

N° 2801

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2000.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN <sup>(1)</sup>

*sur*

**les activités et le contrôle du Fonds monétaire international  
et de la Banque mondiale,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. YVES TAVERNIER,

Député.

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de* M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Maurice Ligot, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeu, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, José Rossi, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Michel Suchod, Georges Tron, Jean Vila.

<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>PREMIERE PARTIE : COMPRENDRE LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES</b> .....	23
<b>CHAPITRE PREMIER : LA NAISSANCE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES</b> .....	25
<b>I.– LE SOUVENIR DE LA CRISE DE 1929 ET DU SYSTÈME DE CHANGE-OR</b> .....	25
<b>II.– LE PLAN « KEYNES » ET LE PLAN « WHITE »</b> .....	26
A.– LA CREATION D'UNE BANQUE CENTRALE INTERNATIONALE .....	26
B.– LA MISE EN PLACE D'UNE COOPÉRATION MONÉTAIRE INTERNATIONALE	27
C.– LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS.....	28
<b>III.– BRETTON-WOODS</b> .....	31
A.– LA DEFENSE DE LA STABILITE DES CHANGES ET L'AIDE A LA RECONSTRUCTION .....	31
B.– LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	33
<b>CHAPITRE II : LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL</b> .....	34
<b>I.– L'ÉVOLUTION DU FONDS</b> .....	34
A.– LES ORIGINES .....	34
B.– LE DÉVELOPPEMENT DU FONDS.....	36
1.– Le gardien de la stabilité des changes .....	36
2.– La crise de la dette et la promotion de l'ajustement structurel .....	38
<i>a) La fin de la stabilité des changes</i> .....	38
<i>b) La naissance des pays pauvres très endettés</i> .....	39
<i>c) Vers un nouveau rôle pour le Fonds</i> .....	43
3.– La réduction des risques systémiques et la lutte contre la pauvreté... 44	
<i>a) La réduction des risques systémiques</i> .....	44
<i>b) La lutte contre la pauvreté</i> .....	45
<b>II.– LE FONDS AUJOURD'HUI</b> .....	50
A.– LES OBJECTIFS ET MISSIONS DU FONDS .....	50
1.– La surveillance.....	51
<i>a) Les mécanismes d'origine</i> .....	51
<i>b) Une surveillance renforcée</i> .....	52
2.– L'aide financière.....	52
3.– L'assistance technique.....	53
<i>a) La naissance d'une mission d'assistance technique</i> .....	53
<i>b) Le contenu de l'assistance technique</i> .....	54

B.– LE FINANCEMENT DU FONDS.....	55
1.– Les quotes-parts et les droits de tirage spéciaux .....	56
<i>a) La répartition et le montant des quotes-parts .....</i>	<i>56</i>
<i>b) Les droits de tirage spéciaux.....</i>	<i>62</i>
<i>c) La définition de programmes de transactions financières.....</i>	<i>66</i>
2.– Les emprunts .....	68
<i>a) Les accords généraux d'emprunt.....</i>	<i>68</i>
<i>b) Les nouveaux accords d'emprunt .....</i>	<i>71</i>
3.– Solde d'exploitation, liquidité et arriérés .....	74
4.– Les fonds fiduciaires .....	78
C.– LE FONCTIONNEMENT .....	80
1.– Les organes dirigeants .....	80
<i>a) Les instances de décision.....</i>	<i>80</i>
<i>b) Les organes consultatifs .....</i>	<i>83</i>
2.– L'organisation administrative et le personnel.....	84
3.– Le budget de fonctionnement .....	84
4.– L'exigence d'évaluation et de dialogue avec les acteurs extérieurs.....	87
D.– LES INSTRUMENTS DU FONDS .....	88
1.– Les mécanismes de surveillance.....	88
<i>a) La surveillance classique .....</i>	<i>89</i>
<i>b) Une surveillance renforcée .....</i>	<i>90</i>
<i>c) Des efforts de transparence .....</i>	<i>90</i>

2.– La mise en œuvre de l'aide financière .....	93
<i>a) Les principes généraux .....</i>	93
<i>b) La déclinaison de la conditionnalité .....</i>	96
<i>c) Les programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté.....</i>	103
<i>d) L'évolution et la répartition géographique des aides financières.....</i>	104
3.– Les moyens de l'assistance technique .....	106
<i>a) Les types d'assistance technique .....</i>	106
<i>b) La multiplication des actions de partenariat.....</i>	107
<b>III.– LA PLACE DE LA FRANCE AU SEIN DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL ...</b>	<b>109</b>
A.– LA PLACE INSTITUTIONNELLE .....	109
B.– LES RELATIONS FINANCIERES.....	110
1.– Le traitement budgétaire et comptable des opérations avec le Fonds monétaire international.....	110
2.– Le quatrième actionnaire du Fonds.....	116
3.– Une participation active au financement au-delà de la quote-part .....	118
<i>a) La contribution aux accords et nouveaux accords d'emprunt.....</i>	118
<i>b) Le financement de la lutte contre la pauvreté .....</i>	118
<b>CHAPITRE III : LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE.....</b>	<b>126</b>
<b>I.– L'EVOLUTION DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE.....</b>	<b>126</b>
A.– LES ORIGINES .....	126
B.– DE LA RECONSTRUCTION À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	128
1.– La Banque au service de la croissance.....	128
2.– La Banque à l'épreuve de la pauvreté.....	129
<i>a) Un thème relativement ancien .....</i>	129
<i>b) Un thème intégré dans les discours de la Banque .....</i>	131
<i>c) Les nouvelles vertus théologiques : capacité, sécurité et opportunité ...</i>	132
<b>II.– LA BANQUE MONDIALE AUJOURD'HUI.....</b>	<b>134</b>
A.– LES OBJECTIFS ET MISSIONS DE LA BANQUE .....	134
1.– La Banque internationale pour la reconstruction et le développement	135
2.– L'Association internationale de développement .....	136
3.– La Société financière internationale .....	137

4.– L'Agence multilatérale de garantie des investissements .....	137
5.– Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements .....	137
<b>B.– LE FINANCEMENT DE LA BANQUE .....</b>	<b>140</b>
1.– Le financement de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement .....	140
<i>a) La détermination du capital social et de la répartition des voix .....</i>	<i>140</i>
<i>b) Les emprunts .....</i>	<i>143</i>
2.– Les ressources des autres institutions du groupe .....	146
<i>a) L'Association internationale de développement .....</i>	<i>146</i>
<i>b) La Société financière internationale.....</i>	<i>146</i>
<i>c) L'Agence multilatérale de garantie des investissements.....</i>	<i>147</i>
<b>C.– LE FONCTIONNEMENT DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE.....</b>	<b>147</b>
1.– Les organes dirigeants de la Banque mondiale .....	148
<i>a) Les gouverneurs.....</i>	<i>148</i>
<i>b) Les administrateurs .....</i>	<i>148</i>
<i>c) Le président .....</i>	<i>149</i>
2.– L'organisation administrative et le personnel de la Banque mondiale	149
3.– Le fonctionnement des autres institutions du groupe de la Banque mondiale .....	151
<i>a) La Société financière internationale.....</i>	<i>151</i>
<i>b) L'Agence multilatérale de garantie des investissements .....</i>	<i>153</i>
<i>c) Le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements .....</i>	<i>153</i>
<b>D.– LES INSTRUMENTS DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE .....</b>	<b>153</b>
1.– Les instruments de financement de la Banque mondiale.....	154
<i>a) L'octroi de prêts d'investissement et d'ajustement .....</i>	<i>156</i>
<i>b) L'octroi de prêts concessionnels .....</i>	<i>162</i>
<i>c) L'offre de garanties.....</i>	<i>165</i>
2.– Les instruments d'assistance technique et de formation.....	166
3.– Les instruments de la lutte contre la pauvreté.....	166
4.– Les instruments des autres composantes du groupe de la Banque mondiale .....	170
<i>a) La Société financière internationale.....</i>	<i>170</i>
<i>b) L'Agence multilatérale de garantie des investissements .....</i>	<i>172</i>
<i>c) Le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements .....</i>	<i>175</i>
<b>III.– LA FRANCE AU SEIN DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE.....</b>	<b>176</b>
<b>A.– LA PLACE INSTITUTIONNELLE .....</b>	<b>176</b>
<b>B.– LES RELATIONS FINANCIERES.....</b>	<b>177</b>
1.– Les contributions à la Banque mondiale.....	177

a) <i>Les contributions « générales »</i> .....	177
b) <i>Les fonds fiduciaires</i> .....	179
2.– Les contributions aux autres filiales du groupe de la Banque mondiale	181
C.– LA PLACE DES ENTREPRISES FRANÇAISES .....	181
<b>DEUXIEME PARTIE : CRITIQUER LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES</b> .....	185
<b>CHAPITRE PREMIER : UN FONCTIONNEMENT PEU DEMOCRATIQUE</b> .....	187
<b>I.– UNE COMPOSITION DES ORGANES DIRIGEANTS INADAPTÉE</b> .....	187
A.– UN MODE DE DÉSIGNATION CENSITAIRE.....	187
B.– UNE DIMENSION POLITIQUE ATROPHIÉE.....	190
<b>II.– UNE ORGANISATION CENTRALISÉE ET COÛTEUSE</b> .....	192
<b>III.– UNE TRANSPARENCE DÉFICIENTE</b> .....	198
<b>IV.– UNE INFORMATION DES PARLEMENTS INSUFFISANTE</b> .....	201
A.– DISPOSER D'UNE INFORMATION RÉGULIÈRE : LA NÉCESSITÉ D'UN RAPPORT ANNUEL DU GOUVERNEMENT.....	202
1.– Au départ, une « bagatelle » de 27 milliards de francs.....	202
2.– La nette insuffisance des informations fournies au Parlement français	203
3.– La mise en place du rapport annuel adressé par le Gouvernement au Parlement .....	204
4.– Une préoccupation partagée par différents parlements.....	205
a) <i>L'expérience britannique</i> .....	205
b) <i>L'expérience allemande</i> .....	206
B.– DISPOSER D'UNE INFORMATION COMPLÈTE ET DE QUALITÉ : UN PREMIER RAPPORT DÉCEVANT.....	209
1.– Un premier effort de communication.....	209
2.– Des insuffisances manifestes.....	211
<b>CHAPITRE II : DES INTERVENTIONS CONTESTÉES</b> .....	213
<b>I.– UNE NOUVELLE RHÉTORIQUE</b> .....	213
A.– DES CRITIQUES ANCIENNES.....	214
B.– DES NOUVELLES ORIENTATIONS DISCUTABLES.....	216
1.– La lutte contre la pauvreté.....	216
2.– La « bonne gouvernance » .....	219
<b>II.– UN PÉRIMÈTRE ET DES MODALITÉS D'INTERVENTION CONTROVERSÉES</b> .....	223
A.– UN CHAMP D'INTERVENTION DISCUTÉ.....	223
B.– DES MODALITÉS D'INTERVENTION INADAPTÉES .....	229

1.– La conditionnalité sous le feu des critiques .....	230
2.– Des lacunes inquiétantes .....	233
C.– DES RESULTATS PEU CONVAINCANTS .....	234
D.– L'EXEMPLE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES.....	238
1.– Le contenu de l'initiative .....	238
2.– Une procédure lourde et contraignante.....	206
3.– Des incohérences préjudiciables .....	248
<b>CHAPITRE III : UN POSITIONNEMENT CRITIQUABLE .....</b>	<b>252</b>
<b>I.– UNE ARTICULATION INCERTAINE ENTRE FONDS MONETAIRE ET BANQUE MONDIALE .....</b>	<b>252</b>
A.– UN RISQUE DE CHEVAUCHEMENT DE COMPETENCE .....	252
1.– Une coexistence parfois problématique.....	252
2.– Un effort de coordination.....	254
B.– L'OPPORTUNITE D'UNE PLUS GRANDE REGIONALISATION .....	255
<b>II.– UNE RELATION AMBIGUË AVEC LES AGENCES DES NATIONS UNIES .....</b>	<b>257</b>
A.– UNE RELATION DESEQUILIBREE .....	257
1.– Le rôle des agences onusiennes .....	258
2.– Les difficultés de financement : une lente asphyxie.....	259
B.– UNE REELLE CONVERGENCE ? .....	262
<b>III.– UN DIALOGUE EN CONSTRUCTION AVEC LA SOCIETE CIVILE .....</b>	<b>264</b>
A.– DES INTERLOCUTEURS COURTOISES .....	264
B.– UN PARTENARIAT INSUFFISANT .....	266
<b>TROISIÈME PARTIE : RÉFORMER LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES.....</b>	<b>268</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES.....</b>	<b>237</b>
<b>I.– CIRCONSCRIRE LEURS MISSIONS .....</b>	<b>270</b>
A.– NE PAS ASSIMILER UNIVERSALITÉ ET OMNISCIENCE .....	270
B.– ROMPRE AVEC LE « CONSENSUS DE WASHINGTON » .....	271
C.– SOUMETTRE LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES AU DROIT INTERNATIONAL .....	272
D.– METTRE FIN À LA MENACE DE LA BANQUE MONDIALE SUR LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES .....	272
1.– Du « consensus de Washington » à la lutte contre la pauvreté.....	272
2.– La Banque, cheval de Troie des États-Unis .....	273
3.– La France doit soutenir les Nations Unies .....	273

E.– MIEUX ARTICULER LES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE ET DES BANQUES RÉGIONALES.....	275
<b>II.– DÉMOCRATISER LEUR FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>276</b>
A.– AMÉLIORER LA REPRESENTATIVITÉ.....	276
1.– Réorganiser les circonscriptions.....	276
2.– Adoucir le caractère censitaire de l'élection des administrateurs .....	277
B.– INSTITUER UN GOUVERNEMENT POLITIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES.....	278
C.– RENFORCER LA TRANSPARENCE DES FLUX FINANCIERS.....	278
D.– ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'ÉVALUATION .....	279
<b>III.– CRÉER UNE POLITIQUE EUROPÉENNE .....</b>	<b>279</b>
A.– AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL.....	279
B.– À LA BANQUE MONDIALE.....	281
<b>CHAPITRE II : LA POLITIQUE FRANÇAISE A L'ÉGARD DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES .....</b>	<b>284</b>
<b>I.– PERFECTIONNER LE PROCESSUS DE DÉTERMINATION DE LA POSITION FRANÇAISE .....</b>	<b>284</b>
A.– METTRE FIN AU MONOPOLE DU MINISTÈRE DES FINANCES SUR LA POLITIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES .....	284
B.– CRÉER UNE VÉRITABLE CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE.....	285
C.– ASSOCIER DES PARTENAIRES EXTÉRIEURS .....	285

<b>II.– ENRICHIR LE RAPPORT DU GOUVERNEMENT.....</b>	<b>286</b>
A.– AFFINER LES INFORMATIONS FOURNIES.....	286
B.– DÉGAGER DE MANIÈRE PLUS CLAIRE LA POSITION FRANÇAISE .....	286
C.– INSTITUER UNE CO-RESPONSABILITÉ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE .....	286
<b>III.– RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>287</b>
A.– ORGANISER UNE CONCERTATION ENTRE PARLEMENTS EUROPÉENS .	287
B.– AUDITIONNER L'ADMINISTRATEUR AUPRÈS DU FONDS MONÉTAIRE ET DE LA BANQUE MONDIALE .....	288
C.– CRÉER UNE DÉLÉGATION AUX INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES INTERNATIONALES.....	288
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>259</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>261</b>
<b>RESUME EN ALLEMAND .....</b>	<b>263</b>
<b>RESUME EN ANGLAIS.....</b>	<b>269</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>273</b>

## INTRODUCTION

Le nombre des pauvres sur terre sera réduit de moitié à l'horizon de l'an 2015. La prophétie ne vient pas d'un gourou messianique annonçant un monde meilleur dans un proche avenir. Cette annonce révolutionnaire pour la société des hommes a été faite par les chefs d'État et de gouvernement réunis à New-York du 6 au 8 septembre 2000 à l'occasion du sommet dit « du Millénaire ».

Mesurons ce que peut avoir de révolutionnaire un tel message valant engagement. En ce début du troisième millénaire, 3 milliards d'êtres humains vivent avec moins de 2 dollars par jour et plus de 1 milliard 200 millions d'entre eux tentent de survivre avec moins de 1 dollar.

Au cœur de ce combat pour la défense des valeurs essentielles des droits de l'homme se situent les institutions financières internationales... du moins si l'on en croit leur discours. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont placé « les damnés de la terre » au cœur de leurs préoccupations. Elles affirment avoir fait de l'éradication de la pauvreté l'objectif ultime de leur mission.

« *Les pauvres veulent faire entendre leur voix* » déclarait à Prague, le 26 septembre dernier, M. James D. Wolfensohn. Le président de la Banque mondiale affirmait avoir appris d'une habitante des favélas brésiliennes, d'un pêcheur de crevettes vietnamien et d'un chef religieux ivoirien, la nature profonde de la misère. Il s'est alors engagé à défendre « *cette humanité commune* » et surtout à « *combattre la pauvreté avec passion* »<sup>(1)</sup>.

Cet humanisme profond qui renvoie aux valeurs des droits de l'homme et du citoyen ne correspond pas à l'image communément reçue des institutions de Bretton-Woods. Le citoyen du monde perçoit le fonctionnaire de ces organisations comme un animal à sang froid, plus préoccupé par les courbes de rentabilité que par la progression du SIDA. Apparemment, il a tort. Les institutions financières internationales entendent donner à leur démarche une valeur éthique et spirituelle.

Leur rôle moteur pour assurer les grands équilibres économiques entre les nations, œuvrer pour promouvoir la bonne « gouvernance » au sommet des États et favoriser le développement des pays du Tiers Monde, en font des instruments majeurs de l'équilibre et de la paix dans le Monde.

---

(1) M. James D. Wolfensohn, « *Pour bâtir un monde équitable* », discours prononcé devant le conseil des gouverneurs, à Prague, le 26 septembre 2000.

Aussi est-il naturel que les parlements s'interrogent sur leur rôle et sur leurs objectifs, analysent leurs actions et jugent leurs résultats. Force est de constater que le Parlement français n'a guère exercé, jusqu'à ce jour, sa capacité d'analyse critique à leur égard. Il était admis, de fait, que l'univers financier international relevait exclusivement de la compétence et de la sagacité du ministère des finances et de sa direction du Trésor.

Il a fallu attendre une loi de finances rectificative, au cours de l'hiver 1998, pour que l'Assemblée Nationale sorte d'hibernation et demande que des comptes lui soient rendus sur l'argent public engagé par la France auprès des institutions financières internationales. Il est vrai que le Gouvernement sollicitait de la représentation nationale, l'approbation d'une augmentation de 45 % de la quote-part de la France au FMI, soit la modique somme de 27 milliards de francs.

Le Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, M. Didier Migaud, s'est naturellement interrogé sur la légitimité d'une telle demande. Il est apparu qu'elle découlait des conséquences de la politique conduite par les institutions financières internationales en Extrême-Orient, en Russie et dans certains pays d'Amérique latine.

Les députés ont alors esquissé un débat sur le bien-fondé des objectifs, des moyens et des méthodes du FMI et de la Banque mondiale. Les erreurs d'analyse, les présupposés idéologiques sur les bons choix économiques conjugués au soutien contesté à certains régimes politiques, méritaient pour le moins réflexion et discussion.

Le cadre d'un simple article dans une loi de finances rectificative n'était pas le mieux adapté à une discussion approfondie sur le système financier international, sur les conditions d'une croissance économique durable et sur le développement à l'échelle planétaire. Sur proposition du Rapporteur général, il a donc été décidé d'exiger du Gouvernement un rapport annuel au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international qui fut, sur proposition de votre Rapporteur, étendu au groupe de la Banque mondiale <sup>(2)</sup>.

L'Assemblée Nationale ne pouvait demeurer plus longtemps étrangère à une politique qui mobilise des moyens financiers considérables, qui se trouve au cœur des discussions sur la mondialisation et dont dépend la vie d'une

---

(2) *La Banque mondiale, strictement parlant, regroupe la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID). Au sens large, le groupe de la Banque mondiale intègre également la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).*

grande partie de l'humanité. Elle se devait d'être à l'écoute des contestations de plus en plus vives qui, de Seattle à Prague, en passant par Washington et Nice, s'élèvent contre un nouvel ordre mondial conçu, régi et contrôlé par les États les plus riches, au bénéfice des groupes financiers et industriels qui dominent les marchés internationaux.

Pris de court, le Gouvernement a remis en juin 1999 un premier rapport sans grande consistance. Le document élaboré cette année est d'une autre qualité. Il constitue un élément sérieux d'information. Il traduit un premier effort de transparence. Il permet l'ouverture d'un débat public citoyen. Il introduit enfin les institutions financières internationales au cœur des enjeux de la vie démocratique française.

Il faut mettre fin à la conception monarchique d'un « domaine réservé » qui marginalise le Parlement et l'exclut trop souvent de secteurs relevant pourtant de son champ de contrôle. Il a fallu attendre le printemps de l'an 2000 pour qu'un premier débat sur la coopération soit organisé au Parlement. Il aura fallu attendre le 13 décembre 2000 pour que la commission des Finances de l'Assemblée Nationale se saisisse d'un premier rapport parlementaire sur les institutions financières internationales. Ces premiers pas méritent d'être soulignés. Mais ils sont encore bien modestes.

Les enjeux du débat sont considérables dans la mesure où les institutions de Bretton-Woods sont le révélateur et le maître d'ouvrage d'une vision du monde qui tente de s'imposer comme modèle universel. Nées de la Seconde guerre mondiale, instruments de la reconstruction de l'Europe, elles ont inscrit pleinement leur action dans le combat géopolitique de la guerre froide. Leur rôle était de fidéliser la clientèle du Tiers Monde en faveur du monde occidental. L'aide au développement répondait à un objectif éminemment politique.

À partir du début des années 1990, le Fonds monétaire et la Banque mondiale définissent un nouveau modèle caractérisé par l'ajustement des économies au marché mondial. Ils développent, sans contrainte, leur politique néolibérale reposant sur la régulation de l'économie par les marchés, réduisant le rôle des États et accordant la priorité à la libéralisation des échanges, aux privatisations et à la réduction des systèmes publics de protection sociale.

Cette logique les incite à préconiser une limitation des dépenses budgétaires qu'ils jugent improductives dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ils demandent aux pays du Tiers Monde d'équilibrer le budget de l'État, la balance des paiements et la balance commerciale. Les peuples les plus

pauvres doivent être les plus vertueux. Seuls les pays riches, qui contrôlent le FMI, peuvent échapper à son code de bonne conduite.

Les résultats de cette politique ont été souvent catastrophiques pour les populations les plus fragiles. Elle n'a pas permis un réel développement économique dans la plupart des pays. Elle a été un puissant facteur de corruption, d'aggravation des inégalités et d'extension de la pauvreté. La crise asiatique a montré les limites de cette politique dans des pays, telle la Corée du Sud, pendant longtemps considérés comme les élèves les plus brillants de la classe.

La prise de conscience des limites et des échecs de la pensée libérale a suscité une mise en cause du «consensus de Washington» qui accordait à la Banque mondiale et au FMI un rôle déterminant dans la mise en œuvre de toutes les politiques d'aides de caractère bilatéral. Face aux effets plus que contestables de leurs politiques d'ajustement, les institutions financières internationales, recommandent, depuis quelques années, des mesures de caractère social destinées à donner un visage plus humain à leur action.

Les principes et les objectifs demeurent. Le Fonds et la Banque ont simplement ajouté à la potion des conditionnalités un doigt de charité et un zeste de compassion. Ainsi que l'analyse fort justement le professeur Jacques Valier, « *ces politiques sociales qui restent dans une logique néolibérale se résument en deux formules : soyons patients... en attendant demain...* ». Selon lui, pour la Banque mondiale, la première formule s'applique aux pauvres et la seconde aux très pauvres. Dans cette approche, le social est un simple produit de l'économique. Des « filets » de sécurité sont ainsi mis en place pour les plus faibles. Ils sont faits d'assistance et de charité publique. Ils excluent toute politique fondée sur l'égalité des droits sociaux.

Dans un premier temps, la lutte contre la pauvreté a été perçue comme une exigence éthique. La logique néolibérale admet que les risques d'explosions sociales et politiques peuvent remettre en cause l'ensemble du système. Il est donc utile de mettre un peu «d'huile dans les rouages». Cette conception est aujourd'hui critiquée au sein même des institutions. Il est des voix, de plus en plus nombreuses, pour estimer que la lutte contre la pauvreté et les inégalités est une nécessité économique. Il ne faut pas que les pauvres troublent la paix sociale et compromettent l'efficacité de l'appareil productif. Ils doivent en être, au contraire, un moteur volontaire et dynamique. Ils méritent donc quelques égards.

Le temps des certitudes sur la bonne économie et sur la «bonne gouvernance» est heureusement fini. L'Organisation des Nations Unies, par la voix du Programme des Nations Unies pour le développement, dresse un tableau sans complaisance de l'état du monde : «*En vingt ans, dans plus d'une*

*centaine de pays du Tiers Monde et de l'ex-Europe de l'Est, on assiste à un effondrement de la croissance et à des baisses de niveau de vie plus importantes et plus durables que tout ce qu'on pu connaître les pays industrialisés, lors de la grande crise des années 30... Près de 1,6 milliard de personnes vivent plus mal qu'au début des années 80, souvent avec moins de un dollar par jour... le remboursement de la dette absorbe souvent entre un quart et un tiers des recettes publiques déjà limitées et empêche les investissements publics, portant cruciaux... ».*

Devant un tel constat, la Banque mondiale et le FMI doivent se rendre à l'évidence : la croissance n'est pas à elle seul facteur de progrès, la mondialisation n'est pas, en elle-même, une chance pour l'humanité. Ils sont contraints d'assouplir leur démarche sous la pression de l'émergence brutale sur la scène internationale des mouvements associatifs, consuméristes et de solidarité qui remettent violemment en cause des dogmes libéraux qui régissent les relations économiques et financières.

Une réflexion fondamentale sur la transformation sociale et le développement est engagée au sein même des institutions internationales. Les forces de résistance y sont encore nombreuses et bien décidées à défendre la cause de l'orthodoxie. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire le rapport sur la France établi par le FMI pour l'année 1999. Il est notamment recommandé à notre pays de réduire plus qu'il ne le fait ses dépenses publiques, de supprimer une partie des effectifs de la fonction publique, de mieux contrôler les dépenses maladie et de diminuer le salaire minimum pour les travailleurs sans qualification. Interrogé par votre Rapporteur sur les fondements idéologiques de telles recommandations, le directeur du bureau européen du Fonds a répondu fort sérieusement « *le bon sens* »<sup>(3)</sup>. Il est à craindre que sa réponse ne soit pas une boutade.

L'hégémonie des institutions financières internationales est d'abord intellectuelle. Elles ont pu imposer leur loi avec d'autant plus de facilité que les Européens ont renoncé à défendre leur propre système de valeur et leur conception des rapports entre la politique, l'économie et le social.

La représentation française à Washington ne partage pas ce sentiment. Elle affirme œuvrer pour une approche prenant mieux en compte le rôle des politiques publiques et la responsabilité des États. Nous en prenons acte. Mais force est d'observer que l'essentiel de la politique mise en œuvre rencontre l'appui de la France. Le cas de l'Argentine est à cet égard éclairant. À la demande et avec l'appui du FMI, ce pays a conduit une politique économique

---

(3) Voir discours de M. Flemming Larsen, devant le Haut Conseil de la coopération internationale, le 8 novembre 2000.

d'une parfaite orthodoxie : privatisations à tout va, réduction du nombre de fonctionnaires, extrême rigueur budgétaire... Cette politique, soutenue par la représentation française, a eu des effets dramatiques pour la population et elle aboutit aujourd'hui à une situation économique catastrophique !

Appelé une nouvelle fois à la rescousse, le FMI débarque à Buenos Aires, fort des mêmes principes et des mêmes recettes. Pour surmonter les conséquences désastreuses d'une politique qu'il a préconisée, sinon imposée, le Fonds demande encore plus de privatisations et encore moins de politique sociale. Il exige entre autres que le système de sécurité sociale soit à terme supprimé et que l'âge de la retraite pour les femmes passe de soixante à soixante-cinq ans <sup>(4)</sup>. Les populations les plus pauvres feront une fois encore les frais d'une politique destinée à sauver la mise des banques et des investisseurs privés. Ainsi que l'écrit fort justement le journal *Le Monde*, «*sauver l'Argentine, c'est sauver sa politique orthodoxe. Pas sa population*» <sup>(5)</sup>. **Il serait pour le moins nécessaire de savoir si la France soutient à Washington une politique que le Gouvernement français et la majorité parlementaire combattraient vigoureusement à Paris.**

Le rapport du Gouvernement français au Parlement s'inscrit pleinement dans la logique des conceptions et de l'action de la Banque mondiale et du FMI. Certes, il soulève des questions, note des interrogations, énonce quelques doutes. Mais ses critiques demeurent pudiques. Votre Rapporteur n'a pas relevé de contradictions essentielles entre son contenu et les développements qu'offrent, sur leur site Internet, les deux institutions.

La France doit être présente dans le débat engagé pour la définition d'un nouveau modèle de développement. S'appuyant sur sa propre histoire économique et sociale, elle doit réaffirmer le rôle de l'État comme instrument des politiques sociales de répartition et de distribution, comme garant de l'intérêt général et comme producteur des liens sociaux. Notre expérience du service public et notre vision de la place respective des secteurs publics et privés dans le processus du développement doivent être des références.

Il est aujourd'hui admis qu'il ne peut y avoir de développement réel que s'il est voulu, géré, coordonné par les sociétés concernées et que s'il prend en compte les réalités sociopolitiques locales. L'insupportable prétention des « experts » de la Banque mondiale et du FMI à vouloir régenter les États, à dire le bien et le mal, à juger et à imposer les choix fondamentaux en lieu et place des peuples, doit être dénoncée avec force.

---

(4) Voir *Le Figaro* du 26 novembre 2000.

(5) Voir *Le Monde* des 10 et 11 décembre 2000, « *Le FMI à l'épreuve de l'Argentine* ».

La lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales exige la mobilisation des populations concernées. Elles seules peuvent définir valablement leurs besoins, mettre en œuvre les instruments de transformation des techniques de production et faire évoluer les bases de l'organisation sociale. Telle n'est pas l'approche des institutions internationales. Leur démarche est normative. Elles pratiquent la charité et la compassion pour autant qu'elles les aident à consolider leur vision du monde. **Entre « donner du poisson » apanage de la charité et « apprendre à pêcher » pierre angulaire du développement, semble s'être glissée la pratique du « leasing de cannes à pêche, coûteuses et fragiles », traduction du nouveau credo de la Banque mondiale et du Fonds monétaire.**

Le débat et les enjeux sont éminemment politiques. Le Congrès américain l'a bien compris. Il a conduit récemment un débat de fond sur la base d'un rapport établi sous la responsabilité du professeur Meltzer. Le Trésor des États-Unis n'a pas approuvé ce rapport. Le différend porte pour l'essentiel sur l'utilité que représentent la Banque et le Fonds pour les intérêts américains.

Quelle est leur utilité pour la France ? Pour les valeurs qu'elle défend, pour sa vision de l'équilibre du monde ? Il lui appartient de poser les vraies questions sur la construction d'un environnement international favorable à un développement durable et socialement équitable. Elle doit affirmer qu'il est possible de réguler l'économie et les échanges à partir du respect des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Dans le concert des Nations, la France doit affirmer avec force que le droit international ne peut pas être subordonné au droit des affaires et que le fondement du droit international ne peut être que la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le Parlement doit prendre part à ce vaste chantier de réflexion, d'analyse et de propositions. Il le doit parce que la France est le quatrième bailleur de fonds de la Banque mondiale et du FMI. Sa quote-part au Fonds monétaire atteint 103 milliards de francs. Elle participe à hauteur de 25 milliards de francs aux nouveaux accords d'emprunt susceptibles d'être mobilisés en cas de besoin. Sa participation aux instruments de lutte contre la pauvreté s'élève au montant plafonné de 28 milliards de francs. Son apport au fonds fiduciaire en faveur des pays pauvres très endettés atteint 372 millions de francs.

La part de la France au capital de la Banque mondiale atteint 63 milliards de Francs (une partie seulement de ce capital a été versé). Sa participation cumulée aux diverses reconstitutions de l'Association internationale de développement s'élève à 54 milliards de francs. Sa contribution à la Société

financière internationale est de 43 millions de francs. Elle apporte 690 millions de francs à l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

Le Parlement doit se préoccuper, enfin, de ce dossier parce qu'à tout moment les institutions financières peuvent être pompiers ou incendiaires pour la paix du monde. Or la France y détient l'un des vingt-quatre sièges de chaque conseil d'administration. Est-il normal que son représentant ne rende compte qu'au ministère des finances et que le Parlement ne contrôle ni ne juge son action ? Cette situation typiquement française ne plaide pas pour un fonctionnement démocratique normal de nos institutions. En Allemagne et en Grande-Bretagne, le ministère des finances partage avec celui de la coopération la tutelle effective sur l'administrateur dans les deux institutions de Bretton-Woods. Aux États-Unis, le Congrès joue un rôle majeur dans la définition des objectifs et dans le contrôle des fonds.

Il est significatif que le rapport du Gouvernement ait été élaboré par le seul ministère des finances sans la moindre concertation avec son homologue des affaires étrangères et de la coopération. Or, les deux ministères n'ont pas la même approche de la politique financière internationale. Ainsi, dans une lettre du 21 juin 2000, la direction des affaires économiques et financière du Quai d'Orsay plaide pour que les Européens fassent « *d'avantage entendre leur voix au chapitre en mettant en avant le bien-fondé de politiques redistributives adaptées aux conditions spécifiques des pays en développement* »<sup>(6)</sup>.

C'est pourquoi le présent rapport comble une lacune et se veut le premier maillon d'une nouvelle pratique. Il se situe dans une perspective historique qui seule permet de comprendre les ambiguïtés qui président à la destinée des deux principales institutions financières internationales. Faire l'impasse sur les évolutions de la philosophie, des objectifs et des modes d'action des deux sœurs de Bretton-Woods reviendrait à s'interdire de comprendre la situation actuelle et à se priver des moyens de saisir les enjeux essentiels.

Le présent rapport se veut un guide de lecture de celui du Gouvernement. Il met en perspective les débats relatifs aux institutions financières internationales. Il s'interroge sur leur réforme pour une plus grande efficacité et pour une plus grande justice sociale. Enfin votre Rapporteur s'attache à faire un certain nombre de propositions destinées à améliorer le contrôle de l'activité du Fonds monétaire et de la Banque mondiale.

---

(6) M. Pierre Coste, « *La Banque mondiale et l'éradication de la pauvreté : priorité des priorités ou simple exercice d'affichage* », 21 juin 2000.

Ce n'est peut-être pas encore la nuit du 4 août. Mais, ces propositions ont été conçues comme l'amorce d'une réforme en profondeur. Elles tentent de replacer l'homme au cœur des institutions financières internationales.

## **RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS**

### **I.- CIRCONSCRIRE LES MISSIONS DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE**

- 1.- Recentrer les activités du FMI sur ses missions financières et celles de la Banque mondiale sur le soutien financier au développement
- 2.- Combattre l'idée de transformation de la Banque mondiale ou Banque de la Connaissance
- 3.- Rappeler avec vigueur de la part de la France que les politiques du Fonds monétaire et de la Banque mondiale ne constitue pas le seul modèle de développement
- 4.- Rompre clairement avec le consensus néolibéral de Washington
- 5.- Soumettre la Banque mondiale et le FMI aux règles du droit international, notamment en matière sociale
6. Mettre fin à la menace de la Banque mondiale sur le système des Nations Unies et garantir une coopération équilibrée entre les institutions de Bretton-Woods
- 7.- Mieux articuler les interventions de la Banque mondiale et des banques régionales
- 8.- Accroître les contributions volontaires aux budgets des agences spécialisées des Nations Unies et ainsi garantir qu'elles demeurent des interlocutrices privilégiées des pays pauvres

### **II.- Démocratiser le fonctionnement des institutions de Bretton-Woods**

- 9.- Améliorer leur représentativité : réorganiser les circonscriptions pour former des groupes de pays plus cohérents et renforcer la place des pays en développement
- 10.- Transformer le comité monétaire et financier international, composé des délégués des pays membres, en véritable gouvernement politique des institutions financières internationales
- 11.- Renforcer la transparence des flux financiers entre les institutions financières internationales et les pays membres et soumettre la comptabilité des premières aux standards internationaux
- 12.- Créer une cour des comptes et d'évaluation internationale

### **III.– CREER UNE COORDINATION EUROPEENNE A L'EGARD DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES**

- 13.– Organiser une coordination systématique de la position européenne au sein des institutions financières internationales
- 14.– Renforcer les liens entre les parlements européens sur ces questions

### **IV.– PERFECTIONNER LE PROCESSUS DE DETERMINATION DE LA POSITION FRANÇAISE**

- 15.–METTRE FIN AU MONOPOLE DU TRESOR EN EXIGEANT DE L'ADMINISTRATEUR FRANÇAIS QU'IL RENDE DES COMPTES NON SEULEMENT AU TRESOR MAIS EGALEMENT AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EN NOMMANT UN DEUXIEME ADMINISTRATEUR AUPRES LA BANQUE MONDIALE PLACE SOUS LA TUTELLE PRINCIPALE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
- 16.–CREER UNE VERITABLE CONCERTATION INTERMINISTERIELLE EN DONNANT UNE NOUVELLE IMPULSION AU COMITE INTERMINISTERIEL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT
- 17.– Associer à la définition de la position française des partenaires extérieurs, notamment les représentants de la société civile

### **V.– RENFORCER LE CONTROLE PARLEMENTAIRE**

- 18.–AMELIORER LA QUALITE DU RAPPORT ANNUEL DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LES ACTIVITES DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES
- 19.– Instituer l'audition par le Parlement des administrateurs auprès du Fonds monétaire et de la Banque mondiale
- 20.– Créer une délégation parlementaire aux institutions économiques et financières internationales compétente pour suivre l'action du FMI et de la Banque mondiale, mais aussi de l'OCDE, de l'OMC, du Forum de stabilité financière et du G7

## PREMIÈRE PARTIE

### COMPRENDRE LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Le **rapport du Gouvernement** remis en juillet 2000 en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998 constitue un progrès notable, notamment par rapport au premier rapport remis à l'été 1999. Il offre de nombreux éléments d'information et développe certains exemples très intéressants, tels que la politique du Fonds monétaire international pendant la crise asiatique ou bien en Russie et en Ukraine. Il fournit même un **foisonnement de données** – allant au-delà des seules institutions de Bretton-Woods <sup>(7)</sup> – **qu'il est parfois difficile de lire**.

L'examen attentif des débats qui sont à l'origine de la création du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale permet de souligner le caractère permanent des discussions qui se font jour aujourd'hui avec plus de force. En outre, **il a semblé indispensable à votre Rapporteur de dresser un tableau relativement détaillé du statut, des modes de financement et d'intervention** des deux principales institutions financières internationales, ainsi que de la **place de la France** dans celles-ci. En effet, **la lecture du rapport du Gouvernement précité ne peut raisonnablement se faire sans avoir en référence l'ensemble de ces éléments**.

---

(7) *On notera ainsi avec intérêt la présence de développements sur les activités du Groupe des Sept ou du Forum de stabilité financière, qui permettent d'informer le Parlement sur l'activité d'institutions qui, traditionnellement, ne font l'objet d'aucun contrôle parlementaire.*

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE**

## **CHAPITRE PREMIER**

### **LA NAISSANCE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES**

Le déclenchement de la Seconde guerre mondiale fut imputé, pour partie, aux difficultés économiques de l'entre-deux-guerres qui poussèrent les pays à développer des politiques autonomes et concurrentes fatales au bon fonctionnement du système monétaire international. Pour éviter que cette situation ne se renouvelle, une conférence, largement préparée et dominée par les États-Unis et le Royaume-Uni, se réunira à Bretton-Woods en juillet 1944 et créera deux institutions : le Fonds monétaire international d'une part, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement d'autre part.

#### **I.— LE SOUVENIR DE LA CRISE DE 1929 ET DU SYSTÈME DE CHANGE-OR**

Lorsque les participants à la conférence de Bretton-Woods se réunissent en juillet 1944, ils ont tous en mémoire le profond désordre économique de l'entre-deux-guerres, notamment le grand krach de Wall-Street en 1929 et la terrible dépression économique et la misère sociale qui l'ont suivi. Mais, ils se rappellent aussi que le système de l'étalon-or, en vigueur de 1870 à 1914, avait apporté stabilité des prix, libre convertibilité des monnaies et forte expansion du commerce mondial.

Le système de Bretton-Woods est né de la reconstruction. En effet, les États-Unis étaient davantage développés industriellement que le reste du monde. L'Amérique du Sud, les pays asiatiques, l'Europe, l'Afrique et l'Union soviétique pourraient faire usage des capitaux américains pour accroître et perfectionner leur équipement productif. De tels investissements pourraient développer la production des pays bénéficiaires dans une mesure telle qu'ils pourraient sans effort excessif acquitter des intérêts substantiels et rembourser le principal. Mais, les particuliers américains n'étaient pas disposés à consentir de tels prêts. Si les entreprises américaines étaient souvent prêtes à créer des filiales à l'étranger et à y investir des capitaux dans des exploitations pétrolifères ou minières, les prêts privés effectués sur une grande échelle avaient cessé avec la crise de 1929. Les épargnants américains n'étaient enclins à investir à l'étranger qu'à condition de bénéficier de garanties de sécurité satisfaisantes.

Par ailleurs, la monnaie était devenue un élément fondamental de guerre commerciale. C'est pourquoi il apparaissait nécessaire de mettre sur pied un système où le libre-échange soit favorisé et où la monnaie ne puisse pas être utilisée comme une arme commerciale. Pour cela, l'établissement d'un taux de change fixe semblait indispensable.

## II.- LE PLAN « KEYNES » ET LE PLAN « WHITE »

La conférence de Bretton-Woods avait déjà été préparée par des travaux menés par les États-Unis et la Grande Bretagne, qui ont décidé, dès 1941, de jeter les fondements d'un nouveau système capable d'assurer la stabilité de l'économie mondiale de l'après-guerre. Ainsi, les États-Unis adoptèrent un rôle de leader dans la préparation des nouvelles organisations internationales et, par bien des aspects, dans celui d'un nouvel ordre économique mondial, à l'inverse de ce qu'avait été leur attitude isolationniste après la Première guerre mondiale <sup>(8)</sup>.

Deux conceptions s'affrontaient à Bretton-Woods, même si leur philosophie était relativement proche : elles reposent toutes deux sur l'idée que les conflits commerciaux de l'entre-deux-guerres sont à l'origine du déclenchement de la Seconde guerre mondiale et que la stabilité des changes et la convertibilité des monnaies peuvent seules empêcher que cette situation ne se reproduise.

### A.- LA CREATION D'UNE BANQUE CENTRALE INTERNATIONALE

John Maynard Keynes mène les négociations au nom du Royaume-Uni. Son plan, dont une première version paraît en septembre 1941, est fondé à la fois sur des éléments de rationalité économique et sur une défense des intérêts nationaux. Alors que la guerre s'achève, l'économie du Royaume-Uni est dans une situation économique critique : inconvertibilité de la livre sterling, épuisement des réserves d'or et endettement extérieur contracté à l'égard des États-Unis. Le plan Keynes met donc en avant un mécanisme destiné à aider la Grande-Bretagne et les autres pays européens dans cette période difficile. Il reprend pour cela l'idée de banque supranationale déjà avancée en 1930. L'économiste britannique estime, ainsi, dans le *Traité sur la monnaie*, que « *Le système idéal consisterait sûrement dans la fondation d'une banque supranationale qui aurait avec les banques centrales nationales des*

---

(8) *Mme Margaret de Vries, The IMF in a Changing World, 1945-1985, Washington DC, International Monetary Fund, 1986.*

*relations semblables à celles qui existent entre chaque banque centrale et ses banques subordonnées ».*

Dans ce système, les banques centrales nationales pourraient s'adresser à la banque supranationale pour obtenir un refinancement en cas de pénurie temporaire de devises étrangères ou d'or, de la même façon que les banques commerciales s'adressent à la banque centrale pour se refinancer en cas de pénurie de liquidités. Cet organisme, que Keynes appelle «Chambre internationale de compensation», serait chargé d'effectuer une compensation multilatérale entre banques centrales et d'octroyer des crédits aux pays déficitaires. En résumé, pour faire respecter ce système, il faut une instance qui aura un rôle de caisse de compensation, afin que les pays puissent se procurer de dollars, une fonction d'expertise, pour juger du caractère objectif des raisons avancées par les pays qui souhaitent dévaluer leur monnaie, et la capacité d'offrir des prêts à tempérament avec des délais très courts. Dans cette conception, l'organisme a des compétences techniques et ne saurait se commettre avec la politique.

Keynes souhaitait également que le système de changes fixes soit fondé sur un panel de monnaies. Il prévoit que tous les règlements soient faits dans une nouvelle monnaie de règlement rattachée à l'or, qu'il appelle le «bancor». Il recommande que les avoirs en bancors ne puissent pas être convertis en or, cela afin d'obliger les pays excédentaires à réduire leurs surplus. Par exemple, dans l'hypothèse d'un déficit de la balance des paiements de la Grande-Bretagne à l'égard des États-Unis, la Banque d'Angleterre pourrait obtenir un crédit de la part de la Chambre de compensation (dans la limite de sa quote-part), tandis que la Réserve fédérale américaine accumulerait des avoirs en bancors. Pour éviter une accumulation trop importante de ces avoirs inutilisables, le gouvernement américain aurait alors intérêt à accroître ses importations en provenance de la Grande-Bretagne et à payer ces marchandises en bancors. Il s'agit donc là d'un mécanisme privilégiant les pays dont la balance des paiements est déficitaire, comme la Grande-Bretagne, et qui fait peser l'effort d'ajustement sur les pays dont la situation extérieure est excédentaire, comme les États-Unis.

## **B.— LA MISE EN PLACE D'UNE COOPÉRATION MONÉTAIRE INTERNATIONALE**

La proposition américaine élaborée par Harry Dexter White, haut fonctionnaire au Trésor américain, rassemble les vues avancées à cette époque par les différents services de l'administration américaine. Elle met l'accent sur le rétablissement du libre-échange, la relance du commerce mondial, le

démantèlement des mesures protectionnistes, la réduction des droits de douane et l'élimination des barrières non tarifaires. White veut surtout obtenir le rétablissement d'une coopération monétaire internationale : il part de l'idée que la grande crise des années trente a été provoquée par la surévaluation des monnaies, ce qui a provoqué une forte instabilité des changes et des dévaluations compétitives. Pour Harry D. White, « *utiliser le système monétaire international comme prétexte pour mettre en œuvre des politiques impopulaires justifiées seulement par des considérations économiques et dogmatiques nationales ne peut qu'empoisonner l'atmosphère des relations financières internationales* ».

Il propose donc de créer un «Fonds de stabilisation des Nations Unies et associées», chargé d'empêcher le retour aux politiques de changes non coopératives et d'octroyer des crédits aux pays qui veulent défendre leurs monnaies. Il serait doté pour cela d'un capital de 5 milliards de dollars, auquel les États-Unis étaient prêts à contribuer à hauteur de 2 milliards. Il prévoit aussi la création d'une «Banque pour la reconstruction et le développement» qui serait chargée de financer la reconstruction des pays détruits par les conflits militaires ainsi que le développement économique des pays de ce qui n'était pas encore le Tiers Monde.

Il est intéressant de noter, dès le stade de l'élaboration du statut des futures institutions financières internationales, l'importance jouée par le Trésor américain. Cette endogamie entre celui-ci et celles-là qui perdure jusqu'à aujourd'hui – certains iront jusqu'à parler de relations incestueuses – trouve largement son origine dans les conditions qui ont entouré la naissance du Fonds monétaire et de la Banque mondiale.

### **C. – LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS**

Bien qu'élaborés séparément, les deux plans sont en accord sur les objectifs à atteindre : stabiliser les taux de change, rétablir la libre convertibilité des monnaies, encourager le développement du commerce mondial et octroyer des financements aux pays en difficultés. Mais ils s'opposent dans deux domaines principaux, le domaine des financements et celui du mode d'ajustement. Nous verrons que ce débat reste d'actualité.

En ce qui concerne les financements, les Britanniques considèrent que le montant prévu dans le projet américain est insuffisant et qu'il risque de provoquer une «pénurie de dollars et bloquer l'expansion du commerce mondial»; à l'inverse, les Américains trouvent que le système de financement

imaginé par Keynes va conduire à un «endettement illimité» des pays dont la balance des paiements est en déficit et que cet endettement risque de mettre en danger la stabilité du système monétaire international.

Quant au mode de financement, le plan Keynes fait porter l'effort d'ajustement sur les pays excédentaires, en les obligeant à accroître leurs importations. À l'inverse, le plan White fait porter l'ajustement sur les pays déficitaires en les forçant à mettre en œuvre des programmes de stabilisation afin de réduire leurs importations.

Pour rapprocher les deux plans, neuf réunions bilatérales ont lieu entre Anglais et Américains à Washington en septembre et octobre 1943. Keynes et White tentent alors de jeter les bases d'un projet commun. Après plusieurs semaines de négociation, les Anglais – qui sont dans une position défavorable, car ils dépendent des États-Unis pour leur armement et le financement de leur effort de guerre – finissent par abandonner le plan de Keynes et par se rallier à celui de White. En échange, les Américains acceptent d'accroître le montant du capital prévu pour le Fonds de stabilisation de 5 à 9 milliards de dollars. Sur cette base, une dizaine de pays alliés sont conviés, en juin 1944, à Atlantic City (New Jersey) afin d'élaborer un rapport d'experts proposant une charte pour cette nouvelle organisation qui a pris son nom définitif, le Fonds monétaire international. C'est cette charte qui sera présentée à la conférence de Bretton-Woods.

L'accord obtenu est un accord américano-britannique. Personne ne s'y trompe. Le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale constituante sur le projet de loi relatif à la création d'un fonds monétaire international et d'une banque internationale pour la reconstruction et le développement, M. Pierre-Olivier Lapie, le relève, le 21 octobre 1945, dans son rapport : *« Ne nions pas ce qui n'est pas niable : l'origine des accords est le compromis entre des points de vue anglais et américains, au regard de la situation d'après-guerre des pays anglo-saxons, d'où l'on s'est orienté par la suite, selon une méthode qui n'est pas nouvelle outre-Manche et outre-Atlantique, à la recherche d'une satisfaction des besoins mondiaux. L'Amérique et l'Angleterre ont cherché à régulariser le monde en fonction d'elles-mêmes. Mais remarquons que la principale objection, on peut même dire la seule campagne vigoureuse qui ait été menée contre les accords l'a été aux États-Unis. Les républicains au Parlement, l'association des banquiers de New-York dans le pays, ont soutenu que les États-Unis*

*prenaient dans l'affaire une responsabilité trop lourde.* » Voilà qui nous renvoie au rapport de la commission Meltzer dont il sera question dans la deuxième partie de notre propos.

### III.- BRETTON-WOODS

À l'origine, les accords de Bretton-Woods ont été synonymes d'espoir : ils devaient permettre la stabilité des changes, favoriser la reconstruction et promouvoir le commerce international. M. Christian Pineau, Rapporteur général de l'Assemblée Nationale constituante, considérait dans son rapport du 22 décembre 1945 sur le projet de loi précité que «(les accords de Bretton-Woods) *constituent le premier essai solide de collaboration économique entre les peuples au lendemain du conflit mondial (...). Pour les peuples appauvris par la guerre, le premier objectif sera de se procurer, aussi rapidement que possible, les crédits dont ils ont besoin pour revivre.* » Le rapporteur pour avis de la commission de la production, M. Jean Palewski, renchérisait : «*L'adhésion aux accords de Bretton-Woods ne peuvent que marquer un point de départ dans la reconstruction d'un monde qui a perdu l'équilibre traditionnel favorisé par les échanges économiques internationaux.* » Au cours des débats sur ce même texte, le 26 décembre 1945, M. Gaston Defferre considérait également que «*c'est parce qu'on ne s'est pas assez occupé d'établir une organisation économique mondiale que la paix fut précaire et que très vite les causes de conflit réapparurent* ».

#### A.- LA DÉFENSE DE LA STABILITÉ DES CHANGES ET L'AIDE À LA RECONSTRUCTION

Le 1er juillet 1944, trois semaines après le débarquement des Alliés sur les plages de Normandie, sept cent trente délégués provenant de quarante-cinq pays se réunissent à Bretton-Woods, dans le New Hampshire, jusqu'au 22 juillet 1944. La conférence est largement dominée par les délégations anglaise et américaine. En effet, les pays d'Europe continentale ne sont représentés que par leurs gouvernements en exil <sup>(9)</sup> ; l'Union soviétique participe à la réunion sans chercher à en influencer le résultat ; l'Allemagne et le Japon ne sont pas représentés puisque la guerre continue ; les pays en développement présents étaient en nombre restreint et se limitaient à l'Inde, la Chine, le Brésil et à d'autres pays d'Amérique latine <sup>(10)</sup>.

---

(9) *La France est représentée par Pierre Mendès-France, au nom du Comité de libération nationale.*

(10) *Les relations des institutions de Bretton-Woods avec certains pays en développement, tels que l'Inde, la Chine ou le Brésil, qui sont membres fondateurs, sont anciennes, ce qui explique en partie le maintien de liens privilégiés avec des États classés aujourd'hui comme pays émergents.*

Harry D. White préside la Commission I consacrée au Fonds monétaire international, puisque c'est l'essentiel de son projet qui y est discuté ; Keynes, pour sa part, préside la Commission II consacrée à la BIRD. La conférence se déroule de façon assez chaotique : Keynes relate que les délégués s'entassaient dans des salles trop petites et mal sonorisées, s'expriment dans un anglais approximatif (aucune traduction n'a été prévue), et les délégués soviétiques ne participent guère aux débats malgré l'importance stratégique de leur pays.

L'essentiel des débats porte sur la répartition des quotes-parts et sur la définition précise des statuts du FMI. En définitive, avec quelques jours de retard, la conférence s'achève par un accord sur une série de résolutions. Les représentants optent largement pour la proposition américaine : un taux de change calé sur le dollar. Les Soviétiques quittent alors la conférence. Les principaux États, à l'exception notable de l'Union soviétique, ont fondé à Bretton-Woods, d'une part la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, et d'autre part, le Fonds monétaire international. La Banque a été fondée pour fournir des prêts à long terme en vue de financer des projets sains de reconstruction ou d'équipement supplémentaire. Le FMI quant à lui avait pour objet l'octroi de crédits internationaux à court terme ainsi que l'organisation concertée des cours des changes.

Le système de Bretton-Woods a été conçu de manière complémentaire. Alors que le Fonds devait traiter les questions de balance des paiements et assurer leur équilibre, la Banque se voyait confier la responsabilité de la reconstruction et du développement. D'une certaine manière, elle aidait les pays à se développer, réduisait la pauvreté dans le monde et accordait des crédits aux pays membres du FMI. Parallèlement, des banques régionales spécialisées ont vu le jour, en Amérique avec la Banque interaméricaine du développement, en Asie avec la Banque asiatique de développement et en Afrique avec la Banque africaine de développement. Celles-ci ont le même objectif de développement économique, dans leur zone.

Les missions des deux institutions ont beaucoup de points communs : elles doivent toutes les deux contribuer au développement des pays rencontrant des difficultés économiques et financières. Le partage des tâches entre le Fonds monétaire et la Banque mondiale sera toujours soumis à certaines incertitudes. Les fonctions d'aide au développement étant partagées, le Fonds ne pourra donc pas prétendre à une responsabilité exclusive et directe dans la croissance à long terme des pays les plus pauvres. De même, il n'a pas

d'influence directe sur les politiques commerciales des pays industrialisés puisque cette fonction est attribuée au *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

## **B.- LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL**

Il faut noter que dans le triptyque prévu en 1944, une organisation mondiale du commerce était prévue. Elle a, dans les faits, été remplacée par une série de réglementations : l'Accord général sur les tarifs et le commerce ou GATT.

Alors que la fin de la guerre approche, le gouvernement américain veut restaurer le plus rapidement possible le libre-échange. Il souhaite, dans ce but, la création d'une organisation internationale puissante capable d'imposer une réduction générale des tarifs douaniers et un démantèlement des mesures protectionnistes. Cette volonté américaine est acceptée par les participants à la conférence de Bretton-Woods qui adoptent une résolution recommandant la création d'une nouvelle organisation internationale, l'Organisation du commerce international, chargée de promouvoir les accords commerciaux. Sur la base de cette résolution, une conférence est organisée en 1947 à La Havane (Cuba) afin d'établir les statuts de ce nouvel organisme. Toutefois, c'est seulement dans les années cinquante qu'un accord est trouvé pour mettre sur pied le GATT, une réunion permanente des parties contractantes dotée d'un secrétariat, dont le but est d'offrir un cadre juridique pour régler les conflits commerciaux et pour mettre en œuvre des cycles réguliers de démantèlement des mesures protectionnistes. Contrairement au Fonds monétaire, à la Banque mondiale et au projet d'Organisation du commerce international, le GATT n'est pas une organisation internationale, car il ne dispose ni de financements, ni de moyens réglementaires. Les missions respectives du GATT et du FMI se recoupent donc peu, en principe : le GATT doit promouvoir les échanges mondiaux par le démantèlement des restrictions tarifaires et non tarifaires ; le FMI doit promouvoir ces échanges par le démantèlement des restrictions aux paiements internationaux et l'établissement de la convertibilité des monnaies. Mais, en pratique, les questions commerciales et monétaires se révéleront interdépendantes.

## **CHAPITRE II**

### **LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

Le Fonds monétaire international (FMI) a été fondé officiellement le 27 décembre 1945, Il compte actuellement cent quatre-vingt-deux États membres. Après une augmentation de 45 % entrée en vigueur le 22 janvier 1999, le total des quotes-parts qui constituent son capital atteint 212 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), soit près de 300 milliards de dollars des États-Unis et 2.039 milliards de francs.

#### **I.- L'ÉVOLUTION DU FONDS**

Le FMI a été créé dans le but de réguler le système monétaire international de changes fixes et de mettre fin aux fréquentes dévaluations compétitives utilisées au cours des années trente. Or, le démantèlement du système monétaire international fondé sur la fixité des taux de change au début des années soixante-dix a modifié de manière fondamentale son rôle, qui demeure cependant essentiel à la stabilité du système monétaire international. Le FMI est devenu un instrument de régulation financière et d'aide aux pays de développement, chargé de permettre à ces pays de surmonter des crises temporaires de financement de leur déficit de la balance des paiements. Son action consiste à prêter de l'argent aux pays connaissant ce type de difficultés, à condition que ceux-ci mettent en œuvre des politiques appropriées pour parvenir à l'équilibre de leur balance des paiements. La limitation de son capital implique que les prêts aient une durée réduite, afin de disposer constamment des financements nécessaires pour venir en aide aux pays en crise.

#### **A.- LES ORIGINES**

Le FMI a été fondé officiellement le 27 décembre 1945, lorsque vingt-neuf pays ont ratifié ses statuts, adoptés à la conférence de Bretton-Woods. Ses activités financières ont débuté le 1<sup>er</sup> mars 1947. Tous les pays établis comme États indépendants et souverains sont invités à adhérer au FMI. Les quarante-cinq nations représentées à Bretton-Woods deviennent ainsi membres en 1945, à l'exception de l'URSS, du Liberia et de la Nouvelle-Zélande, qui ne ratifient pas les accords à cette époque.

Au moment où il s'apprête à entamer ses opérations, le Fonds monétaire dispose d'une mission clairement définie par la conférence de Bretton-Woods : il doit mettre sur pied un nouveau système monétaire international fondé sur la coopération et sur le respect d'un code de conduite. Toutefois, certains observateurs de l'époque, notamment Keynes, soulignent que les diverses contraintes imposées à l'action du Fonds monétaire par ses créateurs risquent d'handicaper sa capacité à répondre aux problèmes économiques mondiaux de l'immédiat après-guerre.

Les animateurs du Fonds espéraient, à l'origine, qu'il procurerait aux investisseurs des différents pays les avantages de l'étalon-or, tout en leur en épargnant les inconvénients. Les taux de change étaient, au départ, conçus comme étant relativement stables bien qu'aient été mises en place des dispositions ne permettant pas le maintien des parités correspondant à une trop nette sous ou surévaluation. Au mécanisme automatique d'antan devaient être substituées des modalités de coopération internationale, les États participant n'étant d'ailleurs plus placés dans la nécessité de procéder, pour stabiliser leurs cours de change, à des ajustements déflationnistes, créateurs de chômage.

Le FMI espérait, par ce même biais, réduire simultanément le besoin de recourir au contrôle direct des importations. Des préoccupations de commerce international étaient, on le voit, présentes dès l'origine de l'activité du Fonds, ce qui interdit de concevoir le débat sur les institutions financières internationales sans envisager l'évolution de l'Organisation mondiale du commerce.

Quel est le mécanisme de base du Fonds ? Normalement, un pays doit payer au jour le jour ses importations sur le produit de ses exportations ou de ses emprunts à long terme. Supposons, toutefois, que ces rentrées soient insuffisantes et que le pays en question ait besoin de se faire ouvrir un crédit à court terme par le Fonds pour couvrir cette charge. Le Fonds va alors accorder des droits d'achat ou de tirage et donc autoriser les autorités du pays en question à acquérir avec leur monnaie nationale une partie du stock de dollars appartenant au Fonds. Après que la balance des paiements du pays se sera redressée, le Fonds attend des autorités de ce pays qu'elles rachètent de l'or ou avec des dollars, ou, lorsqu'ils seront créés, avec des droits de tirage spéciaux (DTS), les sommes de monnaie nationale qu'elles avaient vendues au Fonds pendant une période critique.

## **B.- LE DÉVELOPPEMENT DU FONDS**

### **1.- LE GARDIEN DE LA STABILITE DES CHANGES**

Trois conditions apparaissent nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de tout système monétaire international : une confiance absolue des marchés dans la stabilité de la monnaie étalon, une liquidité monétaire suffisante pour financer l'expansion des échanges extérieurs et une volonté d'entreprendre, en cas de déséquilibre, des programmes d'ajustement, autant d'éléments qui avaient fait défaut au système de l'étalon-or.

Au cours des années 1950 et 1960, fort de ces hypothèses, le FMI prit conscience du fait que la fixité des taux de change qui devait être assurée par le financement à court terme des déficits extérieurs ne pouvait pas fonctionner dans un monde où les coûts et les demandes se modifiaient à un rythme et dans un sens différents d'une région du monde à l'autre et où les spéculateurs pouvaient en toute sûreté faire le pari que les monnaies qui étaient surévaluées allaient être déstabilisées. Malgré cette prise de conscience progressive, le FMI et ses membres les plus importants continuèrent de mener un combat brillant, mais sans espoir, pour faire fonctionner des taux de change stables. De fait, ils continuèrent à défendre l'indéfendable pendant des années, dès lors qu'il devint clair que le dollar des États-Unis, qui avait été la clef de voûte du système de Bretton-Woods, devenait surévalué au cours des années 1960. L'Allemagne, le Japon et les autres pays dotés de monnaies sous-évaluées avaient des excédents de paiement chroniques, tandis que les États-Unis accumulaient les déficits des paiements.

Selon les règles fixées à Bretton-Woods, les pays excédentaires n'avaient que deux possibilités. Ils pouvaient engager une appréciation de leur monnaie, se débarrassant ainsi de leur sous-évaluation et perdant leurs excédents des paiements. Ou alors, si l'appréciation se révélait être une mesure par trop impopulaire, parce qu'elle entraînait chômage et perte de profits dans les industries d'exportation, ils n'avaient d'autres choix que d'accepter des reconnaissances de dettes pour des montants qui augmentaient indéfiniment, contribuant ainsi à une augmentation de leur propre offre monétaire et alimentant leur taux d'inflation.

Au risque d'être entraîné par l'échec du système de Bretton-Woods, le Fonds changea d'orientation et diversifia ses activités.

Le FMI a été créé pour résoudre les problèmes de balance des paiements. Les experts recherchent des théories économiques pour se justifier : le problème du déficit de la balance des paiements est dû pour eux à des causes inflationnistes. Il peut y avoir inflation parce que les taux de change sont trop élevés et la demande intérieure est excédentaire. Une autre explication, fournie par la thèse monétariste, est la trop forte pression exercée par le crédit interne. L'explication avancée par le FMI est un amalgame de ces deux théories. Les solutions sont également un mélange des remèdes préconisés par ces deux théories, et partant de là, sur certains points contradictoires : dévaluation de la monnaie, diminution des dépenses d'État, augmentation des impôts, accroissement du taux d'intérêt interne. Ces mesures sont exigées lorsqu'un pays souhaite emprunter au-delà de son quota. Le système fonctionnera jusqu'aux années soixante-dix. La régulation du système économique mondial fonctionne car les grands agrégats économiques (taux de productivité...) sont à un niveau suffisant.

L'année 1967 inaugure une phase de forte instabilité. Les ajustements des parités vont se succéder en série. Face à l'émergence d'attaques spéculatives, les banques centrales européennes interviennent massivement sur le marché des changes pour défendre le dollar. Elles accumulent de très importants volumes de dollars dans leurs réserves de change, avant de cesser tout achat en 1971. Lorsque la France et la Belgique demandent aux États-Unis la conversion en or de leurs avoirs en dollars, le président Nixon, le 21 août 1971, leur répond en suspendant la libre convertibilité du dollar en or. L'absence de discipline financière des États-Unis, combinée à un dollar surévalué, sonne le glas du régime de Bretton-Woods. **Ce rappel historique peut nous faire penser que le « bon sens » économique fait de dévaluation forcée et de restrictions budgétaires défendu depuis longtemps par le Trésor américain au sein du FMI ne paraît s'appliquer qu'aux pays en développement et que les États-Unis eux-mêmes s'en sont exonérés.**

À cette date, le FMI va devoir justifier son existence dans un monde où sa surveillance sur les changes fixes n'est plus requise. Cette justification va lui être fournie par la crise de la dette des pays en développement qui l'a placé au centre du dispositif international destiné à mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel.

## 2.- LA CRISE DE LA DETTE ET LA PROMOTION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

### a) La fin de la stabilité des changes

Le choc né de la décision américaine est de taille. Pendant deux ans, les vagues-hésitations sont nombreuses. On veut mettre en place un système monétaire avec des zones-cibles. Plusieurs idéologies se mêlent. C'est à cette occasion que James Tobin parle de sa taxe pour la première fois. En 1973, les taux de change deviennent officiellement flexibles. Ce changement est fondamental. La mission du FMI, fondée sur un système de taux de change fixe, est donc censée être terminée.

Certains, à l'exemple de l'économiste américain Robert Aliber, s'interrogent sur l'utilité de maintenir une institution dont le mandat semble avoir disparu : *« Après quelques années, le seul vestige du système géré par le FMI est le FMI lui-même, c'est-à-dire un fonds commun de réserves de change de taille modeste et d'une utilité douteuse étant donné l'accroissement rapide des réserves internationales, et 1.800 fonctionnaires internationaux généreusement rémunérés qui sont chargés de surveiller des règles de jeu qui n'existent plus ».*

Pourtant la crise de 1973 va donner à l'institution l'occasion de réorienter ses activités. L'augmentation des prix du pétrole renforce la hausse des prix mondiaux. C'est une période de stagflation. La nature des problèmes concernant les taux d'intérêt change. Il ne coûtait pas cher d'emprunter : les taux d'intérêt réels sont négatifs ou très faibles. L'argent est abondant, puisque les pétrodollars inondent le marché. De plus, la période de stagnation économique que connaissent les pays développés encourage les banques à trouver d'autres débouchés pour leur argent. Ainsi, les prêts aux pays du Tiers Monde sont très nombreux. On a affaire à un autre type de régulation : le système veut se réguler par les banques privées. Les taux d'intérêt variables sont introduits lorsque les États veulent de nouveaux prêts pour rembourser ceux qu'ils ont précédemment contractés.

Comme les pays en développement importateurs de pétrole figurent parmi les principales victimes de cette crise mondiale, le FMI doit redéfinir ses missions et renforcer fortement son activité d'assistance à leur égard. Il continuera ensuite à consacrer aux pays en développement une partie importante de son action, notamment dans les années quatre-vingt. En effet, en 1980-1982, le

système de régulation mondial change encore. C'est une période où les gouvernements veulent changer les politiques économiques en place pour lutter contre la stagflation. Ils souhaitent stabiliser les prix. Pour cela, ils appliquent une politique monétariste, quelles qu'en soient les conséquences. Le président Reagan veut augmenter les dépenses et diminuer les impôts, comme il l'avait promis lors de sa campagne électorale. Pour cela, il doit attirer les capitaux. Les banques privées se mettent à prêter à des États tels que les États-Unis. En quelques mois, le Tiers Monde voit ses taux d'intérêt réels bondir de 1 % à 24 %. On passe d'une économie d'endettement à une économie avec des prix stables et des taux d'intérêt élevés. Le dollar est devenu une arme commerciale. Le problème de la dette découle de ce processus.

### **b) La naissance des pays pauvres très endettés**

Au milieu des années 1980, M. Julius Nyerere, alors président de la République Unie de Tanzanie, traduisait le coût humain, de la crise de la dette dans cette question abrupte adressée aux créanciers : « *Faut-il vraiment que nous laissions nos enfants mourir de faim pour pouvoir payer nos dettes ?* » En guise de réponse retentit un silence assourdissant. Les multiples accords de rééchelonnement et la réaffirmation régulière de la nécessité d'alléger la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés (PPTE) lors des réunions internationales rappellent que le problème reste d'actualité pour de nombreux pays. L'insolvabilité des pays en développement peut avoir une incidence forte sur l'architecture financière globale qui peut toucher les grands bailleurs de fonds multilatéraux et nécessite une stratégie efficace commune <sup>(11)</sup>.

Dans les années soixante-dix, les pays en développement, notamment ceux d'Amérique latine, avaient bénéficié d'entrées massives de capitaux, et notamment de prêts bancaires. Peu d'observateurs se doutaient alors de la crise qui était sur le point de se déclencher. En effet, la plupart des pays en développement bénéficiaient d'un accroissement régulier des prix des produits de base sur les marchés mondiaux ; les taux d'intérêt étaient en général négatifs en termes réels, en raison de l'attitude accommodante des banques centrales occidentales ; les banques commerciales trouvaient dans des prêts une opportunité de recycler les pétrodollars ; les crédits bancaires allaient financer des projets d'investissement dont on espérait qu'ils s'avéreraient rentables ; enfin, on estimait qu'un État souverain ne pouvait pas faire faillite, par principe.

---

(11) Voir MM. Jean-Yves Moissoner et Marc Raffinot, *Dettes et pauvreté*, Paris, Economica, 1999.

Tout change en 1982. La politique monétaire restrictive conduite par le nouveau président de la Réserve fédérale américaine rend les taux d'intérêt de nouveau positifs en termes réels. Les perspectives de désinflation dépriment les cours mondiaux des produits de base. Les investissements se révèlent dépourvus de perspectives de rendement dans ce nouvel environnement. Enfin, l'économie mondiale enregistre dans les années 1981 et 1982 une récession sans précédent. Le problème de l'endettement s'aggrave et crée une nouvelle catégorie de pays : les pays pauvres et très endettés (PPTE).

Entre 1980 et 1985 l'endettement public des PPTE a doublé <sup>(12)</sup>. Il double une seconde fois entre 1985 et 1990, passant ainsi de 47,7 à 181 milliards de dollars en une seule décennie <sup>(13)</sup>. Ce fort accroissement se poursuit. Cinq ans plus tard, l'encours atteint 202 milliards de dollars. Le ratio dette/produit national brut, indicateur principal de l'endettement, est passé de 60 % à 112 % entre 1980 et 1995. Les PPTE se distinguent des autres pays en développement (PED) par un ratio dette/exportations de biens et services très élevé, et qui a augmenté de 82,3 % en 1975 à 263,3 % en 1985 et à 394,6 % en 1995 <sup>(14)</sup>.

Les PPTE se caractérisent par une forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et par une grande sensibilité vis-à-vis des chocs macroéconomiques. Leurs économies sont fragiles et leurs exportations peu diversifiées. Une diminution des cours mondiaux de leur produit d'exportation et plus généralement une dégradation des termes de l'échange affectent doublement la situation de l'endettement : de manière directe tout d'abord, en raison de la diminution des devises gagnées à l'exportation que cette dégradation implique, mais aussi de manière indirecte, par la diminution des recettes fiscales résultant de la baisse des revenus des exportateurs. Pour l'ensemble des PPTE, sur la base d'un indice 100 pour l'année 1987, les termes de l'échange se sont dégradés de façon importante, passant de 158 en 1980 à 94 en 1992.

La dette des PPTE est marquée par une partie bilatérale importante (58 % contre 39 % pour l'ensemble des PED) ainsi que par une forte diminution de la part privée. Alors que l'endettement privé reste prédominant pour l'ensemble des pays en développement, il est résiduel dans les pays les plus pauvres (autour de 15 % du total). Les créanciers des PPTE sont donc des organismes publics bilatéraux et multilatéraux.

---

(12) *La notion de la dette publique inclut non seulement la dette de l'État et de ses institutions dépendantes mais aussi la dette de débiteurs privés bénéficiant d'une garantie publique.*

(13) *Banque mondiale, Global Development Finance, 1997.*

(14) *Ibidem.*

**STRUCTURE DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS  
ET DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

(en %)

Catégories de pays	Dettes multilatérales	Dettes bilatérales	Dettes privées
Pays pauvres très endettés	27	58	15
Pays en développement	20	39	41

Source : Banque mondiale, 1997.

Les PPTE ont connu cependant une forte augmentation de la part des dons. En pourcentage du produit national brut, elle s'est accrue de 2,01 en 1980 à 7,22 en 1990 et à 5,10 en 1995. Elle est au moins cinq fois supérieure à celle constatée pour toutes les autres catégories de pays <sup>(15)</sup>. Compte tenu du fait que la part concessionnelle de la dette tend à diminuer voire à stagner pendant la même période, on peut en conclure que les créanciers ont préféré augmenter leurs dons plutôt que les financements concessionnels.

La dette des pays les plus endettés et les plus pauvres est clairement distincte de celle des autres catégories de pays. Elle est marquée par une plus longue période de grâce, par un plus grand pourcentage de l'élément don, par un taux d'intérêt plus bas et enfin par une maturité moyenne plus élevée. Malgré un traitement privilégié, il reste que le niveau d'endettement tel qu'il ressort des ratios d'endettement est devenu beaucoup trop élevé. Les traitements qui ont été envisagés jusqu'à présent n'ont pas été à la mesure du surendettement des pays les plus pauvres.

Le montant total de la dette des pays en développement et des pays en transition n'a pratiquement pas changé en 1999 et était estimé à 2.554 milliards de dollars à la fin de l'année, ce qui représente une légère augmentation par rapport à la fin de 1998. La dette à long terme a augmenté de 40 milliards de dollars, tandis que l'endettement à court terme a légèrement baissé et représentait 16 % de la dette totale à la fin de 1999. Dans l'ensemble, le ratio du service de la dette n'a guère changé et s'est situé entre 18 et 19 %. Le ratio « encours total de la dette/exportations » est tombé à 137 % et celui de la dette au produit national brut à moins de 42 %. La dette à court terme représentait 53 % du volume total des réserves de change, contre 59 % à la fin de 1998 et plus de 70 % à la fin de 1997.

La répartition de la dette entre les différentes régions n'a pas changé de 1998 à 1999. L'Asie de l'Est et du Sud représentait 33 % du total, l'Amérique latine 31 % et l'Europe et l'Asie centrale 19 %, tandis que la part de l'Afrique subsaharienne était de 9 % et celle du Moyen-Orient et de l'Afrique du

---

(15) Ibidem.

Nord de 8 %. Le ratio «service de la dette/exportations » était le plus élevé en Amérique latine (près de 35 %), tandis que celui de la dette rapporté aux exportations était le plus élevé en Afrique subsaharienne (225 %).

Bien que la croissance de la dette extérieure des pays en développement et des pays en transition se soit ralentie, nombre de ces pays restent aux prises avec de graves problèmes liés à la dette et à son service. Les problèmes des PPTE, qui ont des causes structurelles, sont loin d'être résolus, et d'autres pays pauvres ont également été affectés par les crises financières et économiques qui se sont produites récemment sur les marchés émergents et ont entraîné des difficultés de paiement pour certains d'entre eux. Nombre de ces marchés naissants qui ont connu des périodes d'instabilité et de crise financières ces dernières années doivent faire face à des difficultés liées à leur dette aussi bien intérieure qu'extérieure qui menacent la viabilité de leur reprise.

D'après les plus récentes estimations des Nations Unies disponibles, l'encours total de la dette extérieure des PPTE a augmenté de près de 4,5 milliards de dollars en 1999, pour atteindre 219 milliards de dollars, et, cette année, le ratio de la dette rapportée aux exportations a représenté 389 %, soit plus du double du ratio pour l'ensemble des pays en développement et beaucoup plus que celui de l'Afrique subsaharienne, y compris les PPTE de la région.

### **c) Vers un nouveau rôle pour le Fonds**

Ces événements permettent au FMI de retrouver un rôle. Il devient, en établissant un rapport de forces, un organisme qui gère la dette du Tiers Monde. Le système ne fonctionne que s'il n'existe qu'un seul prêteur. Le FMI s'y applique : tout argent suivant un circuit autre que privé doit recevoir son aval. Par exemple, la Communauté européenne, vers 1985, prêtait de l'argent aux pays du Tiers Monde. Désormais, elle souhaite que le pays ait passé un accord préalable avec le FMI. La France a dû faire les mêmes concessions. Elle a dû accepter la dévaluation du franc CFA en 1994. Tout un travail de pression politique est sous-jacent à ces changements d'orientation.

Pour accompagner ces évolutions et renforcer son rôle, le Fonds réoriente et affine progressivement sa politique d'ajustement. Alors que dans les dix premières années de fonctionnement, les avis du Fonds sur la façon dont il convenait de redresser les équilibres des paiements n'ont pas dépassé le stade qui consiste à conseiller une diminution de la demande. La croissance et l'emploi ne sont alors vus que comme les résultats de l'expansion du commerce mondial. Petit à petit, cette attitude change et le Fonds va choisir de mettre l'accent sur un ajustement externe durable fondé sur l'inclusion de mesures favorables à la croissance..., ce qui revient à contrôler, voire à décider, l'essentiel des politiques économiques des pays concernés. La dévaluation initiale du taux de change est souvent préconisée dès le début du programme d'ajustement, afin d'accroître les exportations et de réduire les importations, par substitution de la production

nationale aux produits étrangers. Cette mesure tend également à réduire le pouvoir d'achat du revenu national sur les marchés extérieurs et donc à comprimer la demande interne. Elle peut être accompagnée d'une libéralisation des prix intérieurs et par la mobilisation de l'épargne nationale grâce à une politique de taux d'intérêt fort. Ces mesures stimulent l'offre, non sans avoir des effets négatifs sur la demande.

Sous la pression des États-Unis, et en particulier du secrétaire au Trésor, M. James Baker, le Fonds va incorporer, dans ses plans, davantage de mesures favorables à la croissance. Cet approfondissement de la politique du Fonds se traduit notamment par le démantèlement des obstacles structurels à la croissance, la déréglementation des marchés intérieurs et la libéralisation de l'offre productive. La réforme de la fiscalité est encouragée, les dépenses publiques sont réduites, le commerce extérieur est libéralisé, les réglementations sur le marché du travail sont assouplies, les marchés financiers sont restructurés.

### **3.- LA REDUCTION DES RISQUES SYSTEMIQUES ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

#### **a) La réduction des risques systémiques**

Aujourd'hui, les États se régulent eux-mêmes. Le FMI pourrait perdre de nouveau son rôle. Il en a pourtant retrouvé un lors de la crise asiatique. Il faut éviter le risque-système, et non lutter contre la spéculation financière. Néanmoins, la participation du Fonds au Forum de stabilité financière lui donne une place nouvelle dans ce processus. La croissance rapide des marchés des capitaux privés, l'intégration régionale et monétaire plus poussée, l'importance de la solidité du système financier ont fait ressortir l'importance d'une surveillance plus large, couvrant les politiques structurelles. Le FMI s'attache notamment à identifier les difficultés des systèmes bancaires susceptibles d'entraîner de graves déséquilibres macroéconomiques. Ces activités sont menées en concertation avec les autres institutions et instances internationales compétentes que sont notamment la Banque mondiale et le Forum de stabilité financière.

Le Forum, créé en février 1999 par le Groupe des Sept à la suite du rapport «Tietmeyer », commandé en octobre 1998, a pour objectif de mieux identifier et de traiter les vulnérabilités financières internationales les plus importantes. Pour ce faire, le Forum devait constituer une structure légère composée d'experts de haut niveau capables d'identifier les lacunes de la régulation financière internationale et de renforcer la coordination entre organisations internationales, en favorisant le recoupement de la surveillance macroéconomique, à la charge des institutions financières internationales, et la

surveillance microfinancière, à la charge des régulateurs. Le Forum se réunit deux fois par an.

Comme le souligne de manière précise le rapport du Gouvernement, pour aller plus loin, le FMI, en collaboration avec la Banque mondiale, a développé notamment deux outils qui font actuellement l'objet d'expériences-pilotes : les rapports sur l'observation des normes et codes, communément désignés sous leur sigle en anglais «ROSC » (*Reports on the Observance of Standards and Codes*) et les programmes d'évaluation du secteur financier, désignés sous le sigle « FSAP » (*Financial Sector Assessment Program*) dont l'objectif est de déceler les éventuelles vulnérabilités d'un système financier.

### **b) La lutte contre la pauvreté**

En ce qui concerne les pays pauvres, le Fonds s'est fixé deux objectifs : la restauration ou la consolidation des grands équilibres macroéconomiques, et la promotion des réformes structurelles renforçant le potentiel de croissance. Pour ce qui est des pays émergents en crise, trois préoccupations sont au cœur de ses réflexions : stabiliser le taux de change, renforcer les investissements privés et mettre en œuvre des réformes structurelles. Les plans d'ajustement structurel n'ont pas permis aux pays les plus pauvres de sortir de leur situation. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, arguant du fait que la lutte contre la pauvreté n'était pas dans ses statuts, le Fonds considérait que les politiques sociales et la distribution des revenus demeuraient l'affaire des gouvernements. Il soulignait sa «neutralité politique » à cet égard, se contentant de rappeler que la lutte contre la pauvreté passait par la stabilité économique.

De nombreux hommes politiques et économistes ont souligné les effets désastreux des politiques macroéconomiques imposées par le FMI sur les niveaux de vie des pays en voie de développement. La prise en compte de ces critiques a conduit le FMI à mener des politiques d'ajustement «à visage humain », en élargissant la gamme des prêts accordés aux pays en voie de développement. Cet infléchissement de la politique du FMI a conduit celui-ci à s'intéresser davantage aux réformes structurelles et aux conséquences sociales des politiques d'ajustement mises en œuvre dans ces pays.

Sous l'impulsion du directeur général nommé à la tête du FMI en 1986, M. Michel Camdessus, le Fonds va intégrer pour la première fois dans son discours des actions spécifiques de lutte contre la pauvreté. Trois directions étaient tracées. La première consistait à renforcer la protection des groupes les plus pauvres contre l'impact inflationniste des libérations des prix, par exemple au

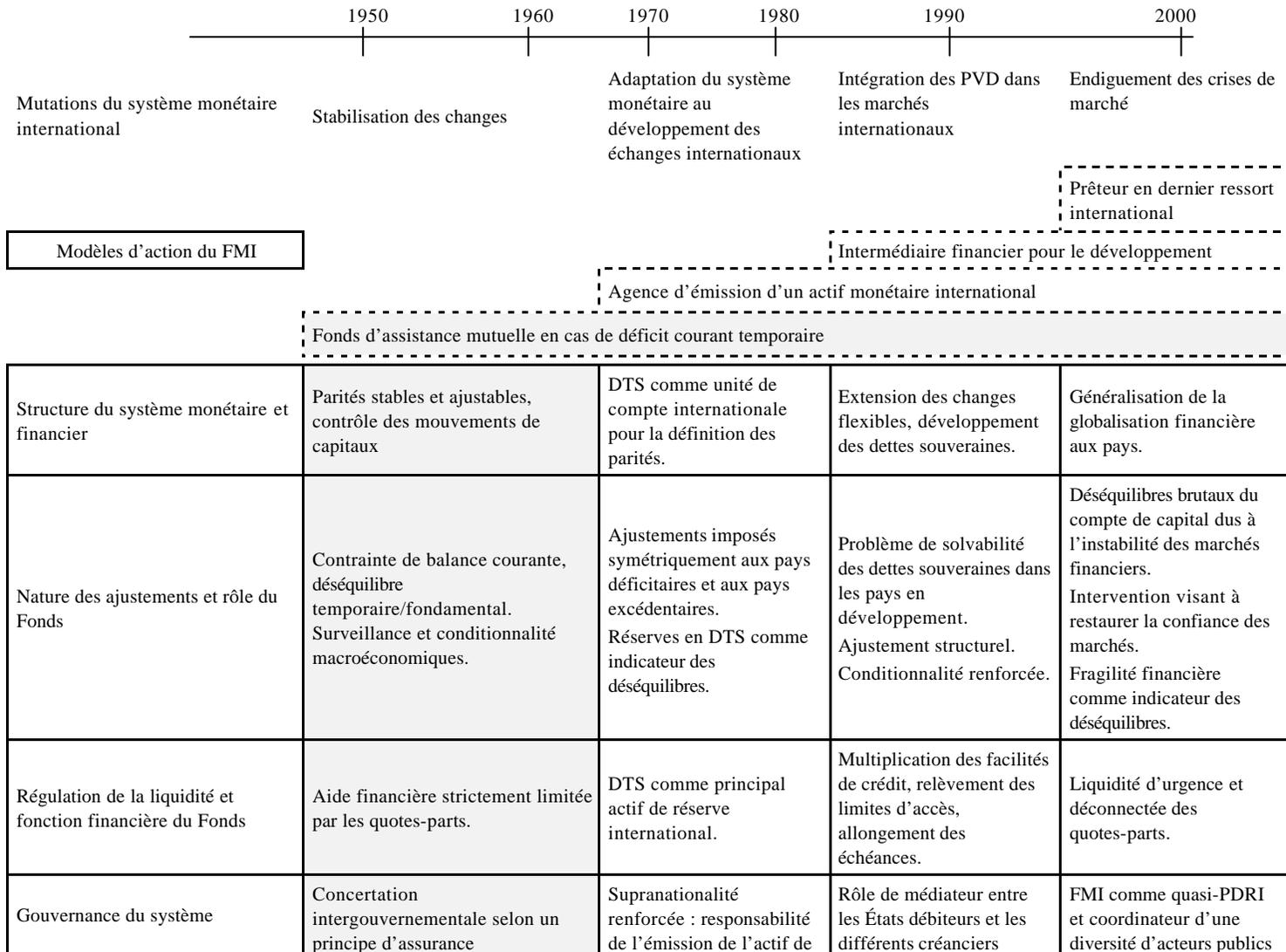
moyen de subventions temporaires ciblées vers des groupes particulièrement vulnérables de la population et financés au moyen d'une fiscalité adoptée. En deuxième lieu, le Fonds a promu le maintien de l'action sociale, telle que les subventions aux consommateurs, les prestations sociales et la sécurité sociale, même lorsque tous les autres postes de dépense publique sont comprimés. En troisième lieu, la mise en place de «filets de protection sociale » a été intégrée dans certains plans d'ajustement afin d'aider les groupes particulièrement affectés par l'ajustement économique. L'affirmation de ces directions s'est accompagnée de discours tendant à instituer une coordination étroite avec la Banque mondiale, les agences spécialisées des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les organismes officiels bilatéraux.

Le comité monétaire et financier international a rappelé, en avril 2000, lors de sa première réunion, que le FMI et la Banque mondiale avaient des rôles complémentaires, mais distincts, à jouer pour aider les pays membres à mettre en place des stratégies de lutte contre la pauvreté. Il a été réaffirmé que la conception des programmes en la matière demeure la responsabilité primordiale de la Banque mondiale et des autres agences de développement et que le FMI conserve un rôle important dans la mise en œuvre de politiques économiques et financières saines dans le cadre de réformes macroéconomiques. En effet, ces réformes demeurent un critère essentiel pour assurer les conditions d'une croissance durable, élément clé d'une réduction de la pauvreté.

Pour mener à bien cette stratégie, le FMI s'est doté en novembre 1999 de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) qui s'est substituée à la facilité d'ajustement structurel renforcée. Pour en bénéficier, le pays membre doit s'engager à mettre en œuvre un programme qui découle du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qu'il a lui-même élaboré en concertation avec la société civile. L'accent est notamment mis sur la bonne gouvernance ainsi que sur la transparence et la qualité de l'allocation des dépenses publiques, qui doivent être clairement orientées vers des utilisations à fort impact en termes de lutte contre la pauvreté. Le thème de la gouvernance recouvre un ensemble de problèmes différenciés. On y retrouve pour ce qui concerne le FMI : le renforcement du contrôle de l'utilisation des ressources prêtées, pour en assurer l'efficacité (et aussi éviter les utilisations frauduleuses) et le renforcement parallèle des sanctions contre les manquements des États membres, notamment en termes de diffusion de données, la lutte contre la corruption (tant dans les pays récipiendaires de l'aide qu'au sein des institutions financières internationales elles-mêmes) et la lutte contre la délinquance financière. Enfin, le FMI a déclaré accorder une attention accrue à l'impact social des programmes d'ajustement qui bénéficient de son appui.

**L'élargissement du champ d'action du FMI l'a amené à interférer avec les compétences de la Banque mondiale, et à faire apparaître ces deux institutions comme concurrentes davantage que comme complémentaires.** La Banque mondiale a en effet considéré que le FMI tendait à mettre en œuvre des conditions qui entrent dans son champ de compétence, sans l'associer à leur définition.

MUTATIONS DU SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET MODÈLES D'ACTION DU FMI



	internationale.	réserve.	(États du Club de Paris, banques internationales).	et privés.
--	-----------------	----------	---	------------

Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales, La lettre du CEPII, n° 194, octobre 2000.

## II.— LE FONDS AUJOURD’HUI

Le FMI compte actuellement cent quatre-vingt-deux États membres. Les deux derniers États ayant adhéré sont le Brunei Darussalam (octobre 1995) et la République de Palao (décembre 1997).

### A.— LES OBJECTIFS ET MISSIONS DU FONDS

Les statuts du FMI comportent trente-et-un articles qui définissent ses objectifs et les règles de son fonctionnement. Le FMI est une institution permanente chargée de maintenir un fonctionnement harmonieux du système monétaire international. Pour cela, il doit favoriser les échanges d’information entre les pays membres, encourager la concertation entre les responsables monétaires et mettre sur pied des mécanismes de coopération internationale afin d’empêcher les actions unilatérales. Ce «code de conduite» que le FMI doit faire respecter n’est pas une fin en soi. Il vise avant tout à contribuer à l’expansion du commerce international et donc à créer des emplois dans les pays membres. Plus spécifiquement, le Fonds doit contribuer à la mise en place d’un système de *parités fixes* et au rétablissement de la *libre convertibilité* des monnaies pour les opérations courantes.

Selon l’article Premier de ses statuts, le FMI a été créé en vue d’encourager la coopération monétaire internationale, de faciliter l’expansion et l’accroissement harmonieux du commerce mondial, de promouvoir la stabilité des changes, d’aider à établir un système multilatéral de règlement, de mettre temporairement, moyennant des garanties adéquates, ses ressources générales à la disposition des États membres qui font face à des difficultés de balance des paiements et de contribuer ainsi à abréger et à réduire l’ampleur des déséquilibres des balances des paiements des États membres

Sur ce fondement, le Fonds assure trois types de missions principales : la surveillance, l’aide financière et l’assistance technique. Récemment, comme on l’a vu *supra*, le Fonds s’est attaché à développer une mission spécifique d’aide aux pays les plus pauvres.

## **1.- LA SURVEILLANCE**

Dans le monde intégré d'aujourd'hui, où l'évolution économique d'un pays et les décisions qu'il prend peuvent en affecter beaucoup d'autres, il apparaît utile de disposer d'un mécanisme permettant d'assurer le suivi des politiques économiques nationales. Aux termes de ses statuts, le FMI a pour mandat d'exercer une surveillance sur la politique de change de ses États membres afin de contrôler le système monétaire international et d'en assurer le bon fonctionnement. À cet effet, il détermine si la politique et l'évolution économiques de chaque pays membre sont de nature à favoriser une croissance durable et à assurer la stabilité interne et externe. Ce faisant, il cherche à offrir un système de prévention capable de signaler les dangers qui se profilent à l'horizon et de définir les mesures de précaution nécessaires.

La surveillance exercée par le FMI consiste donc à évaluer les politiques de change de ses membres dans le cadre d'une analyse approfondie de la situation économique globale et des politiques menées par chacun d'entre eux.

### **a) Les mécanismes d'origine**

À l'origine, les pays qui ratifient les statuts du Fonds s'engagent à ne pas effectuer de dévaluations compétitives et à tout mettre en œuvre pour garantir la stabilité de leurs monnaies. Les articles IV et XX des statuts (dans leur version de 1945) stipulent que tous les pays membres déclarent officiellement au FMI une parité centrale pour leurs monnaies. Ces parités doivent être exprimées en or, mais elles sont en pratique le plus souvent en dollars. Le dollar devient, de fait, l'étalon du système car c'est la seule monnaie totalement convertible en or à un cours fixe.

Les parités doivent être communiquées au Fonds monétaire dans les trente jours qui suivent le début de ses opérations, sauf pour les pays ayant été occupés par les forces ennemies pendant la guerre. Une fois les parités déclarées, les États membres doivent maintenir le cours de leurs monnaies à l'intérieur d'une marge de fluctuation limitée à plus ou moins 1% autour de la parité centrale officielle. Mais la stabilité des changes n'est pas vue, dans les statuts du FMI, comme le synonyme d'une rigidité irrévocable ; le système originel envisagé est un régime de changes fixes, mais ajustables en cas de déséquilibre économique fondamental.

Les pays membres peuvent modifier leurs parités officielles à leur propre initiative, à condition qu'ils obtiennent l'accord préalable du Fonds monétaire. Un pays membre qui modifierait le cours de sa monnaie sans avoir obtenu l'accord du Fonds monétaire se verrait interdit d'accès aux crédits du Fonds dans les années suivantes, voire de sanctions plus sévères comme l'obligation de retrait de l'institution.

### **b) Une surveillance renforcée**

Chaque État membre est dans l'obligation de se soumettre à une « consultation » annuelle du FMI afin de discuter l'évolution de sa politique économique. Un deuxième devoir est imposé par les statuts du Fonds (article VIII) : tous les membres doivent rendre leurs monnaies convertibles pour les opérations courantes. Pour cela, ils s'engagent à éliminer les restrictions à l'achat de devises étrangères par les résidents et les non-résidents pour des opérations courantes, c'est-à-dire pour les opérations portant sur des biens et services. Toutefois, une clause de sauvegarde est prévue (article XIV) afin de permettre aux États membres ayant des difficultés de balance des paiements de maintenir un contrôle des changes pendant une période de cinq ans suivant la création du Fonds, ainsi que pendant les années suivantes s'ils peuvent en justifier la nécessité. Cette clause de sauvegarde a permis aux pays européens de maintenir des restrictions à la convertibilité de leurs monnaies jusqu'en 1961.

Ces dernières années, à la lumière des enseignements des crises mexicaine et asiatique, le FMI a pris plusieurs initiatives pour renforcer l'efficacité de sa surveillance en vue de réduire les chances de voir de telles crises se reproduire. Il a cherché les moyens de mieux repérer les premiers signes de vulnérabilité et de persuader ces pays membres de suivre des politiques conformes à leurs propres intérêts tout en évitant de perturber l'économie d'autres pays.

## **2.- L'AIDE FINANCIERE**

Le FMI est une institution fondée sur la coopération, semblable à certains égards à ce que peut être une association de crédit mutuel, dans laquelle les gouvernements des pays membres accordent une aide financière temporaire à tout membre éprouvant des difficultés à payer les biens et services qu'il importe ou à assurer le service de sa dette ; en retour, ce pays convient de réformer ses politiques afin de corriger les problèmes à l'origine de ses difficultés de balance des paiements. En vertu du sixième alinéa de l'article I des statuts, l'aide financière temporaire donne aux pays membres «*la possibilité de corriger les*

*déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ».*

L'aide financière prend la forme de crédits et prêts que le FMI accorde aux pays membres en proie à des difficultés de balance des paiements pour soutenir leurs programmes d'ajustement et de réformes. Au 31 décembre 1999, le FMI avait ainsi des crédits et prêts à recouvrer auprès de 93 pays, pour un montant de 57,5 milliards de DTS, soit environ 75 milliards de dollars répartis comme suit.

**ENCOURS TOTAL DES CRÉDITS ET PRÊTS**  
(au 31 décembre 1999)

<b>Zone géographique</b>	<b>Montant</b> (en milliards de DTS)	<b>Montant</b> (en milliards de francs)
Afrique	6,6	63, 5
Asie	17,9	172 ,2
Europe	17,4	167 ,4
Moyen-Orient	0,7	6,7
Hémisphère occidental	14,9	143 ,3
Monde	57,5	553 ,2

Source : Fonds monétaire international.

### **3.- L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

#### **a) La naissance d'une mission d'assistance technique**

En 1964, en réponse aux demandes de plusieurs pays africains et asiatiques qui venaient d'accéder à l'indépendance et qui avaient besoin d'aide pour mettre en place leur banque centrale et leur ministère des finances, le FMI a commencé à offrir une assistance technique à ses pays membres. À la fin de la décennie, ces activités s'étaient développées rapidement, pour atteindre en 1970 près de 70 années-personnes. Au milieu des années 1980, les effectifs alloués à l'assistance technique avaient pratiquement doublé et, à la fin des années 1980, le FMI a fait une plus large place aux missions d'experts, aux consultations et aux séminaires de formation de courte plutôt que de longue durée. En 1990, les

nombreux pays qui cherchaient à passer d'une économie planifiée à une économie de marché ont eux aussi fait appel aux moyens d'assistance technique du FMI. Ce dernier a en outre déployé, ces dernières années, de gros efforts coordonnés pour fournir rapidement des conseils économiques et opérationnels aux pays qui ont dû remettre en place des institutions publiques après de graves troubles civils. Aujourd'hui, le FMI fournit à ses pays membres environ 300 années-personnes d'assistance technique par an.

Une déclaration de principe, diffusée en mars 2000, recense les objectifs, la portée et la nature de l'assistance technique assurée par le FMI, le mode d'établissement des priorités, le rôle des autorités recevant l'assistance, la diffusion externe des informations, la gestion interne de l'assistance et le rôle du financement extérieur.

### **b) Le contenu de l'assistance technique**

L'attention accrue portée à la promotion de la bonne gestion des affaires publiques et à la mise en place ou au maintien de conditions propices à une croissance durable et équitable et à la réduction de la pauvreté met en lumière la nécessité de s'attacher à améliorer les capacités institutionnelles et les ressources humaines dont l'État dispose pour gérer efficacement l'économie. L'assistance technique est constituée de l'appui que le FMI met à la disposition de ses membres dans plusieurs domaines :

- conception et mise en œuvre de la politique monétaire et budgétaire ;
- renforcement des institutions, telles que la banque centrale ou le Trésor public ;
- exécution et comptabilisation des transactions avec le FMI ;
- collecte et amélioration des données statistiques ;
- et formation de fonctionnaires à l'Institut du FMI et, en coopération avec d'autres organisations financières internationales, à l'Institut multilatéral de Vienne, à l'Institut régional de formation de Singapour, au Programme régional de formation du Moyen-Orient et à l'Institut multilatéral d'Afrique.

## **B. – LE FINANCEMENT DU FONDS**

Le FMI tire la majeure partie de ses ressources des souscriptions, les «quotes-parts», des pays membres, lesquelles reflètent la taille relative de chaque membre dans l'économie mondiale. Ce sont en quelque sorte les «fonds propres» de l'institution. La quote-part d'un membre détermine le montant maximum de ressources financières qu'il doit verser au FMI, le nombre de voix dont il dispose dans le processus décisionnel de l'institution, la fraction des allocations de droits de tirage spéciaux (DTS) qui lui est attribuée et enfin, l'aide financière qu'il peut prétendre recevoir de l'institution. Cet ensemble est inscrit sur le compte général du Fonds monétaire.

## LES RESSOURCES DU COMPTE GÉNÉRAL DU FMI

(en milliards de DTS)

Ressources	1998	1999	mars 2000	avril 2000
Ressources totales	165,1	214,2	214,6	214,4
<u>Moins</u> : ressources non utilisables	111,5	119,3	119,9	106,2
<u>Égalent</u> : ressources utilisables	53,6	94,9	102,7	108,2
A. ressources utilisables non engagées nettes	19,5	63,0	68,1	74,8
B. engagements liquides	60,6	54,8	54,3	48,8
Ratio de liquidité, soit A/B (en %)	32,2	115,0	125,3	153,1

Source : Fonds monétaire international, Rapport annuel, 2000.

Les **ressources totales** sont principalement constituées par les avoirs en monnaies des pays membres. Elles comprennent également les avoirs du FMI en DTS et en or, ainsi que les « autres avoirs », c'est-à-dire des actifs divers tels que des immeubles, par exemple. Les **ressources non utilisables** correspondent aux avoirs en or<sup>(16)</sup> et en monnaies faibles. Les **ressources utilisables** représentent les avoirs en monnaie des pays membres dont les positions de la balance des paiements et de réserve sont fortes ainsi que les avoirs en DTS. Les **ressources utilisables non engagées nettes** sont disponibles pour financer des programmes, tandis que les **engagements liquides** sont constitués à titre principal des positions des pays membres dans la tranche de réserve, qui peuvent être tirées immédiatement et sans condition par les pays membres, et du montant des éventuels emprunts à rembourser par le FMI, par exemple au titre des accords d'emprunt, qu'il s'agisse des accords généraux ou des nouveaux accords. Le **ratio de liquidité** est le rapport entre ressources utilisables non engagées nettes et engagements liquides.

À côté du compte général, il existe plusieurs comptes fiduciaires dont le financement est assuré à la fois par des contributions du Fonds et par des contributions bilatérales. C'est le cas notamment pour le financement de la nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

## 1.- LES QUOTES-PARTS ET LES DROITS DE TIRAGE SPECIAUX

## a) La répartition et le montant des quotes-parts

Chaque État membre du Fonds se voit attribuer une quote-part ou quota, élément essentiel dans la participation à la vie de l'institution car il sert à déterminer le montant de la souscription à verser, l'importance des droits de vote, et enfin les droits de tirage sur les ressources financières du Fonds. La quote-part

(16) Vendre de l'or nécessite une majorité de 85 % du total des voix au conseil d'administration.

est donc déterminante pour la position de chaque État membre dans l'institution : elle détermine son influence sur les décisions et établit le montant de crédits qu'il peut obtenir.

Une formule de calcul est mise au point à Bretton-Woods afin de fixer les quotes-parts au prorata des caractéristiques économiques de chaque État membre. La formule adoptée alors combine les statistiques suivantes : 2 % du revenu national de chaque pays en 1940 ; 5 % de ses avoirs en or et en dollars au 1<sup>er</sup> juillet 1943 ; 10 % de la variation maximale des exportations annuelles entre 1934 et 1938 ; 10 % de la moyenne des importations annuelles pendant cette même période. Dans la pratique, toutefois les États membres mettent régulièrement en avant des arguments techniques pour demander que ce type de formule statistique ne soit pas appliqué mécaniquement et qu'une certaine interprétation politique entre en jeu dans le classement.

Les membres règlent 25 % de leur quote-part en avoirs de réserve internationaux, c'est-à-dire une devise reconnue à l'échelle internationale (le dollar des États-Unis, l'euro, le yen ou la livre sterling) ou des DTS. Le solde est payé en monnaie nationale, soit en espèces, soit en titres réalisables à vue en avoirs de réserve du pays membre.

**PART DES DIFFÉRENTS PAYS OU GROUPES DE PAYS DANS LE CAPITAL DU FMI**

(en pourcentage du total)

<b>Pays</b>	<b>1945</b>	<b>1960</b>	<b>1979</b>	<b>1981</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>2000</b>
<i>Pays industrialisés</i>	67,5	68,9	64,3	60,0	62,2	61,1	63,7
<i>dont :</i>							
États-Unis	32,0	25,2	21,1	20,0	19,9	18,3	17,7
Japon	–	3,2	3,8	4,0	4,7	5,7	6,3
Allemagne	–	4,9	5,1	5,1	6,0	5,7	6,2
France	5,9	4,9	4,8	4,6	4,9	5,1	5,1
Royaume-Uni	15,3	12,0	8,9	7,0	6,9	5,1	5,1
<i>Pays pétroliers</i>	1,4	3,7	5,1	9,3	10,8	10,3	7
<i>dont : Arabie Saoudite</i>	–	0,4	1,5	3,5	3,5	3,5	3,3
<i>Pays en développement et en transition :</i>	31,1	27,4	30,6	30,7	26,9	28,6	29,3
<i>dont :</i>							
Russie	–	–	–	–	–	3,0	2,8
Chine	7,2	–	–	3,0	2,6	2,3	2,2
Inde	5,0	4,1	2,9	2,8	2,4	2,1	2,0
Brésil	2,0	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>						

*NB : La pondération des droits de vote diffère légèrement de celle des quotes-parts. En effet, un minimum de droit de vote est attribué à tous les pays, même les plus petits, afin de respecter un minimum de représentation pour chaque membre.*

*Source : Statistiques financières internationales du Fonds monétaire international.*

Statutairement, le conseil d'administration du FMI procède à une révision des quotes-parts tous les cinq ans afin de vérifier s'il y a lieu de les ajuster pour tenir compte de la croissance de l'économie mondiale, de l'évolution de la situation économique des pays membres, de la demande prévue et du volume disponible de crédits du FMI, ainsi que de la mutation de son rôle dans le système financier international. Une révision générale ne se conclut pas nécessairement par une modification des quotes-parts.

Ainsi, la répartition a été révisée à l'occasion de l'augmentation du montant des quotes-parts. À l'occasion de la huitième révision générale des quotes-parts, le FMI a mis au point cinq « formules de quotes-parts », portant sur diverses grandeurs macroéconomiques, destinées à évaluer plus finement les positions relatives des États dans l'économie mondiale. La huitième, puis la neuvième révision générale des quotes-parts ont pris en compte les résultats obtenus en application de ces formules, afin de corriger le déséquilibre de plus en plus important entre le niveau respectif des quotes-parts des États membres et leur position relative réelle. Cependant, malgré ces ajustements, les quotes-parts calculées à partir de ces formules peuvent rester différentes des quotes-parts effectives.

Par la onzième révision générale des quotes-parts, le conseil des gouverneurs a approuvé, le 30 janvier 1998, une augmentation des quotes-parts de 45 %. La résolution n° 53-2 du conseil des gouverneurs du 30 janvier 1998 précise les conditions d'entrée en vigueur et le montant de la révision, ainsi que les modalités de versement des nouvelles quotes-parts. Au plan formel, l'augmentation des quotes-parts résulte d'une proposition adressée par le Fonds aux États membres, que chacun doit approuver dans des conditions déterminées. Les conditions fixées par la résolution du conseil des gouverneurs découlent de la volonté des instances dirigeantes du Fonds de susciter le maximum d'adhésions à la révision, tout en encadrant son bon achèvement dans des délais assez stricts, afin que la reconstitution des ressources du Fonds ne soit pas excessivement étalée dans le temps.

Collectivement, aucune augmentation des quotes-parts ne peut prendre effet avant que les États membres ayant notifié au Fonds leur consentement à cette augmentation ne représentent au total 85 % des quotes-parts déterminées à la date du 23 décembre 1997. Individuellement, l'augmentation de la quote-part d'un État membre ne peut prendre effet que si trois conditions sont cumulativement réunies : l'État membre a dû notifier son consentement au FMI au plus tard le 29 janvier 1999, étant entendu que le

conseil d'administration du Fonds pouvait proroger ce délai s'il le jugeait nécessaire ; l'État membre devait avoir versé intégralement le montant de sa quote-part dans les trente jours qui suivaient la plus éloignée de la date à laquelle il aura notifié son consentement au FMI ou de la date à laquelle le FMI aura constaté que les États ayant consenti à l'augmentation représentent 85 % du total des quotes-parts ; enfin, l'État membre ne doit présenter envers le compte de ressources générales aucun impayé au titre des rachats, commissions ou prélèvements divers dus au Fonds du fait de l'utilisation de ses ressources.

Par suite de ce relèvement qui a pris effet le 22 janvier 1999, le total des quotes-parts versées au FMI atteint 212 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), soit près de 300 milliards de dollars des États-Unis ou encore 2.039 milliards de francs.

**LES RÉVISIONS DE QUOTES-PARTS DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

<b>Révision</b>	<b>Décision</b>	<b>Entrée en vigueur</b>	<b>Augmentation</b>	<b>Modalités</b>
1 <sup>ère</sup> quinquennale	1950	–	0 %	–
2 <sup>ème</sup> quinquennale	1955	–	0 %	–
intermédiaire	février 1959 et avril 1959	avril 1959	50 %	Augmentation générale de 50 %. Augmentation sélective pour le Canada, le Japon, la RFA et 24 pays à faible quote-part.
3 <sup>ème</sup> quinquennale	1960	–	0 %	–
4 <sup>ème</sup> quinquennale	mars 1965	février 1966	30,7 %	Augmentation générale de 25 %. Augmentation sélective pour le Canada, le Japon, la RFA et 13 pays à faible quote-part.
5 <sup>ème</sup> générale	février 1970	octobre 1970	35,4 %	Augmentation générale de 25 %. Augmentation sélective pour 39 pays dont la Belgique, le Canada, la France, l'Italie et le Japon.
6 <sup>ème</sup> générale	mars 1975 et mars 1976	avril 1978	33,6 %	Augmentation sélective par groupes de pays, avec notamment un doublement des quotes-parts des pays exportateurs de pétrole.
7 <sup>ème</sup> générale	décembre 1978	novembre 1980	50,9 %	Augmentation générale de 50 %. Augmentation sélective pour quelques pays.
8 <sup>ème</sup> générale	mars 1983	novembre 1983	47,5 %	40 % de l'augmentation sont répartis en fonction des quotes-parts antérieures. 60 % sont répartis en fonction de quotes-parts calculées.
9 <sup>ème</sup> générale	juin 1990	novembre 1992	50 %	60 % de l'augmentation sont répartis en fonction des quotes-parts antérieures. 40 % sont répartis en fonction de quotes-parts calculées.
10 <sup>ème</sup> générale	1995	–	0 %	–

11 <sup>ème</sup> générale	janvier 1998	janvier 1999 ou au-delà	45 %	75 % de l'augmentation sont répartis en fonction des quotes-parts antérieures. 25 % sont répartis en fonction de quotes-parts calculées.
----------------------------	--------------	----------------------------	------	--

Source : M. Didier Migaud, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998, *Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 1224, 25 novembre 1998.*

Parallèlement à la onzième révision, une modification de la répartition des quotes-parts a été mise en œuvre. La formule mise au point par le conseil d'administration et approuvée par le comité intérimaire est fondée sur les éléments suivants :

- les trois quarts de l'augmentation ont été répartis en fonction de la distribution actuelle des quotes-parts ;
- 15 % de l'augmentation ont été répartis en proportion des «quotes-parts calculées» sur la base des données relatives à l'année 1994, de façon à mieux refléter la position relative des États membres dans l'économie mondiale ;
- 10 % de l'augmentation ont été attribués aux États membres dont les quotes-parts actuelles sont «hors de proportion» avec leur position relative dans l'économie mondiale ; parmi ces 10 %, 1 % a été distribué entre les États membres dont les quotes-parts actuelles sont «très largement hors de proportion» avec leur position économique relative et qui pourraient contribuer à la liquidité du Fonds à moyen terme.

Par ailleurs, les quotes-parts de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni ont fait l'objet d'ajustements spécifiques, qui modifient leur poids relatif dans le total des quotes-parts. La France et le Royaume-Uni se sont accordés sur l'opportunité de disposer de quotes-parts étales, comme cela avait été le cas lors de la neuvième révision. **Les États-Unis sont restés le premier contributeur du Fonds monétaire international**, en disposant de 37.149,3 millions de DTS, soit 17,52 % du total des quotes-parts. Alors que le Japon et l'Allemagne avaient tous deux 8.241,5 millions de DTS, soit 5,64 % des quotes-parts depuis la neuvième révision générale des ressources, le Japon est devenu le deuxième contributeur du FMI, avec 13.312,8 millions de DTS, soit 6,28 % des quotes-parts. L'Allemagne se place au troisième rang, avec 13.008,2 millions de DTS, soit 6,14 % des quotes-parts. **La France et le Royaume-Uni ont conservé leur quatrième rang, avec 10.738,5 millions de DTS, soit 5,07 % des quotes-parts.**

## **b) Les droits de tirage spéciaux**

Les DTS ont été créés par l'assemblée annuelle réunie en 1967 à Rio de Janeiro en vue de fournir des liquidités nécessaires au bon fonctionnement du système monétaire international à une époque où la création de dollars

nécessaires à l'expansion de l'économie mondiale était ressentie comme insuffisante. La création des DTS est le résultat d'un travail de négociation, impliquant surtout la France et les États-Unis. Cette initiative conduit au premier amendement des statuts du Fonds adopté par les pays membres en juillet 1969. Selon l'article XVIII des statuts, « *dans toutes ses décisions relatives aux allocations et aux annulations de DTS, le FMI s'efforcera de répondre au besoin global à long terme, lorsque et dans la mesure où il se fait sentir, d'ajouter aux instruments de réserve existants d'une manière propre à faciliter la réalisation de ses buts et à éviter la stagnation économique et la déflation, aussi bien que l'excès de la demande et l'inflation dans le monde* ».

Le droit de tirage spécial est l'unité de compte officielle du FMI qui consiste en un panier des principales monnaies du monde, chacune de ces monnaies se voyant attribuer un poids donné en fonction de son importance. Un tel panier apparaît moins susceptible de mouvements erratiques. Le panier utilisé avant l'euro comprenait le dollar américain (39 %), le deutschemark (21 %), le yen (18 %), le franc français (11 %) et la livre sterling (11 %). Le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire a amené le FMI à annoncer que le deutschemark et le franc français seraient remplacés, à due proportion, par l'euro à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999. La prochaine revalorisation du panier du DTS aura lieu avant la fin de l'année 2000, et toute modification décidée à cette occasion prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Au 31 mars 2000, 1 DTS équivalait à 1,34687 dollar des États-Unis et à 9,62 francs. Au 8 août 2000, 1 DTS équivalait à 1,30904 dollar.

Le fonctionnement de cet instrument de réserve peut être défini simplement ainsi : le FMI effectue périodiquement des allocations de DTS aux banques centrales afin d'accroître leurs réserves. Les allocations sont réparties proportionnellement aux quotes-parts des États membres. Les avoirs en DTS donnent aux banques centrales le droit d'acheter auprès du FMI, sans condition, des devises « librement utilisables » c'est-à-dire les devises des pays qui enregistrent un surplus de leur balance des paiements. Le pays dont la monnaie est achetée ne peut pas la refuser dans la limite de deux fois l'allocation de DTS qu'il a reçue. En gérant ainsi le stock mondial de DTS, au moyen d'allocations régulières mais aussi de « destructions » éventuelles de DTS, le FMI pense obtenir un rôle de banque centrale mondiale dans la position de gérer les liquidités mondiales et d'éviter à la fois le risque d'inflation et de déflation mondiale.

Au cours de son histoire, le FMI a fait deux allocations générales de DTS étalées sur plusieurs années pour un total de 21,4 milliards de DTS, la première entre 1970 et 1972, la deuxième entre 1978 et le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

En 1998, l'Assemblée Nationale a autorisé un amendement aux statuts du Fonds autorisant une allocation exceptionnelle de DTS. Le 23 septembre 1997, le conseil des gouverneurs avait en effet adopté la résolution n° 52-4 relative à une allocation unique de DTS et proposant d'amender à cet effet les statuts du Fonds. Cette décision a clos des réflexions et des travaux qui s'étaient étendus sur plusieurs années, puisque, dès sa session d'avril 1995, le comité intérimaire, organe consultatif du Fonds, constatait qu'il n'existait pas de base d'accord pour procéder à une nouvelle allocation de DTS, mais demandait au conseil d'administration de continuer ses consultations sur le sujet. La nécessité d'une allocation de DTS « en équité » avait pourtant été reconnue par un grand nombre d'États membres. En effet, depuis 1978, trente-neuf pays ont rejoint le FMI, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale et les États issus de l'ex-URSS, dont aucun n'avait reçu de DTS. De plus, certains États membres du FMI avant 1978 n'avaient pas participé à l'un ou l'autre des deux allocations de DTS. Enfin, certains membres ayant participé aux deux allocations disposaient de montants cumulés d'allocation très nettement inférieurs à leur quote-part, du fait d'une augmentation importante de ces dernières.

L'amendement proposé prendra effet lorsque les trois cinquièmes des pays membres du FMI, totalisant 85 % du total des voix attribuées l'auront entériné. Au 31 juillet 2000, quatre-vingt-huit pays membres totalisant 58,53 % du total des voix avaient marqué leur accord.

Le dispositif retenu par le FMI a consisté à procéder à une allocation différenciée de DTS de façon que chaque État membre dispose d'une allocation cumulée (depuis l'origine) de l'ordre de 29,32 % de sa quote-part. Ceci a contribué à doubler le montant total des DTS alloués par le FMI aux États membres, qui est passé de 21,43 milliards de DTS à 42,87 milliards de DTS. Ainsi, chaque membre « nouveau » du FMI a reçu un montant de DTS équivalent à celui dont disposent les anciens membres ; les pays disposant de très peu de réserves de changes ont bénéficié d'un léger accroissement de celles-ci ; les pays désireux de minimiser le coût de leurs réserves de change – notamment les pays les moins avancés – verraient la charge financière de leurs réserves allégée ; l'encours des réserves mondiales de change a été légèrement déformé au détriment des réserves empruntées et au profit des réserves possédées en propre ; enfin, le supplément de liquidités internationales occasionné par l'émission des nouveaux DTS est resté modéré et n'a pas présenté de risque au regard des facteurs monétaires d'inflation.

Contrairement à l'augmentation des quotes-parts, où chaque État intéressé doit manifester son consentement, l'allocation spéciale de DTS est effectuée par le FMI « par défaut » : tout État qui ne souhaiterait pas en bénéficier devra notifier ce souhait par écrit au Fonds.

Une création de DTS est l'équivalent d'une création de monnaie par une banque centrale : il s'agit d'une créance qui n'est pas en principe remboursée, sauf si le Fonds décide d'annuler les DTS alloués. Le montant des DTS est voté par les membres du FMI, un droit de veto opposé à une telle émission pouvant d'ailleurs être exercé par 15 % des voix. Le montant exact des DTS supplémentaires créés chaque année est fixé par le directeur général du Fonds, après consultation des membres exerçant le droit de vote.

Les DTS créés sont répartis entre les pays membres au prorata de leurs quotes-parts. Lorsqu'ils reçoivent des DTS ces pays peuvent :

- les détenir dans leurs réserves officielles ; dans ce cas, ce supplément de réserves de change n'a aucun impact macroéconomique direct, mais il gonfle les réserves d'un droit automatique à des devises fortes, renforçant ainsi la crédibilité de la monnaie nationale ;
- les échanger contre une monnaie forte<sup>(17)</sup> par simple demande auprès du Fonds, afin de financer un déficit de la balance courante. Dans ce cas, la création de DTS a un impact macroéconomique équivalent à une expansion monétaire nationale : elle stimule la demande mondiale et peut provoquer une accélération de l'inflation si elle intervient à un moment inopportun ;
- régler leurs paiements au Fonds, par exemple pour rembourser des ressources empruntées ou pour payer une partie des augmentations de quotes-parts. La France a ainsi utilisé ses DTS en 1992 pour payer les 25 % de quote-part qui ne pouvaient être payés en monnaie nationale.

### **c) La définition de programmes de transactions financières**

Les États membres qui éprouvent des difficultés de balance des paiements peuvent mobiliser leurs DTS pour acquérir des devises grâce à une « transaction par désignation ». Un autre État membre, désigné par le FMI en fonction de la solidité de sa position extérieure, vend alors sa monnaie à l'État

---

(17) *Seules les monnaies considérées comme « librement utilisables » peuvent être achetées avec des DTS. Le pays dont la monnaie est demandée est obligé de fournir le montant correspondant dans la limite de deux fois la quantité cumulée de DTS qu'il a reçus. En pratique, le dollar est la monnaie le plus souvent demandée.*

solliciteur en recevant ses DTS en règlement. Les États membres sont obligés de répondre à la désignation du FMI dans la limite de trois fois le montant cumulé des DTS alloués. Ce dernier et l'État concerné peuvent, cependant, s'accorder sur des montants supérieurs, sur une base volontaire. Par ailleurs, les États membres peuvent s'échanger librement, de gré à gré, des DTS et des monnaies nationales ou tout autre avoir international de réserve. Alors que les transferts totaux de DTS se limitaient à environ 8 milliards de DTS par an au début des années quatre-vingt, leur montant s'est progressivement élevé jusqu'à la valeur record de 27,4 milliards de DTS en 1996-1997. L'exercice 1997-1998 a confirmé l'intérêt des États membres à utiliser les DTS pour un certain nombre de transactions : 20,3 milliards de DTS ont ainsi été échangés, soit directement entre les États membres, soit entre les États membres et le compte de ressources générales, soit entre les États membres et diverses institutions financières internationales habilitées à détenir des DTS.

Pour organiser ces opérations et les droits de tirage, le conseil d'administration du FMI définit périodiquement un programme de transactions financières dans lequel il :

- désigne les membres qui fourniront les avoirs de réserve que le FMI met à la disposition des emprunteurs pendant une période donnée. À cette fin, il évalue l'aptitude de chaque membre à fournir des avoirs de réserve en fonction d'indicateurs clés de la solidité de la situation économique et financière du pays, notamment l'évolution de sa balance des paiements, le niveau de ses avoirs de réserve internationaux, l'état de ses marchés de capitaux et des changes, et l'importance de ses obligations au titre du service de la dette ;
- estime le volume d'avoirs de réserve à fournir aux membres et à recevoir de ces derniers. Ces transferts correspondent principalement à l'aide financière que le FMI compte accorder, mais comprend les paiements d'intérêts (rémunération) aux créanciers et les frais de dépenses administratives. Les avoirs de réserve reçus proviennent essentiellement du remboursement de l'aide financière accordée précédemment par le FMI, des paiements d'intérêts des emprunteurs et d'autres avoirs fournis par les membres, notamment les souscriptions des quotes-parts ;
- et répartit le montant requis d'avoirs de réserve internationaux entre les membres participant au programme afin d'établir, pour chaque participant, le même ratio commun de créances sur le FMI (positions de réserve) à la quote-part souscrite.

Les liquidités dont dispose le FMI pour apporter une aide financière ne correspondent qu'à une fraction des ressources totales tirées des quotes-parts. En effet, le FMI ne peut inclure dans le programme de transactions financières les membres ayant déjà des emprunts en cours ni d'autres membres dont la balance des paiements est relativement fragile. En outre, il a déjà engagé une partie importante de ses ressources auprès des pays qui bénéficient d'emprunts. Enfin, il doit conserver suffisamment de crédits pour que les membres détenant des créances liquides sur l'institution puissent les échanger contre des avoirs de réserve internationaux dans des délais raisonnables. Par conséquent, les ressources dont dispose le FMI pour consentir des prêts fluctuent de jour en jour.

Dans un souci de transparence, le conseil d'administration a approuvé la publication du plan de transactions financières sur le site Internet du FMI, à l'issue de l'exécution de chaque plan trimestriel.

## **2.- LES EMPRUNTS**

Trois sources permettent au FMI de renforcer ses ressources au-delà des quotes-parts : les accords généraux d'emprunt, les nouveaux accords d'emprunt et l'accord associé avec l'Arabie Saoudite. La combinaison de ces accords permet au FMI, en cas de besoin, d'emprunter jusqu'à 34 milliards de DTS.

### **a) Les accords généraux d'emprunt**

Le FMI peut compléter les ressources tirées des quotes-parts par des emprunts, notamment au titre des accords généraux d'emprunt (AGE) passés en 1962 avec onze pays industrialisés. Ils lui offrent la possibilité d'emprunter des montants spécifiés de monnaies auprès de onze pays industrialisés ou de leurs banques centrales, dans des circonstances précises et à un taux d'intérêt lié à celui du marché. Le montant total des crédits pouvant être mis à la disposition du FMI au titre des AGE est plafonné à 17 milliards de DTS (environ 23 milliards de dollars et 163,5 milliards de francs), auxquels s'ajoutent 1,5 milliard de DTS (14,4 milliards de francs) prévu par l'accord associé avec l'Arabie Saoudite.

Les accords généraux ont été reconduits tous les quatre ou cinq ans, la dernière fois en novembre 1997. Les ressources du FMI ayant été de plus en plus souvent mises à contribution, notamment après les crises financières qui ont vu le jour en Amérique latine au milieu de 1982, les AGE ont été passés en revue en février 1983. Ce réexamen s'est traduit par une augmentation substantielle des lignes de crédit disponibles dans le contexte de ce dispositif, dont le montant est

passé de 6 à 17 milliards de DTS, auxquels se sont ajoutés 1,5 milliard de DTS dans le cadre de l'accord associé avec l'Arabie Saoudite.

Le FMI peut recourir aux AGE pour financer des transactions avec des non-participants, dans des conditions plus strictes qu'avec les participants. Initialement, un taux d'intérêt inférieur à celui du marché pouvait être pratiqué. Dès lors que le montant des AGE a été augmenté, ce taux a été relevé à 100 % du taux d'intérêt du DTS, qui est calculé à partir des taux des instruments financiers de première catégorie des cinq grands pays industrialisés dont les monnaies entrent dans la composition du panier du DTS.

**PARTICIPATION AUX ACCORDS GÉNÉRAUX DE CRÉDITS**  
(après le 26 décembre 1983)

Participants	Montant (en millions de DTS)	Montant (en millions de francs)
États-Unis	4.250	40.885
Deutsche Bundesbank	2.380	22.895,6
Japon	2.125	20.442,5
France	1.700	16.354
Royaume-Uni	1.700	16.354
Italie	1.105	10.630,1
Banque nationale suisse	1.020	9.812,4
Canada	892,5	8.585,9
Pays-Bas	850	8.177
Belgique	595	5.723,9
Sveriges Riksbank	382,5	3.679,7
<b>Total</b>	<b>17.000</b>	<b>163.540</b>
Accord associé avec l'Arabie Saoudite	1.500	14.430

*Source : Fonds monétaire international.*

De quelle manière les accords peuvent-ils être activés ? Une proposition d'appel de fonds présentée par le directeur général du FMI ne peut devenir effective que si les participants aux AGE y consentent. Elle est ensuite examinée par le conseil d'administration.

Les AGE ont été activés dix fois. Ils l'ont été pour la dernière fois en juillet 1998, avec un appel de fonds de 6,3 milliards de DTS (environ 60,6 milliards de francs) dans le contexte du financement d'un accord de crédit

élargi en faveur de la Russie. Sur ce montant, 1,4 milliard de DTS seulement (13,5 milliards de francs) a été effectivement tiré. Avant juillet 1998, les recours les plus récents dataient de 1977, lorsque le FMI avait emprunté pour financer des accords de confirmation en faveur du Royaume-Uni et de l'Italie, et de 1978, pour financer un achat dans la tranche de réserve par les États-Unis. Le dispositif au bénéfice de la Russie été désactivé le 11 mars 1999, date à laquelle le FMI a remboursé l'encours de l'emprunt après l'entrée en vigueur de la onzième révision générale des quotes-parts et le versement de la majeure partie de leur augmentation.

### **b) Les nouveaux accords d'emprunt**

À la suite de la crise mexicaine de décembre 1994 et compte tenu des besoins croissants de ressources face au risque de recrudescence des crises financières, les participants au sommet du Groupe des Sept tenu à Halifax en juin 1995 ont demandé au Groupe des Dix et à d'autres pays ayant une situation financière solide de mettre au point des modalités financières qui permettraient de doubler les ressources dont le FMI pouvait disposer dans le cadre des AGE. Le conseil d'administration du Fonds a ainsi adopté la décision portant création des nouveaux accords d'emprunt le 27 janvier 1997.

Ces nouveaux accords sont entrés en vigueur le 17 novembre 1998 <sup>(18)</sup>. Il s'agit d'un ensemble d'accords de crédits selon lesquels vingt-cinq pays membres et institutions ont convenu de fournir des ressources supplémentaires au FMI pour prévenir ou pallier un dysfonctionnement du système monétaire international ou faire face à une situation exceptionnelle menaçant sa stabilité.

Les NAE ne remplacent pas les AGE, qui restent en vigueur, mais ils constituent désormais le premier et principal recours dans le cas où il serait nécessaire de fournir un complément de ressources au FMI. Le montant total des ressources dont le FMI peut disposer au titre des AGE et des NAE atteint ainsi 34 milliards de DTS (environ 327,1 milliards de francs) pour les deux dispositifs combinés, soit le double des ressources disponibles dans le cadre des seuls accords généraux.

---

(18) *La ratification des NAE par la France avait été autorisée par l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1997 n° 97-1239 du 29 décembre 1997 sans aucun débat réel (cf. séance de l'Assemblée Nationale du 3 décembre 1997 et séance du Sénat du 16 décembre 1997).*

**PARTICIPATION AUX NOUVEAUX ACCORDS DE CRÉDITS**

<b>Participants</b>	<b>Montant (en millions de DTS)</b>	<b>Montant (en millions de francs)</b>
Arabie Saoudite	1.780	17.123,6
Australie	810	7.792,2
Autorité monétaire de Hong-Kong	340	3.270,8
Autriche	412	3.963,4
Banque nationale suisse	1.557	14.978,3
Belgique	967	9.302,5
Canada	1.396	13.429,5
Corée	340	3.270,8
Danemark	371	3.569
Deutsche Bundesbank	3.557	34.218,3
Espagne	672	6.464,6
États-Unis	6.712	64.569,4
Finlande	340	3.270,8
France	2.577	24.800
Italie	1.772	17.046,6
Japon	3.557	34.218,3
Koweït	345	3.318,9
Luxembourg	340	3.270,8
Malaisie	340	3.270,8
Norvège	383	3.684,5
Pays-Bas	1.316	12.659,9
Royaume-Uni	2.577	24.790,7
Singapour	340	3.270,8
Sveriges Riksbank	859	8.263,6
Thaïlande	340	3.270,8
<b>Total</b>	<b>34.000</b>	<b>327.080</b>

Source : Fonds monétaire international.

Les montants engagés par chaque participant sont fonction de leur poids économique relatif, mesuré essentiellement par leur quote-part effective au FMI. Les dispositions seront applicables pendant les cinq années consécutives à la date d'entrée en vigueur de la décision et pourront être reconduites. Les pays membres ou institutions qui ne participent pas encore aux NAE pourront alors y adhérer avec le consentement du FMI et d'un nombre de participants représentant 80 % du total des accords de crédit. Hors ce cas de révision

générale, de nouveaux participants peuvent être acceptés par une décision du conseil d'administration du FMI et avec le consentement d'un nombre de participants représentant 85 % du total des accords de crédit.

L'activation des NAE suit la même procédure que celle des AGE. Elle se fait à l'initiative du directeur général, avec l'accord des participants et par décision du conseil d'administration. À ce jour, les NAE n'ont été activés qu'une seule fois, dans le cadre d'un accord de crédit élargi en faveur du Brésil en décembre 1998, lorsque le FMI a lancé un appel de fonds de 9,1 milliards de DTS (87,5 milliards de francs), sur lequel 2,9 milliards de DTS (27,9 milliards de francs) ont été effectivement tirés. Le dispositif a été désactivé le 11 mars 1999. Tous les prêts ayant été remboursés, ces accords ne sont donc pas actuellement utilisés.

### **3.- SOLDE D'EXPLOITATION, LIQUIDITE ET ARRIERES**

#### **- Le solde d'exploitation**

L'activité du FMI génère un flux de recettes et dépenses dont le solde non distribué aux États membres vient accroître les réserves propres du Fonds. La plus grande partie du revenu d'exploitation du FMI provient des redevances périodiques perçues sur les États membres qui font appel aux ressources du Fonds. Une faible part découle de la perception d'intérêts sur les avoirs en DTS détenus dans le compte des ressources générales – le principal compte utilisé pour les transactions du FMI – et par les charges perçues au titre des achats de devises effectués par les États membres auprès du Fonds. En contrepoint, les dépenses d'exploitation du Fonds résultent de la rémunération de certains avoirs de réserve déposés par les États membres, du paiement d'intérêts sur les ressources empruntées, ainsi que des dépenses administratives courantes.

#### **- La question de la liquidité du Fonds monétaire international**

Au cours des années 1990, la liquidité du Fonds s'est dégradée, en particulier à la fin de la décennie. En 1997-1998, la radiation de six États membres de la liste des États à monnaie forte a réduit le stock de monnaies utilisables de 2,4 milliards de DTS. En revanche, l'inclusion de trois États membres a augmenté ce stock de 3 milliards de DTS. Par ailleurs, les achats de monnaies fortes par les États ayant sollicité un soutien se sont élevés à 20,97 milliards de DTS alors que les rachats de monnaies nationales faibles n'ont atteint que 4,39 milliards de DTS. Les principaux achats ont été le fait de la Corée (11,2 milliards de DTS), de l'Indonésie (2,2 milliards de DTS) et de la Thaïlande (2 milliards de DTS), dans le cadre d'accords de confirmation, ainsi que de la Russie (1,5 milliard de DTS) dans le cadre d'un accord élargi. En

conséquence, le montant des ressources utilisables du FMI s'est établi en très forte diminution entre l'exercice 1996-1997 et l'exercice 1997-1998, en passant de 62,7 milliards de DTS à 47,3 milliards de DTS à la fin du mois d'avril. Pour sa part, le montant net des ressources utilisables s'est établi à 22,6 milliards de DTS au lieu de 43,5 milliards de DTS l'année précédente.

Mais après s'être beaucoup dégradée pendant les années de crises financières en Asie, en Russie et au Brésil, la position de liquidité du Fonds s'est nettement améliorée pendant les exercices 1999 et 2000, grâce à l'augmentation des quotes-parts, mais surtout à la reprise économique qui conduit à une diminution de l'utilisation des crédits du Fonds et à certains remboursements anticipés. Après avoir atteint un niveau record de 60,6 milliards de DTS à la fin de l'exercice 1999, l'encours des crédits du FMI est ainsi tombé à 50,4 milliards de DTS à la fin de l'exercice 2000.

Cette évolution reflète des remboursements programmés ou par anticipation de crédits de montants élevés accordés dans le cadre de programmes de redressement économique en faveur de pays en crise. Ainsi, le Brésil, le Mexique, la Corée et la Russie, qui avaient effectué des tirages importants durant les années de crises financières précédentes, ont remboursé 19,6 milliards de DTS au cours de l'année budgétaire 2000.

Le ratio de liquidité, qui exprime le rapport entre les ressources disponibles pour financer des programmes et les engagements liquides, est passé de 32,2 % (fin 1998) à 115 % (fin 1999) et à 125,3 % fin mars 2000. Cette amélioration traduit la restauration des capacités d'intervention du Fonds indispensables pour lui permettre d'aider ses États membres à faire face à d'éventuels retournements de leur situation économique et financière.

#### – **Le traitement des arriérés**

Comme les autres organisations internationales, le Fonds dispose d'un statut spécial de « créancier privilégié ». Ses ressources ne sont jamais rééchelonnées par le Club de Paris, ni soumises à des exercices de réduction ou d'annulation de dette. En effet, un rééchelonnement ou une réduction de dette profiterait à un des membres, mais au détriment des autres, ce qui serait contradictoire avec le principe d'uniformité de traitement entre tous les membres. Par ailleurs, les ressources propres du Fonds sont de nature monétaire et non budgétaire et ne peuvent donc être renouvelées.

Malgré ce statut, le Fonds a enregistré, depuis le début des années quatre-vingt, une montée des arriérés de remboursement d'un petit groupe de pays. Ces « impayés » nuisent à son fonctionnement, puisque ses statuts lui interdisent, afin de garantir sa solvabilité, de prêter à un pays qui compte des arriérés, lequel ne trouve alors plus d'accès ni au soutien technique ni au concours financier du Fonds et se voit théoriquement privé de crédits bilatéraux et exclu des mécanismes de rééchelonnement de dettes, hors prêts ou dons à caractère humanitaire. Une dizaine de pays se trouvaient dans cette situation en 1992, pour un total d'environ 3,5 milliards de DTS. Les cas les plus graves, en termes de montants et d'ancienneté des arriérés, se situent tous en Afrique : Soudan, Somalie, Liberia, Zaïre et Sierra Leone.

Si le pays concerné a un encours d'impayés relativement faible, s'il est disposé à mettre en œuvre des réformes et s'il dispose d'un soutien financier international, l'élimination des arriérés peut se faire facilement grâce à un prêt accordé par un pays occidental. Les États-Unis ont ainsi aidé le Panama à régulariser sa situation en 1992 après leur intervention militaire dans ce pays.

Conçue pour résoudre le problème des impayés prolongés envers le FMI, la stratégie de coopération renforcée, en vigueur depuis mai 1990, est destinée à aider les pays membres à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et structurelles requises pour résoudre durablement leurs problèmes de balance des paiements et d'arriérés. Elle constitue aussi un cadre dans lequel les pays en situation d'arriérés peuvent établir des bases solides dans la mise en œuvre de leurs politiques et le paiement de leurs obligations au FMI. Une mise en œuvre satisfaisante de ce cadre constitue par ailleurs un atout pour la mobilisation des financements bilatéraux et multilatéraux nécessaires pour soutenir les efforts d'ajustement et apurer leurs arriérés, tant vis-à-vis du Fonds que d'autres créanciers.

Créé en 1990, le programme d'accumulation de droits permet aux pays membres éligibles (limités aux onze pays qui avaient des arriérés de longue date envers le FMI à la fin de 1989) qui l'ont correctement mis en œuvre pendant une durée déterminée (environ trois ans) de gagner progressivement un certain montant de « droits » à tirage sur le FMI. À l'issue du programme sous surveillance du Fonds, un prêt-relais peut permettre au pays concerné de rembourser ses arriérés dus au FMI et de conclure ensuite un programme « classique ». C'est dans ce cadre que les « droits » acquis pourront être tirés, notamment pour rembourser le prêt-relais.

Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, le pays qui décide de coopérer avec le Fonds pour résoudre son problème d'arriérés, est invité de manière instante à suivre un programme sous sa surveillance, mais sans obtenir de crédits. En contrepartie, et pour éviter que davantage de pays ne se retrouvent dans cette situation, le troisième amendement aux statuts, entré en vigueur en 1992, a introduit la possibilité de suspendre les droits de vote et autres droits pour les membres qui ne s'acquittent pas du remboursement des crédits octroyés par le Fonds. Cette sanction constitue une étape intermédiaire avant l'exclusion, d'ores et déjà prévue par les statuts.

Parmi les onze pays qui pouvaient se prévaloir du programme d'accumulation de droits, trois pays (Liberia, Somalie, Soudan) sont encore en situation d'arriérés. Pour leur permettre de continuer à bénéficier d'un cadre susceptible de les aider à sortir de cette situation et de rendre possible leur accès à l'initiative d'allégement de la dette des pays les plus pauvres, le conseil d'administration a décidé de prolonger la stratégie d'accumulation de droits jusqu'à la fin du mois de juin 2001.

En 1999-2000, le FMI a continué à en appliquer les trois volets, à savoir prévention, collaboration renforcée et mesures correctives, pour empêcher l'apparition de nouveaux arriérés et pour aider les pays en situation d'impayés à sortir de l'impasse. Mais l'encours total des impayés envers le FMI a légèrement augmenté pendant l'année budgétaire 2000, passant de 2,30 milliards de DTS à la fin avril 1999 à 2,32 milliards de DTS un an plus tard.

Toutes ces obligations impayées l'étaient depuis six mois ou plus. Aucun nouveau cas d'arriérés prolongés n'est apparu en 1999/2000 et aucun des cas existants n'a été apuré. Sept pays restent en situation d'arriérés prolongés, à savoir la République démocratique du Congo, le Liberia, la Somalie, le Soudan, l'Irak, l'Afghanistan et la République fédérale de Yougoslavie. Les quatre premiers, avec près de 94 % du total des impayés, continuent de concentrer l'essentiel des obligations impayées. Au 30 avril 2000, ces quatre pays étaient sous sanctions et donc inéligibles à l'accès aux ressources générales du FMI, en vertu de l'article XXVI, section 2 a, des statuts.

#### 4.- LES FONDS FIDUCIAIRES

Le FMI gère séparément le produit de la vente de ses stocks d'or ainsi que les ressources sous la forme de prêts ou de dons qui lui sont remises, en sa qualité de fiduciaire, par des pays membres pour venir en aide aux pays membres à faible revenu. Ces ressources servent à financer des prêts concessionnels, ou portant un faible taux d'intérêt, au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)<sup>(19)</sup>, ou encore des dons accordés aux pays membres admissibles en vertu de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) afin d'alléger le fardeau de leur dette extérieure.

Les ressources de la FRPC (prêts et bonifications d'intérêt) sont financées partiellement sur des ressources du FMI transférées dans les comptes de la fiducie, mais surtout par des contributions bilatérales aux comptes de prêts et de subventions. Quant au fonds fiduciaire FRPC-PPTE, divisé en trois comptes – sous-compte FRPC-PPTE, le sous-compte PPTE et le sous-compte FRPC<sup>(20)</sup> –, créé en février 1997, il doit permettre, d'une part, d'accorder des ressources financières aux pays admissibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et, d'autre part, de bonifier les taux d'intérêt des prêts de la FRPC dite « intérimaire », qui doit couvrir la période 2001-2004, au-delà de laquelle le recyclage des ressources accumulées sur le compte de réserve devrait permettre un autofinancement de la fiducie.

À la date du 20 avril 2000, 93 pays se sont engagés à apporter une contribution globale de 1.563,9 millions de DTS, dont 56,3 % à la charge des pays du Groupe des Sept, tandis que le Fonds a lui-même prévu d'y consacrer 2,3 milliards de DTS.

---

(19) Anciennement la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR).

(20) Chaque compte ne soutient qu'un type d'instrument.



## C.– LE FONCTIONNEMENT

### 1.– LES ORGANES DIRIGEANTS

#### a) Les instances de décision

Les organes dirigeants du FMI sont le conseil des gouverneurs, le comité monétaire et financier international et le conseil d'administration. Le FMI n'est pas une institution indépendante, comme le sont certaines banques centrales. Il est dirigé par des représentants des États membres rassemblés au sein des différentes instances de décision.

Au niveau suprême, se trouve le **conseil des gouverneurs**, investi de tous les pouvoirs, composé d'un gouverneur par État membre, généralement le ministre des finances ou le gouverneur de la banque centrale. Il se réunit une fois par an en assemblée générale, en septembre ou octobre, pour examiner les activités du Fonds et adopter de grandes décisions, telles que les révisions des statuts ou l'admission de nouveaux pays membres.

Comme ils ne se réunissent que rarement, les gouverneurs délèguent une grande partie de leurs pouvoirs au **conseil d'administration**. Les vingt-quatre administrateurs siègent en permanence à Washington. Cinq d'entre eux sont nommés directement par leurs pays. Ce sont ceux des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni. La Russie, la Chine et l'Arabie Saoudite ont aussi obtenu d'avoir leur propre administrateur. Tous les autres États membres doivent se rassembler au sein de « circonscriptions », c'est-à-dire de groupes de pays : par exemple, les pays scandinaves sont rassemblés autour d'une même chaise, de même que les pays africains francophones. Le conseil d'administration conduit les affaires courantes relatives à la surveillance des politiques de change, à l'octroi de concours financiers, aux consultations avec des États membres, à l'évolution de la doctrine ou encore aux questions administratives et budgétaires. Les décisions du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration sont prises à la majorité qualifiée.

À la tête du FMI se trouve un directeur général qui dirige les services et préside le conseil d'administration, par lequel il est choisi pour cinq ans. Par convention tacite, le directeur général est un Européen alors que le président de la Banque mondiale est un Américain.

S'agissant des **prises de décision**, contrairement au principe « un pays, une voix » appliqué aux Nations unies, les États membres du Fonds ont des

droits de vote différents : ils se voient attribuer un minimum de 250 droits de vote auxquels vient s'ajouter une voix supplémentaire pour chaque tranche de 100.000 DTS de quote-part versée. Des votes formels ont rarement lieu, car la plupart des décisions sont prises sur la base d'un consensus. Toutefois, lorsqu'il est impossible de dégager un consensus, les décisions sont prises sur la base d'un vote des administrateurs ou des gouverneurs. Dans ce cas, c'est une règle de majorité simple qui s'applique à la plupart des décisions, c'est-à-dire 50 % des droits de vote. Une règle de majorité qualifiée de 70 % des votes s'applique à certaines décisions importantes, notamment pour ce qui concerne les commissions liées aux crédits du Fonds et la rémunération des avoirs en DTS. Enfin, une majorité de 85 % des votes est requise pour les décisions qui engagent l'avenir du Fonds, telles que les changements des quotes-parts, les allocations de DTS ou les ventes d'or. Dans ce cas, certains pays ou groupes de pays peuvent, de fait, exercer un droit de veto.

**RÉPARTITION DES DROITS DE VOTE DES ADMINISTRATEURS**

*(en % du total)*

<b>AU 30 AVRIL 1993</b>			<b>AU 30 AVRIL 2000</b>		
1	États-Unis	17,82	1	États-Unis	17,35
2	Allemagne	5,55	2	Japon	6,22
3	Japon	5,55	3	Allemagne	6,08
4	Royaume-Uni	5,00	4	Belgique *	5,21
5	France	5,00	5	Royaume-Uni	5,02
6	Belgique *	5,00	6	France	5,02
7	Pays-Bas *	4,64	7	Pays-Bas *	4,92
8	Mexique *	4,31	8	Mexique *	4,34
9	Italie *	4,00	9	Italie *	4,23
10	Canada *	3,70	10	Canada *	3,76
11	Islande *	3,47	11	Finlande *	3,76
12	Arabie Saoudite	3,46	12	Australie *	3,38
13	Australie *	3,28	13	Arabie Saoudite	3,27
14	Égypte *	3,10	14	Thaïlande *	3,18
15	Russie	2,91	15	Angola *	3,17
16	Indonésie *	2,70	16	Égypte *	2,99
17	Suisse *	2,71	17	Russie	2,79
18	Iran *	2,65	18	Suisse *	2,66
19	Brésil *	2,61	19	Brésil *	2,49
20	Inde *	2,59	20	Inde *	2,43
21	Zambie *	2,54	21	Iran *	2,42
22	Chine	2,29	22	Chine *	2,20
23	Pérou *	2,15	23	Chili *	2,03
24	Cap-Vert *	1,55	24	Gabon	1,17

\* Administrateurs élus par un groupe de pays.

Source : Fonds monétaire internationale, rapports annuels.

## **b) Les organes consultatifs**

Le comité intérimaire a été créé en 1974. Il est composé de vingt-quatre membres, au niveau des ministres ou des gouverneurs des banques centrales, qui se réunissent deux fois par an, au printemps, fin avril ou début mai, et à l'occasion de l'assemblée générale des gouverneurs, afin de proposer aux gouverneurs des grandes orientations concernant le système monétaire international et le fonctionnement du FMI. Sa taille réduite, par rapport aux cent quatre-vingt-deux membres du conseil des gouverneurs, lui permet en effet d'être un bon forum de discussion. Le deuxième amendement des statuts du Fonds, entré en vigueur en 1978, prévoyait de remplacer le comité intérimaire par un collège permanent. Ce pas a finalement été franchi, grâce à une résolution du conseil des gouverneurs en septembre 1999 qui transforme le comité intérimaire en **comité monétaire et financier international** (CMFI).

La réunion des gouverneurs en format restreint est donc pérennisée afin de donner au FMI les grandes orientations politiques que reflète son communiqué semestriel. Le comité intérimaire n'étant à l'origine mandaté que pour les questions monétaires, le CMFI a vu ses compétences élargies puisqu'il a désormais la légitimité pour traiter des questions financières, par exemple concernant la mise en œuvre des codes et standards économiques et financiers internationaux. Ce comité entretient des liens plus étroits avec les gouvernements. Ceci se traduit notamment par la préparation des réunions au niveau des suppléants, autrement dit par de hauts fonctionnaires des États membres. Ainsi, les orientations politiques des ministres sont mieux reflétées et les gouvernements sont pleinement investis dans le processus d'orientation.

Le CMFI s'est réuni pour la première fois le 16 avril 2000 à Washington, en marge des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Il se réunit, comme le comité intérimaire, deux fois par an en marge des réunions de printemps et des assemblées d'automne.

Un second organisme consultatif, le **comité de développement**, est composé de vingt-quatre membres, ministres ou gouverneurs, chargés de conseiller les gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale sur les questions de transferts de ressources vers les pays en développement. Il se réunit en même temps que le comité monétaire et financier.

## **2.— L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LE PERSONNEL**

Le directeur général du Fonds est désigné par le conseil d'administration. Il est assisté d'un premier directeur général adjoint et de deux directeurs généraux adjoints. L'administration est organisée principalement en départements géographiques et fonctionnels ou ayant des missions d'information et de liaison.

Les six départements géographiques sont divisés en zones Afrique, Asie et Pacifique, Europe I, Europe II, Moyen-Orient et Hémisphère occidental. 75 fonctionnaires de ces départements sont détachés auprès des pays membres en qualité de représentants résidents. Les missions résidentes sont en général composées d'un seul fonctionnaire et ont pour mission de faciliter la communication des conseils du Fonds aux autorités nationales. Elles attirent l'attention du Fonds du pays d'accueil sur d'éventuels dérapages dans l'exécution de la politique économique, prêtent sur place leur concours pour l'exécution des programmes d'ajustement.

Les départements fonctionnels et services spécialisés se répartissent en département des finances publiques, en département de la monnaie et des changes, en département de l'élaboration et de l'examen des politiques, en département des études, en département juridique, en département des statistiques, en département de la trésorerie et en Institut du FMI. S'y ajoutent des services de soutien : le département des ressources humaines, celui du secrétariat et celui de la technologie et des services généraux. Auprès de la direction générale, on trouve le bureau des placements, celui du budget et de la planification et celui de la vérification et de l'inspection internes.

Au 30 avril 2000, le FMI emploie environ 2.297 personnes originaires de 127 pays, dont 693 agents auxiliaires et 1.604 cadres. Son directeur général, M. Horst Köhler, de nationalité allemande, qui a succédé au Français Michel Camdessus. S'ajoutent au personnel permanent 444 contractuels, experts, consultants et autres employés à court terme, rémunérés sur un budget spécial.

## **3.— LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT**

Le budget administratif et le budget d'équipement du FMI s'inscrivent dans le cadre de perspectives budgétaires triennales et à moyen terme, c'est-à-dire à l'horizon de cinq ans. Ces perspectives budgétaires, construites sur un horizon mobile, sont réexaminées tous les ans par le conseil

d'administration. Les dépenses de fonctionnement du Fonds ont fortement augmenté depuis l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

Ces dépenses sont financées par une commission prélevée sur la rémunération des dépôts et sur les intérêts perçus. En effet, le pays qui obtient un crédit est tenu de payer au Fonds une commission d'un montant supérieur au taux d'intérêt sur le DTS. À l'inverse, les États membres qui ont une position créditrice reçoivent une rémunération fixée en-dessous du taux d'intérêt du DTS. La différence entre les commissions reçues et les rémunérations versées procure un revenu positif net au Fonds qui l'utilise pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. Depuis 1987, le Fonds utilise une partie de ces revenus pour constituer des réserves, une forme de provision pour pertes éventuelles. Un fonds de précaution a ainsi été créé, financé à parts égales par une augmentation des commissions reçues et une diminution des rémunérations versées.

Les budgets approuvés le 24 avril 2000 pour l'année 2000-2001 s'élèvent pour le budget administratif à 649,8 millions de dollars, soit une hausse nominale de 11,3 %, et pour le budget d'équipement à 50,6 millions de dollars. L'augmentation du budget administratif résulte en grande partie des dépenses de personnel et notamment du recrutement de 108 experts supplémentaires pour faire face aux nouvelles activités jugées prioritaires par les États membres, à savoir la gestion de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, les programmes du secteur financier et les codes et normes internationaux, et le renforcement de la surveillance et de l'assistance technique.

**ÉVOLUTION DU BUDGET ADMINISTRATIF DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

(en millions de dollars)

Nature des dépenses	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses en personnel, dont :	345,9	346,4	371,2	417,1	451,1
– Salaires	216,4	229,2	249,2	267,7	297,5
– Prestations sociales	99,3	100,2	106,2	126,2	134,8
– Caisse de retraite	30,2	16,9	15,8	23,2	18,8
<b>Niveau des budgets approuvés par le conseil d'administration</b>	<b>490,4</b>	<b>503,7</b>	<b>519,5</b>	<b>585,4</b>	<b>649,8</b>
Part des dépenses de personnel (en %)	70,5	68,8	71,5	71,3	69,4

NB : L'exercice financier du FMI s'étend du 1<sup>er</sup> mai au 30 avril.

*Source : direction du Trésor.*

**RÉPARTITION EN 2000-2001 DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DU  
FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

<b>Activités</b>	<b>Part dans le budget (en %)</b>
Activités de surveillance	23,3
Utilisation des ressources du Fonds (préparation et suivi des programmes)	16,4
Assistance technique	13,8
Congés payés	15,1
Services administratifs	14,3
Supervision et formation	11,9
Relations extérieures	3,4
Activités du conseil d'administration et du comité monétaire et financier international	1,7

Source : Rapport du Gouvernement déposé en vertu de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1999, juillet 2000.

**4.– L'EXIGENCE D'ÉVALUATION ET DE DIALOGUE AVEC LES ACTEURS EXTERIEURS**

Coexistent actuellement trois types d'évaluation au FMI : auto-évaluations périodiques des services, évaluations indépendantes des missions du FMI réalisées par des experts extérieurs, et audits internes. Par ailleurs, la fonction d'évaluation a été renforcée au Fonds dans les années récentes avec la mise en place, en 1996, d'un groupe d'administrateurs en charge de cette activité. Celui-ci, composé de six administrateurs choisis par le conseil d'administration en vue d'assurer une représentation géographique appropriée, a pour mission de lui proposer des thèmes d'évaluation des politiques générales du FMI. C'est dans le cadre du renforcement de l'évaluation des missions du FMI que ce groupe d'administrateurs a proposé la mise en place d'un bureau d'évaluation indépendant. Cette proposition a été acceptée dans son principe par le conseil le 10 avril 2000. Le CMFI a validé cette approche en avril 2000.

Par ailleurs, si le conseil d'administration du FMI a adopté dans les années récentes une série de mesures visant à améliorer la transparence des politiques et des données économiques des pays membres, il ne peut lui-même s'exempter de cette obligation de transparence et a donc approuvé la publication des dernières évaluations réalisées. Il a ainsi publié plusieurs comptes rendus internes de ses activités, complétés par des évaluations externes. En 1997, par

exemple, il a été procédé à une évaluation externe de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), ancien guichet de prêts concessionnels du FMI.

En 1999, cette évaluation a porté sur la surveillance du FMI et sur ses activités de recherche. Le rapport interne du FMI intitulé *Corée, Indonésie et Thaïlande, Première évaluation des programmes appuyés par le FMI*, ainsi que le résumé établi par le président à l'issue des débats du conseil d'administration concernant le rapport, ont été rendus publics. L'évaluation externe des activités de surveillance du FMI réalisée par un groupe d'experts indépendants a fait l'objet d'un rapport qui a été mis à la disposition du public en septembre 1999. Une évaluation externe des études économiques du FMI a conduit à la publication d'un rapport qui a été publié également en septembre 1999.

En concertation avec la Banque mondiale, des consultations se sont tenues avec les organisations non gouvernementales (ONG), des membres de la société civile et le public, dans le contexte d'une évaluation globale de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) ; les observations formulées ont été intégrées à la version révisée annoncée en septembre 1999. Des documents relatifs aux modalités de l'initiative et aux PPTTE ont été rendus publics.

Des informations sur la situation des comptes des pays membres vis-à-vis du FMI sont publiées sur le site Internet de l'institution. Il s'agit de renseignements d'actualité sur la position financière de chaque pays membre à l'égard du FMI. Des renseignements sont publiés régulièrement à partir de la fin du mois d'août, puis mis à jour tous les trois mois, sur les sources de financement des opérations de prêt du FMI.

## **D.- LES INSTRUMENTS DU FONDS**

Les instruments mis en œuvre par le Fonds correspondent aux missions qui lui sont fixées : surveillance, assistance financière, assistance technique, lutte contre la pauvreté.

### **1.- LES MECANISMES DE SURVEILLANCE**

Pour ne pas perdre de son efficacité, la surveillance du FMI doit être constamment adaptée aux réalités mondiales, notamment à l'évolution rapide des marchés financiers internationaux et leur intégration de plus en plus poussée. À cet égard, la crise mexicaine de la fin de 1994 et les crises financières en Asie et dans d'autres pays à marché émergent révèlent l'importance et parfois les défaillances

de la surveillance exercée par le FMI sur les politiques économiques et financières de ses pays membres et ont conduit l'institution à réfléchir aux moyens de rendre cette surveillance plus efficace.

### **a) La surveillance classique**

Le FMI dispose de plusieurs instruments pour s'acquitter de sa mission de surveillance :

- les **consultations bilatérales** au titre de l'article IV des statuts avec les divers pays membres (en 1999-2000, le FMI a effectué 127 consultations au titre de l'article IV). Ces consultations, qui ont lieu normalement tous les ans, portent sur la politique de change ainsi que sur les politiques budgétaire et monétaire du pays membre, l'évolution de sa balance des paiements et de sa dette extérieure, et les effets internationaux et régionaux de ces politiques. Elles visent en outre à déceler les signes de vulnérabilité de l'économie. Elles ne se limitent pas à la dimension macroéconomique mais couvrent tous les aspects qui ont une grande incidence sur les résultats macroéconomiques du pays, ce qui peut inclure, selon le cas, la politique relative au marché du travail ou à l'environnement et la gestion des affaires publiques. Le FMI tient compte des questions relatives aux mouvements de capitaux ainsi qu'aux secteurs financier et bancaire ;
- la **surveillance multilatérale**, exercée deux fois par an. Le rapport sur les *Perspectives de l'économie mondiale*, publié deux fois par an, et le rapport annuel sur l'évolution des marchés internationaux des capitaux offrent l'occasion d'évaluer les effets mondiaux des politiques des pays membres et d'examiner les principaux développements et perspectives concernant le système monétaire international. Par ailleurs, des échanges de vues ont lieu régulièrement avec des institutions économiques régionales, notamment dans le cadre de l'Union économique et monétaire européenne (UEM).

L'exercice le plus important de la surveillance multilatérale est la préparation des *Perspectives de l'économie mondiale* ou *World Economic Outlook* (WEO), document qui présente, chaque printemps et automne, des prévisions économiques mondiales à horizon de deux ans. Il fait le point sur divers sujets transversaux d'actualité et présente la position du Fonds sur la politique économique des principaux États. Les analyses développées dans les *Perspectives de l'économie mondiale* sont largement reprises par les observateurs de l'économie internationale et servent de référence pour de nombreuses réunions internationales et notamment celles du Groupe des Sept.

Ainsi, les recommandations contenues dans les dernières *Perspectives* incitaient les États-Unis à resserrer leur politique monétaire, ce qui entraîné une réaction sur les marchés financiers qui ont renforcé leurs anticipations à la hausse des taux d'intérêt.

Il faut relever également l'intérêt de plus en plus marqué du Fonds monétaire pour des exercices de surveillance régionale. Ainsi, il s'intéresse depuis longtemps à la zone franc et, plus récemment, à la zone euro. L'examen de cette dernière a permis aux Européens de mettre en œuvre un exercice de coordination et de dégager une position commune au conseil d'administration, tant au niveau de la déclaration écrite que des interventions orales en séance, introduites par l'administrateur représentant la présidence de l'euro-11 et complétées par l'observateur de la Banque centrale européenne.

### **b) Une surveillance renforcée**

Au-delà de ces mécanismes de base, le Fonds monétaire a mis en œuvre des mécanismes renforcés :

- Les **accords de précaution**, conclus avec le FMI par des pays qui n'entendent pas avoir recours aux ressources ainsi engagées par l'institution, ont pour effet de signaler que la politique économique du pays a l'aval du FMI et d'inspirer confiance dans cette politique.
- Le **suiti informel des programmes par les services du FMI**, notamment à l'aide du processus normal des consultations au titre de l'article IV, qui est toutefois souvent complété, entre deux consultations, par des missions permettant au pays d'avoir avec les représentants du FMI un dialogue plus intensif sur la base de repères quantitatifs. Cependant, ce suivi informel ne signifie pas que le FMI donne officiellement son aval à la politique économique du pays membre.
- La **surveillance renforcée**, instituée en 1985, qui permet au FMI de suivre de près la situation de pays membres ne faisant pas appel à ses ressources. Cela ne veut pas dire que le FMI donne par là son aval officiel à la politique économique du pays membre.

### **c) Des efforts de transparence**

À plusieurs reprises, le conseil d'administration s'est déclaré, sous la pression de nombreux États et notamment de la France, en faveur d'une plus

grande transparence des politiques et activités de l'institution. Un nombre croissant de pays ont publié les conclusions des services du FMI à l'issue des entretiens relatifs aux consultations au titre de l'article IV.

Depuis 1994, le FMI publie les documents de référence sur l'évolution économique de la plupart des pays membres, diffusant ainsi les informations recueillies et les analyses établies durant les consultations annuelles avec ces pays. Depuis mai 1997, le FMI diffuse les conclusions du conseil d'administration à l'issue des consultations au titre de l'article IV sous forme de notes d'information au public (NIP). Ces trois dernières années, un nombre croissant de pays ont consenti à leur publication. En effet, environ 80 % des pays ont choisi à ce jour de publier leurs notes d'information au public.

La publication des lettres d'intention et des documents-cadres de politique économique (DCPE) et leur affichage sur le site Web du FMI datent de décembre 1997. En avril 1999, le conseil d'administration a décidé d'adopter le principe que les pays membres publient leurs lettres d'intention et les DCPE. Les lettres d'intentions d'environ 80 % des pays membres pour lesquels l'utilisation des ressources du FMI a fait l'objet d'une demande ou d'une revue sont maintenant en voie d'être l'objet de publicité. En juin 1999, le conseil a approuvé un projet expérimental de diffusion volontaire des rapports des services du FMI au titre de l'article IV, dont les résultats seront examinés dans un délai de dix-huit mois. Depuis avril 1999, cinquante-huit pays ont convenu de prendre part à ce programme et quarante pays ont accepté effectivement de divulguer les rapports de consultations au titre de l'article IV les concernant. Les déclarations du président du conseil d'administration publiées dans les notes d'information ou les communiqués de presse ont porté sur plus de soixante-dix demandes ou revues au titre de l'utilisation des ressources du FMI par les pays membres.

Par ailleurs, le FMI a mis en place, en avril 1996, la norme spéciale de diffusion des données (NSDD), qui a pour objectif l'amélioration de la fréquence et du détail de diffusion des données des États membres. Elle s'inscrit dans la politique de promotion de la transparence des politiques publiques nationales en matière monétaire, budgétaire, économique et financière. La NSDD est désormais une norme de référence internationale. Le Groupe des Sept s'appuie sur elle pour promouvoir, notamment auprès des pays émergents, des progrès réels en matière de transparence des politiques publiques. La norme comprend des indicateurs relatifs au secteur réel (comptes nationaux, indice de production industrielle, enquêtes de conjonctures, statistiques d'emploi, de chômage et de salaires, prix à la consommation et prix de vente industriels), au secteur budgétaire (comptes des administrations publiques, opérations du

gouvernement central, dette de l'État), au secteur financier (comptes analytiques du secteur bancaire, comptes analytiques de la banque centrale, taux d'intérêt, indices des cours boursiers), au secteur externe (balance des paiements, réserves internationales, commerce extérieur, position extérieure, taux de change) et à la population.

Un code de bonne conduite, en matière de transparence budgétaire, a été approuvé en 1998 par ses membres, et un second, sur la transparence des politiques monétaires et financières, devrait être concrétisé par les assemblées annuelles d'automne.

Pour améliorer la qualité de la surveillance, le FMI a développé deux outils : les rapports sur l'observation des normes et codes, communément désignés sous leur sigle en anglais «ROSC » (*Reports on the Observance of Standards and Codes*), ou rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC), et les programmes d'évaluation du secteur financier, désignés sous le sigle «FSAP » (*Financial Sector Assessment Program*) dont l'objectif est de déceler les éventuelles vulnérabilités d'un système financier.

Deux groupes de pays, comprenant entre autres le Royaume-Uni et l'Australie, ont déjà participé à l'expérience des RONC, soit sur la base d'une mission de consultation du FMI dans l'esprit de l'article IV, pour la plupart des pays, soit sur la base d'une auto-évaluation, comme pour l'Australie. La France participe à cet exercice avec la troisième série de pays. Le FMI encourage une approche modulaire, en se concentrant dans un premier temps sur les domaines qui constituent le cœur de ses activités (diffusion des données, transparence budgétaire, monétaire, financière et supervision bancaire). Les domaines non prioritaires (règles comptables, d'audit, de régime des faillites, de gestion d'entreprise, de réglementation des titres et des assurances) peuvent faire l'objet de modules supplémentaires.

Le FSAP a été lancé à titre expérimental en mai 1999, conjointement par la Banque mondiale et le Fonds, afin de répondre aux appels de la communauté internationale en faveur d'une coopération internationale plus intense pour réduire la probabilité et/ou la sévérité des crises du secteur financier et la contagion entre pays. Il consiste en une évaluation très complète des systèmes financiers d'un pays qui vise notamment à identifier les vulnérabilités et les risques, constater les besoins d'assistance technique et de développement du secteur, évaluer le respect et la mise en œuvre des normes, codes et bonnes pratiques internationaux et aider à concevoir les politiques appropriées pour remédier aux faiblesses constatées. Des missions composées d'experts du FMI, de la Banque

et des organismes de supervision nationaux sont chargées de mener à bien cet exercice en collaboration avec les autorités des pays concernés. Une attention particulière est portée au respect de la confidentialité des informations échangées, compte tenu des risques de marché liés à cet exercice. Des recommandations sur la stabilité du secteur financier, dit « FSSAs » (*Financial Sector Stability Assessments*) sont présentés au conseil d'administration du Fonds, dans le cadre des discussions « article IV ». Ils se concentrent davantage sur les questions qui présentent un intérêt pour l'activité de surveillance du Fonds. Douze pays se sont portés volontaires à un FSAP pendant la période pilote initiale d'un an. Il a été recherché, dans la mesure du possible, de disposer d'un échantillon assez représentatif de la complexité des systèmes financiers des pays membres ainsi que des différentes régions du monde.

## **2.- LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE FINANCIERE**

### **a) Les principes généraux**

Le FMI fournit un soutien financier général à la balance des paiements d'un pays membre, qui peut s'en servir pour effectuer de multiples paiements internationaux. Ses concours financiers ne sont pas rattachés à une activité ou un projet particulier, contrairement à ceux des banques de développement. Les avoirs de réserve que le pays emprunteur obtient du FMI sont déposés auprès de l'organisme financier qu'il a désigné, traditionnellement sa banque centrale, et il peut les utiliser à son gré au même titre que ses autres réserves internationales. Il est donc impossible de déterminer les emplois précis des ressources du FMI. Grâce à l'aide financière du FMI, le pays bénéficiaire peut imputer provisoirement au paiement de ses importations et à d'autres opérations externes des sommes plus élevées que d'ordinaire.

Le FMI vient en aide à un pays membre emprunteur (sauf au titre de la FRPC) en lui accordant des avoirs de réserve, sous la forme de devises largement acceptées à l'échelle internationale et de DTS, fournis par d'autres membres.

Ainsi, l'emprunteur « achète », au moyen de sa monnaie nationale, des avoirs de réserve du FMI qui proviennent des quotes-parts. Il rembourse ensuite cette aide financière en « rachetant » sa propre monnaie détenue par le FMI au moyen d'avoirs de réserve internationaux. Ces achats et rachats, effectués dans le contexte de l'octroi et du remboursement de l'aide financière,

expliquent pourquoi, sur le plan comptable, le montant global des ressources du FMI demeure stable. Seule la composition des ressources varie.

L'aide financière est habituellement versée par tranches, sous réserve de l'observation par le pays emprunteur de conditions précises en matière de politique économique et financière, les «critères de réalisation» ou «repères», avant chaque décaissement. Ces conditions sont définies avec le pays membre principalement dans le cadre d'accords de confirmation et d'accords au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC). Les membres obtiennent une créance liquide sur le FMI appelée «position de réserve» en contrepartie des avoirs de réserve remis à l'institution. Cette créance est rémunérée au taux d'intérêt du marché et peut être réalisée à vue en avoirs de réserve du FMI. Par conséquent, en fournissant des avoirs de réserve au FMI, un pays membre modifie la composition de ses avoirs de réserve internationaux, qui, initialement sous forme de dollars, se transforment par exemple en créances sur le FMI, plutôt que leur volume global.

Une **lettre d'intention** est nécessaire aux demandes de tirage sur les ressources du Fonds. Cette lettre ou le mémorandum sur les politiques économiques qui l'accompagne décrit le programme économique que le gouvernement entend mettre en œuvre et pour lequel il sollicite un soutien. Ces lettres contiennent des engagements précis des pouvoirs publics concernant les mesures de redressement, dont le Fonds peut vérifier la bonne mise en œuvre.

Les **documents-cadres de politique économique**, qui ne sont utilisés que dans le cadre des facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), servent à annoncer la stratégie économique générale, et notamment les mesures structurelles, que les pouvoirs publics entendent mettre en œuvre. Ils sont rédigés par ces derniers, les missions du Fonds et celles de la Banque mondiale. Leur objectif est de mobiliser les financements extérieurs, y compris des créanciers bilatéraux, sur la base d'une stratégie de développement économique et de réforme structurelle.

Les **critères de réalisation** constituent des objectifs, le plus souvent trimestriels, fixés à partir de projections économiques réalisées conjointement par le gouvernement concerné et les missions du Fonds. Ce sont le plus souvent des limites à l'expansion du crédit, au déficit budgétaire et à l'endettement extérieur, qui sont utilisées pour garantir que le programme des autorités est conforme aux objectifs initiaux et pour signaler la nécessité de mettre en œuvre des mesures correctrices. Leur respect permet l'accès à des ressources du Fonds tandis que leur dépassement provoque l'interruption des déboursements. Ces critères ont eu

tendance à se multiplier, avant de diminuer en nombre à la fin des années quatre-vingt. Ils sont ainsi passés de sept en moyenne par programme entre 1974 et 1984 à près de dix par programme entre 1984 et 1987, avant d'être réduits et d'être assouplis dans leur application dans le temps, puisque le Fonds est passé d'une revue trimestrielle à une revue semestrielle pour les facilités élargies et les FRPC. Le caractère contraignant de certains objectifs a été limité à quelques critères.

## **b) La déclinaison de la conditionnalité**

La conditionnalité est un moyen d'assurer que l'ajustement s'effectue de manière efficace et ordonnée et qu'il bénéficie donc à l'ensemble des États membres du Fonds. De nombreuses politiques régissent l'octroi de l'aide financière par le FMI à ses pays membres et leurs modalités sont définies en fonction de la nature des difficultés de balance des paiements qu'éprouve l'emprunteur. Deux catégories d'intervention du Fonds répondent à deux niveaux de conditionnalité.

### **– Les mécanismes ordinaires**

Pour équilibrer leur balance des paiements, les États membres ont le droit d'acheter auprès du FMI les devises étrangères dont ils ont besoin, en les payant avec leurs propres monnaies. C'est le droit de tirage. Par exemple, un pays en développement qui obtient un droit de tirage sur le Fonds peut acheter des dollars, deutschemark ou francs français, en échange desquels il dépose auprès du Fonds des titres de sa dette publique libellés dans sa monnaie. Au moment du dénouement de l'opération, il rachète sa propre monnaie avec des devises étrangères qu'il doit s'être procuré entre-temps. Ces opérations d'achats sont analogues à l'octroi d'un crédit et à son remboursement ultérieur : l'État qui « achète » (emprunte) des devises étrangères au moyen de sa monnaie paie une « commission » (un intérêt) sur ce tirage, et doit ensuite « racheter » (rembourser) sa monnaie avec de l'or ou des devises fortes sélectionnées par le Fonds. Il lui confère le même fonctionnement qu'un établissement de crédit mutualiste, auprès duquel des membres font des dépôts et obtiennent des crédits, et vis-à-vis duquel ils se retrouvent soit en position créditrice, soit en position débitrice selon l'évolution de leurs besoins de financement.

Ces tirages sur les ressources en devises du Fonds sont soumis à des règles strictes, car ils accroissent les avoirs du FMI en monnaies « faibles » et ils réduisent le montant de devises « fortes » disponibles. Pour éviter que les avoirs en devises fortes ne s'épuisent, les tirages sont soumis à des conditions progressivement plus strictes.

Les règles initiales établissaient qu'une tranche de crédit correspondant à 25 % de la quote-part (appelée alors « tranche-or ») pouvait tirée à tout moment, automatiquement, et sans condition. Après la démonétisation de l'or, cette tranche prendra le nom de « tranche de réserve ». Les tranches suivantes sont divisées en quatre « tranches de crédits égales » chacune à 25 %

de la quote-part. L'achat de la première tranche de crédit requiert la permission du Fonds car elle amène ses avoirs dans une monnaie nationale au-delà de 100 % de la quote-part du pays (les 75 % versés au titre de la quote-part et les 25 % au titre de la tranche de réserve). L'achat des deuxième, troisième et quatrième tranches de crédit, appelées «tranches supérieures de crédit », conduisent les avoirs du Fonds dans une monnaie nationale au-delà de 125 % de la quote-part. Pour tirer sur ces tranches, le pays bénéficiaire doit donc démontrer qu'il met en œuvre des politiques de redressement de sa balance des paiements qui lui permettront de racheter sa monnaie nationale. L'achat des quatre tranches de crédit porte les avoirs du Fonds dans une monnaie nationale à 200 % de la quote-part. Aucun pays ne peut effectuer des achats qui accroissent les avoirs cumulés du Fonds dans sa monnaie au-delà de ce niveau, sauf dérogation explicite. Ces règles initiales relatives aux opérations financières du Fonds, même si elles apparaissent déjà assez compliquées au moment où le Fonds débute ses opérations, seront rendues encore plus complexes dans les années suivantes.

La première facilité, statutaire, porte donc sur la **tranche de réserve**, en vertu de laquelle un État membre peut disposer d'un dépôt de réserves de change auprès du FMI, qui reste immédiatement mobilisable. Un tirage dans la tranche de réserve, limité en pratique à 25 % de la quote-part <sup>(21)</sup>, ne constitue pas un crédit de la part du Fonds et peut être effectué à tout moment, sans condition. En effet, la tranche de réserve peut être assimilée à un dépôt de réserves de change auprès du FMI, qui reste propriété de l'État concerné.

Jusqu'à présent, l'aide a principalement été fournie dans le cadre d'**accords de confirmation**, qui visent à aider les pays à surmonter des difficultés de balance des paiements temporaires ou cycliques et doivent être remboursés dans un délai compris entre trois ans et trois mois et cinq ans. Ces accords de confirmation, créés par le conseil d'administration en 1952, ont permis de jeter les bases de la «conditionnalité » en créant un lien entre tirages supérieurs à 25 % de la quote-part (c'est-à-dire au-delà de la tranche de réserve) et critères macroéconomiques. Les versements s'étalent sur douze à dix-huit mois et ne peuvent excéder le montant de la quote-part. 22,3 milliards de DTS ont été dégagés par le Fonds au titre d'accords de confirmation ou d'accords élargis.

---

(21) *On rappellera en effet que la tranche de réserve d'un État membre est constituée si les avoirs du Fonds dans sa monnaie nationale sont inférieurs à sa quote-part. Or, l'État membre lambda doit verser 25 % de sa quote-part dans une monnaie de réserve international ou en DTS. Les avoirs du Fonds en monnaie nationale sont donc nécessairement inférieurs à la quote-part du pays concerné dans la proportion de 25 % (cette règle ne s'applique qu'aux pays dont la monnaie ne constitue pas une monnaie de réserve internationale).*

Le Fonds accorde aussi un appui au titre du **mécanisme élargi de crédit**, qui a été mis en place en 1974 pour soutenir les pays dont les difficultés de balance des paiements sont surtout dues à des facteurs structurels, et qui peut être remboursé sur une période plus étendue, soit de quatre ans et six mois à dix ans. Les réformes nécessaires peuvent exiger une période d'exécution plus longue et tarder à produire leurs pleins effets.

#### – Les politiques et mécanismes spéciaux

La **facilité de financement compensatoire** et de financement pour imprévus, dans son premier volet, permet d'aider les pays qui ont un besoin de balance des paiements imputable à des facteurs exogènes qui conduisent à une réduction temporaire de leurs recettes d'exportation ou à une augmentation temporaire excessive du coût de leurs importations. Le volet « financement pour imprévus » offrait aux États liés par un accord avec le Fonds la possibilité de maintenir les programmes engagés lorsque survenaient des perturbations extérieures imprévues, sur le marché des matières premières en particulier. Ce dernier volet a été supprimé par le conseil d'administration en janvier 2000.

Par le biais du **mécanisme de financement de stocks régulateurs**, le Fonds pouvait soutenir ses membres qui avaient des besoins de balance des paiements dans l'acquittement de leurs contributions à des stocks régulateurs internationaux. Créé en 1969, ce mécanisme visait à prévenir les difficultés que pouvaient rencontrer les États membres dont les recettes d'exportation étaient vulnérables à une dégradation des prix des matières premières. Concrètement, le FMI contribuait au financement des contributions des pays membres aux différents stocks régulateurs, comme ceux consécutifs aux accords internationaux sur le caoutchouc, le sucre ou l'étain. Les ressources du FMI étaient mobilisables dans la limite de 35 % de la quote-part de l'État intéressé. Aucun tirage n'a été effectué en application de ce mécanisme depuis janvier 1984. Le conseil d'administration a également supprimé cet instrument en janvier 2000.

L'**assistance financière en cas d'urgence** permet de fournir une aide financière aux pays membres qui rencontrent des problèmes de balance des paiements en cas de catastrophe naturelle. Cette aide a été étendue en 1995 aux pays sortant d'un conflit armé international ou de troubles politiques ou sociaux, qui ne peuvent appliquer un programme normal en raison de la désorganisation de leur appareil institutionnel et administratif. Au cours de l'année budgétaire 2000, le FMI a fourni une aide d'urgence pour un montant total de 19,1 millions de DTS à la Guinée-Bissau et à la Sierra Leone.

La **facilité d'ajustement structurel** (FAS), créée en 1986 et disparue depuis, répondait à l'échec relatif des programmes d'ajustement traditionnels dans les pays les plus pauvres. Elle mettait l'accent sur la croissance, la lutte contre la pauvreté, les réformes structurelles et un financement extérieur adapté sur trois ans. La **facilité d'ajustement structurel renforcée** (FASR), créée en 1987, prorogée et élargie en 1994, transformée et renforcée en **facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance** (FRPC) en novembre 1999, déclinait les solutions apportées par le mécanisme élargi de crédit en faveur des pays les plus pauvres de manière plus forte que la **facilité d'ajustement structurel** « simple » (voir *infra* instrument spécifique de lutte contre la pauvreté).

Une **facilité pour ajustement systémique** a été créée en avril 1993 et close en avril 1995 pour la réalisation du premier tirage conclu en application d'un accord avec le Fonds ; ce mécanisme visait à offrir une assistance financière aux États membres engagés dans la transition vers l'économie de marché, notamment pour faire face à l'effondrement de leurs relations commerciales traditionnelles effectuées dans le cadre de l'ex-CAEM ou de la hausse des coûts de l'énergie importée. Le montant des ressources accessibles était égal à 50 % de la quote-part de l'État membre. Les remboursements devaient être effectués de quatre ans et demi à dix ans après chaque tirage.

La **facilité de réserve supplémentaire** (FRS) a été instituée en décembre 1997 dans le cadre du plan de sauvetage financier de la Corée du Sud pour compléter les ressources débloquées au titre des accords de confirmation et des accords élargis et fournir un appui supplémentaire aux pays qui éprouvent des difficultés exceptionnelles de balance des paiements dues à un important besoin de financement à court terme résultant d'une perte soudaine et déstabilisatrice de la confiance du marché, comme cela s'est produit dans les crises qui ont secoué le Mexique en 1995 et l'Asie en 1997. Les remboursements doivent en principe être effectués au cours d'une période comprise entre un an et un an et demi, mais ce délai peut être reporté à deux ans et deux ans et demi. Pour les douze premiers mois suivant la date d'approbation, le taux d'intérêt est fixé à 300 points de base au-dessus du taux des facilités classiques. Ce taux est majoré de 50 points de base à l'issue de cette période et tous les six mois, jusqu'à atteindre 500 points de base. Ces règles de rémunération sont conçues pour inciter le bénéficiaire à procéder à un remboursement rapide.

Les **lignes de crédit préventives (LCP)** ou **lignes de crédits conditionnelles (LCC)** ont été établies en 1999 pour prévenir la propagation d'une crise financière internationale en consentant un financement à court terme à des membres qui mettent en œuvre des politiques économiques saines. Elle peut être accordée avant même toute difficulté de balance des paiements. En contrepartie, elle est conditionnée au respect des normes internationales en matière de transparence et en matière financière. Le montant de la ligne n'est pas limité, mais les engagements doivent se situer dans une fourchette comprise entre trois et cinq fois la quote-part. La période de remboursement des crédits obtenus au titre de cette facilité est la même que pour la FRS.

Le taux d'intérêt appliqué aux concours financiers du FMI correspond au taux d'intérêt versé aux créanciers et prévoit une marge pour financer l'accroissement des réserves du FMI et pour payer les dépenses administratives de l'institution. La rémunération payée aux pays membres créanciers équivaut à une moyenne pondérée des taux d'intérêt du marché appliqués sur les instruments à court terme négociés sur les marchés de la France, de l'Allemagne, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis. Des frais d'intérêt supplémentaires de 300 à 500 points de base sont perçus sur l'aide financière accordée au titre de la FRS et des LCP pour inciter les emprunteurs à rembourser au plus tôt.

Au début de l'année 1999, le Fonds s'est doté d'une **ligne de crédit conditionnelle**, destinée à lutter contre l'instabilité financière, et poursuit ses travaux sur les implications du secteur privé dans la gestion des crises.

Pour mémoire, on peut rappeler la création, à titre temporaire, entre le 15 octobre 1999 et le 31 mars 2000, d'une **facilité « Y2K »** destinée à aider tout pays qui se serait heurté à des difficultés de balance des paiements résultant d'une perte de confiance ou d'autres problèmes liés aux défaillances potentielles ou effectives des systèmes informatiques à l'occasion du passage à l'an 2000. Elle n'a pas été utilisée.

**LES FACILITÉS DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

<b>Facilités</b>	<b>Limites d'accès</b> <i>(en % de la quote-part)</i>	<b>Calendrier des tirages</b>	<b>Échéancier de remboursement</b> <i>(1)</i>	<b>Éligibilité</b>
Accords de confirmation (1952)	Plafond annuel : 68 % Encours maximal : 300 %	Tirages trimestriels	3 et demi à 5 ans	Tous les pays membres qui entreprennent un programme d'ajustement
Mécanisme élargi de crédit (1974)	Plafond annuel : 68 % Encours maximal : 300 %	Tirages trimestriels	4 et demi à 10 ans	Tous les pays membres qui entreprennent un programme d'ajustement
Facilité d'ajustement structurel (1986-1996)	Première année : 15 % Deuxième année : 20 % Troisième année : 15 %	Tirages annuels	5 et demi à 10 ans	Liste de 71 pays à faibles revenus satisfaisant certains critères
Facilité d'ajustement structurel renforcée (1988-1999)	Maximum : 190 % Cas exceptionnel : 255 %	Tirages trimestriels	5 et demi à 10 ans	Liste identique à celle de la FAS
Facilité de financement compensatoire et pour les imprévus (1988-1999) <sup>(2)</sup>	Accès maximal : 95 % Volet compensatoire : 30 % Volet « imprévus » : 30 % Importation de céréales : 15 % Tranche optionnelle : 20 %	Après l'accord du conseil d'administration	3 et demi à 10 ans	En complément d'un accord de confirmation, d'une facilité élargie ou d'une FAS/FASR
Ressources pour la réduction de l'encours et du service de la dette (1989)	Ressources d'appoint de 30 %	Après l'accord du conseil d'administration	3 et demi à 10 ans	En complément d'un accord de confirmation ou d'une facilité élargie
Facilité pour la transformation systémique (1993-1995)	Accès maximal de 50 %	Deux tirages du même montant séparés de 6 à 12 mois	4 et demi à 10 ans	Facilité temporaire accessible jusque la fin de 1994, réservées à certains États membres <sup>(3)</sup>
Facilité de réserve supplémentaire (1997)	—	Tirages annuels	1 an à 2 ans et demi	Pays bénéficiant d'accords de confirmation ou élargis
Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (1999)	Entre 75 % et 125 % de la quote-part	Tirages semestriels	5 ans et demi à 10 ans	—
Lignes de crédit préventive (1999)	Entre 75 % et 125 % de la quote-part	Tirages annuels	1 an à 2 ans et demi	Pays membres préoccupés par les risques de contagion, qui appliquent des politiques qui ne risquent guère de les amener à utiliser les ressources du FMI
Mécanisme de financement compensatoire (2000)	30 % des quotes-parts	Tirages trimestriels	3 ans et quart à 5 ans	—

*(1) Le taux d'intérêt sur les ressources empruntées est le même pour toutes les facilités, à l'exception de la FAS et de la FASR pour lesquelles le taux d'intérêt était de 0,5 % par an.*

- (2) *Le volet « financement pour imprévus » a été supprimé en janvier 2000.*
- (3) *La FTS est un mécanisme destiné à fournir une aide financière aux États membres qui subissent de graves déséquilibres dans leur balance des paiements en raison de la mise en place d'un système de commerce extérieur fondé sur le marché. Ces critères correspondent aux pays membres de l'ancien CAEM et de l'ex-URSS et aux pays qui avaient des liens commerciaux étroits avec eux.*

### **c) Les programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté**

Au centre de la réorganisation du discours du Fonds autour de la lutte contre la pauvreté se trouve un instrument particulier, la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, qui s'inscrit dans un cadre plus large, celui de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

La **facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance** (FRPC), qui a remplacé la facilité d'ajustement structurel renforcée, est destinée aux pays membres à faible revenu qui sont aux prises avec des difficultés persistantes de balance des paiements. La contrepartie est la mise en œuvre d'un programme d'ajustement macroéconomique qui doit conduire à améliorer sa situation de balance des paiements et favoriser la croissance à moyen terme de son économie. Le montant maximal est limité à trois fois la quote-part. Les prêts sont décaissés dans le cadre d'accords triennaux et assujettis au respect de critères de réalisation et à l'achèvement des revues du programme. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt annuel de 0,5 %, avec une période de grâce de cinq ans et demi et une échéance de dix ans. À la fin de l'année budgétaire 2000, quatre-vingts pays à bas revenus répondaient aux critères d'accès pour bénéficier d'une FRPC.

**Les prêts FRPC ne figurent pas dans le compte des ressources générales du FMI**, puisqu'ils ne sont pas financés par les prêts que les Banques centrales consentent au FMI, lorsque celui-ci tire sur les quotes-parts. Ils sont gérés à part, par une fiducie, dont les trois comptes – compte de prêts, compte de bonifications et compte de réserve – sont administrés par le Fonds. Le compte de bonifications finance la différence entre les paiements des intérêts aux pays créanciers, le plus souvent des prêts d'une durée de six mois aux conditions du marché, et le taux de 0,5 % remboursé par le pays débiteur. On rappellera que les ressources de la FRPC (prêts et bonifications d'intérêt) sont financées partiellement sur des ressources du FMI transférées dans les comptes de la fiducie, mais surtout par des contributions bilatérales aux comptes de prêts et de subventions.

La FRPC a pour vocation de soutenir un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) développé par le pays bénéficiaire. Le CSLP, dont les principes directeurs ont été approuvés fin décembre 1999 par le FMI et la Banque mondiale, est devenu le mécanisme central de la coordination des prêts concessionnels aux pays en développement à faible revenu, sur lequel s'appuient

également les prêts concessionnels accordés par la Banque mondiale et l'aide accordée dans le cadre de l'allègement de la dette aux pays pauvres très endettés.

**L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE)**, adoptée conjointement avec la Banque mondiale en 1996, vise à apporter une aide exceptionnelle aux pays admissibles pour ramener le fardeau de leur dette extérieure à un niveau soutenable et leur permettre ainsi d'assurer le service de cette dette sans avoir besoin d'un nouvel allègement et sans compromettre la croissance de leur économie. Il s'agit d'une approche globale qui exige la participation des créanciers multilatéraux, du Club de Paris ainsi que d'autres créanciers officiels et bilatéraux. L'aide au titre de l'initiative en faveur des PPTTE est limitée aux pays admis à bénéficier des concours de la FRPC et de l'Association internationale de développement (AID), filiale de la Banque mondiale, et qui ont obtenu des résultats solides dans l'application des programmes correspondants. L'établissement de tels antécédents vise à garantir que l'allègement de la dette sera mis à profit. Le renforcement récent de l'initiative a pour but d'assurer un allègement plus substantiel et plus rapide en faveur d'un plus grand nombre de pays. On estime à un nombre pouvant aller jusqu'à 36 les pays membres du FMI admissibles à une aide au titre de l'initiative renforcée.

#### **d) L'évolution et la répartition géographique des aides financières**

Les tirages des États membres liés aux politiques et mécanismes ordinaires sont tombés de 21,4 milliards de DTS en 1999 à 6,3 milliards en 2000, ce qui s'explique en partie par la reprise plus rapide que prévu de certains marchés émergents, et en particulier des pays qui ont répondu à la crise asiatique en engageant des réformes appuyées par le Fonds. Durant l'année budgétaire 2000, onze nouveaux accords de confirmation et quatre nouveaux accords élargis de crédit ont été approuvés. Pendant la même période, les tirages que les pays membres ont effectués au compte des ressources générales, à l'exclusion des tirages dans la tranche de réserve, se sont élevés à 6,3 milliards de DTS au lieu de 21,4 milliards en 1999. Les plus grands emprunteurs ont été le Mexique, le Brésil et l'Indonésie.

Les tirages sur le mécanisme de financement concessionnel du FMI, la FRPC, destinée aux pays pauvres sont passés de 0,8 milliard de DTS en 1999 à 0,5 milliard en 2000. Au terme de l'exercice 2000, le Fonds avait engagé 3,5 milliards de DTS dans trente-et-un pays au titre de la FRPC.

**ENCOURS DES CRÉDITS DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

*(en millions de DTS)*

<b>Instruments</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Accords de confirmation	9.469	10.578	9.485	15.117	20.700	18.064	25.526	25.213	21.410
Accords élargis	8.641	9.849	9.566	10.155	9.982	11.155	12.521	16.574	16.808
Facilité de réserve supplémentaire	—	—	—	—	—	—	7.100	12.655	—
Mécanisme de financement compensatoire et de financement pour imprévus	5.322	4.208	3.756	3.021	1.602	1.336	685	2.845	3.032
Facilité pour la transformation systémique	—	—	2.725	3.848	3.984	3.984	3.869	3.364	2.718
<b>Total Compte de ressources générales</b>	<b>23.432</b>	<b>24.635</b>	<b>25.532</b>	<b>32.140</b>	<b>36.268</b>	<b>34.559</b>	<b>49.701</b>	<b>60.651</b>	<b>43.968</b>
Accords FAS	1.500	1.484	1.440	1.277	1.208	954	730	565	456
Accords FRPC	1.646	2.219	2.812	3.318	4.469	4.904	5.505	5.870	5.857
Fonds fiduciaire	158	158	105	102	95	90	90	89	89
<b>Total</b>	<b>26.736</b>	<b>28.496</b>	<b>29.889</b>	<b>36.837</b>	<b>42.040</b>	<b>40.488</b>	<b>56.026</b>	<b>67.175</b>	<b>50.370</b>

Source : *Fonds monétaire internationale, Rapport annuel, 2000.*

À la suite des crises asiatique, russe puis brésilienne, les pays d'Amérique latine ont, pour la plupart, accru leur recours au FMI et aux institutions financières internationales en général. À la mi-2000, douze pays sur vingt dans cette zone sont ainsi sous accord avec le FMI pour un total de 22 milliards de DTS de prêts (environ 30 milliards de dollars), soit plus du tiers du total des prêts approuvés à cette date (en stock). Le Brésil a été le principal bénéficiaire de l'aide du FMI (18 milliards de dollars), dans le cadre d'un plan d'aide internationale de 41,5 milliards de dollars incluant d'importantes contributions de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement (4,5 milliards de dollars chacune) et des lignes de crédit bilatérales, dont 1,25 milliard de dollars de la France (décaissée à hauteur de 800 millions de dollars environ).

À la fin 1999, sept pays asiatiques étaient sous accord FMI pour un montant total de 26 milliards de DTS, soit 47 % du total des prêts approuvés à cette date.

La plupart des pays de la zone Afrique du Nord-Moyen-Orient entretiennent aujourd'hui des relations avec le FMI, que ce soit sous forme de la

poursuite de soutien financier, d'assistance technique ou bien d'un dialogue au titre des politiques économiques. Ils ont mis en œuvre un plan d'ajustement structurel dans le début des années 1990 à la suite de crises d'endettement (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie).

À l'exception de l'Arménie, de la Biélorussie et de la Georgie, tous les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) bénéficient d'un accord avec le FMI. Au 31 janvier 2000, le montant total approuvé par le FMI pour des programmes en faveur des pays de la CEI représentait 8,2 milliards de dollars, dont environ la moitié (54 %) pour la Russie et le tiers (32 %) pour l'Ukraine. Le montant total des programmes approuvés pour la CEI représente 10 % des montants totaux approuvés par le FMI.

### **3.– LES MOYENS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

#### **a) Les types d'assistance technique**

Le FMI offre des cours spécifiques aux fonctionnaires des pays membres au siège à Washington, à l'Institut multilatéral de Vienne, à l'Institut régional de formation de Singapour et dans d'autres centres régionaux ou sous-régionaux, tels que l'Institut multilatéral d'Afrique fondé avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Les missions d'assistance technique et le détachement d'experts dans les pays permettent de dispenser sur place conseils et soutien pour aider les autorités nationales à résoudre les problèmes monétaires, budgétaires ou statistiques qui sont souvent à la source des déséquilibres macroéconomiques.

Ces dernières années, les projets d'assistance technique ont gagné en volume et en complexité et plusieurs sources de financement ont souvent été nécessaires pour faire face aux coûts. Aujourd'hui, les grands projets impliquent généralement plus d'un département du FMI et plus d'un donateur.

Étant donné la demande croissante d'assistance technique, le FMI doit établir des priorités pour affecter ses ressources de la manière la plus efficiente possible entre les pays membres et les régions. Les départements géographiques jouent un rôle majeur pour recenser les besoins généraux d'assistance technique des pays. Les projets sont classés par un comité interdépartemental composé de cadres supérieurs du FMI, le comité de l'assistance technique, qui passe aussi en revue l'expérience des pays membres en matière d'assistance technique.

Le conseil d'administration a souligné qu'il importe de continuer de renforcer le pôle national et régional de l'assistance technique et des programmes de formation, ainsi que de planifier et de fournir cette assistance dans le cadre d'un programme pluriannuel intégré en consultation étroite avec les autorités nationales et les autres donateurs. En réaction, un programme expérimental d'évaluation et de consultation a été engagé pour certains pays dans le cadre des consultations au titre de l'article IV.

L'assistance technique porte d'abord sur la politique fiscale et budgétaire et concerne la législation fiscale, la collecte des impôts et des droits de douane, le contrôle des dépenses publiques, la privatisation, la comptabilité publique, la trésorerie de l'État, le financement de la sécurité sociale et la gestion de la dette publique. Dans le domaine de la politique monétaire, le Fonds s'attache à soutenir l'organisation et le fonctionnement des banques centrales, le fonctionnement du marché monétaire, la réglementation bancaire, les interventions sur le marché des changes, le contrôle prudentiel et des marchés financiers, la gestion des réserves officielles et des mécanismes de compensation bancaire. Il aide également les pays en développement à déterminer des méthodes de programmation financière, de prévision macroéconomique, des statistiques de balance des paiements, monétaires et budgétaires. Enfin, il assure des formations en matière de dette externe.

### **b) La multiplication des actions de partenariat**

À la fin des années 1980, le FMI a commencé à étudier les possibilités de financement parallèle et extérieur, ainsi que de collecte de fonds. En 1989, il a officiellement coordonné son action et coopéré avec les autres organismes multilatéraux et les donateurs bilatéraux pour éviter les conseils contradictoires et les doubles emplois, d'où une approche plus intégrée de la planification et de la mise en œuvre de l'assistance technique. Les concours extérieurs de plusieurs donateurs, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Japon, la Suisse, la Banque mondiale et l'Union européenne, financent maintenant près d'un tiers de l'assistance technique du FMI et environ la moitié des experts en mission de courte et de longue durée sur le terrain. Le Japon apporte une contribution annuelle substantielle aux programmes d'assistance technique du FMI et octroie des bourses d'études. Plusieurs autres donateurs bilatéraux (comme la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède) appuient des projets d'assistance technique du FMI ou les financent directement par des sous-comptes spéciaux du compte-cadre administré pour les activités d'assistance technique. À ce jour, l'Australie, le Danemark, la France et la Suisse, en plus du Japon, ont ouvert un sous-compte de ce type. Il existe aussi

des accords de partenariat avec d'autres prestataires d'assistance technique ; à l'heure où la demande d'assistance technique croît dans le domaine de la politique macroéconomique et financière, ces accords sont de plus en plus précieux.

Les opérations d'assistance technique vont de la mission (une ou deux personnes) organisée avec très peu de préavis pour répondre à une demande urgente aux programmes pluriannuels de vaste portée, cofinancés par d'autres bailleurs de fonds. Ce sont des programmes de ce genre qui ont été déployés par exemple à la suite de conflits en Angola, au Cambodge, au Liban, en Namibie, en Haïti, au Rwanda et au Yémen. La même démarche est actuellement suivie en Chine et au Nigeria. En règle générale, ces programmes sont étroitement coordonnés avec le PNUD, qui les cofinance ; ils font parfois intervenir un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux.

Le FMI a aussi été encouragé à mettre sur pied une solution régionale pour les services d'assistance technique, sur le modèle du centre établi à Fidji (*Pacific Financial Technical Assistance Centre* ou PFTAC), qui couvre quinze pays et est financé par le PNUD, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Forum du Pacifique et la Banque asiatique de développement, et de l'institut de formation de Singapour, cofinancé par le gouvernement singapourien. Un centre semblable à celui de Fidji est à l'étude pour la zone des Antilles. Le FMI fournit un soutien financier au *Toronto International Leadership Centre for Financial Sector Supervision*, fondé en 1998 pour former aux meilleures pratiques internationales les responsables de la supervision du secteur financier des pays développés et en développement.

Avec l'appui financier de la Suisse, le FMI a aidé la banque centrale de Bolivie à mettre en œuvre un vaste programme de réforme et de modernisation ; il a aidé le Mozambique à accomplir une réforme de la fiscalité ; enfin, il a lancé récemment une série de projets d'assistance technique pour l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan, la République kirghize, le Tadjikistan et le Turkménistan.

En 1999-2000, les actions de l'assistance technique ont représenté près de 14 % des dépenses administratives du Fonds et 300 années-personnes. La ventilation géographique de l'assistance technique est sensiblement la même qu'en 1998-1999, avec cependant une baisse de la part des pays d'Asie et du Pacifique, en raison de la sortie de la crise financière asiatique.

### **III.- LA PLACE DE LA FRANCE AU SEIN DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

#### **A.- LA PLACE INSTITUTIONNELLE**

Avec un total de 107.635 points, soit 5,02 % du total des droits de vote, la France se place au quatrième rang des quotes-parts, derrière les États-Unis (371.743 points, soit 17,35 %), le Japon (133.378 points, soit 6,22 %) et l'Allemagne (130.332 points, soit 6,08 %). Elle est au même niveau que le Royaume-Uni qui possède également 5,02 % des droits de vote.

Elle est représentée au conseil des gouverneurs et au comité monétaire et financier international (CMFI) par M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France, est gouverneur suppléant. M. Jean-Claude Milleron, administrateur pour la France, représente la France au conseil d'administration.

Au cours de l'année 1999-2000, la France a participé activement aux différentes missions du Fonds, notamment aux expériences-pilotes visant à améliorer la transparence du Fonds et de ses États membres (publication en 1999 du rapport sur la France au titre de l'article IV des statuts, préparation d'un rapport sur le respect des normes et codes au printemps 2000).

La présence française parmi le personnel du Fonds est stable, mais inégalement répartie en termes de niveau hiérarchique. Sa part dans les effectifs totaux de l'institution, qui s'élève à 4,2 %, est légèrement inférieure à la quote-part. Parmi les cadres supérieurs, dits de «niveau B», elle apparaît plus satisfaisante avec un total de 16 personnes, soit 4,7 % du niveau hiérarchique, mais est appelée à se réduire en raison d'une pyramide des âges défavorable à court terme. Selon le Gouvernement, *« malgré une sur-représentation anglophone (...), la France conserve une position solide et très favorable vis-à-vis des autres pays d'Europe et du Japon. »* Il ajoute, par ailleurs, que *« même s'il reste important de recruter des candidats français en milieu de carrière, la "voie royale" pour faire carrière dans l'institution demeure le programme des "jeunes économistes" (EP). Les efforts de recrutement de jeunes économistes français doivent donc être poursuivis. Jusqu'à présent, l'INSEE et la Banque de France sont les deux filières les plus reconnues au sein du FMI. Mais l'office régional du FMI à Paris s'efforce à présent de développer des contacts additionnels avec les anciens élèves de l'École normale supérieure-Sciences et les profils "Polytechnique-École nationale de la statistique et de l'administration économique". »*

## **B. – LES RELATIONS FINANCIÈRES**

La France est l'un des membres fondateurs du FMI et le quatrième contributeur de l'institution, avec une quote-part de 10.738,5 millions de DTS, soit 5,11 % du total des quotes-parts. Le montant de cette quote-part résulte de la onzième révision générale intervenue en 1998. Avant cette date et depuis novembre 1992, la quote-part de la France auprès du FMI s'élevait à 7.414,6 millions de DTS, soit 58,3 milliards de francs environ. Elle représentait 5,1 % d'un montant total de 145,3 milliards de DTS.

### **1. – LE TRAITEMENT BUDGETAIRE ET COMPTABLE DES OPERATIONS AVEC LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL**

Le système retenu par la loi n° 45-138 du 28 décembre 1945 avait pour objet d'assurer la neutralité sur la trésorerie de l'État des opérations avec le FMI. Puisque l'augmentation de la quote-part peut être assimilée à un prêt au FMI, il existe toujours une contrepartie comptable, représentant une créance sur le Fonds.

Les opérations avec le FMI font ainsi l'objet d'un régime comptable spécial qui les déconnecte, d'une part, de la situation du compte courant du Trésor à la Banque de France, et, d'autre part, du volume de la masse monétaire française. Pour le budget de l'État, les opérations avec le FMI sont retracées dans le compte d'opérations monétaires n° 906-05 intitulé « Opérations avec le Fonds monétaire international », qui a été créé par l'article 2 de la loi n° 62-643 du 7 juin 1962 portant loi de finances rectificative pour 1962 relative à la participation de la France au Fonds monétaire international.

Les opérations du FMI, étant déterminées par ses besoins propres et ceux des pays membres, sont soumises à des variations fréquentes et imprévisibles. C'est pourquoi aucune prévision n'est possible, ce qui justifie l'inscription « pour mémoire » du découvert autorisé par chaque loi de finances.

Les mécanismes d'opérations monétaires avec le FMI ont été modifiés par la suppression du Fonds de stabilisation des changes. Dans le cadre d'une convention entre l'État et la Banque de France en date du 31 mars 1999, les créances sur le FMI et les avoirs en DTS sont inscrits au bilan de cette dernière. Désormais, seuls le Trésor et la Banque de France interviennent dans ce processus.

Premièrement, pour le règlement par la France de sa quote-part, trois opérations distinctes sont à considérer :

- **le règlement en DTS de la partie de l’augmentation de la quote-part qui doit être payée en avoirs de réserve.** Dans ce cas, les avoirs officiels de change ne sont pas affectés puisqu’une diminution des avoirs en DTS est compensée par une augmentation des créances sur le FMI. Par ailleurs, l’opération n’a aucune incidence sur la masse monétaire puisque, en net, aucune somme en francs n’a été mise à la disposition du Trésor public.

**INCIDENCE PATRIMONIALE DU RÈGLEMENT EN DTS DE LA QUOTE-PART**

Trésor public	Le compte du Trésor auprès de la Banque de France est débité du montant de l'achat des DTS à la Banque et crédité du montant de la vente de la créance sur le FMI à la Banque
Banque de France	Actif : une créance sur le FMI (enregistrée au poste « Concours au FMI » de la situation) s'est substituée à des avoirs en DTS (enregistrés au poste « Acquisition de DTS »)

- **le règlement en devises de la partie de l'augmentation de la quote-part française qui doit être payée en avoirs de réserve.** Dans ce cas, les avoirs officiels de change ne varient pas puisqu'une diminution des avoirs en devises est compensée par l'acquisition d'une créance sur le FMI. Par ailleurs, comme dans le cas d'un versement en DTS, l'opération n'a aucune incidence sur la masse monétaire.

**INCIDENCE PATRIMONIALE DU RÈGLEMENT EN DEVISES DE LA QUOTE-PART**

Trésor public	Le compte du Trésor auprès de la Banque de France est débité du montant de l'achat des devises à la Banque et crédité du montant de la vente de la créance sur le FMI à la Banque
Banque de France	Actif : une créance sur le FMI (enregistrée au poste « Concours au FMI » de la situation) s'est substituée à des avoirs en DTS (enregistrés au poste « Avoirs en devises »)

- **le règlement en francs de la partie de la quote-part française qui doit être payée en monnaie nationale.** Dans ce cas, l'opération n'a aucune incidence sur la masse monétaire dès lors que ni le compte du Trésor, ni celui du FMI ne voient croître leur solde créditeur.

**INCIDENCE PATRIMONIALE DU RÈGLEMENT EN FRANCS DTS DE LA QUOTE-PART**

Trésor public	Le compte du Trésor auprès de la Banque de France est débité du versement des euros au FMI et crédité du montant de la souscription par celui-ci de bons du Trésor
Banque de France	Elle n'est pas affectée par l'opération

Deuxièmement, pour les tirages effectués sur le FMI par les États membres et par la France, trois cas sont également à considérer :

- **Les tirages effectués par les États membres.** Le solde des avoirs et engagements de la Banque de France vis-à-vis de l'extérieur :
  - ne varie pas si le pays tireur ne convertit pas ses euros : l'acquisition d'une créance sur le FMI est compensée par une augmentation des engagements en euros vis-à-vis des banques centrales étrangères ;

– ne varie pas si le pays tireur convertit les euros et que la Banque de France prélève les devises nécessaires sur les réserves de change : l’acquisition d’une créance sur le FMI est alors compensée par une diminution des avoirs de réserve en devises ;

– varie si le pays tireur convertit les euros et que la Banque de France achète les devises nécessaires sur le marché : l’acquisition d’une créance sur le FMI est alors compensée par une diminution des concours aux établissements de crédit.

L’incidence monétaire de l’opération diffère selon les trois cas suivants :

– si le pays tireur ne convertit pas les euros en devises, la masse monétaire augmente ;

– si le pays tireur convertit les euros et que la Banque de France prélève les devises nécessaires sur les réserves de change, la diminution induite de la masse monétaire compense l’augmentation antérieure et le solde est nul ;

– si le pays tireur convertit les euros et que la Banque de France achète les devises sur le marché, l’augmentation antérieure n’est pas compensée et la masse monétaire augmente.

#### INCIDENCE PATRIMONIALE DES TIRAGES EFFECTUÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES

Trésor public	Le compte du Trésor auprès de la Banque de France est débité du montant des euros versés (mobilisation d’une partie des avoirs en euros du FMI investis en bons du Trésor) et crédité du montant de la vente de la créance sur le FMI à la Banque
Banque de France	<p>– si le pays tireur ne convertit pas ses euros en devises, le concours au FMI (actif) est contrebalancé par un engagement en euros vis-à-vis de l’étranger (passif) ;</p> <p>– si le pays tireur convertit ses euros en devises et que la Banque de France prélève ces devises sur les réserves de change, le concours au FMI (actif) est compensé par une diminution avoirs en devises (actif) ;</p> <p>– si le pays tireur convertit ses euros en devises et que la Banque de France se procure ces devises par achat sur le marché, le concours au FMI (actif) est compensé par une diminution des « concours aux établissements de crédit » (actif) ; en effet, l’achat de devises par la Banque de France auprès d’une banque commerciale se traduit par une création de monnaie, versée à la banque commerciale ; celle-ci, alimentée en monnaie banque centrale, n’a plus besoin de recourir à ses concours par la voie du marché monétaire</p>

- **Les tirages de la France dans la tranche de réserve.** Le solde des avoirs et engagements de la Banque de France vis-à-vis de l’extérieur :

- ne varie pas tant que les devises acquises ne sont pas cédées. En effet, la diminution des créances sur le FMI est compensée par une augmentation des avoirs en devises ;
- varie en cas de cession des devises acquises auprès du FMI.

L'incidence sur la masse monétaire est nulle tant qu'il n'y a pas eu cession des devises acquises auprès du FMI. Dès que la cession intervient, il y a diminution de la masse monétaire du fait de la contraction du solde des comptes courants des banques françaises ou de l'augmentation des concours aux établissements de crédit.

**INCIDENCE PATRIMONIALE DES TIRAGES EFFECTUÉS PAR LA FRANCE  
DANS LA TRANCHE DE RÉSERVE**

Trésor public	Le compte du Trésor auprès de la Banque de France est débité du montant du rachat à la Banque de France de la créance sur le FMI que celle-ci avait acquise auparavant et crédité du montant de la souscription de bons du Trésor par le FMI
Banque de France	La diminution des concours au FMI (actif) est compensée : – par l'augmentation du solde des avoirs en devises (actifs), consécutive au rachat au Trésor des devises reçus du FMI ; – ou, en cas de cession des devises sur le marché, par l'augmentation des concours aux établissements de crédit (actif) ou par la diminution du solde des comptes des banques françaises (passif)

- **Le tirage de la France dans les tranches de crédit.** Le solde des avoirs et engagements de la Banque de France vis-à-vis de l'extérieur :
  - ne varie pas tant que les devises acquises ne sont pas cédées. En effet, la diminution des créances sur le FMI (ou l'accroissement des dettes envers celui-ci) est compensée par une augmentation des avoirs en devises ;
  - varie en cas de cession des devises acquises auprès du FMI.

L'incidence sur la masse monétaire est nulle tant qu'il n'y a pas eu de cession des devises acquises auprès du FMI. Dès que la cession intervient, une diminution de la masse monétaire s'opère en raison de la contraction du solde des comptes courants des banques françaises ou de l'augmentation des concours aux établissements de crédit.

**INCIDENCE PATRIMONIALE DES TIRAGES EFFECTUÉS PAR LA FRANCE  
DANS LES TRANCHES DE CRÉDIT**

Trésor public	Le compte du Trésor auprès de la Banque de France est débité du montant du rachat à la Banque de la créance sur le FMI que celle-ci avait acquise auparavant ou du montant de la prise en charge par la Banque de la dette envers le FMI. Il est crédité du montant la souscription de bons du Trésor par le FMI
Banque de France	La diminution des concours au FMI (actif) ou l'augmentation de l'endettement envers le FMI (passif) est compensée : – par l'augmentation du solde des avoirs en devises (actifs), consécutive au

Banque de France	rachat au Trésor des devises reçus du FMI ; – ou, en cas de cession des devises sur le marché, par l’augmentation des concours aux établissements de crédit (actif) ou par la diminution du solde des comptes des banques françaises (passif)
------------------	--

Pour résumer l’analyse précédente, on peut établir les quatre propositions suivantes :

- L’incidence d’une augmentation de quote-part et de toutes les opérations de tirage est toujours nulle sur la trésorerie de l’État.
- L’incidence d’une augmentation de quote-part est nulle sur la masse monétaire.
- L’incidence d’une opération de tirage est le plus souvent nulle sur la masse monétaire, mais peut se traduire par une augmentation ou une diminution dans certains cas.
- L’incidence sur le solde des avoirs et engagements de la Banque de France vis-à-vis de l’extérieur est nulle sauf dans le cas de tirages accompagnés d’acquisitions ou de cessions de devises sur le marché.

## 2.– LE QUATRIEME ACTIONNAIRE DU FONDS

Avec 10,74 milliards de DTS, soit 5,11 % du total, la France se place au quatrième rang des quotes-parts, derrière les États-Unis (37,15 milliards de francs, soit 17,67 %), le Japon (13,31 milliards de DTS, soit 6,33 %) et l’Allemagne (13,01 milliards de DTS, soit 6,19 %). Elle est au même niveau que le Royaume-Uni qui possède également 5,11 % des quotes-parts.

À l’issue de la dernière allocation exceptionnelle de DTS, la France a bénéficié d’une allocation cumulée égale à 29,32 % environ de sa quote-part au 19 décembre 1997, soit 2.173,96 millions de DTS dont la contre-valeur en francs au taux de change du 20 novembre 1998 était de 17.109,1 millions de francs.

Au-delà de son apport financier lié à sa quote-part, la France joue également un rôle important de créancier, soit dans le cadre d’accords d’emprunt soit en accordant des prêts concessionnels ou des dons au bénéfice des pays les

plus pauvres, au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).

### **3.– UNE PARTICIPATION ACTIVE AU FINANCEMENT AU-DELA DE LA QUOTE-PART**

#### **a) La contribution aux accords et nouveaux accords d'emprunt**

La France a participé aux accords généraux d'emprunt (AGE), inaugurés en 1962<sup>(22)</sup>, dans la limite d'un plafond de 1,7 milliard de DTS, soit environ 16,3 milliards de francs. Les emprunts réalisés par le Fonds sur cette enveloppe ont tous été remboursés. Depuis l'augmentation des quotes-parts à l'occasion de la onzième révision générale, l'activation des AGE a été annulée. La mise en œuvre de ces accords appartient à la Banque de France qui agit alors pour le compte de l'État dans le cadre d'un accord qui date de 1962. Elle n'a en aucun cas d'incidence sur le budget de l'État.

La France a également participé aux nouveaux accords d'emprunt (NAE). Cette participation a été ratifiée par l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1997 n° 97-1239 en date du 29 décembre 1997 sans qu'aucun débat sur les institutions de Bretton-Woods n'ait été à l'occasion engagé devant le Parlement, alors même que la France s'engageait à mettre à la disposition du Fonds monétaire 2.577 millions de droits de tirage spéciaux destinés à des prêts remboursables, soit l'équivalent de 20,3 milliards de francs<sup>(23)</sup>. Cette somme constitue un plafond et ne peut être prêtée qu'avec l'accord de notre représentant au Fonds monétaire.

#### **b) Le financement de la lutte contre la pauvreté**

Deux éléments doivent être pris en compte :

- le financement de l'instrument concessionnel du Fonds monétaire sur la période 1987-1999, à savoir la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), puis, à partir de 1999, la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) ; c'est le compte de fiducie de la FRPC ;

---

(22) Opération autorisée par la loi de finances n° 62-643 du 7 juin 1962.

(23) Voir M. Didier Migaud, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1997, Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 456, pages 91 à 115, ainsi que la séance de l'Assemblée Nationale en date du 3 décembre 1997.

- le financement d'un fonds fiduciaire lié à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et à la FRPC dite « intérimaire », couvrant la période 2001-2004 ; c'est le fonds fiduciaire FRPC-PPTE.

– **Le compte de fiducie de la facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance dite « actuelle » (1987-1999)**

Le fonds FRPC<sup>(24)</sup> est géré par le FMI pour conduire des opérations liées à l'octroi d'une FPRC. Comme on l'a déjà vu, les prêts FRPC ne figurent pas dans le compte des ressources générales du FMI mais sont gérés à part, par une fiducie, dont les trois comptes – compte de prêts, compte de bonifications et compte de réserve<sup>(25)</sup> – sont administrés par le Fonds monétaire.

La France est l'un des principaux contributeurs à cette fiducie. Elle est en effet très attachée à cette facilité qui constitue le principal mécanisme du FMI permettant d'aider les pays en développement à lutter contre la pauvreté. Plus d'une décennie de mise en œuvre de la FASR/FRPC a montré que plusieurs pays bénéficiaires sont parvenus à renforcer leur économie, comme le montrent les bonnes performances qu'enregistrent depuis plusieurs années certains pays d'Afrique subsaharienne. Fin 1999, trente-et-un pays africains, dont treize pays de la zone franc, sur un total de cinquante-deux pays, bénéficiaient de prêts concessionnels dans ce cadre.

Le rapport du Gouvernement au Parlement sur les activités du Fonds et de la Banque mondiale en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998 a relevé de manière précise l'implication forte de la France dans les programmes dirigés vers les pays les plus pauvres.

*« Dès 1986, la France a joué un rôle primordial dans la mise en place en 1986 de l'instrument de prêts concessionnels du FMI. (...) La France est le contributeur le plus important, après le Japon, au compte de prêts, où les contributions qu'elle a consenties dans la limite d'un plafond de 1,9 milliard de DTS représentent 18 %<sup>(26)</sup>. Elle est également le deuxième*

---

(24) PRGF Trust.

(25) Loan, Reserve and Subsidy Accounts.

(26) Ce pourcentage est calculé sur la base des contributions versées au 30 novembre 1999. Une note du Trésor en réponse au questionnaire de votre Rapporteur indique que les contributions de la France représentent, neuf mois plus tard, au 31 août 2000, 16,8 % de l'ensemble des prêts et celles du Japon 38,4 %, plusieurs pays ayant entre-temps effectué des contributions complémentaires pour un total de 1.025 millions de DTS.

*contributeur après le Japon, au compte de bonifications, avec une contribution estimée à 490 millions de DTS.*

*Depuis 1987, la France a consenti trois prêts au FMI, dans les conditions suivantes :*

- *en décembre 1987, la France a accordé un prêt de 800 millions de DTS mobilisables par tirages successifs jusqu’au 30 novembre 1996. Les premiers 700 millions de DTS ont été accordés à un taux d’intérêt concessionnel de 0,5 % tandis que les 100 millions de DTS restants étaient consentis au taux du DTS (non concessionnel) ;*
- *en janvier 1995, la France a accordé une contribution supplémentaire de 750 millions de DTS concessionnelle (0,5 % par an) jusqu’au jour où la bonification d’intérêt atteint un montant cumulé équivalent à 250 millions de DTS, après quoi l’encours des tirages porte intérêt au taux du DTS à six mois ;*
- *enfin, pour faire face à un besoin de financement de la facilité, la France a effectué une contribution complémentaire de 350 millions de DTS en décembre 1999. Cette contribution additionnelle a pris la forme d’une nouvelle tranche de prêts, distincte des deux premières tranches, au taux d’intérêt du DTS (non concessionnel). »*

Les contributions françaises au titre des prêts concessionnels ont été financées par l’Agence française de développement (AFD), ex-Caisse centrale de coopération économique, dans le cadre d’une convention datant du 30 décembre 1988, complétée par les avenants du 5 janvier 1995 et du 21 avril 1999. Dans ce cadre, l’Agence accorde des prêts au FMI dans les conditions suivantes :

- pour la part concessionnelle, au taux d’intérêt annuel de 0,5 %. Si toutefois, le Fonds est amené à consentir à ses propres emprunteurs un taux plus élevé, les taux des prêts de l’établissement à cet organisme seraient modifiés dans les mêmes proportions. Les prêts sont consentis sous forme concessionnelle jusqu’à ce que la bonification correspondante, calculée dans l’accord entre l’Agence et le Fonds, atteigne le montant de la bonification que la France a choisi d’octroyer sur chacune des tranches ;
- pour la part non concessionnelle, les prêts sont consentis au taux d’intérêt variable à six mois du FMI ;
- chaque tranche de prêt a une durée de dix ans et est remboursable en dix semestrialités égales après cinq ans et demi de différé.

L'État verse à l'AFD des bonifications de manière à couvrir l'écart entre le coût effectif des emprunts que l'Agence lève sur les marchés pour refinancer ses prêts au FMI et le taux de ces prêts au Fonds. Ainsi l'opération est budgétairement neutre pour l'établissement. Ce dernier a en outre instruction, dans le cadre de la convention précitée, de saisir toutes les opportunités de marché pour réduire le coût global des emprunts souscrits et doit se soumettre à des limites prudentielles et des règles de gestion strictes des risques, notamment en termes de qualité des contreparties dans le cadre de cette opération. Ces bonifications étaient versées jusqu'en 1999 à partir du chapitre 44-98 (article 36, paragraphe 12) du budget des charges communes. En 2000, ce service est assuré sur le budget de l'économie, des finances et de l'industrie (chapitre 44-97). Le montant des bonifications versées à ce titre en 1999 s'est élevé à 245 millions de francs. La prévision de dépenses pour 2000 devrait s'établir à 280 millions de francs.

Aux termes de la convention précitée, l'État a octroyé en outre sa garantie contre le risque de non-remboursement, en capital et en intérêt, par le FMI des fonds empruntés ainsi qu'une garantie générale contre les risques de contrepartie associés aux montages financiers liés à ces opérations.

Pendant les réunions annuelles du FMI à Prague, en septembre 2000, le ministre français de l'économie, des finances et de l'industrie, qui avait été sollicité dans ce sens par le directeur général du Fonds, a annoncé que la France était disposée à accorder un prêt complémentaire d'un milliard de DTS, soit l'équivalent *grosso modo* de 10 milliards de francs, pour contribuer au financement du principal des prêts de la FRPC «intérimaire» qui doit prendre place entre 2001 et 2004 et qui, à ce stade, n'est pas assuré. Ce prêt, comme les précédents, sera accordé par l'Agence française de développement agissant pour le compte de l'État. Ses modalités de mise en œuvre sont actuellement étudiées par les services concernés.

#### **– La contribution française au fonds fiduciaire FRPC-PPTE**

La France contribue aussi largement au financement de la contribution du FMI à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Elle participe ainsi au financement du fonds fiduciaire FRPC-PPTE, dont les ressources, en vertu d'un accord intervenu en 1999, proviennent à la fois du

FMI, pour 2,3 milliards de DTS <sup>(27)</sup>, et de contributions bilatérales. Elle y participe à hauteur de 5,2 % du total.

---

(27) Grâce notamment à des ventes d'or hors marché de 12,9 millions d'onces d'or déjà réalisées.

Ce fonds fiduciaire FRPC-PPTE, divisé en trois comptes – le sous-compte FRPC-PPTE, le sous-compte PPTE et le sous-compte FRPC –, a été créé en février 1997 en vue, d'une part, d'accorder des ressources financières aux pays admissibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et, d'autre, part, de bonifier les taux d'intérêt des prêts de la FRPC dite « intérimaire » (2001-2004). Au-delà de 2005, la FRPC doit s'autofinancer grâce à un recyclage des ressources du Fonds accumulées sur le compte de réserve du fonds fiduciaire.

Le rapport du Gouvernement précité indique à propos de celui-ci :

*«La France s'est engagée à apporter au fonds fiduciaire FRPC-PPTE, une contribution équivalente à 82,2 millions de DTS en fonction des besoins (« as needed value »). Cette contribution est établie, comme pour les autres contributeurs, en proportion de sa quote-part. En valeur actuelle au 1<sup>er</sup> janvier 2000, ces montants représentaient 54,85 millions de DTS : 38,7 millions de DTS proviennent du reversement au fonds fiduciaire de la fraction d'intérêts dus à la France par le FMI pour la période 1990 à 1997, qui avait fait l'objet d'une retenue pour alimenter un compte de réserve (le compte SCA-2)<sup>(28)</sup> et 16,55 millions de DTS proviennent d'engagements français additionnels. Suite au remboursement, le 9 décembre 1999, du montant de 38,7 millions de DTS du compte SCA-2, la France a reversé au fonds fiduciaire FRPC-PPTE ce montant le 18 février 2000. Elle versera à la fin de l'année 2000 sa contribution complémentaire dont la valeur à fin 2000 sera de 17 millions de DTS, soit environ 165 millions de francs.»* Cette contribution complémentaire correspond à la volonté française d'aligner ses efforts sur ceux des États-Unis, dont la monnaie est très utilisée par le FMI. De ce fait, ces derniers participaient proportionnellement plus au fonds fiduciaire. La loi de finances rectificative pour 1999 a ouvert, pour financer ces charges, 165 millions de francs sur le chapitre 68-04 de la section Économie, finances et industrie. Le projet de loi de finances rectificative pour 2000 prévoit quant à lui une ouverture de 175 millions de francs.

En outre, il faut souligner que la France a pris part au financement de certains programmes appuyés par le FMI, aux côtés d'autres pays développés, par l'octroi de lignes de financement bilatérales publiques additionnelles, comme

---

(28) Il s'agit d'un compte spécial conditionnel 2 en français (CSC-2).

cela s'est passé en faveur de la Corée en 1997 (5 milliards de dollars) et du Brésil en 1998 (1,25 milliard de dollars). Ces lignes de crédits sont venues compléter l'aide multilatérale apportée par les institutions financières internationales, dans le cadre de programmes d'ajustement macroéconomique et structurel. Elles ont été accordées à un taux d'intérêt intégrant une prime de risque de marché. Dans les deux cas, la Banque de France a été chargée par l'État des modalités de mise en œuvre de ces lignes et reçu, en contrepartie, la garantie de l'État.

**Si la ligne accordée à la Corée n'a pas été utilisée, en revanche, celle destinée au Brésil a effectivement été débloquée. Le Gouvernement a donc été autorisé par l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1998 à contre-garantir la garantie accordée par la Banque de France. Le montant total de la prime de risque encaissée perçue par l'État français pour cette opération, c'est-à-dire les intérêts perçus au-delà du taux d'intérêt du marché, s'est élevée à 225,5 millions de francs, qui ont été reversés au budget général de l'État.**

## CHAPITRE III

### LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Le groupe de la Banque mondiale apparaît aujourd’hui comme le principal instrument multilatéral de financement des pays en développement et joue également un rôle de catalyseur des financements publics ou privés du monde en développement. La Banque mondiale, strictement parlant, regroupe la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l’Association internationale de développement (AID). Au sens large, le groupe de la Banque mondiale intègre également la Société financière internationale (SFI), l’Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

#### I.- L’ÉVOLUTION DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

À l’instar du Fonds monétaire, **le groupe de la Banque mondiale s’est éloigné de manière relative de ses objectifs originels**, non seulement parce qu’il s’est adapté aux évolutions de son environnement mais également, là encore comme le Fonds monétaire, **parce qu’il a constamment cherché, en tant qu’appareil administratif, à légitimer son existence sur la scène internationale.**

#### A.- LES ORIGINES

L’idée de créer une Banque pour la reconstruction et le développement trouve son origine dans le constat que les marchés financiers se sont montrés réticents, pendant l’entre-deux-guerres, à financer des projets d’investissement dans des pays en développement, même lorsque ces projets présentaient toutes les garanties de sérieux et de rentabilité. La Banque mondiale est établie avec la mission de contribuer au financement de ces projets d’investissement, en particulier dans les régions les moins développées. La présence du terme de reconstruction dans le nom de la Banque doit s’interpréter au sens propre du terme : il s’agissait alors d’aider les pays détruits pendant la guerre à reconstruire leurs **infrastructures** économiques, **ce qui marquera pendant longtemps l’activité de la Banque.** De fait, dans ses premières années d’existence, la Banque mondiale va octroyer quelques prêts de reconstruction à la France, aux Pays-Bas, au Danemark et au Japon afin de les aider à financer la reconstruction de leurs économies. Elle est aussi chargée de

fournir une assistance technique aux gouvernements et de promouvoir l'investissement privé en garantissant et en participant à des opérations privées.

Dans ses premières années d'existence, la Banque mondiale est éclipsée par le plan Marshall. En effet, les pays européens traversent une situation économique, financière et politique très grave en raison de la lenteur de la reconstruction. Le rapporteur du projet de loi relatif à la création d'un fonds monétaire international et d'une banque internationale pour la reconstruction et le développement, M. Christian Pineau, Rapporteur général, soulignait ainsi dans son rapport du 22 décembre 1945 : « *La création d'une banque destinée à favoriser la reconstruction paraît, à première vue, très séduisante pour notre pays lequel (...) est obligé de faire face, pour l'importation de tous les matériaux nécessaires, à des paiements dont le chiffre excède celui de ses ressources disponibles. Malheureusement, il n'est pas certain que la France bénéficie de tous les prêts et obtienne la garantie de tous les emprunts nécessaires à sa reconstruction, alors qu'elle sera responsable de toutes les opérations faites au profit de nombreux pays dont elle n'aura pas à apprécier la solvabilité et qui pourront même être ses concurrents sur le plan économique.* »

Comme les institutions de Bretton-Woods n'ont ni la vocation ni les ressources pour aider la reconstruction des pays européens, c'est le gouvernement américain qui va venir à leur rescousse entre 1948 et 1951, dans le cadre du plan Marshall. Ce plan est conçu par l'administration du président démocrate Harry Truman, sous le nom de *European Recovery Program*. Il sera ensuite connu sous le nom du secrétaire d'État américain de l'époque, Georges Marshall, chargé d'en assurer la mise sur pied. Entre avril 1948 et décembre 1951, les États-Unis accordent à seize pays européens une aide de 12,5 milliards de dollars (soit une fois et demie le total des quotes-parts du FMI). La prégnance du plan Marshall contribuera à éloigner la Banque des pays d'Europe occidentale, qui, de ce fait, s'en désintéresseront pendant de longues années.

L'importance prise par le plan Marshall dans l'Europe détruite, l'Asie prise dans l'engrenage des conflits régionaux, le fait colonial en Afrique ont quasiment cantonné la Banque à agir en Amérique latine, continent qui restera longtemps terre d'élection de son action. En 1950, la Banque comptait quarante-huit membres.

## **B.- DE LA RECONSTRUCTION À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

### **1.- LA BANQUE AU SERVICE DE LA CROISSANCE**

Pendant longtemps, la Banque se cantonna à aider des projets d'infrastructures. Dans les années 1950, la Banque entend limiter son intervention à l'acquisition de biens et services définis, en vue d'une utilisation prédéterminée,

sans s'intéresser réellement à la façon dont ces investissements pouvaient s'intégrer dans l'échelle des priorités des États.

De manière constante, la Banque suivra une dérive des préoccupations du développement vers de simples objectifs de croissance. Progressivement, et singulièrement dans les années 1960, sous la conduite notamment de Robert McNamara, une fraction croissante des financements a été confiée à l'Association internationale de développement, constituée par la Banque mondiale pour consentir, à des conditions favorables, des prêts aux pays sous-développés pour des fins éducatives, pour construire des routes et pour fonder des hôpitaux. Une filiale, la Société financière internationale, fut constituée pour accorder des prêts à des banques de développement étrangères qui utilisent ces capitaux prêtés pour financer des projets privés d'investissement.

Une grande partie du monde a connu au cours des deux dernières décennies un développement remarquable : ce sont ce que nous appelons les « pays émergents ». D'autres se sont au contraire faiblement développés, et leur développement apparaît encore comme très difficile. Les premiers ont pu bénéficier d'importants financements d'origine privée, contrairement aux seconds. L'objectif est donc d'aider ces derniers à atteindre un stade de développement de telle sorte qu'ils soient en mesure de jouir des mêmes atouts.

## **2.— LA BANQUE A L'EPREUVE DE LA PAUVRETE**

### **a) Un thème relativement ancien**

La pauvreté, compte tenu de la mission initiale de la Banque, a fait l'objet de réflexions plus anciennes qu'au sein du Fonds monétaire. L'irruption de ce thème dans les analyses de la Banque remonte en fait aux années soixante-dix, sous la présidence de Robert S. McNamara. Il n'est guère douteux qu'il fut introduit sur des mobiles édifiants et qu'il illustra souvent l'aphorisme d'André Gide selon lequel « *c'est avec les beaux sentiments qu'on fait de la mauvaise littérature* ». La première phase de cette réflexion est lancée par deux allocutions du président McNamara à Santiago en 1972 puis à Nairobi en 1973. Dès 1975, plus de la moitié des travaux de recherche de l'institution étaient focalisés sur des sujets relatifs à la distribution des revenus, l'emploi, la population, le développement rural et urbain. La deuxième phase marque une pause très nette dont témoigne le rapport annuel pour 1985, dans lequel il est indiqué que « *l'expérience des dernières années montre que, de même que les " bons " projets ne suffisent pas pour maintenir la croissance dans un contexte institutionnel et de politique générale inadéquat, de même l'investissement*

*" ciblé " ne suffit pas pour réduire la pauvreté absolue si les mesures adoptées sont détournées ».*

### **b) Un thème intégré dans les discours de la Banque**

La publication du rapport annuel 1987 marque la volonté de la Banque d'intégrer, au moins dans ses discours, la pauvreté dans ses stratégies axées sur le marché et d'alléger le coût social des ajustements structurels. Le rapport pour 1990, intitulé *La pauvreté*, constitue une étape supplémentaire dans ce processus. En 1992, la Banque publie un rapport sur le développement dans le monde intitulé *Le défi du développement*. Il marque le début d'un changement du discours porté par l'institution. À partir de ce rapport, la question du développement et de la pauvreté devient l'axe d'une nouvelle rhétorique qui promeut l'investissement dans le « capital humain » et la « bonne gouvernance » et qui dénonce les États « prédateurs », le phénomène de corruption et les effets des dépenses militaires et de guerres. La préoccupation environnementale viendra se greffer à cet ensemble. Un premier effort statistique sera alors entrepris. Selon les estimations de la Banque mondiale, 3 milliards d'individus, soit la moitié de l'humanité, vivaient avec moins de 2 dollars par jour. 40 % de ces personnes vivent dans ces pays à revenu intermédiaire.

La décennie qui s'achève est marquée par l'augmentation, en chiffres bruts et en termes de revenus, de la population touchée par la pauvreté. On constate en outre une accentuation des écarts entre riches et pauvres. Mais ces tendances globales dissimulent de grandes différences quant aux performances réalisées. La globalisation et la libéralisation des marchés ont mis en évidence la nécessité de réorienter les flux de capitaux privés en direction des pays en développement. Mais les crises asiatique et latino-américaine ont parallèlement démontré le danger d'une trop grande volatilité des capitaux. La prévention et la gestion de telles crises doivent donc figurer au centre de toute nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté. Les tendances démographiques et environnementales modifient le contexte dans lequel doit s'inscrire cette nouvelle stratégie et devront être prises en compte.

On constate par ailleurs des changements majeurs dans la nature et la structure de la « gouvernance » dans de nombreux pays en développement, bien que beaucoup d'autres connaissent au contraire de graves conflits sociaux, voire la guerre civile.

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 de développement intégré global (CDI ou *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, reprenant les thèses européennes a naturellement recueilli l'approbation des gouvernements des pays donateurs.

### **c) Les nouvelles vertus théologiques : capacité, sécurité et opportunité**

L'application concrète de cette proposition à un cadre de développement pour chaque pays est apparue en revanche délicate à mettre en œuvre, malgré l'évolution des documents de stratégie pays, historiquement l'instrument de référence pour le soutien de la Banque à un pays.

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, a donné un cadre rapprochant ces processus. Ces comités qui réunissent, à un niveau ministériel, l'ensemble des autorités gouvernementales mondiales concernées ont proposé une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté, qui modifie les instruments actuels de la Banque et du FMI. Les pays éligibles à l'initiative PPTE élaboreront un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP ou *Poverty Reduction Strategy Paper*) en collaboration et avec l'assistance si nécessaire de la Banque mondiale et FMI.

La Banque mondiale fait reposer sa nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté autour de trois axes : le renforcement des capacités (*empowerment*), celui de la sécurité et celui des opportunités. Cette trame offre une vision transversale et introduit de nouvelles considérations, comme celle qui consiste à placer les enjeux institutionnels et participatifs au même niveau que les enjeux économiques. Un cadre stratégique national de lutte contre la pauvreté est en outre proposé : une compréhension globale de la pauvreté et de ses déterminants doit permettre de choisir les interventions publiques en fonction de leur impact sur la pauvreté, et de fixer des objectifs puis de suivre les résultats obtenus sur la base de processus participatifs.

Pour la Banque mondiale, il faut rejeter toute une série de dichotomies qui n'ont pas jusqu'ici fait avancer le débat sur la réduction de la pauvreté : croissance et distribution, État et marché, ouverture et fermeture, domaine économique-financier et domaine social et institutionnel, macro et micro. Le CDI élaboré par la Banque mondiale permettrait de dépasser cette vision dichotomique, comme la trame « *Empowerment, Security, Opportunity* » permet de couper au travers de la traditionnelle analyse sectorielle des interventions.

Les objectifs sont au nombre de trois : tout d’abord, une politique économique favorable au développement et une saine gestion des deniers publics, puis, une priorité budgétaire accordée aux secteurs sociaux, et enfin, une vigilance sur les dépenses militaires et sur la question de la gouvernance. Cela passe par la coordination de l’aide, le traitement de la dette, et l’aide aux pays sortant de conflit.

Dans une récente étude portant sur le rôle de l’Afrique au XXI<sup>ème</sup> siècle, la Banque mondiale a fait usage de ce nouveau discours et s’est interrogée sur ce qui a marché ou pas en Afrique. Elle relève notamment que la pauvreté a augmenté, tandis que la part de l’Afrique dans l’économie mondiale s’est réduite. La question de la dette, les conflits et l’épidémie du SIDA sont autant de plaies supplémentaires qui ravagent l’Afrique. En ce qui concerne cette dernière, la Banque mondiale insiste sur la nécessité d’agir dans les domaines suivants : la bonne gouvernance, la prévention des conflits, l’investissement humain en terme d’éducation et de santé, l’amélioration de la compétitivité des économies africaines et la question de la dette et de la dépendance qui en découle et affaiblit les institutions et les capacités africaines<sup>(29)</sup>. La bonne gouvernance, selon la Banque, intègre plusieurs éléments : la responsabilisation (les populations sont libres de formuler et d’utiliser leurs crédits au mieux), l’habilitation (création des capacités et accès à la connaissance) et la formulation de règles du jeu claires et correctement appliquées (existence d’un cadre réglementaire et bon fonctionnement de la justice). La Banque se dit consciente qu’une trop grande importance a été portée aux équilibres comptables. Il n’est question ni de minorer les programmes de croissance et de lutte contre la pauvreté, ni de tenter de décapiter l’État. Il faut au contraire renforcer l’État à ses différents niveaux (central et les collectivités locales).

Il reste que les interventions de la Banque apparaissent moins importantes en Afrique subsaharienne que partout ailleurs. Elle n’a fait jusqu’à aujourd’hui que peu d’efforts pour refléter stratégiquement les finalités sociales globales sur lesquelles de nombreuses nations africaines sont construites. Ce hiatus montre que le développement demeure une question fondamentalement culturelle, dimension que la Banque éprouve des difficultés à intégrer. Pour **résumer l’évolution officielle de la Banque**, telle qu’elle est retracée dans ses publications, votre Rapporteur reproduit le tableau présenté par le Gouvernement dans son rapport sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. On appréciera notamment les variations sémantiques.

---

(29) *Audition de M. Callisto Madavo, vice-président de la Banque mondiale pour l’Afrique, par le Haut Conseil de la coopération internationale, le 26 juin 2000.*

**L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE DEPUIS SA CRÉATION**

<b>Le monde a changé</b>	<b>Le rôle de la Banque mondiale a évolué</b>
Le progrès économique a laissé de côté un grand nombre d'individus et le nombre de pauvres a augmenté régulièrement	La Banque a ancré sa mission dans la réduction de la pauvreté, grâce au soutien de sa fenêtre concessionnelle (l'AID) et a mis l'accent mis sur le bien-être des individus, la santé et l'éducation
Les politiques économiques de fermeture et placées sous contrôles par les États ont fait preuve de leur échec, et il s'avère que les politiques économiques ouvertes et fondées sur des mécanismes de marché sont aptes à favoriser le développement	L'aide de la Banque a soutenu les politiques favorables à l'économie de marché et au développement institutionnel, qui sont les clés de l'investissement privé, de la croissance liée aux exportations et de la réduction de la pauvreté
Les budgets d'aide des donateurs ont diminué et les flux de capitaux privés sont montés en puissance	L'aide de la Banque a été dirigée en priorité vers les pays, les secteurs et les populations cibles les plus pauvres, qui tendent à ne pas bénéficier des investissements privés
Les réformes structurelles sont apparues comme une condition nécessaire, mais non suffisante, à la réduction de la pauvreté	La Banque a mis l'accent sur la nécessité de rendre endogène la croissance, et de mener, parallèlement aux politiques économiques, des actions concentrées sur la protection sociale, la bonne gouvernance et le rôle efficace de l'État de façon à traiter des besoins qui ne peuvent pas être satisfaits par le secteur privé
Le développement apparaît comme un processus complexe qui n'est pas uniquement fonction des ressources financières	La Banque a peu à peu complété ses activités de prêts par des activités de conseils pour renforcer la connaissance et les capacités des peuples et aider les pays en développement à construire le consensus national
Les principes démocratiques ont continué à prendre racine et les sociétés à devenir plus ouvertes	La Banque a mis l'accent de manière prépondérante, sur la consultation et la participation des populations, pour renforcer la voix des peuples et promouvoir l'appropriation domestique des efforts de développement.

**II.- LA BANQUE MONDIALE AUJOURD'HUI**

Initialement composée de quarante-quatre membres, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement compte aujourd'hui cent quatre-vingt-un États membres. Elle possède, grâce à ses trois filiales et à son organe de règlement des différends, une capacité d'action et un champ d'intervention étendus.

**A.- LES OBJECTIFS ET MISSIONS DE LA BANQUE**

Le Groupe Banque mondiale a pour vocation d'aider la réalisation de projets dans les pays en voie de développement et pays émergents. Il regroupe cinq institutions : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID),

la Société financière internationale (SFI) qui finance (capital et dette) des projets privés sans recours souverain, l'Association multilatérale de garantie des investissements (AMGI) qui fournit aux investisseurs privés des garanties contre le risque politique, et le Centre international pour le règlement des différends portant sur les investissements (CIRDI) qui gère les contentieux entre investisseurs privés et pays emprunteurs. Le terme « Banque mondiale » désigne habituellement les entités BIRD et AID qui prêtent aux gouvernements.

### **1.— LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT**

L'article premier des statuts de la BIRD fixe à l'institution les objectifs suivants : promouvoir le développement par l'investissement productif, promouvoir et catalyser les investissements internationaux privés, promouvoir l'expansion équilibrée des échanges internationaux en vue d'élever le bien-être des travailleurs, contribuer financièrement au choix des projets les plus utiles et les plus urgents et optimiser les effets économiques globaux des investissements réalisés.

Le principe de la BIRD est simple. Les États fondateurs ont souscrit, en proportion de leur importance économique respective, son capital. Sur ce montant, la quote-part des États-Unis atteignait près du tiers. La banque peut transformer son capital en prêts internationaux, accordés à des entreprises ou à des États dont les projets d'investissement paraissent économiquement sains, mais qui ne peuvent obtenir des prêts privés à des taux d'intérêt raisonnables.

La Banque n'accorde pas tant des prêts prélevés sur son capital propre que des prêts financés par l'émission d'obligations, ces obligations pouvant être considérées comme un placement particulièrement sûr puisqu'elles sont garanties par tous les États fondateurs, jusqu'à concurrence de 100 % de leurs quotes-parts respectives. En outre, la Banque peut garantir des prêts internationaux, moyennant une petite prime ; puisque la Banque se porte garante de la bonne fin de l'opération, les particuliers ou les banques privées peuvent, sur cette base, risquer sans appréhension leurs capitaux. Le principe apparaît simple. Grâce à l'afflux d'argent, les pays emprunteurs peuvent réaliser des investissements et leur production augmentera dans une mesure plus que suffisante pour servir les intérêts des prêts. Les salaires nationaux et autres rémunérations de facteurs augmenteront grâce aux apports de capitaux étrangers qui auront ainsi accru le produit national brut.

La BIRD prête directement aux pays à revenu intermédiaire, c'est-à-dire qui ont un revenu annuel par habitant inférieur à 5.445 dollars des États-Unis, ou aux entreprises et autres entités de ces pays, avec la garantie du gouvernement concerné. Elle a, en 1999, déboursé 22,2 milliards de dollars pour financer 131 projets (21 milliards de dollars et 151 projets en 1998). La BIRD cofinance de plus en plus de projets avec des fonds émanant d'autres sources, qu'il s'agisse d'États, de banques commerciales, d'organismes de crédit à l'exportation ou d'autres institutions d'aide bilatérale ou multilatérale.

L'adhésion à la BIRD est prévue par l'article II des statuts. Les membres originaires de la Banque sont les membres du Fonds monétaire international qui ont accepté de s'affilier à la Banque avant le 31 décembre 1945. Sur les quarante-cinq membres fondateurs du Fonds, quarante-et-un adhéreront à la Banque. L'accès à la Banque a été ouvert aux autres membres du Fonds. Être membre du Fonds est donc une condition *sine qua non* pour être membre de la Banque. Cette disposition implique que les candidats acceptent les objets du Fonds, les obligations qui en découlent et mettent leurs lois en conformité avec les statuts de celui-ci. Le conseil des gouverneurs de la Banque décide d'admettre un nouveau pays par un vote à la majorité des voix exprimées, sous réserve que le quorum des deux tiers des voix attribuées soit atteint.

Des procédures de retrait voire de suspension sont prévues, mais aucune exclusion formelle n'a été prononcée à ce jour. Elle est automatique si le pays membre est exclu du Fonds monétaire, mais la gravité d'une telle procédure a forcé les institutions concernées à faire preuve d'imagination pour éviter d'en arriver à cette extrémité.

## **2.- L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT**

Les concours de la BIRD s'effectuent à taux de marché, très avantageux pour des pays qui n'ont pas encore un accès facile aux financements privés, mais trop élevés pour les pays les plus pauvres. Pour mener à bien sa mission de financement du développement, le groupe de la Banque mondiale s'est donc dotée d'un instrument de financement concessionnel, réservé aux pays les plus pauvres, qui n'ont aucun accès aux marchés de capitaux.

L'AID a ainsi été créée pour permettre aux pays les plus pauvres de bénéficier d'un financement sous forme de prêts à taux quasi nul, sur une durée de trente-cinq à quarante ans, ce qui représente un don équivalent d'environ 85 % du montant du prêt. Elle finance des projets dans les pays qui ont un revenu par habitant inférieur ou égal à 925 dollars, auxquels elle accorde des prêts à des conditions concessionnelles. Les engagements financiers de l'Association en 1999 s'élevaient à 6,8 milliards de dollars sur 145 projets (7,5 milliards de dollars et 135 projets en 1998). Tout comme la BIRD, elle cofinance de plus en plus de

projets avec des fonds émanant d'autres sources. Tous les États membres de l'AID sont nécessairement membres de la BIRD.

### **3.– LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE**

Créée en 1956, la SFI finance des entreprises privées dans les pays en développement en fournissant des ressources sous forme de prêts et de participations, en syndiquant des prêts d'autres établissements prêteurs et en offrant des services de conseils techniques et financiers sur les différents pays et secteurs d'activité. C'est la plus importante source de financement pour les projets du secteur privé dans le monde en développement. Elle travaille directement avec les entrepreneurs, les sociétés et les institutions financières des pays développés et des pays en développement qui souhaitent lancer ou développer une entreprise. Ces financements ne sont pas garantis par les gouvernements.

En 1998, elle a participé à 308 projets pour un montant de 3,4 milliards de dollars. Elle finance des projets dans le secteur des infrastructures (énergie, eau, télécommunications), dans l'industrie, dans le secteur financier...

### **4.– L'AGENCE MULTILATÉRALE DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS**

Créée en 1988, pour encourager les investissements directs étrangers dans les pays en développement, l'AMGI, devenue opérationnelle en 1990, garantit les investissements à l'étranger en assurant les investissements privés contre les risques de transfert, d'expropriation, de rupture de contrat, de guerre et de troubles civils. Elle fournit une assistance technique aux pays ayant droit à son aide pour les rendre mieux à même d'attirer les investissements directs étrangers.

En 1998, elle avait accordé 348 garanties pour un montant de 4,2 milliards de dollars, ce qui a facilité un total de 25 milliards de dollars d'investissement dans soixante-deux pays en développement.

### **5.– LE CENTRE INTERNATIONAL POUR LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS RELATIFS AUX INVESTISSEMENTS**

Bien qu'étant une organisation indépendante, le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements a des liens privilégiés avec la Banque mondiale. Sa création résulte d'une volonté de la Banque mondiale de disposer d'une instance d'arbitrage indépendante pour alléger le travail du personnel de la Banque de plus en plus absorbé par les litiges croissants entre gouvernements et investisseurs privés. Comme les autres institutions du groupe, le CIRDI a été mis en place par un traité multilatéral : la Banque est dépositaire de la convention entrée en vigueur en octobre 1966. Avec l'adhésion de la Colombie

et de la Lituanie en 1998, cent trente-et-un États sont désormais signataires de la convention.

Les éléments sur lesquels se fonde le Centre pour la gestion de ces contentieux sont les contrats d'investissements internationaux, les réglementations nationales régissant les investissements ainsi que les traités concernant les investissements bilatéraux et multilatéraux. Sa mission est la médiation et la conciliation, l'idée sous-jacente étant que la création d'une institution exclusivement dédiée à cette mission pourrait aider à promouvoir l'augmentation du flux d'investissement international.

À l'origine, le CIRDI s'occupait exclusivement du règlement des différends entre États membres et ressortissants d'un État membre, signataires de la convention. Le recours au CIRDI pour une conciliation ou un arbitrage est totalement volontaire. En revanche, une fois que les deux parties se sont engagées, aucune des deux ne peut renoncer unilatéralement à l'arbitrage du CIRDI. De plus, tous les pays signataires de la convention, même s'ils ne sont pas en cause dans le différend, doivent reconnaître et appliquer les décisions d'arbitrage du Centre. Depuis 1978, le champ des compétences du Centre s'est élargi. Il dispose depuis cette date d'un « mécanisme supplémentaire », ensemble de règles qui lui permettent d'intervenir dans certains cas qui ne relèvent pas du champ d'application de la convention. En particulier, il peut intervenir dans des procédures de conciliation et d'arbitrage lors de différends mettant en cause un État ou un investisseur d'un État non signataire de la convention. Ces règles permettent en outre au CIRDI d'être sollicité pour réaliser des constats.

Jusqu'au milieu des années 1980, la plupart des différends portés devant l'autorité du CIRDI résultait d'accords conclus lors de contrats d'investissement, mais depuis cette époque de plus en plus de cas proviennent d'accords conclus lors de traités bilatéraux ou multilatéraux tels le *North American Free Trade Agreement* (NAFTA ou ALENA), le *Colonia Protocol on the Reciprocal Promotion and Protection of Investments within Mercosur*, le *Buenos Aires Protocol on the Promotion and Protection of Investments Made by Countries That are not Parties to Mercosur*, le *Treaty on Free Trade Between Colombia, Mexico and Venezuela* et le *Energy Charter Treaty*. Le nombre de ces traités, en progression forte ces dix dernières années, est aujourd'hui de l'ordre de 1.300. En conséquence, les cas soumis au CIRDI concernent actuellement moins les différends liés exclusivement à l'application de contrats d'investissement que ceux liés à des événements comme les guerres civiles ou les problèmes d'expropriation.

Hormis le CIRDI, les principaux acteurs dans le domaine de l'arbitrage international sont la Commission des Nations Unies pour le droit du commerce international (CNUDCI), la Chambre de commerce international (CCI), l'*American Arbitration Association* (AAA) et l'*International Bar*

*Association* (IBA). Les dispositions des traités bilatéraux et multilatéraux ont eu un impact considérable sur le nombre des affaires dont le CIRDI s'occupe, ce nombre ayant plus que doublé sur les cinq dernières années. Fin 1998, le nombre total d'affaires enregistrées par le CIRCI était de 52. Sur le seul exercice 1999, le Centre a enregistré 11 nouvelles affaires, et 30 affaires étaient pendantes. En complément du règlement des différends, le CIRDI mène une activité de recherche, de conseil et de diffusion des informations concernant l'arbitrage international. Fort de ces chiffres, le CIRDI se présente actuellement comme le chef de file dans le domaine de la résolution des différends en matière d'investissements entre États et investisseurs étrangers, ainsi que pour la diffusion des connaissances relatives à l'arbitrage et au droit régissant les investissements étrangers.

## **B. – LE FINANCEMENT DE LA BANQUE**

Les composantes du groupe de la Banque mondiale disposent d'une base d'actionnaires potentiels identique. Les membres de l'AID, de la SFI et de l'AMGI forment des sous-ensembles de l'actionariat de la BIRD. L'adhésion à la Banque oblige l'État membre à souscrire des parts de son capital.

### **1. – LE FINANCEMENT DE LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT**

Une fraction limitée du capital de la BIRD a été versée par les États membres ; le capital non versé constitue une garantie pour permettre à la BIRD d'emprunter ses ressources auprès des marchés financiers. L'essentiel des ressources de la Banque provient actuellement des marchés financiers et de ses revenus de placement. La Banque mondiale a dégagé un revenu net, l'équivalent d'un bénéfice, de près de 1,5 milliard de dollars en 1999.

#### **a) La détermination du capital social et de la répartition des voix**

Initialement, le capital social de la Banque était exprimé en dollars des États-Unis du poids et du titre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1944. Tirant les ultimes conséquences de l'abandon de la convertibilité du dollar en or, le Fonds monétaire mit en vigueur les dispositions du second amendement à ses statuts. L'or n'étant plus officiellement l'étalon d'un système monétaire international devant désormais fonctionner sans parités fixes, il devenait impossible de calculer la valeur actuelle du capital social de la Banque en faveur du dollar de 1944. Le 14 octobre 1986, les administrateurs ont décidé qu'à partir du 30 juin 1987 et jusqu'à ce que les dispositions concernées des statuts soient amendées, toute

référence au dollar des États-Unis de 1944 devait désormais s'entendre désormais comme représentant le droit de tirage spécial.

Depuis lors, chaque part du capital social a une part nominale de 100.000 DTS de 1974 évaluée au taux de 1,20635 dollar par DTS de 1974. Le nombre de parts autorisées a considérablement évolué. Le nombre de parts souscrites par un pays donné est périodiquement ajusté de manière à tenir compte de son statut et de son poids économique international et afin de maintenir un équilibre des pouvoirs entre pays qui nomment leur administrateur et pays qui élisent leur administrateur, puisque la souscription de parts détermine le nombre de voix dont un pays peut se prévaloir. Ce nombre de voix dépend de la formule suivante, qui permet de réduire un peu le pouvoir des grands pays au profit des pays qui souscrivent moins :

$$[\text{Nombre de voix} = 250 + \text{Nombre de parts}]$$

Les États ne libèrent pas l'intégralité de leur souscription. Le capital de la Banque mondiale est composé des souscriptions de ses États membres. Seulement 20 % du capital souscrit doivent être versés, les 80 % restants pouvant être appelés à tout moment par la Banque mondiale pour faire face, si nécessaire, à des remboursements d'emprunts ou des garanties. En moyenne, les États membres libèrent et versent effectivement 6,27 % de leur souscription. Les versements libératoires se font suivant deux modules : une partie (10 %) est initialement versée en or ou en dollars américains ; l'autre partie (90 %) est réglée soit en monnaie nationale, soit en dollars américains, soit en valeurs à vue. Les montants versés en dollars ou en or sont librement utilisables par la Banque. Les sommes versées dans la monnaie de chacun des pays membres constituent des monnaies soumises à restriction et ne peuvent être utilisées par la Banque pour des opérations de prêts qu'avec l'accord des pays membres concernés et pour les frais d'administration.

La présence d'un capital souscrit mais non versé a pour but de donner confiance aux marchés financiers et de permettre à la Banque de lever des emprunts au moindre coût. Il ne s'agit pas, pour la Banque mondiale, de substituer ses prêts à ceux du secteur privé, mais d'agir, comme le soulignent ses statuts, « *lorsque l'emprunteur est incapable d'obtenir un prêt en provenance du secteur privé, à des conditions raisonnables au regard des conditions du marché financier* ». La Banque mondiale doit s'assurer de la rentabilité du projet financé et donc de la capacité de l'emprunteur à rembourser le prêt qu'elle

accorde ; elle doit aussi veiller à ce que l'investissement contribue au développement du pays et qu'il requière un financement en devises.

La structure financière conçue pour la Banque mondiale est donc singulièrement différente de celle du FMI : le Fonds est une construction financière originale fonctionnant comme une mise en commun des devises que les États membres peuvent emprunter temporairement pour desserrer leur contrainte financière extérieure, tandis que la Banque mondiale a une structure plus classique d'intermédiaire financier chargé d'octroyer des prêts à moyen et long terme en se finançant au moyen d'emprunts levés sur le marché des capitaux ; le Fonds doit fournir des crédits de *court terme* destinés à redresser la balance des paiements, tandis que la Banque mondiale doit s'engager dans l'aide à *long terme* aux projets d'investissement.

### **b) Les emprunts**

La BIRD emprunte sur les marchés mondiaux pour financer l'essentiel de ses opérations. Le coût inhérent à la concessionnalité des financements de l'AID est pris en charge par des contributions des pays riches, actionnaires de la Banque. Les sources de financement se sont multipliées au cours du temps. Aux dotations en capital de la BIRD, de la SFI, de l'AMGI, aux ressources souscrites lors des dotations de l'AID, se sont donc ajoutées différentes opérations d'emprunts, diversifiées selon les monnaies, les marchés ou prêteurs, les échéances, les taux et utilisant les techniques de démembrement des caractéristiques d'un emprunt (*swaps*).

Au cours de l'exercice qui s'est achevé le 30 juin 1999, la BIRD a emprunté plus de 10 milliards de dollars pour financer ses prêts aux pays en développement. Compte tenu de la prudence de sa politique financière et de la qualité de ses actionnaires, la Banque mondiale bénéficie d'excellentes conditions d'emprunts dont elle peut faire bénéficier ses propres clients. La Banque mondiale, notée «triple A», n'a pas pour objectif de réaliser des profits et de reverser des dividendes à ses actionnaires.

Au-delà des emprunts à court terme (compte des banques centrales, programme de bons à prime, formules expérimentales), trois grands types d'emprunts peuvent être distingués : les souscriptions publiques à moyen et long terme, les placements à moyen et long terme auprès de banques centrales et d'États, et les autres placements à moyen et long terme constitués de prêts ou d'émissions diverses de bons ou d'obligations.

Les deux dernières années, 1998 et 1999, sont marquées par une augmentation considérable des décaissements de la Banque liés aux prêts

d'ajustement. L'accroissement plus modeste des décaissements globaux a conduit à une baisse sensible des décaissements consacrés aux projets d'investissement qui sont, en 1999, de 14 milliards de dollars.

En 1950, la BIRD avait déboursé des prêts à hauteur de 3,34 milliards de dollars, dont 40,72 % à la France, en faveur de treize pays. Le capital souscrit versé se montait à 9,09 milliards de dollars et l'encours des emprunts à moyen et long terme à 1,42 milliard de dollars. Le capital social de la BIRD s'élevait au 30 juin 1999 à 190,81 milliards de dollars, dont 188,22 milliards de dollars avaient été souscrits. 11,39 milliards de dollars ont été effectivement versés par les États membres.

**BANQUE MONDIALE  
POINTS MARQUANTS DE L'EXERCICE 1999**

*(en millions de dollars)*

Rubriques	Exercice 1999	Exercice 1998
<b>Prêts</b>		
Nouveaux engagements :		
– BIRD	22.182	21.086
– AID	6.812	7.508
<b>Total</b>	<b>28.994</b>	<b>28.594</b>
Encours des prêts de la BIRD	117.228	106.576
Encours des crédits de l'AID	83.666	78.347
Décaissements :		
– BIRD	18.205	19.232
– AID <sup>(1)</sup>	6.023	5.630
<b>Total <sup>(1)</sup></b>	<b>24.228</b>	<b>24.862</b>
Finances de la BIRD :		
Revenu net	1.518	1.243
Encours des emprunts <sup>(2)</sup>	115.739	103.477
Capital souscrit	188.220	186.436
Ratio fonds propres/prêts	20,65 %	21,44 %
Cofinancements et fonds fiduciaires :		
Cofinancements	11.350	9.705
Ratio cofinancements/prêts de la Banque mondiale	39,1 %	33,9 %
Contributions aux fonds fiduciaires <sup>(3)</sup>	1.568	1.544
Décaissements sur les fonds fiduciaires <sup>(3)</sup>	1.333	1.136

(1) hors dons en faveur des pays pauvres très endettés de l'AID.

(2) avant swaps, net de primes/escompte.

(3) tous fonds fiduciaires du groupe de la Banque mondiale inclus.

Source : Banque mondiale.

Les frais du secrétariat du CIRDI sont également financés par le budget de la Banque et les frais de chaque procédure sont supportés par les parties en cause.

## **2.- LES RESSOURCES DES AUTRES INSTITUTIONS DU GROUPE**

### **a) L'Association internationale de développement**

En tant qu'association, l'AID n'a techniquement parlant pas de capital social matérialisé par des « parts ». Elle vit des souscriptions et contributions versées par les États membres. En vue, notamment, de distribuer le nombre de voix au sein des organes de gestion stratégique de l'AID, les membres sont répartis en deux groupes. Les membres de la première partie effectuent leurs versements en monnaies convertibles librement utilisables et échangeables par l'Association dans le cadre de ses activités. Il s'agit principalement des grands pays industriels auxquels s'ajoutent l'Afrique du Sud, la Russie, les Émirats arabes unis et le Koweït. Les membres de la deuxième partie versent 10 % de leur souscription initiale en monnaies librement convertibles et les 90 % restant, ainsi que toutes autres souscriptions et contributions, dans leur propre monnaie ou dans des monnaies librement convertibles. Les ressources versées par ces pays sont utilisables uniquement, nonobstant un accord entre le pays et l'AID, pour financer des projets localisés sur le territoire de ce membre.

Les ressources apportées représentent 90 % du total des ressources de l'AID. Fournies « gratuitement » puisqu'elles sont assimilables à des subventions à l'investissement financées par les budgets nationaux, elles peuvent être utilisées pour des crédits sans intérêt aux membres les plus pauvres. Par ailleurs, la BIRD peut doter l'AID de ressources (subventions) prélevées sur ses bénéficiaires. En raison de l'extension de sa couverture géographique, d'une prise de conscience accrue de l'urgence de besoins non satisfaits et des modalités de remboursement de ses crédits, l'Association a dû, à plusieurs reprises, faire appel aux États membres en vue d'accroître ses ressources. Elle a ainsi organisé, depuis 1960, plusieurs sessions de reconstitution des ressources. En novembre 1998 à Copenhague, trente-neuf pays ont décidé la douzième reconstitution des ressources de l'AID à hauteur de 15,2 milliards de DTS soit 21 milliards de dollars, reconstitution qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 pour une durée de trois ans. Les pays de l'Union européenne apporteront la moitié des ressources futures de l'AID.

### **b) La Société financière internationale**

La SFI est juridiquement indépendante de la BIRD. Le financement de ses opérations est assuré, en partie, par emprunt sur les marchés financiers, comme dans le cas de la BIRD. Elle dispose de son propre capital, versé en totalité par les actionnaires : le capital libéré de la SFI au 30 juin 1999 est de 2,3 milliards de dollars. L'excellente signature de ses actionnaires confère à la SFI comme à la BIRD une notation « triple A » par les agences internationales.

Elle est, grâce à cette qualité financière, en mesure de mettre à disposition des emprunteurs des fonds au moindre coût.

### **c) L'Agence multilatérale de garantie des investissements**

Le capital de l'AMGI est comme celui de la BIRD composé d'une partie appelable et d'une partie versée : le capital souscrit s'élève aujourd'hui à près de 2,2 milliards de dollars.

Les gouverneurs ont approuvé lors du comité de développement de Hong-Kong, en septembre 1997, le principe d'une augmentation de capital de 1 milliard de dollars, dont 700 millions de dollars sous forme de capital appelable et 300 millions de dollars de capital appelé, dont la moitié serait financée par un recours aux actionnaires et l'autre partie *via* une contribution du revenu net de la BIRD. Cette augmentation était rendue indispensable pour faire face à la demande croissante d'émissions de garanties : les services de l'AMGI estimaient que dans les dix prochaines années son portefeuille devait être multiplié par six voire dix. Cette première augmentation de capital est entrée en vigueur en 2000.

## **C.- LE FONCTIONNEMENT DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

<b>Rubriques</b>	<b>BIRD</b>	<b>AID</b>	<b>SFI</b>	<b>AMGI</b>	<b>CIRDI</b>
Date de création	1945	1960	1956	1988	1966
États membres	181	160	174	149	131
Conditions d'admission	Être membre du FMI	Être membre de la BIRD	Être membre de la BIRD	Être membre de la BIRD	Être membre de la BIRD
Sources de financement	Capital versé, emprunts sur les marchés financiers, remboursements des prêts antérieurs, bénéfices non distribués	Contributions des États membres, transferts opérés sur les bénéfices de la BIRD, remboursement des crédits antérieurs	Capital souscrit par les États membres, emprunts sur les marchés financiers (80 %) et auprès de la BIRD (20 %)	Capital souscrit par les membres	-
Conditions de prêts	Coût moyen des emprunts assorti d'une marge, durée de 12 à 20 ans, différé d'amortissement de 2 à 5 ans dans la plupart des cas	Pauvreté relative et non-solvabilité. Sauf exception, seuls les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 925 dollars. Prêts sans intérêt, durée de 35 à 40 ans, différé	Taux de marché, prêts à long terme, différé d'amortissement d'une durée maximum de 4 ans	-	-

		d'amortissement de 10 ans			
Volume de prêts cumulé (milliards de dollars)	338,5	115,9	21,1	–	–
Garanties émises (milliards de dollars)	–	–	–	5,5	–

Source : Banque mondiale.

## 1.– LES ORGANES DIRIGEANTS DE LA BANQUE MONDIALE

### a) Les gouverneurs

Le pouvoir de décision au sein de la Banque mondiale appartient aux pays membres actionnaires. Chaque État membre désigne un gouverneur et un gouverneur suppléant chargés d'assumer cette responsabilité. Le conseil des gouverneurs est analogue à une assemblée générale des actionnaires. Les gouverneurs, en général les ministres des finances ou du plan, ont le pouvoir d'admission et de suspension des membres, d'augmentation ou de réduction du capital social, d'affectation du revenu net assimilable à des bénéfices, de cessation des activités de la Banque, d'interprétation des statuts et de conclusion d'accords avec d'autres organismes internationaux.

Les gouverneurs se réunissent ordinairement une fois par an, à l'occasion de l'assemblée annuelle de la Banque qui se tient chaque automne. Ils peuvent se réunir de manière extraordinaire sur demande de cinq États membres ou d'États membres réunissant un quart des voix attribuées. Ils peuvent également, si les administrateurs jugent qu'il y a urgence, voter sans réunion, suivant une procédure et des techniques de communication décidées par les administrateurs.

Pour la France, le ministre de l'économie des finances et de l'industrie, M. Laurent Fabius, est le gouverneur et M. Jean-Pierre Jouyet, directeur du Trésor, son suppléant.

### b) Les administrateurs

Comme les ministres ne se rencontrent qu'une fois par an, ils délèguent l'essentiel de leurs pouvoirs de gouverneurs au conseil des administrateurs. Chaque État membre du groupe de la Banque mondiale est représenté au siège de la Banque, à Washington, par un administrateur. Les cinq

principaux actionnaires, à savoir l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni, nomment chacun un administrateur, les autres étant représentés par dix-neuf administrateurs élus par les autres États membres, répartis en groupes de pays (circonscriptions). Certains groupes ne comptent qu'un seul pays : c'est le cas de l'Arabie saoudite, de la Chine et de la Fédération de Russie.

Les vingt-quatre administrateurs se réunissent habituellement deux fois par semaine pour superviser les activités de la Banque, notamment approuver les opérations de prêt ou de garantie, les nouvelles politiques, le budget administratif, les stratégies d'assistance aux pays, ainsi que les décisions concernant les emprunts ou les aspects financiers.

### **c) Le président**

Le président est le personnage central de l'institution : c'est lui qui imprime à la Banque et aux autres institutions qu'il préside *ipso facto* le dynamisme indispensable en jouant, dans tous les sens du terme, le rôle d'un meneur d'hommes. La tradition veut que le président soit un ressortissant du principal actionnaire de la Banque, à savoir les États-Unis. Élu pour un mandat de cinq ans renouvelable par les administrateurs, en vertu de l'article 5 des statuts, il préside les réunions des administrateurs et est responsable de la direction générale de la Banque mondiale. Il n'est amené à voter, pour faire pencher la balance, qu'au cas où un scrutin formel serait organisé et déboucherait sur une égalité des voix. Il assure l'unité du groupe de la Banque mondiale en dirigeant également l'AID, la SFI et la l'AMGI, bien que ces deux dernières institutions disposent de services et de budgets distincts.

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1995, le président Wolfensohn, de nationalité américaine, est le neuvième président du groupe de la Banque mondiale. Il a été reconduit pour un nouveau mandat lors des dernières assemblées annuelles.

## **2.- L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LE PERSONNEL DE LA BANQUE MONDIALE**

Le siège du groupe de la Banque mondiale est situé à Washington DC. Le groupe possède des antennes locales dans soixante-sept pays et emploie plus de 9.000 salariés qui travaillent à la mise en place des projets.

L'organisation de la Banque peut être schématisée sous la forme de deux types de réseaux distincts : les réseaux thématiques et les réseaux géographiques.

La grande majorité des effectifs se concentre dans les réseaux thématiques. Le découpage distingue quatre thèmes majeurs qui regroupent les secteurs d'intervention de la Banque. Il existe trois à cinq secteurs d'intervention par thème. Ces secteurs sont nommés *Sector Management Unit* (SMU).

Les réseaux géographiques sont divisés en six régions, chacune de ces régions étant elle-même divisée en unités opérationnelles, les *Country Management Unit* (CMU) que gèrent des «équipes pays ». Chaque bureau régional est dirigé par un vice-président. À l'intérieur de chacun d'entre eux, coexistent plusieurs départements géographiques qui constituent des sous-régions plus étroites, chacun étant sous l'autorité d'un directeur qui supervise de quatre à six divisions : les divisions des opérations de pays, les divisions sectorielles (agriculture, industrie, énergie, infrastructures, environnement, ressources humaines, secteur financier), le département technique organisé lui-même en divisions techniques qui sont mis au service des divisions géographiques en fonction de leurs besoins.

Dans chacune des six régions de la Banque mondiale, un *Regional Procurement Advisor* (RPA) suit les procédures d'appel d'offre en direction des entreprises. Les entreprises qui rencontrent des problèmes en ce qui concerne la passation des marchés sur les projets financés par la Banque mondiale doivent s'adresser en priorité au RPA.

En 1950, la BIRD employait 410 personnes pour un budget administratif de 23,8 millions de dollars. En 1999, la BIRD dispose d'un budget administratif contenu depuis trois ans à hauteur de 1.300 millions de dollars dans lequel les dépenses de personnels représentent près de 50 % : près de 9.000 personnes, dont 1.900 recrutés locaux, travaillent pour la Banque mondiale. La plupart de ces employés interviennent dans un secteur donné et beaucoup possèdent une expérience importante dans une zone géographique particulière. Parmi ces employés, 7.000 travaillent au siège, à Washington. Les charges de personnel sont passées de 401 millions de dollars en 1997 à 510 millions de dollars en 2000, soit une progression de 27 %.

Le président Wolfensohn a engagé en 1997 un pacte stratégique de renouveau de son institution, connu sous le nom de « paquet stratégique » (« *Strategic Compact* ») destiné à rapprocher les services de la Banque de ses emprunteurs. Dans ce cadre, la Banque est engagée dans un processus de

décentralisation de ses activités qui a conduit à l'implantation de vingt-cinq missions résidentes sur les cinquante-trois départements-pays de la Banque ayant capacité de décision et couvrant 75 % du portefeuille de la Banque. La Banque dispose aujourd'hui d'une représentation dans quatre-vingt-douze pays.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE MONDIALE

(en millions de dollars)

Rubriques	1998	1999	2000	2001
Budget administratif net	1.237	1.263	1.241	1.211
Budget prévu dans le « paquet stratégique »	1.277	1.277	1.277	1.277
Fonctionnement des conseils	77,2	76,9	79,1	84,2
Mécanisme d'octroi de dons pour le développement	122,1	125	125,9	146,9

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

### 3.- LE FONCTIONNEMENT DES AUTRES INSTITUTIONS DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

L'AID, la SFI et l'AMGI possèdent le même conseil d'administration, qui est présidé par le président de la Banque mondiale.

#### a) La Société financière internationale

Le fonctionnement de la SFI est calqué sur celui de la BIRD même si elle dispose de services autonomes, qui travaillent en relation avec les entreprises désireuses d'investir dans les pays en développement. Réservée à des États, l'adhésion à la SFI présuppose l'adhésion à la BIRD. Elle agit souvent en coordination avec cette dernière. Cette année a ainsi marqué la création de six départements communs entre la BIRD et la SFI afin de favoriser les synergies entre les deux institutions. La SFI a par ailleurs cherché, comme la BIRD, depuis le milieu des années 1990, à se rapprocher des pays emprunteurs : elle dispose désormais de soixante-neuf bureaux extérieurs.

Les États membres forment, en haut de la pyramide institutionnelle, un conseil des gouverneurs qui délègue ses pouvoirs à un conseil des administrateurs. C'est le président de la BIRD qui est, statutairement, président du conseil des administrateurs de la SFI. Il nomme un vice-président exécutif qui est le responsable permanent de la Société.

À côté de trois vice-présidents de gestion administrative, trois vice-présidents assurent la direction des opérations. Deux de ces responsables se distribuent le monde en région et se répartissent les activités économiques en cinq grands secteurs. Ces deux vice-présidents disposent de deux départements communs : le département des services techniques et de l'environnement et le département des opérations spéciales. Le troisième vice-président « opérationnel » est chargé des marchés de capitaux et supervise les secteurs géographiques.

Deux « conseils de perfectionnement » apportent à la Société l'éclairage et les avis de la communauté mondiale des affaires : le Groupe consultatif bancaire (*Banking Advisory Panel*) qui réunit dix dirigeants d'organismes financiers à envergure mondiale et le Groupe consultatif des affaires (*Business Advisory Panel*) formé de trente-huit personnalités internationales.

### **b) L'Agence multilatérale de garantie des investissements**

Aujourd'hui cent soixante-cinq pays ont ratifié la convention établissant l'AMGI et cent quarante-neuf ont effectivement déjà souscrit à son capital : l'Autriche, l'Islande, la Lituanie et la Mongolie sont les derniers pays devenus membres effectifs en 1998.

L'Agence est une entité juridique distincte, dotée d'un conseil des gouverneurs, d'un conseil des administrateurs, d'un président, d'un personnel spécifiques. Le président de la Banque est *ex officio* président du conseil des administrateurs et *ipso facto* président de l'Agence.

### **c) Le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements**

L'organisation du CIRDI est simple : il dispose d'un secrétariat et d'un conseil administratif. Le conseil administratif, instance dirigeante du CIRDI, est présidé par le président de la Banque mondiale et ses membres, sauf si un État en dispose autrement, sont *de facto* les gouverneurs de la Banque. Les réunions annuelles du conseil ont lieu au même moment que celles de l'assemblée annuelle de la Banque. Le CIRDI élit tous les six ans un secrétaire général qui est également vice-président de la Banque mondiale.

## **D.- LES INSTRUMENTS DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

Le groupe de la Banque mondiale a d'abord multiplié le nombre des instruments de prêt, partant d'une formule quasi unique à l'origine. Aujourd'hui, elle peut financer des prêts à des investissements spécifiques, à des investissements sectoriels, à l'ajustement sectoriel, à la réduction de la dette, à l'ajustement structurel, à des intermédiaires financiers, à l'assistance technique et à la reconstruction dans des situations d'urgence. S'y sont ajoutés les instruments propres à la SFI, tels que les prêts ordinaires ou prêts syndiqués, les prises de participations, les garanties d'émissions de titres, l'institution et la participation à des fonds fiduciaires, ainsi que les garanties de l'AMGI. Enfin la Banque participe et gère des fonds spécialisés. Au total, les engagements cumulés du groupe de la Banque mondiale (BIRD, SFI et AGMI) ont représenté plus de 23 milliards de

dollars sur un an (année budgétaire 1999-2000) à comparer avec les 16 milliards de dollars mis en œuvre par les autres banques régionales de développement.

Le tableau suivant permet de comparer les engagements de la Banque avec ceux de ses filiales et ceux des principales banques régionales de développement.

#### ACTIVITÉS DES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

(en milliards de dollars des États-Unis)

Organisation	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Groupe de la Banque mondiale <sup>(1)</sup></b>							
Prêt de la BIRD	16,9	14,2	16,9	14,5	14,5	21,1	22,2
Crédits de l'AID	6,8	6,6	5,7	6,9	4,6	7,5	6,8
Investissements de la SFI	2,1	2,5	2,9	3,2	3,3	3,4	3,5
Garanties de l'AMGI	0,4	0,4	0,7	0,9	0,6	0,8	1,3
<b>Banque asiatique de développement</b>							
Prêts gouvernementaux	3,8	3,7	2,5	4	3,5	7,7	4,9
Crédits	1,2	1,3	1,2	1,5	1,7	1,6	1
Aide aux investissements privés	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
<b>Banque interaméricaine de développement</b>							
Prêts gouvernementaux	5,5	5,5	4,7	6,3	6,2	5,3	8,8
Crédits	0,5	0,4	0,5	0,8	0,4	0,3	0,7
Aide aux investissements privés	–	–	–	0,1	0,2	0,3	0,6
<b>Banque africaine de développement</b>							
Prêts gouvernementaux	1,9	1,6	1,4	0,7	0,5	0,8	0,8
Crédits	1,1	0,8	–	–	0,3	1	0,7
Aide aux investissements privés	–	–	–	–	–	–	0,2
<b>Total</b>	<b>40,2</b>	<b>37,2</b>	<b>36,5</b>	<b>39</b>	<b>36,2</b>	<b>50,1</b>	<b>51,6</b>

(1) Ces chiffres correspondent à l'année fiscale qui se termine au 30 juin de l'année suivante.

Source : Groupe de la Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement.

### 1.– LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE LA BANQUE MONDIALE

La Banque, à travers ses deux composantes, la BIRD et l'AID, n'a cessé d'élargir la gamme des instruments de financement qu'elle est appelée à mobiliser. Elle offre des prêts d'une part, des garanties d'autre part. À ces actions

financières, s'ajoutent des missions particulières confiées par les États membres, à l'exemple de la supervision financière du Fonds pour l'environnement mondial <sup>(30)</sup>.

---

(30) *Le FEM, doté de plusieurs milliards de dollars a été créé par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement, ainsi que par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, en 1990. Les projets du FEM sont mis en œuvre par ces trois organisations.*

## **a) L'octroi de prêts d'investissement et d'ajustement**

### **– Les instruments de la Banque**

La BIRD a développé une grande variété d'instruments de prêts que l'on peut classer dans deux grandes catégories : les projets d'investissements et les programmes d'ajustement qui visent à accompagner les États membres dans la mise en œuvre de réformes économiques, financières ou structurelles.

Les prêts octroyés pour des projets d'investissement sont historiquement les plus importants pour la Banque. Le financement des grandes infrastructures relève de ce type d'opération. Dans les deux dernières décennies, la Banque mondiale a développé des prêts d'ajustement à caractère plus général, sous forme de concours au financement de l'État pour soutenir un ensemble de réformes dans un secteur donné (transports, éducation, santé, financier...). Elle est, par exemple, aujourd'hui le principal bailleur de fonds dans le domaine de la santé dans le monde. La Banque mondiale prête chaque année 20 à 25 milliards de dollars aux gouvernements pour financer des projets et des opérations d'ajustement. Elle prête à ses membres quatre fois plus que le Fonds monétaire.

Progressivement, les prêts de la Banque se sont inscrits dans une stratégie à moyen terme. Chacun d'entre eux fait l'objet d'un accord de prêt qui précise la durée du prêt, les caractéristiques du différé d'amortissements, ainsi que le coût du prêt pour l'emprunteur, qui se décompose lui-même en taux d'intérêt et éléments accessoires, c'est-à-dire des commissions qui sont modulées notamment en fonction du ratio réserves/prêts. Les conditions financières des prêts de la Banque mondiale sont adaptées à la situation des pays. Leur taux d'intérêt est faiblement supérieur au taux d'emprunt de la Banque (proche du LIBOR). Leur maturité peut varier de douze à vingt ans, avec des délais de grâce de trois à cinq ans sur la plupart des prêts. La Banque a déployé des efforts importants depuis deux ans pour diversifier son offre de prêts et mieux répondre à la demande de ses emprunteurs.

LES INSTRUMENTS DE LA BIRD ET DE L'AID

Rubrique	BIRD	AID
Sources de financement	Emprunts sur les marchés, rémunération du capital	Contributions des gouvernements
Termes des prêts	12-20 ans avec une période de grâce de 35 ans, taux d'intérêt à 6,18 %.	35-40 ans avec une période de grâce de 10 ans, 0 % d'intérêts
Conditions d'éligibilité	Pays membres avec un revenu annuel par habitant entre 1.505 dollars et 5.445 dollars	Pays membres avec un revenu annuel par habitant inférieur à 925 dollars (année fiscale 1999)
Bénéficiaires	Gouvernements, agences gouvernementales et entreprises privées bénéficiant d'une garantie gouvernementale	Gouvernements, États ou organisations privées
Engagements	Année fiscale 1999 : 22,2 milliards de dollars pour des projets	Année fiscale 1999 : 6,8 milliards de dollars pour des projets

Source : Banque mondiale, Business Briefing 9 décembre 1999.

Entre sa création et le 30 juin 1999, la BIRD a approuvé des prêts d'un montant total de 338,5 milliards de dollars en faveur de 128 pays. S'agissant de l'exercice 2000, au 30 mai, la BIRD a engagé 11 milliards de dollars de nouveaux prêts en comparaison de 19 milliards de dollars au mois de mai 1999. Ce net recul s'explique par la forte décre des besoins de financement des pays émergents qui avaient à faire face à la crise financière. La Banque avait assuré un effort particulier lors des exercices 1998 et 1999 (augmentation de 50 % des engagements), et la situation de l'exercice 2000 est, de ce point de vue un retour à la normale. Ces montants sont à comparer au total des flux financiers vers les pays en développement (230 milliards de dollars) et au total des flux d'aide publique vers ces pays (50 milliards de dollars) sur l'année 1999.

Pour aider les pays émergents à faire face à la crise, la BIRD a augmenté ses engagements annuels pour atteindre 30 milliards de dollars en 1998. Ce niveau a décre en 1999 à 19 milliards de dollars et devrait atteindre de l'ordre de 15 milliards de dollars en 2000.

Les principaux emprunteurs de la BIRD sont les grands pays émergents ou en transition, pour l'exercice 1999 : Argentine, Indonésie, Chine, Corée et Russie.

La Banque tient pour chacun des prêts des tableaux *ad hoc* d'échéances à courir, incorporant les différés d'amortissement, de manière à vérifier que les remboursements se font en temps opportun et suivant les modalités convenues. Les remboursements doivent se faire non seulement aux échéances contractuelles, mais également dans des paniers de monnaies spécifiés

par la Banque. Au gré des modifications du système monétaire international, la Banque a dû adapter les modalités de remboursement afin de ne pas pénaliser les emprunteurs en difficulté.

## LES INSTRUMENTS DE PRÊT DE LA BANQUE MONDIALE

### 1. Les prêts d'investissement

La BIRD utilise plusieurs instruments pour soutenir des activités d'investissement, que celles-ci fassent l'objet d'un projet spécifique ou s'inscrivent dans un programme d'investissement. On peut répertorier les instruments suivants :

- Les *prêts d'investissement spécifique* financent soit la création d'actifs productifs ou d'infrastructures économiques, soit leur remise en état pour leur permettre de fonctionner à pleine capacité ;
- Les *prêts sectoriels d'investissement et d'entretien* visent à mettre en cohérence les investissements, les politiques et la performance d'un secteur ou d'un sous-secteur et les priorités économiques prédéfinies.
- Les *prêts à des intermédiaires financiers* ont pour objet de promouvoir le développement des institutions financières en fournissant des fonds à des intermédiaires qui les utiliseront pour leurs opérations générales de crédit ou pour le développement de certains secteurs ou sous-secteurs dans un environnement concurrentiel.
- Les *prêts d'urgence à un pays sinistré* ont pour objectif d'aider les pays dont l'économie vient d'être gravement perturbée par une crise majeure (guerre, troubles civils, catastrophe naturelle, etc.) à restaurer leurs actifs et leur productivité.
- Les *prêts d'assistance technique* doivent permettre de renforcer les moyens d'action des entités responsables des politiques publiques, des stratégies et des réformes institutionnelles dans des domaines comme la réforme et la privatisation des entreprises publiques, la réforme de la fonction publique et du système judiciaire, la gestion des budgets publics et l'élaboration de la politique économique.

En outre, la direction de la BIRD a entrepris de mettre au point une série de nouveaux outils de prêt. Les premiers de ces nouveaux produits sont les instruments de prêt évolutif qui incluent, depuis une décision du conseil d'administration en date du 4 septembre 1997 :

- Les *prêts au développement des connaissances et à l'innovation* (PDCI) financent de petits programmes qu'il importe d'exécuter dans les meilleurs délais pour renforcer les capacités, explorer des initiatives prometteuses, ou tester et perfectionner des modèles d'origine locale avant de les appliquer à grande échelle. Leur montant est peu élevé et ne dépasse pas 5 millions de dollars. Leur approbation relève de la direction et non des administrateurs.
- Les *prêts-programmes évolutifs* (PPE) assurent le financement d'un programme de développement à long terme par une série de prêts successifs. La décision d'octroyer un nouveau prêt est prise sur la base des résultats obtenus au regard de points de repère et d'indicateurs convenus, après examens périodiques et

évaluation des progrès réalisés et de l'évolution des besoins. L'approbation de l'ensemble du programme à long terme et du premier prêt relève des administrateurs, mais les prêts suivants sont approuvés par la direction de la BIRD, sous la supervision des administrateurs.

## 2. Les prêts d'ajustement

- Les *prêts d'ajustement structurel* visent à soutenir des réformes déterminées des politiques publiques et du cadre institutionnel. Ils sont subordonnés à la conclusion d'un accord sur un cadre macroéconomique satisfaisant et sur un programme d'action gouvernemental dont l'avancement puisse être contrôlé selon un calendrier convenu.
- Les *prêts d'ajustement sectoriel* soutiennent de vastes réformes des politiques publiques et du cadre institutionnel de secteurs prioritaires. Ils sont subordonnés aux mêmes conditions que les prêts d'ajustement structurel.
- Les *prêts de réhabilitation* soutiennent la mise en œuvre des réformes engagées par le gouvernement pour aider le secteur privé. À cet effet, ils procurent les devises nécessaires à la remise en état d'infrastructures et d'équipements productifs d'une importance cruciale.
- Les *prêts pour la réduction de l'encours et du service de la dette* sont destinés à aider les pays lourdement endettés admissibles par le financement d'une opération agréée de réduction de leur dette commerciale, afin de ramener leur endettement à un niveau soutenable.

Le 22 octobre 1998, le conseil d'administration a approuvé la création de deux nouveaux instruments financiers pour aider les pays affectés par la crise financière internationale à faire face à des besoins exceptionnels et à engager des réformes structurelles sans délai : il s'agit des prêts d'ajustement structurel programmé et des prêts spéciaux d'ajustement structurel spécial.

### – Le déroulement d'un projet financé par la Banque

Dans un premier temps, la Banque établit pour chaque pays, en concertation avec les gouvernements, un document stratégique. Elle révisé régulièrement, dans un délai situé entre deux et cinq ans, la stratégie par pays et établit, pour chaque pays-client un document stratégique, le *Country Assistance Strategy* (CAS) qui dresse les grandes orientations de la Banque par secteurs et fait la liste des projets qui seront financés. Ces documents indiquent la nature et le niveau d'assistance à fournir et déterminent les programmes de financement (prêts et garanties) de l'ensemble du groupe. Chaque CAS s'appuie sur le contexte politique, économique et social du pays concerné. Il est censé répondre aux priorités et aux stratégies de développement des gouvernements.

Ce sont des documents d'orientation sectorielle élaborés par la Banque en concertation avec le pays-client. Plusieurs partenaires extérieurs travaillent ensemble dans ce cadre : les institutions financières internationales, les banques gouvernementales multilatérales et bilatérales, le secteur privé, les organisations non gouvernementales...

Un grand nombre d'études est inclus dans chaque document : études sur l'état de la pauvreté (profil et causes), sur les performances macroéconomiques, sur la prospection, sur les risques, sur la situation de gouvernance... Figurent aussi dans les CAS, les principales conclusions des programmes antérieurs d'évaluation. Depuis le mois de juillet 1998, la Banque publie des notices d'informations sur l'état des CAS. Cette publication n'a lieu qu'après accord du gouvernement du pays concerné.

Sur la base des documents stratégiques pays, la Banque mondiale, en concertation avec le gouvernement emprunteur, identifie les projets qu'elle envisage de financer. La phase de préparation est sous la responsabilité du gouvernement emprunteur. Selon la mission française à Washington, c'est généralement une équipe de la Banque mondiale qui travaille à l'élaboration du projet. La mission d'évaluation, qui relève de la responsabilité de la Banque, a pour but d'étudier la faisabilité et la viabilité du projet ainsi que ces conséquences socio-économiques, environnementales. Cette mission conduit à la rédaction d'un rapport d'évaluation, le *Project Appraisal Document* (PAD) qui s'apparente à un avant-projet sommaire. Il comporte des éléments sur le contexte dans lequel s'insère le projet et des éléments financiers détaillés sur les budgets du projet. Après une phase de négociation sur le contenu du projet et son financement, l'avant-projet est soumis au conseil d'administration de la Banque pour approbation. Lorsque le projet est approuvé, le pays emprunteur lance un avis d'appel d'offres, dont le gouvernement est le maître d'ouvrage du projet, sous le contrôle partiel de la Banque.

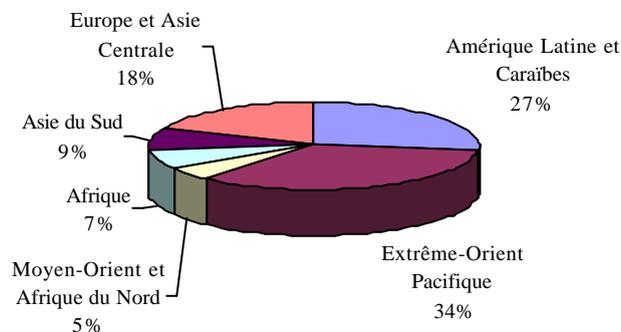
Une post-évaluation du projet et des résultats obtenus est réalisée au terme de l'exécution du projet. Toute évaluation rétrospective d'une opération commence par le recueil dans les archives de la Banque de toute la documentation y afférent, sans restriction aucune pour le personnel du département de l'évaluation. Dans la plupart des cas, l'audit s'amorce avec l'envoi d'une mission sur le terrain. Elle va recueillir toute l'information non disponible au siège, rencontrer toute personne ayant une implication directe ou indirecte dans l'opération et constater *de visu* le fonctionnement des installations qu'ont permis d'acquérir les fonds de la Banque. La mission va procéder au recalcul des paramètres critiques de l'opération : rendement, ratios de gestion,

taux de croissance, ratios d'endettement, *etc.* Ses analyses sont rassemblées dans un rapport d'audit, dont la version préliminaire est soumise à un « jugement des pairs » (*division peer review*). Au fur et à mesure des observations des commentateurs du rapport, celui-ci connaît différentes versions jusqu'au directeur du département de l'évaluation, au vice-président de la région concernée et à l'emprunteur.

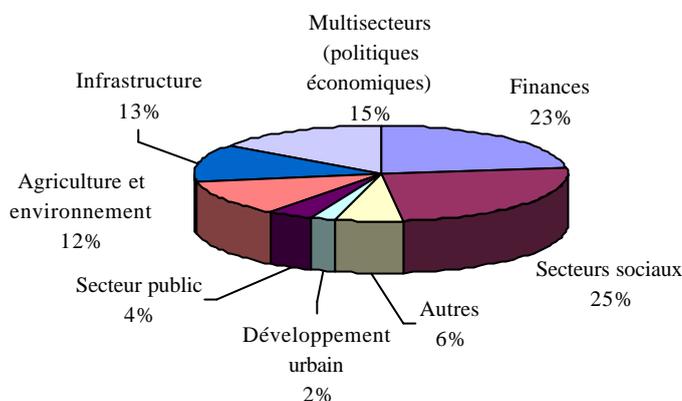
L'étape ultime est le retour du rapport, agrémenté de ces derniers commentaires au département de l'évaluation qui peut, éventuellement, le réviser. Une fois définitivement approuvé par le département de l'évaluation, le rapport est adressé au conseil d'administration.

La Banque mondiale a mis en place une catégorie de « prêts d'urgence », adaptés aux situations de crise. Le groupe a renforcé sa capacité de conseil aux gouvernements en matière de réforme des secteurs financiers.

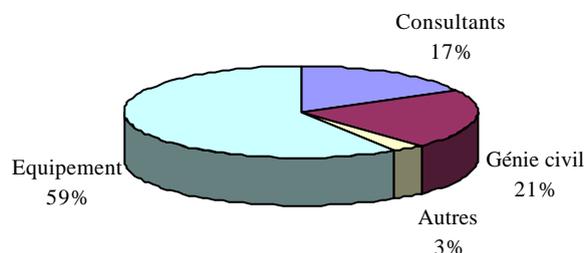
**BANQUE MONDIALE**  
**Engagements de prêts de la Banque Mondiale (projets approuvés) par région**  
**Année fiscale 1999 (1<sup>er</sup> juillet 1999 - 30 juin 2000)**



**BANQUE MONDIALE**  
**Engagements financiers par type d'activité**  
**Année fiscale 1999 (1<sup>er</sup> juillet 1999 - 30 juin 2000)**



**BANQUE MONDIALE**  
**Contrats par types de marché en valeur**  
**Année fiscale 1999 (1<sup>er</sup> juillet 1999 - 30 juin 2000)**



### **b) L'octroi de prêts concessionnels**

L'AID permet aux pays les plus pauvres de bénéficier d'un financement sous forme de prêts à taux quasi nul, sur une durée de trente-cinq à quarante ans, ce qui représente un don équivalent d'environ 85 % du montant du prêt.

Seuls les pays dont le revenu par habitant n'excède pas un seuil donné, aujourd'hui un revenu annuel par habitant de 925 dollars des États-Unis,

sont éligibles à ces ressources : quatre-vingt-un pays ont bénéficié de ce type de financement en 1999. Quelques pays, tels que les micro-États insulaires ou au contraire de grands pays à fortes disparités sociales tels que l'Inde, bénéficient aujourd'hui de financements mixtes AID et BIRD et sont communément dénommés les pays « *blend* ».

Les opérations de l'AID répondent aux mêmes principes que celles conduites pour la BIRD. Les mêmes équipes de la Banque mondiale travaillent au profit des deux principaux « guichets » du groupe.

Lors de chaque reconstitution des ressources de l'AID, les pays donateurs fixent les orientations générales pour leur emploi. L'accent a été ainsi placé spécifiquement sur les bonnes performances (politiques structurelles, gestion économique, cohésion sociale et égalité, gestion du secteur public et des institutions) des pays bénéficiaires de l'AID, afin de concentrer au mieux les ressources de l'Association sur la réduction de la pauvreté et la croissance.

L'AID est la première source de financement du développement des pays pauvres. La période couverte par la onzième reconstitution, dite «AID-11», qui s'est étendue du 1<sup>er</sup> juillet 1996 au 30 juin 1999, a été marquée par un volume total des engagements de 13,9 milliards de DTS. La répartition par région est la suivante : Afrique, 4,9 milliards de DTS ; Asie du Sud, 4,2 milliards de DTS ; Asie de l'Est et Pacifique, 1,9 milliards de DTS ; Europe et Asie centrale, 1,6 milliards de DTS ; Amérique latine et Caraïbes, 0,8 milliard de DTS ; et Moyen-Orient et Afrique du Nord, 0,6 milliards de DTS.

Les prêts à l'investissement représentent 79 % du total des engagements. Les décaissements atteignent 17,6 milliards de dollars, répartis comme suit : secteurs sociaux 30 % ; agriculture et développement rural, 18 % ; infrastructure, 24 % ; industrie et finances, 5 % ; ensemble de l'économie, 23 %. Les décaissements relatifs à des projets d'investissement dans les secteurs sociaux s'élèvent à 5,2 milliards de dollars, soit une augmentation de 49 % par rapport au niveau enregistré pour l'AID-10. La part des opérations consacrée aux infrastructures et aux services de base est plus élevée. La santé et l'éducation représentent, à elles seules, 40 % des opérations. La lutte contre la propagation des épidémies en Afrique, notamment le SIDA apparaît comme une priorité d'action désormais essentielle pour l'AID. Un effort particulier est soutenu en matière de lutte contre la corruption, d'égalité des sexes et d'assistance *post* conflit.

Il a été décidé sous l'impulsion de la France que la moitié des ressources mises à disposition de l'AID lors de sa douzième reconstitution (AID-12) serait consacrée à l'Afrique subsaharienne. Pour l'heure, moins de 40 % des ressources de l'AID bénéficient à l'Afrique subsaharienne. Les causes invoquées sont à rechercher dans le fait qu'existe sur ce continent un contexte difficile qui limite la capacité pratique d'intervention de la Banque dans cette région : conflits, tension régionales, nécessité d'adapter les objectifs de développement aux spécificités africaines, parfois difficiles à faire évoluer pour la Banque.

**ENGAGEMENTS DE L'AID**  
(situation prévisionnelle au 30 juin 2000)

*(en millions de dollars)*

Afrique	2.200
Asie de l'Est et Pacifique	484
Europe Centrale et Asie	309
Amérique latine et Caraïbes	164
Moyen Orient et Afrique du Nord	60
Asie du Sud ( Inde Pakistan)	1.193

<b>Total</b>	<b>4.510</b>
--------------	--------------

### c) L'offre de garanties

Depuis 1994, la Banque mondiale, par ses institutions que sont la BIRD et l'AID, met en place un produit de couverture des risques politiques qui intervient en complément et en coordination avec les actions de l'AMGI et de la SFI. Ces garanties s'adressent aux prêteurs privés et visent le plus souvent des projets d'infrastructures. Ces opérations exigent en effet de grosses mises de fonds, présentent des risques politiques importants et doivent souvent pour être viables être financés par des ressources à long terme.

Ces garanties permettent de lever des capitaux privés en faisant jouer un rôle catalyseur à la BIRD. Elles sont actuellement de deux types : *garanties partielles des risques souverains* pour couvrir le risque de défaut de paiement du service de la dette et se limitent aux engagements pris par l'État, *garanties partielles du risque de crédit* qui visent les projets du secteur privé pour lesquels il est indispensable d'obtenir de plus longues échéances.

Les garanties de la Banque mondiale permettent de mobiliser des prêts commerciaux qui reposent sur le principe de partage des risques avec le marché. La Banque mondiale n'offre donc que des garanties partielles, les risques étant clairement répartis entre la Banque et les prêteurs privés.

#### LE PROGRAMME DE GARANTIES DE LA BANQUE MONDIALE

<p>15 projets ont bénéficié de la garantie, 42 sont en cours de négociation.</p> <p>Instrument de dernier recours, adressé à des projets de grande ampleur.</p> <p>Couverture de la Banque sur moins de 25 % des montants des projets.</p> <p>Coopération avec SFI et l'AMGI et autres institutions multilatérales et bilatérales.</p>	<p>Le programme de garanties de la Banque mondiale (BIRD et AID) couvre les risques que le marché n'est pas en mesure d'assumer ou d'évaluer correctement, fait bénéficier les investisseurs privés de son expérience des pays en développement et de ses relations privilégiées avec les gouvernements.</p> <p>Ce programme de garanties permet de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faciliter la mobilisation des ressources de financement</li> <li>- réduire le coût des ressources empruntées</li> <li>- allonger la durée des crédits consentis</li> <li>- promouvoir la transparence des transactions</li> <li>- soustraire les banques commerciales participantes à l'obligation de provisionner</li> </ul>
<p>Cette garantie est particulièrement utile lorsque les activités, traditionnellement prises en charge et financées par l'État, sont transférées au secteur privé mais que l'État et ses services continuent de jouer un rôle de régulateur, de fournisseur ou de client</p>	

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction des relations économiques

*extérieures.*

## **2.— LES INSTRUMENTS D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE FORMATION**

En 1955, l'Institut de développement économique (IDE), dit « Institut de la Banque », principal instrument de l'assistance technique fourni par la Banque mondiale, est créé. Il s'agit d'un centre de formation et de perfectionnement des fonctionnaires des pays membres ayant à travailler sur les questions de développement. L'objet est le transfert des savoirs techniques ou pratiques en matière d'économie du développement. L'IDE fonctionne comme une école de cadres du développement, en organisant des séminaires de formation, soit à Washington, soit sur place. L'animation des séminaires est confiée aussi bien au personnel pédagogique propre de l'IDE qu'à des experts de la Banque conviés à partager leur savoir-faire, leur doctrine, ou à des conférenciers extérieurs spécialistes de tel ou tel sujet. Cet institut est un instrument important de diffusion des pratiques et discours de la Banque dans les pays emprunteurs.

## **3.— LES INSTRUMENTS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) présente un cadre susceptible d'être utilisé par les autorités nationales pour mettre en pratique le CDI en reliant systématiquement le diagnostic et les actions publiques aux résultats sur le plan de la pauvreté. Ce document doit fixer les objectifs nationaux de moyen terme en matière de réduction de la pauvreté en se fondant notamment sur les indicateurs agréés au niveau international (nombre d'habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté d'1 dollar par jour, les taux de scolarisation des enfants, les taux de mortalité, taux des dépenses sociales, éducatives, proportion de la population qui a accès à l'eau potable, *etc.*). Il doit constituer le « contrat de confiance » entre chaque pays bénéficiaire du traitement de sa dette au titre de l'initiative et l'ensemble de la communauté financière internationale.

Le cadre n'est pas entièrement nouveau, certains pays, tels que l'Ouganda, le Mozambique, la Bolivie et les pays de la région Asie du Sud en général, s'étant orientés dans cette direction. Mais aucun pays n'a pleinement et systématiquement appliqué un cadre fondé sur les résultats en matière de pauvreté.

Il faut dans un premier temps déterminer en détail le profil des pauvres et les facteurs de la pauvreté au niveau de chaque pays. Le défi sera

notamment de passer d'analyses et d'interventions sectorielles à un cadre d'ensemble centré sur la contribution à la réduction de la pauvreté.

La Banque mondiale a décidé de choisir les interventions publiques qui ont le maximum d'impact sur la pauvreté : il est nécessaire de classer les interventions par ordre de priorité en fonction de ce dernier critère. Il faut en particulier réduire la pauvreté en termes de revenus en augmentant les opportunités économiques pour les pauvres (croissance à large base, réduction des barrières à l'accès), et améliorer les capacités et la fourniture des services essentiels. Il est clair que les approches multisectorielles sont la clé de l'amélioration des résultats dans le domaine de la pauvreté. Il est en outre nécessaire d'accroître la prise de responsabilité et la participation : d'une part, il existe un ferme lien de cause à effet entre l'amélioration de la gouvernance et celle des résultats sur le plan du développement ; d'autre part, il faut inclure en particulier des programmes d'éducation des filles et de lutte contre la discrimination. Il est enfin important de garantir la sécurité et de réduire la vulnérabilité des plus pauvres : les avoirs (comme la terre, le bétail ou les économies) sont au cœur de la stratégie de gestion des risques.

La Banque s'est donné pour mission de fixer des objectifs et de suivre les résultats obtenus sur la base de processus participatifs. Les objectifs du développement international constituent un bon point de départ et sont utiles dans le contexte général à long terme. Il est recommandé dans tous les cas d'utiliser un seuil de pauvreté national ainsi que des indicateurs de santé et d'éducation dont la pertinence doit être fonction du pays. Il faut tenir compte des contraintes en matière de ressources et, dans la mesure du possible, déterminer la répartition entre les différents groupes socio-économiques à l'intérieur du pays. Les objectifs doivent être fixés et suivis selon un processus participatif : consultation et appropriation sont des éléments-clés de ce processus. La participation des ONG peut prendre diverses formes, mais il faut veiller à ce qu'elles soient véritablement représentatives des communautés pauvres.

Ce cadre repose fondamentalement sur une approche dynamique, dans la mesure où les résultats du suivi des interventions sont réincorporés dans l'analyse et dans la conception des futures interventions publiques. L'adaptation nécessaire des programmes existants de la Banque sera plus ou moins grande selon les pays. Dans certains cas, il faudra utiliser le cadre pour repenser la conception d'ensemble des programmes. Le document tripartite (gouvernement, Banque, FMI) de stratégie de réduction de la pauvreté constitue un vecteur important pour la mise en œuvre du cadre.

Les implications opérationnelles du cadre concernent plusieurs domaines clés d'activité de la Banque : l'appui à la conception de stratégies

nationales de lutte contre la pauvreté, l'information, l'analyse et le diagnostic, l'harmonisation des stratégies d'assistance aux pays avec le cadre et l'application de la stratégie et du programme de prêts correspondant.

Les évaluations de l'impact de l'aide internationale ont mis en évidence des leçons importantes. Tout d'abord, le financement extérieur est particulièrement efficace lorsque le pays en question a des politiques et des institutions solides, comme la bonne gouvernance et les processus participatifs. En second lieu, les bailleurs de fonds insistent aujourd'hui sur le fait que le gouvernement du pays doit conduire les opérations si l'on veut que la conditionnalité soit performante.

La coordination entre la Banque et le FMI, dans les pays et au siège, revêt une importance particulière. Pour s'assurer que cette coopération se traduit par un appui plus efficace aux efforts des gouvernements, le comité du développement propose de créer un nouveau vecteur : le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui serait formulé avec le gouvernement et suivant des processus participatifs, conformément au cadre présenté ici. Il est envisagé que de tels documents soient progressivement établis pour tous les pays éligibles à la FRPC ou à l'AID.

**POPULATION VIVANT AVEC MOINS DE 1 DOLLAR PAR JOUR  
(1987-1998)**

(en millions)

Régions	Population couverte par l'enquête <i>(en %)</i>	1987	1990	1993	1996	1998
Asie de l'Est et Pacifique	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
<i>Chine exceptée</i>	<i>71,1</i>	<i>114,1</i>	<i>92,0</i>	<i>83,5</i>	<i>55,1</i>	<i>65,1</i>
Europe orientale et Asie centrale	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
Amérique latine et Caraïbes	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Moyen-Orient et Afrique du Nord	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Asie du Sud	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0

Afrique subsaharienne	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
<b>Total</b>	<b>88,1</b>	<b>1.183,2</b>	<b>1.276,4</b>	<b>1.304,3</b>	<b>1.190,6</b>	<b>1.198,9</b>
<i>Chine exceptée</i>	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

Source : Banque mondiale.

#### 4.– LES INSTRUMENTS DES AUTRES COMPOSANTES DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

##### a) La Société financière internationale

La Société financière est une banque d'affaires. Elle apporte son aide technique aux privatisations et à leur réalisation concrète, fournit un appui stratégique au développement des marchés des capitaux et aide à l'introduction, dans les bourses des pays industriels, des titres de sociétés de pays en développement. Instrument de mobilisation des capitaux, elle intervient de manière directe dans le financement en accordant des prêts, en acquérant des participations au capital des entreprises et accessoirement en prenant des engagements d'aide ou en participant à d'autres formules telles que des opérations de garanties ou de *swaps*. De manière indirecte, elle organise des syndicats de prêts et de garanties d'émissions d'actions. Ces activités permettent de créer un effet de levier. À la différence de la BIRD, la SFI n'accepte aucune garantie des gouvernements pour ces prêts.

Les concours de la SFI bénéficient en premier lieu au secteur financier et aux projets d'infrastructures. Mais la SFI intervient également dans l'agroalimentaire, dans des projets pétroliers ou miniers ou encore pour permettre la croissance des industries de biens de consommation. Elle commence également à intervenir dans des secteurs plus pionniers comme les PME mais également l'éducation et la santé, en finançant la construction d'hôpitaux ou d'écoles privées.

Les prêts de la SFI sont faits au taux du marché, la plupart à taux variable, tandis qu'une partie s'appuie sur un taux fixe. Les échéances des prêts sont taillées sur mesure pour s'ajuster aux caractéristiques des projets. Elles peuvent aller de deux ans à quinze ans et s'accompagnent d'un différé d'amortissement lui aussi adapté aux projets.

Depuis 1989, la Société a renforcé ses instruments et ses opérations de garantie d'émission de valeurs mobilières. Elle a créé des «fonds-pays», émettant des titres internationaux et a systématiquement joué le rôle de chef de file. Elle a de même assumé cette fonction pour favoriser les émissions primaires d'actions de sociétés privées sur les marchés émergents.

**LES INSTRUMENTS DE LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE**

<p>La SFI travaille avec des entités privées détenues à la majorité par des ressortissants de pays membres de la BIRD.</p> <p>Le pays d'accueil du projet doit être membre de la SFI.</p> <p>Les prêts directs de la SFI ou syndiqués par elle représentent, en 2000, un engagement d'environ 5,1 milliards de dollars.</p>	<p>La SFI est le plus grand pourvoyeur multilatéral de financement au service des projets privés dans les pays émergents.</p> <p>Au même titre qu'un investisseur privé, elle cherche à maximiser ses taux de retour sur investissement, facture son financement et ses services au prix du marché et partage le risque avec ses partenaires.</p> <p>Bénéficiant de son expérience des marchés en développement, d'un large éventail de produits financiers et de son statut d'institution internationale, la SFI intervient en complément des opérateurs classiques du marché.</p> <p>L'institution n'offre à proprement parler aucune garantie sur les risques commerciaux ou politiques associés à un projet, mais sa participation permet d'en définir bien souvent la structure optimale de financement.</p>
---	---

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction des relations économiques extérieures.*

Depuis sa création en 1956, la SFI a engagé au 30 juin 1999 plus de 21 milliards de dollars, dont près de 13 milliards de dollars au titre de financements pour son propre compte, et a monté des opérations de syndicats de prêts et de garanties d'émissions à hauteur de 17 milliards de dollars au profit de plus de 2.000 sociétés dans cent trente-quatre pays. La SFI réalise la plus grande partie de ses opérations en Amérique latine et dans une moindre mesure, en Asie et Europe de l'Est, c'est-à-dire dans les pays où l'investissement privé représente un risque mesuré. Elle parvient cependant à accroître depuis quelques années le niveau de ses opérations dans des régions plus difficiles. C'est notamment le cas en Afrique subsaharienne, mais cela reste très dépendant de la conjoncture économique et politique et d'un niveau pour l'instant insuffisant (moins de 10 %). En effet, après un exercice 1998 remarquable en Afrique, l'exercice 1999 s'est placé en retrait de près de 50 %.

L'exercice 2000 devrait cependant marquer une augmentation de 80 % des engagements de la société sur la région, preuve de la grande volatilité des opérations de la SFI du fait notamment de la qualité des projets qu'elle recherche. La SFI a par ailleurs ouvert un bureau de représentation au Sénégal qui est l'un des pays cibles prioritaires du nouveau champ d'élargissement de ses activités et a renforcé ses trois bureaux régionaux d'Abidjan, Nairobi et Johannesburg. Depuis 1998, elle compte le Tchad comme nouveau membre.

ENGAGEMENTS CUMULÉS DE LA SFI DANS LE MONDE  
(au 30 juin 1999)

(en millions de dollars)

Régions	Approbations de Projets	Nombre de pays	Total engagements
Afrique subsaharienne	80	26	1.330
Asie et Pacifique	33	8	5.962
Asie Centrale, Moyen Orient, Afrique du Nord	34	11	2.075
Europe	49	16	3.487
Amérique latine et Caraïbes	58	16	8.230
<b>Total</b>	<b>254</b>	<b>77</b>	<b>21.084</b>

Source : Société financière internationale.

**La SFI apparaît non comme un *Deus ex machina* qui pourrait résoudre le problème de l'expansion des entreprises privées, mais comme une vitrine de l'idéal du développement porté par la Banque mondiale, qui passe par la promotion du secteur privé comme facteur nécessaire, voire suffisant, de la croissance des pays en développement.**

**b) L'Agence multilatérale de garantie des investissements**

L'Agence assure les investisseurs contre les pertes engendrées par la survenance de risques politiques : risque d'impossibilité de transfert de devises, risque d'expropriation, risques liés aux guerres civiles ou aux troubles sociaux, dénonciations de contrats. Les investisseurs contractent une assurance auprès de l'Agence avant d'entreprendre l'investissement. Ce dernier doit faire l'objet d'une évaluation satisfaisante pour l'Agence, visant à vérifier sa bonne qualité et sa conformité à la promotion du développement économique du pays hôte.

L'Agence ne peut conclure un contrat de garantie d'assurance avant que le pays hôte n'ait approuvé la délivrance de la garantie à l'égard du risque visé. Elle propose un contrat d'assurance ferme après examen détaillé de la demande définitive de l'investissement. Elle ne couvre jamais, par une assurance, la perte totale de l'investissement garanti, mais seulement une fraction. Elle coopère avec plusieurs organismes nationaux d'assurance des investissements étrangers au sein de formules de coassurance ou de réassurance.

Elle organise par ailleurs des missions d'analyse et de conseil visant à renforcer les efforts des pays membres pour attirer les investissements étrangers directs, ainsi que des activités de sensibilisation, de formation, et de conseil sur ces questions.

Afin de mieux répondre à la demande des pays emprunteurs, l'AMGI a modifié en 1999 ses politiques financières en augmentant les plafonds de couverture des projets à 110 millions de dollars au lieu de 50 millions de dollars et en augmentant les plafonds de garanties par pays de 250 à 350 millions de dollars. Elle a aussi, comme la SFI, adapté ses procédures de sélection des projets pour incorporer de nouveaux critères environnementaux. Enfin, l'AMGI a développé une politique active de réassurance et de coassurance en multipliant cette année les accords dans ce domaine avec de grands partenaires privés tels que EDC au Canada, la COFACE en France, ACE, XL, l'OPIC aux États-Unis et le EID/MITI au Japon. Elle doit désormais entrer dans une période de plus grande sélectivité de ses opérations, en augmentant le nombre et le volume de ses opérations sur les pays les plus pauvres, en Afrique notamment. C'est en effet dans ces pays qu'elle pourra démontrer le plus simplement et le plus efficacement son additionnalité et son effet de levier sur les investissements.

La croissance de l'activité de l'AMGI s'est poursuivie en 1999. Au 30 juin 2000, on dénombrait 62 nouvelles garanties dans quinze pays en développement ou transition pour un montant total de 1,6 milliard de dollars. Depuis son entrée en vigueur jusqu'en mars 2000, l'Agence a émis plus de 300 garanties représentant une exposition brute totale de 4,6 milliards de dollars dans plus de soixante-dix pays. Ces garanties recouvrent un portefeuille particulièrement diversifié de projets : les secteurs financiers, les infrastructures et l'industrie sont les principaux domaines. L'AMGI a aujourd'hui une exposition importante dans les cinq pays suivants dont seul le Brésil excède 10 % de l'exposition nette : Brésil, Argentine, Pérou, Russie et Turquie.

**LES GARANTIES DE L'AGENCE MULTILATÉRALE DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS**

<p>149 pays membres. Pas de contre-garantie du pays d'accueil. 72 contrats dans 29 pays en 1999. Les pertes couvertes sont liées à une décision du pays d'accueil ou cas de force majeure.</p>	<p>L'AMGI offre des garanties aux investisseurs privés contre certains risques politiques dans le pays d'accueil, ainsi qu'une couverture à long terme sur les fonds propres et les dettes associées à un projet. Elle peut offrir des compensations financières en cas de dommages subis par l'investisseur lorsqu'ils résultent d'une défaillance ou d'une décision politique du pays d'accueil. La couverture est adaptée aux besoins particuliers de l'investisseur. Dans la mesure où la contre-garantie du pays d'accueil n'est pas négociée, l'AMGI peut émettre une garantie quelques mois seulement après la demande de l'investisseur. Elle dispense une assistance aux pays d'accueil afin de</p>
--	--

	renforcer leurs aptitudes à attirer l'investissement étranger direct.
--	---

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction des relations économiques extérieures.*

### **c) Le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements**

Le CIRDI intervient dans le règlement d'un différend sur la demande volontaire des deux parties en cause. Il ne s'engage pas directement lui-même dans la conciliation ou l'arbitrage ; c'est le rôle des arbitres ou conciliateurs nommés par les parties. Il assiste le démarrage et la conduite des procédures en remplissant un certain nombre de tâches administratives. Les verdicts rendus par les arbitres agissant dans le cadre de la convention du Centre sont sans appels, à l'exception de procédures exceptionnelles, comme la procédure d'annulation, prévues par la Convention. Les procédures ne doivent pas nécessairement se tenir au siège du CIRDI à Washington DC. Depuis quelques années, des accords ont été passés entre le Centre et d'autres institutions dans lesquelles les négociations peuvent avoir lieu : le centre d'arbitrage international de Singapour, la cour permanente d'arbitrage de La Haye, le centre régional d'arbitrage du comité consultatif juridique Asie-Afrique au Caire et à Kuala Lumpur, le centre australien d'arbitrage commercial international de Melbourne, le centre australien des différends commerciaux de Sidney. Les décisions prises par les tribunaux sous la tutelle du CIRDI doivent être reconnues et appliquées non seulement par les parties, mais également par tous les États signataires de la Convention.

Le CIRDI a trois moyens d'action :

- il offre aux États qui font appel à lui sur base volontaire, des facilités d'arbitrage et de médiation n'importe où dans le monde ;
- il peut lui-même, en vertu de la facilité additionnelle au règlement de 1978, autoriser le secrétariat général à traiter lui-même certains types de litiges entre États membres et États non parties à la Convention qui ne sont pas explicitement prévus par celle-ci ;
- enfin, le secrétaire général peut accepter de représenter les arbitres désignés dans des instances d'arbitrage *ad hoc*, cas le plus souvent devant la Commission des Nations Unies relative aux lois du commerce international (UNCITRAL).

Chaque État partie à la convention a la faculté de désigner huit personnes pour une durée de six ans renouvelable, qui sont répartis entre deux panels mis en place au sein du CIRDI : le panel des conciliateurs et le panel des arbitres.

L'année 1999 a marqué la poursuite du développement de l'activité de l'institution : 65 cas d'arbitrages ont été soumis depuis sa création à cette institution, dont 11 nouveaux cas pour la seule année 1999.

### **III.- LA FRANCE AU SEIN DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

#### **A.- LA PLACE INSTITUTIONNELLE**

Quatrième actionnaire de la Banque, la France exerce, selon le rapport du Gouvernement, *«une influence de premier plan dans l'ensemble des grandes politiques de la Banque. Sa place de membre permanent du conseil d'administration, la coordination étroite que permet une organisation où l'administrateur à la Banque mondiale représente également notre pays au conseil d'administration du FMI, sa longue tradition d'aide au développement, son rang de troisième donateur mondial d'aide ainsi que sa relation privilégiée avec l'Afrique, lui confèrent d'ailleurs une place particulière au sein de l'institution.»*

L'influence de la France dans les activités de la Banque mondiale passe par le maintien ou le renforcement de la présence française au sein du personnel de l'institution. Depuis le départ du vice-président français pour l'Asie de l'Est, M. Jean-Michel Séverino, auditionné par votre Rapporteur, un seul Français occupe aujourd'hui un poste de vice-président, celui responsable de la zone Moyen-Orient et Afrique du Nord. Cependant, l'encadrement supérieur français est présent tant dans les unités techniques de la Banque qu'au sein du personnel de la SFI.

De façon globale, avec un effectif de 350 personnes dont 266 cadres, les Français représentent un peu moins de 4,27 % des effectifs de la Banque et 5 % du total des cadres de l'institution, en progression de 8 % par rapport à 1998. En 1999, une vingtaine de Français ont été recrutés par la Banque. En pourcentage du personnel d'encadrement, les Français se classent en troisième position derrière les Britanniques (6 %) et les Américains (de l'ordre de 20 %).

Des programmes d'échanges de personnel avec l'Agence française de développement et les administrations françaises existent pour assurer un flux de candidatures françaises aux postes qu'offre la Banque mondiale. Le bureau européen de la Banque mondiale à Paris joue également un rôle important d'information et de sélection des candidatures dans notre pays.

## **B.- LES RELATIONS FINANCIÈRES**

L'ensemble des contributions françaises, que ce soit à la Banque mondiale (BIRD et AID) ou aux autres filiales du Groupe (SFI, AMGI), sont inscrites sur le budget de l'économie, des finances et de l'industrie.

### **1.- LES CONTRIBUTIONS A LA BANQUE MONDIALE**

La part de la France au capital de la BIRD atteint 4,44 % soit 8,4 milliards de dollars. La participation cumulée de la France aux diverses reconstitutions de l'AID représente 7,3 milliards de dollars, soit 4,22 % des ressources de l'organisation.

#### **a) Les contributions « générales »**

Sur les 8,4 milliards de dollars souscrits par la France au capital de la BIRD, 520,4 millions de dollars ont été effectivement versés.

Les contributions au groupe de la Banque mondiale proviennent des chapitres budgétaires du budget de l'économie, des finances et de l'industrie 58-00 (article 40) pour le capital<sup>(31)</sup> et 68-04 (article 62) pour les contributions à l'AID.

Au début de l'année 2000, la France a versé sa première contribution annuelle à la douzième reconstitution des ressources de l'AID, devrait permettre de couvrir la période 2000-2002. Cette contribution qui était de 805 millions de francs en 2000 sera de 1.678 millions de francs en 2001. Elle doit atteindre, au total, 5,2 milliards de francs.

Cette négociation avait été conclue à la fin de l'année 1998 sur un accord pour une reconstitution de 15,2 milliards de DTS, selon un partage équitable de la charge qui respecte les parts traditionnelles des principaux donateurs (États-Unis 20,86 %, Japon 20 %, Allemagne 11 %, France 7,3 %). La Banque mondiale contribue elle-même en partie à la reconstitution de ces ressources au travers de son revenu net.

Par ailleurs, la France finance le Fonds pour l'environnement mondial supervisé financièrement par la Banque à hauteur de 331 millions de francs en

---

(31) *Ce chapitre, inscrit jusqu'en 2000, sur le budget des charges communes, a ainsi accueilli les versements français effectués à la BIRD, à l'AMGI et à la SFI pour la constitution de leur capital.*

2000 et de 65 millions de francs en 2001 (chapitre 68-04 de la section Économie, finances et industrie).

## **b) Les fonds fiduciaires**

La France participe au financement de divers fonds fiduciaires qui constituent des instruments bilatéraux soutenant des programmes d'assistance technique, adossés aux institutions multilatérales.

### **– Le fonds fiduciaire géré par le ministère des affaires étrangères**

Dès les années 1980, le ministère des affaires étrangères et l'ex-ministère de la coopération ont ouvert à la Banque mondiale des fonds fiduciaires, qui sont aujourd'hui en cours d'unification. Ce fonds unique est un instrument de partenariat avec la Banque ayant pour objectif, d'une part, de faciliter la concertation entre la coopération française et la Banque, le plus en amont possible, lors de l'élaboration des stratégies puis de leur traduction opérationnelle sous forme de projets, et, d'autre part, de promouvoir les approches et l'expertise françaises dans les différents domaines du développement, tout en s'attachant à utiliser les compétences locales.

Le fonds cofinance quatre types d'activités : des missions de consultants de courte durée (60 jours maximum) et des études de courte ou moyenne durée (190 jours maximum), la mise à disposition d'experts français dans les services de la Banque sur des contrats de longue durée (deux ans) faisant appel à un financement tripartite, l'organisation de séminaires de formation en collaboration avec l'Institut de la Banque, et, enfin, l'organisation conjointe de séminaires de réflexion sur les stratégies sectorielles en particulier.

La dotation annuelle du fonds atteint entre 7 et 8 millions de francs. Les pays de la zone de solidarité prioritaire et ceux d'Europe centrale et orientale sont les principaux bénéficiaires des cofinancements. Les secteurs concernés sont la santé, le développement social, l'éducation, le développement institutionnel, les aspects institutionnels du développement rural, le développement urbain et local, les projets environnementaux et la gestion des ressources naturelles. L'utilisation du fonds requiert un contact précoce et direct entre le *task manager* de la Banque et son homologue français, un partage des coûts entre les deux parties et une collaboration à travers un véritable programme d'action sur la durée. Il est partiellement délié à hauteur de 25 % de la dotation annuelle en faveur des consultants des pays bénéficiaires ou de la région.

– **Les fonds fiduciaires gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

Les crédits des fonds fiduciaires du ministère de l'économie sont inscrits sur le chapitre 68-04 de la section Économie, finances et industrie, à l'article 50 – Fonds d'assistance technique et fonds multilatéraux placés auprès de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

En 1999, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en place deux fonds fiduciaires auprès du groupe Banque mondiale, l'un auprès de la BIRD, le *French Partnership Trust Fund*, l'autre auprès de la SFI, le *French Trust Fund*. Ces fonds permettent d'assister chacune de ces deux institutions dans la préparation et la réalisation de leurs projets. Ils financent, dans tous les secteurs d'activité qui peuvent intéresser le ministère, des consultants français, le quart de la prestation au plus pouvant toutefois être réalisée par des consultants locaux.

Les sommes déposées s'élèvent à ce jour à 50 millions de francs, dont 40 millions de francs pour le fonds constitué auprès de la BIRD, sur lesquels la moitié a été allouée à la région des Balkans, et 10 millions de francs pour celui constitué auprès de la SFI. En 1999, la France a versé un montant de 45 millions de francs à la Banque mondiale, 25 millions de francs comme contribution au fonds fiduciaire ASEM, mis en place à la suite de la crise asiatique, et 20 millions de francs au titre de la mise en place de projets d'assistance technique liés à la reconstruction au Kosovo. En 2000, elle a ainsi contribué aux fonds fiduciaires de la BIRD pour 20 millions de francs, de la SFI pour 10 millions de francs et de l'ASEM pour 10 millions de francs.

L'initiative de financement sur chacun de ces fonds fiduciaires revient à l'institution concernée, qui transmet sa proposition (termes de référence, plan de financement, liste de consultants pouvant mener à bien la mission), au ministère *via* le bureau de l'administrateur français. Le ministère procède ensuite à l'instruction de la requête et, à l'issue, autorise ou non l'utilisation des fonds.

Pour le ministère de l'économie, l'objectif est double. Il est, d'une part, de positionner des consultants français sur des marchés de la BIRD et de la SFI, et de valoriser plus généralement le savoir-faire français. Il est, d'autre part, de développer des actions de coopération avec le groupe de la Banque. Pour les consultants français, dans un contexte concurrentiel fort, les fonds fiduciaires représentent l'opportunité de se faire connaître de la BIRD ou de la SFI, et de travailler par la suite plus directement avec les deux institutions. Pour la BIRD et la SFI, les fonds fiduciaires offrent la possibilité de réaliser des opérations complémentaires à celles réalisées sur leur budget propre.

À la BIRD, six projets ont jusqu'à présent été financés, pour un montant total de l'ordre de 1,3 million de dollars, dans des secteurs d'activité comprenant les transports, l'eau ou encore les services financiers. Les régions d'intervention ont pour l'instant concerné l'Europe centrale, l'Asie et le Moyen-Orient. Six projets ont également été approuvés à la SFI depuis la création du fonds en 1999, pour un montant total de 0,75 million de dollars. Les secteurs d'activité ont couvert les services financiers, l'environnement, le secteur minier et l'agriculture, et les régions l'Amérique latine, l'Europe centrale et le Moyen-Orient.

## **2.- LES CONTRIBUTIONS AUX AUTRES FILIALES DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

La part française constitue 5,18 % du capital de la SFI soit 5,8 millions de dollars pour 5,09 % des voix. Pour l'AMGI, ces chiffres atteignent respectivement 4,92 % et 4,08 % pour 92,7 millions de dollars, dont 17,6 millions de dollars ont été effectivement appelés.

En 1998, les actionnaires de l'AMGI ont conclu une augmentation de capital pour cette institution, qui au sein du groupe de la Banque mondiale, est chargée de promouvoir les investissements dans les pays en développement en les garantissant contre le risque politique. La France versera une contribution de 44 millions de francs sur deux ans. Le premier versement a lieu en 2000, cette augmentation de capital étant devenue désormais effective. Dans le budget voté pour 2000, sur le chapitre 58-00 – Participation de la France au capital d'organismes internationaux, article 40 – Groupe de la Banque mondiale du budget de l'économie, des finances et de l'industrie, étaient inscrits 22 millions de francs en crédits de paiement destinés à l'AMGI.

## **C.- LA PLACE DES ENTREPRISES FRANÇAISES**

Les projets d'investissement donnent lieu à des appels d'offres, souvent internationaux. En 1998, la part de marché des entreprises françaises était de l'ordre de 400 millions de dollars. Les sociétés françaises ont remporté 9,1 % de ses marchés, soumis à un appel d'offres internationales, se classant en seconde position ; les consultants français ont gagné, quant à eux, 8,2 % de ses contrats (atteignant la troisième position). Environ 5 % du total des cadres travaillant pour cette institution sont français.

Parmi les 14 milliards de dollars décaissés en 1999 au profit des projets d'investissement, 4,2 milliards de dollars ont été attribués à des pays

fournisseurs différents du pays emprunteur dans lequel se déroule le projet. Les entreprises françaises ont obtenu des contrats dont le montant représente 8,6 % de ces financements, soit 361 millions de dollars. Les entreprises françaises se classent ainsi en quatrième place derrière celles des États-Unis (12 %), d'Allemagne (10,2 %) et du Japon (9,03 %).

Les marchés de conseil, d'études et d'assistance technique prennent aussi une place croissante dans les activités de la Banque mondiale. Hors marchés locaux et hors prêts et crédits d'ajustement structurels, ces activités représentent pour 1999 un volume de contrats de l'ordre de 706 millions de dollars. Sur ces marchés, l'expertise française se positionne favorablement dans un contexte de forte concurrence de la part des pays anglo-saxons. En 1999, les consultants français (sociétés et consultants individuels) ont obtenu 8,6 % des contrats de la Banque mondiale, se classant ainsi en troisième position derrière les consultants américains (23 % des contrats) et les consultants britanniques (15,9 % des contrats).

Les résultats globaux en matière de taux de retour ou de parts de marchés au profit des entreprises françaises sont bons mais ils cachent d'importantes disparités géographiques et sectorielles. Plusieurs secteurs d'excellence sont souvent cités, notamment dans le domaine des infrastructures : télécommunication, transport, eau, énergie, ainsi que dans l'agriculture, cependant les financements d'investissements publics consacrés à ces secteurs tendent à diminuer au profit des secteurs sociaux.

Selon la mission française financière à Washington, le montant des contrats obtenus par les entreprises françaises sur les prêts d'investissements s'inscrit en baisse au cours des dernières années, sous l'effet de différents facteurs qui se conjuguent : l'accroissement des opérations d'ajustement en 1998 et 1999 qui se fait en partie au détriment des projets d'investissement, la progression de la part locale dans les décaissements *versus* la part étrangère, en particulier la part OCDE, et la compétition entre pays de l'OCDE et entre les pays de l'OCDE et les nouveaux pays industriels.

La France est affectée par des facteurs spécifiques qui sont le reflet de la présence commerciale des entreprises françaises : un fort tropisme pour l'Afrique qui contribue largement au résultat global (45 % des décaissements de la Banque vers l'Afrique se font en faveur des entreprises françaises), la baisse des financements consacrés aux projets d'infrastructures considérés par la Banque comme les secteurs de prédilection des entreprises françaises. Si les financements sur l'Afrique sont appelés à se maintenir voire à se renforcer, les

financements publics de projets d'infrastructures poursuivent leur déclin au profit des secteurs tertiaires qui sont en nette augmentation mais où la réputation des entreprises françaises est moins établie.

La représentation française auprès de la Banque mondiale offre, notamment en direction des entreprises, différents services, semblables à ceux qu'offrent les principaux pays de l'OCDE, à savoir :

- information sur l'organisation de la Banque, les principales procédures, instruments et modalités de financement, le cycle des projets, les modalités de passation de marchés, les sources d'information indispensables sur les projets et enfin les moyens d'actualiser l'information en s'adressant directement aux responsables en charge des projets. Cette information est diffusée de plus en plus *via* Internet ;
- valorisation de l'offre en amont ;
- mise en relation entre les entreprises et la Banque.

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE**

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **CRITIQUER LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES**

Les institutions financières internationales (IFI) sont aujourd'hui sous le feu des critiques, sans qu'il soit toujours aisé de faire la part des choses entre la contestation de leurs interventions et celle, plus générale, de la mondialisation. Les crises successives qui ont affecté les pays d'Asie du Sud, puis la Russie et les pays d'Amérique latine, ont contribué à une profonde remise en question des politiques menées par ces institutions dont la légitimité s'en est trouvée très affaiblie.

La prise de conscience de cette remise en cause a été accentuée par la mobilisation très forte du monde associatif, en particulier, et de la « société civile » en général, mobilisation qui a pris des formes spectaculaires, que ce soit à Seattle, lors de la réunion de l'Organisation mondiale du commerce (novembre 1999), à Washington au moment de la réunion du comité monétaire et financier international du FMI (avril 2000), à Okinawa lors de la réunion du Groupe des Huit (juillet 2000) ou, tout récemment, à Prague, à l'occasion de la cinquante-cinquième assemblée générale annuelle des conseils de gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale. Ces manifestations ont donné une visibilité nouvelle à une critique, plus ancienne, exprimée par les pays du Sud, bénéficiaires de l'aide de ces institutions, dans des conditions et avec des résultats qu'ils ont souvent dénoncés sans être toujours entendus.

L'ampleur de cette critique a conduit les responsables des IFI à s'interroger sur la portée de leurs actions, et, parfois même, à en admettre les limites. Reste à savoir si ce *mea culpa* s'est traduit par un réel changement de leurs orientations. Dans ce contexte, la réforme des IFI suscite une réflexion foisonnante, tant de la part des institutions elles-mêmes que des représentants du monde associatif. Les propositions, nombreuses, portent aussi bien sur le fonctionnement, les modalités de leurs interventions et leur positionnement par rapport aux agences spécialisées des Nations Unies, aux pays du Sud et à la société civile.

L'exigence d'une implication plus importante des parlements nationaux dans le suivi de leurs politiques a régulièrement resurgi, sans toujours susciter de réflexion approfondie, en France notamment. Si le rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale constitue, il est vrai, une étape importante, il convient d'aller plus loin. Dans cette perspective, un examen des critiques et propositions de réforme de ces institutions s'avère nécessaire pour mieux apprécier les éléments du débat, offrir au Parlement l'occasion de se saisir de ces questions et lui permettre d'organiser le renforcement de son contrôle sur leurs activités.

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE**

## CHAPITRE PREMIER

### UN FONCTIONNEMENT PEU DÉMOCRATIQUE

Manque de transparence, prépondérance des États-Unis, dissymétrie Nord/Sud, *etc.* les critiques formulées à l'encontre du fonctionnement des IFI, dont s'est notamment fait l'écho la campagne « Transparence, démocratie : les IFI aussi ! », lancée à l'initiative d'un collectif d'associations <sup>(32)</sup>, ne manquent pas. Que recouvrent précisément ces critiques ? Plusieurs éléments sont en cause qui vont de la composition des organes dirigeants des IFI à leur mode de fonctionnement.

#### I.- UNE COMPOSITION DES ORGANES DIRIGEANTS INADAPTÉE

Une critique essentielle porte sur le système de vote en vigueur au FMI et à la Banque mondiale. En effet, celui-ci a une influence directe sur les décisions de mise en œuvre de l'aide.

#### A.- UN MODE DE DÉSIGNATION CENSITAIRE

Comme cela a été évoqué précédemment, le système de vote applicable dans les IFI est fondé sur le poids économique de chacun des États membres. De nombreux observateurs mettent vivement en cause l'influence prépondérante des États-Unis et le faible poids des pays du Sud qui en découlent. La dénonciation de cette dissymétrie est ancienne mais régulièrement reprise dans les débats relatifs au rôle des IFI. Dès 1945, lors du débat sur la ratification des accords de Bretton-Woods, M. Gaston Defferre déclarait devant l'Assemblée Nationale constituante : « *l'on peut craindre que l'État le plus riche, les États-Unis d'Amérique, établisse par là une hégémonie financière dont nous savons qu'elle est aussi redoutable qu'une hégémonie militaire* ». Plus près de nous, en 1993, M. Maurice Allais, économiste français, prix Nobel d'économie, écrivait qu'« *il n'y a personne qui ne puisse reconnaître que les organisations mondiales comme le FMI, la Banque mondiale ou le GATT sont dominées, sinon manipulées, par les États-Unis* » <sup>(33)</sup>, tandis que, tout récemment, M. Bernard Cassen, président de l'association ATTAC, déplorait, à propos du FMI, que « *le poids du Sud, pourtant le premier concerné, y est*

---

(32) Agir-ici, AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs) et CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement).

(33) M. Maurice Allais, « *Les perversions monétaires* », Le Figaro, 23 juin 1993.

*quasiment inexistant en raison du verrouillage américain : chaque pays ne compte pas pour un mais pour le nombre de dollars de ses quotes-parts* »<sup>(34)</sup>.

Si l'influence américaine est sans aucun doute marquée, elle est contrebalancée par plusieurs facteurs. Au FMI notamment, les décisions les plus courantes, telles que l'octroi d'un crédit ou l'approbation d'un programme d'ajustement, ne nécessitent qu'une majorité simple de 50 % à laquelle les États-Unis ne peuvent seuls s'opposer. De plus, la présence traditionnelle d'un directeur général européen présente un contrepoids non négligeable à l'influence américaine. Les groupes de pays industrialisés, en particulier l'Union européenne, ou même les pays en développement, peuvent constituer une minorité de blocage de 15 % et s'opposer, ainsi, à une décision américaine.

Ce dernier point est essentiel. Il ne laisse de s'interroger sur la relative absence de l'Union européenne dont l'influence « *n'est pas encore à la mesure des moyens financiers qu'elle consacre à l'aide au développement* » de l'aveu même de M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères du Sénat. Les pays de l'Union européenne représentent, en effet, 30,61 % des quotes-parts du FMI à comparer avec les 17,87 % des États-Unis. Pourtant, les positions de l'Union se distinguent rarement de celles des États-Unis et sont fréquemment taxées de « suivisme » ou d'alignement sur les décisions américaines. Cette situation peut s'expliquer par une insuffisante coordination des bailleurs de fonds européens, en particulier au sein de la Banque mondiale dans la mesure où le poids de l'euro n'y joue pas le même rôle qu'au FMI.

Enfin, si l'image d'un « impérialisme » des États-Unis est durablement enracinée, il ne faut pas perdre de vue que c'est, avant tout, le G7 qui joue un rôle prépondérant au sein des institutions financières internationales, comme l'a souligné M. Jean-Michel Séverino, ancien vice-président de la Banque mondiale pour l'Asie, lors de son audition devant le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI)<sup>(35)</sup>.

Cette situation est à l'origine de revendications anciennes de la part des pays du Sud dont les intérêts sont sous-représentés du fait des ruptures des quotes-parts. Même si, pris dans leur ensemble, ces pays représentent 40 % des droits de vote du FMI, ils ne forment pas un tout cohérent, capable de s'exprimer d'une seule voix. Les pays du Sud ont cherché à défendre leurs intérêts en créant, en 1972, le « Groupe des Vingt-Quatre » ou « Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre sur les affaires monétaires internationales » dont les positions sont

---

(34) M. Bernard Cassen, « *Les IFI sous le feu des critiques* », *Le Monde diplomatique*, septembre 2000.

(35) *Audition du 28 novembre 2000.*

relayées par le biais du comité de développement, instance consultative commune au Fonds monétaire et à la Banque mondiale.

En 1990, un autre groupe, le Groupe des Quinze (G 15), a été constitué, qui réunit, en majorité, des pays émergents avec toujours la volonté de modifier les relations économiques mondiales en faveur du Sud. Les efforts n'ont pas réellement permis aux pays en développement de se faire entendre d'une seule voix. En septembre 1999, le Groupe des Vingt (G 20) a été mis en place pour tenter de dégager des consensus politiques sur les sujets financiers internationaux, en réunissant l'ensemble des pays du Nord et douze pays du Sud (Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée, Inde, Indonésie, Mexique, Russie, Turquie). Ce groupe s'est récemment opposé à l'idée d'impliquer le secteur privé dans la résolution des crises financières au motif que, outre la question de la souveraineté nationale, elle contribuerait à freiner les flux d'investissements directs vers les pays en développement. Malgré ces timides avancées, la question de la représentation des pays du Sud reste posée.

Une réflexion est actuellement menée au FMI<sup>(36)</sup> pour évaluer la méthode de calcul des quotes-parts dans le but d'accorder une plus grande place aux pays émergents. Le monde associatif estime que cette orientation est insuffisante : *« Naturellement, cette meilleure représentation des pays émergents est éminemment souhaitable, mais elle ne saurait régler les problèmes de représentation au sein des instances décisionnelles du Fonds, notamment pour les pays les plus pauvres »*<sup>(37)</sup>.

En tout état de cause, cette orientation n'en rend que plus nécessaire l'effort de plus grande coordination au niveau européen afin de permettre aux États membres de parler d'une même voix au sein des IFI et de renforcer, ainsi, le poids de leurs décisions. La redéfinition des quotes-parts des pays émergents au sein du FMI ne sera, en effet, pas favorable aux pays européens dont le poids relatif de chacun des Quinze diminuera, dans l'hypothèse du maintien du mode actuel de représentation.

**Votre Rapporteur estime que cette coordination pourrait être améliorée si, à l'issue des réunions ECOFIN, les ministres des finances**

---

(36) Au sein d'un groupe d'experts, le « Quota Formula Review Group », mis en place en 1999 par le directeur général de l'époque, M. Michel Camdessus.

(37) « Analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales » présentée par les associations Agir-ici, AITEC, CRID avec la participation des Amis de la Terre, du conseil scientifique d'ATTAC et du Comité catholique contre la faim et pour le développement.

**des Quinze adressaient des instructions communes à leurs administrateurs au FMI.** Une coordination similaire pourrait être envisagée pour la Banque mondiale, sous réserve que les administrateurs dépendent, tous, de la tutelle du même ministère.

La recherche d'une représentation plus équilibrée des différentes régions du monde au sein des institutions financières internationales est essentielle pour conforter leur légitimité. Toutefois, comme l'observe notre collègue Béatrice Marre, «*il serait peu réaliste de proposer une démocratisation du système qui fasse abstraction de la contribution financière des États. Ceci se traduirait, en effet, par un abandon de responsabilité de la part, précisément, des États qui ont les moyens d'agir*»<sup>(38)</sup>. La recherche d'un meilleur équilibre s'inscrit donc dans une voie étroite, que le renforcement de la transparence des activités des IFI pourrait utilement compléter.

**Sur ce point, comme sur d'autres qui seront successivement abordés, votre Rapporteur regrette que le second rapport remis par le Gouvernement n'exprime pas la position de la France sur des questions aussi importantes pour l'avenir du système de Bretton-Woods.**

À travers ces critiques, ce sont, en définitive, moins les IFI elles-mêmes que les États actionnaires qui sont en cause dans la mesure où les politiques menées résultent de leur capacité à défendre leurs positions. Or, pour l'heure, seuls les États-Unis apparaissent véritablement capables de défendre une position unique, ce qui peut expliquer la place quelque peu excessive qu'ils occupent au sein des institutions de Bretton-Woods.

## **B.- UNE DIMENSION POLITIQUE ATROPHIÉE**

Une réforme des circonscriptions et du système de vote des IFI est souhaitable en vue de parvenir à une représentation plus équilibrée des différentes régions du globe au sein d'institutions dont la vocation se veut universelle. Toutefois, reconnaître la responsabilité première des États actionnaires suppose d'approfondir cette question et de s'intéresser au moyen d'impliquer davantage ces États dans le fonctionnement de ces institutions. Il s'agit de renforcer la légitimité politique des institutions financières internationales sérieusement ébranlée au cours de ces dernières années.

---

(38) *Mme Béatrice Marre, Vers une démocratie planétaire ? Les leçons de la conférence de Seattle, rapport présenté au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n°2477, 15 juin 2000.*

Tel est le sens de la proposition du Gouvernement français préconisant un renforcement du gouvernement politique du FMI. En pratique, il s'agit de parvenir à ce que « *les gouverneurs du Fonds, c'est-à-dire les ministres des finances et les gouverneurs de banque centrale s'impliquent réellement dans les décisions stratégiques de l'institution, afin d'orienter les décisions du conseil d'administration* »<sup>(39)</sup>. Cette position a été clairement défendue dans le mémorandum du Gouvernement français, transmis, le 20 septembre 1998, par le ministre de l'économie, à ses partenaires européens qui proposait la transformation du comité intérimaire du FMI en véritable « conseil ». L'objectif de cette réforme est le suivant : « *les ministres des finances représentant l'ensemble de la communauté internationale, y compris les pays en développement, doivent (...) définir conjointement, par vote, les orientations stratégiques du Fonds, y compris les engagements financiers les plus lourds* ».

Cette proposition a débouché sur la mise en place, en septembre 1999, du comité monétaire et financier international (CMFI) qui réunit, de manière permanente, les gouverneurs du FMI. Ce comité a succédé, comme on l'a vu au comité intérimaire dont le rôle était remis en question, depuis quelques années, par la montée en puissance du G7, où se prennent de plus en plus fréquemment les grandes décisions relatives au système monétaire international ou relevant de la compétence du FMI.

Le CMFI, dont le mandat a été élargi aux questions financières, entretient des liens plus étroits avec les gouvernements, ce qui, en principe, doit permettre d'assurer que les orientations politiques des ministres soient mieux reflétées et que les gouvernements soient pleinement investis dans le processus d'orientation. Dans les faits, le fonctionnement de ce comité ne semble pas remplir cet objectif. Malgré une réorganisation des processus de décision, le poids des pays du G7 reste, en effet, prépondérant : « *sa composition reste déséquilibrée et respecte les rapports de force économiques mondiaux, à l'instar du conseil d'administration* »<sup>(40)</sup>. Lors de son audition par le HCCI<sup>(41)</sup>, M. Michel Camdessus, ancien directeur général du FMI, déclarait ainsi : « ***On a changé le nom mais pas la substance des choses*** ». La légitimité politique du Fonds n'en ressort pas renforcée, d'autant que le problème de la représentativité des pays du Sud et des pays émergents, au sein de ce conseil, n'est pas traité.

---

(39) *Rapport présenté 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, juillet 2000.*

(40) *Mme Alice Sindzingre, « Les bailleurs de fonds en manque de légitimité », Esprit, juin 2000.*

(41) *Audition du 28 novembre 2000.*

Sans doute, faut-il aller plus loin. Partant du constat que le conseil d'administration des institutions de Bretton-Woods est un organe politique contrôlé par les États membres (alors que les Anglais, à l'origine, souhaitaient qu'il soit composé d'experts indépendants), notre collègue Béatrice Marre, dans le rapport précité, suggère que «*cette dernière idée, qui a prévalu dans le cadre de l'Union européenne (les membres de la Commission européenne sont désignés par les États mais ne reçoivent pas d'instructions) mériterait d'être réexaminée aujourd'hui, sous réserve de conforter considérablement le contrôle politique du comité monétaire et financier international* »<sup>(42)</sup>.

En revanche, rien n'est dit dans le rapport du Gouvernement sur les moyens d'affirmer la légitimité politique de la Banque mondiale alors que le problème se pose dans les mêmes termes que pour le Fonds monétaire international.

## **II.- UNE ORGANISATION CENTRALISÉE ET COÛTEUSE**

Le FMI et la Banque mondiale sont des structures de taille importante qui emploient respectivement 2.300 et 9.000 personnes. Compte tenu de leur dimension, il est d'autant plus naturel que leur organisation fasse l'objet d'une certaine vigilance que les programmes qu'elles mettent en œuvre ont un impact déterminant sur le développement des pays qui en bénéficient. Dès lors, la transparence de leurs activités est essentielle.

Le mode d'organisation des IFI détermine, pour une large part, celui des relations que ces institutions entretiennent avec les pays bénéficiaires d'une aide. Il est clair qu'une organisation excessivement centralisée, par nature éloignée de la réalité des pays qui seront pourtant les premiers concernés par les décisions prises, ne peut que nuire à la qualité de ces relations et, pour une part, à la crédibilité du programme mis en œuvre.

Cet aspect revêt une importance particulière pour la Banque mondiale dans la mesure où les personnels qu'elle emploie sont chargés de définir des programmes adaptés à la situation des pays récipiendaires. Dans ces conditions, la proximité de ses services avec les pays emprunteurs est essentielle. Or, la plus grande partie du personnel de la Banque était, jusqu'à une période récente, concentrée à Washington, lieu du siège de l'institution. En 1997, une décentralisation des activités de la Banque a été engagée sur la base des propositions du président Wolfensohn synthétisées dans un document, le

---

(42) Mme Béatrice Marre, rapport précité.

« *Strategic Compact* », que le Gouvernement français approuve, tout en regrettant que cette réforme ne se soit pas accompagnée d'une diminution du nombre de personnes en poste à Washington alors que « *ce mouvement est désormais indispensable et fait partie intégrante du processus de décentralisation* »<sup>(43)</sup>.

Si la décentralisation a effectivement été menée à bien, les effectifs du siège n'ont été que faiblement réduits, passant de 7.089 à 6.962 personnes entre 1997 et 2000, soit une baisse de 1,8 % alors que les effectifs des bureaux résidents augmentaient de 37 % sur la même période. En outre, comme le relève une note de l'administrateur suppléant de la France à la Banque mondiale, les baisses d'effectifs au siège ont principalement concerné les contractuels de long terme, alors que les effectifs permanents de Washington ont continué de progresser, augmentant de près de 30 % entre 1997 et 2000. Au total, sur cette même période, **les charges salariales de personnel de la Banque sont passées, en dollars courants, de 401 millions de dollars à 510 millions de dollars, soit une augmentation de 27 %.**

Les effets d'une telle réforme ne sont pas sans ambiguïtés dès lors que la décentralisation, si elle permet une meilleure approche des réalités du terrain, peut également servir de prétexte à une absence de réforme, voire à un désengagement au profit des organisations non gouvernementales. La Banque mondiale cherche actuellement à trouver des relais d'action sociale en s'appuyant sur les ONG qui ont une réelle compétence au plan local. « *Mais, l'intérêt qu'elle semble montrer aujourd'hui pour les ONG ne sert-il pas de palliatif à une réforme de l'institution qui serait rendue nécessaire par l'insuffisante décentralisation de ses moyens ?* »<sup>(44)</sup> La France s'est récemment montrée préoccupée par la baisse, en valeur réelle, du budget alloué aux activités opérationnelles de la Banque mondiale en Afrique, qui passe de 741,7 millions de dollars en 2000 à 721,7 millions de dollars en 2001. Elle y voit, en effet, le résultat d'une tendance de la Banque à multiplier des initiatives diverses qui l'éloigne de sa vocation première. La France a, ainsi, demandé une augmentation des effectifs résidant dans les pays en développement afin de renforcer les activités régionales opérationnelles de la Banque mondiale.

---

(43) *Rapport présenté 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, septembre 2000.*

(44) *M. Christian Chavagneux et Mme Laurence Tubiana, « Quel avenir pour les institutions de Bretton-Woods ? Les transformations de la conditionnalité », dans Développement, Rapports du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2000.*

L'origine et le coût du personnel employé par les institutions financières internationales posent une deuxième série de questions.

Le rapport remis par le Gouvernement met l'accent sur la nécessité de renforcer la présence de fonctionnaires français au sein de ces institutions. Il souligne que l'encadrement supérieur français est bien présent tant dans les unités techniques de la Banque mondiale qu'au sein du personnel de la Société financière internationale, avec un effectif stable d'environ 350 personnes, soit 4,27 % du personnel total du groupe, dont 76 % de cadres. Mais il insiste sur le fait que *«le renforcer constitue néanmoins un objectif important pour faire en sorte que l'expérience française en matière de développement soit bien présente au sein de la Banque»*.

Il importe, en effet, de garantir une certaine diversité des origines nationales pour assurer une pluralité des points de vue et des analyses dans des institutions fréquemment perçues comme monolithiques. De ce point de vue, si les pays en développement disposent globalement d'une représentation supérieure au poids de leurs quotes-parts, la majorité du personnel originaire de ces pays occupe des postes peu qualifiés ou de cadres moyens, comme l'illustre le tableau ci-après sur le FMI :

VENTILATION DU PERSONNEL ENTRE PAYS INDUSTRIALISÉS ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU FMI  
(au 1<sup>er</sup> juin 2000)

Pays	Quotes-parts (en %)	Agents (secrétariat)		Assistants cadres moyens		Cadres supérieurs		Total	
		Nombre	Proportion (en %)	Nombre	Proportion (en %)	Nombre	Proportion (en %)	Nombre	Proportion (en %)
Pays industrialisés	62,11	315	45,39	803	61,63	240	71,01	1.358	58,16
Pays en développement	37,89	379	54,61	500	38,37	98	28,99	977	41,84

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

Cette répartition témoigne de l'influence que ne peuvent manquer d'avoir les analyses des pays riches sur l'orientation des programmes de la Banque. Défendre un certain équilibre entre les nationalités présente donc un réel intérêt. Si la France peut légitimement prétendre à occuper une place importante au sein de ces institutions, votre Rapporteur estime également nécessaire de veiller à la diversité des administrations d'origine et des profils professionnels des candidats.

S'agissant des coûts de fonctionnement, la commission Meltzer<sup>(45)</sup> a souligné l'existence des frais élevés et une efficacité limitée de la plupart des banques de développement. Observant que ces banques comprennent environ 17.000 collaborateurs, répartis dans 170 bureaux à travers le monde, elle constate qu'elles gèrent quelques 300 milliards de dollars de crédits, en augmentation, chaque année, de 50 milliards de dollars. D'une manière générale, la commission a jugé l'organisation de la Banque mondiale et des banques régionales de développement trop lourde, à l'origine d'opérations coûteuses et peu efficaces.

---

(45) *En mars 2000, la commission Meltzer a remis au Congrès américain un rapport très critique sur le FMI et la Banque mondiale.*

De fait, les dépenses de fonctionnement sont élevées, notamment en matière de personnel, comme le montre le tableau ci-après qui compare les salaires versés à la Banque mondiale par rapport à ceux versés aux Nations Unies :

**GRILLES DES SALAIRES À LA BANQUE MONDIALE ET À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN 2000**

(en dollars)

Expérience professionnelle requise	Type de poste	Salaire brut
<b>Salaires bruts à la Banque mondiale au 1<sup>er</sup> juillet 2000</b>		
Licence + 2 ans d'expérience ou mastère	Analyste, chef de service	entre 42.350 et 77.070
Mastère+ 5 ans d'expérience	Analyste, chef de service	entre 56.500 et 102.830
Mastère + 10 ans d'expérience	Expert, conseiller	entre 76.020 et 138.350
+ 20 ans d'expérience	Responsable d'équipe	entre 105.580 et 185.290
	Directeur, conseiller spécial	entre 140.640 et 210.960
	Vice-président	entre 176.440 et 233.350
	Directeur général	entre 198.180 et 250.700
	Président	255.220
<b>Salaires bruts à l'ONU au 1<sup>er</sup> mars 2000</b>		
Mastère + 0 à 2 ans	Cadres	entre 38.988 et 51.343
	Cadres	entre 50.349 et 66.612
Mastère + 2 à 5 ans	Cadres	entre 61.730 et 86.121
Mastère+ 5 à 8 ans	Cadres	entre 75.424 et 102.124
Mastère + 8 à 14 ans	Cadres	entre 91.215 et 115.505
Mastère + 14 à 20 ans	Directeurs	entre 103.763 et 121.658
	Directeurs	entre 117.550 et 130.615
+ 20 ans d'expérience	Sous-secrétaire général adjoint	143.674
	Secrétaire général adjoint	158.132

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

Les dépenses de rémunération des personnels du FMI sont, pour leur part, retracées dans le tableau ci-après :

**GRILLE DES SALAIRES DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**  
(au 1<sup>er</sup> mai 2000) <sup>(1)</sup>

*(en dollars)*

Grade	Minimum de la tranche	Maximum de la tranche	Titres illustratifs
A1	20.390	30.590	Chauffeur
A2	22.840	34.240	Assistant (bibliothèque)
A3	25.560	38.340	Assistant aux écritures
A4	28.630	42.970	Assistant de secrétariat (débutant)
A5	32.110	48.130	Assistant de secrétariat (expérimenté)
A6	35.890	53.870	Assistant de secrétariat principal, autres assistants (de rédaction, des systèmes informatiques, des ressources humaines, etc.)
A7	40.250	60.370	Assistant de recherche, assistant d'administration
A8	45.080	67.620	Assistant principal d'administration (comptabilité, ressources humaines)
A9	47.940	71.920	Libraire, traducteur, agent de recherche, agent du service des ressources humaines
A10	55.140	82.700	Comptable, agent de recherche, agent d'administration
A11	63.320	95.000	Économiste (débutant, niveau doctorat), avocat, spécialiste (comptabilité, systèmes informatiques, ressources humaines, etc.)
A12	70.920	106.360	Économiste, avocat, spécialiste (comptabilité, systèmes informatiques, ressources humaines, etc.)
A13	79.440	119.120	Économiste, avocat, spécialiste (comptabilité, systèmes informatiques, ressources humaines, etc.)
A14	88.950	133.450	Chef de division adjoint, économiste principal
A15/B1	100.530	150.810	Chef de division, chef de division adjoint
B2	115.900	168.140	Chef de division
B3	137.720	179.020	Sous-directeur de département, conseiller
B4	160.490	200.590	Directeur adjoint de département, conseiller principal
B5	188.990	226.850	Directeur de département

(1) *La grille des salaires ci-dessus vise à être compétitive, de manière à permettre au FMI de recruter du personnel hautement qualifié dans les tous les pays membres. Elle est réexaminée tous les ans par le conseil d'administration. Les rémunérations sont maintenues à un niveau comparable à celles qu'offrent pour des grades et postes équivalents des sociétés financières et industrielles et des organismes publics représentatifs, principalement aux États-Unis. Comme les fonctionnaires non américains sont habituellement exemptés de l'impôt sur le revenu sur leur rémunération, celle-ci s'entend net d'impôt, ce qui équivaut généralement aux salaires net après impôt des employés des secteurs privé et public d'après lesquels la grille des salaires du FMI est établie.*

Source : Fonds monétaire international, Rapport annuel, 2000.

Favorable à une maîtrise des coûts, la France s'est opposée, en 2000, à l'augmentation du salaire des administrateurs et de leurs suppléants à la Banque mondiale. Les frais de fonctionnement du conseil d'administration sont, en effet, en nette augmentation, comme le montre le tableau ci-après :

**ÉVOLUTION DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE LA BANQUE MONDIALE**

(en %)

1998	1999	2000	2001	Total
28,5	28,1	25,8	25,7	26,3

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

Si la France encourage, dans la mesure du possible, les redéploiements d'effectifs, elle a parfois été conduite à approuver des créations de postes pour faire face à de nouvelles activités jugées prioritaires. Elle a ainsi approuvé l'augmentation du budget administratif du FMI en 2000 (+ 12,7 %) et en 2001 (+ 11 %) pour la mise en œuvre d'initiatives en faveur de la lutte contre la pauvreté (notamment, l'allégement de la dette), la réalisation de travaux visant à prévenir ou réduire la sévérité des crises du secteur financier et la contagion entre pays ainsi que le renforcement de la surveillance et l'assistance technique dans ces domaines. Elle a, néanmoins, souhaité qu'une évaluation systématique des coûts de chaque nouveau projet soit réalisée afin de permettre un meilleur pilotage.

Au vu de ces éléments, une certaine rigueur ne paraît pas inutile au sein même d'institutions réputées expertes dans la juste allocation des ressources d'un pays.

### **III.- UNE TRANSPARENCE DÉFICIENTE**

La transparence des activités des IFI est une condition première du caractère démocratique de leur fonctionnement. Des efforts importants ont été réalisés, comme cela a été évoqué précédemment, en matière de diffusion de documents et d'information au public. À titre d'exemple, quarante pays ont accepté de divulguer les rapports de consultations au titre de l'article IV des statuts du FMI, les concernant. Ces progrès ne sont pas négligeables. Pourtant, l'image d'institutions « *discrètes, voire secrètes* », pour reprendre les termes utilisés par l'association « Les Amis de la Terre » à propos du FMI, persiste.

Et cette image n'est pas totalement injustifiée. La commission Meltzer critique, en particulier, le manque de transparence de la comptabilité du FMI qui ne permet pas aux États membres de disposer d'une vision claire de la situation financière de l'institution. Elle relève, en outre, que le Fonds est la seule organisation au monde dont les écritures comptables ne contiennent aucune information sur l'ampleur de ses actifs et de ses passifs.

Une des principales revendications des pays concernés par l'aide ainsi que du monde associatif est le renforcement de l'évaluation des activités de la Banque mondiale et du FMI.

Ces pratiques ne sont pas absentes de leur mode de fonctionnement. Ainsi, les activités de la Banque mondiale sont évaluées, de manière interne, par le département d'évaluation des opérations (OED) qui analyse, en particulier, l'adaptation du retour sur expérience et encourage le développement des capacités d'évaluation dans les pays membres. Le Haut Conseil de la coopération internationale s'inquiète, cependant, de ce 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* ». Quant à la commission Meltzer, elle considère que l'évaluation *ex ante* des projets de la Banque mondiale est insuffisante, notamment en ce qui concerne la soutenabilité des réformes. Les résultats des programmes ne sont mesurés qu'une fois achevés, sans évaluation périodique, sur plusieurs années : seuls 5 % des programmes sont révisés au bout de trois à dix ans, ce qui ne permet pas une réelle appréciation des résultats obtenus.

Au sein du FMI, une évaluation externe des activités de surveillance, réalisée par un groupe d'experts indépendants, a fait l'objet d'une publication mise à disposition du public en septembre 1999, de même qu'une évaluation des études économiques du Fonds. Un bureau indépendant d'évaluation, l'*Evaluation Office* (EVO) a ainsi été créé.

L'idée d'une évaluation externe et indépendante remonte à l'année 1993 et fut discutée pendant de longues années, notamment à la suite des mauvaises expériences subies au cours de la crise du Mexique 1995 et 1996. Le 10 avril 2000, le conseil d'administration a examiné un rapport rédigé par le groupe d'administrateurs chargé de l'évaluation des activités du FMI et intitulé « *Review of Experience with Evaluation in the Fund* », ainsi qu'un document de référence établi par le bureau de la vérification et de l'inspection internes sur l'évaluation externe des activités du FMI et d'autres institutions internationales. À l'issue de cet examen, il a décidé de créer un service d'évaluation indépendant, dont les fonctions, l'organisation, la dotation en personnel et le mode d'intervention ont été déterminés lors de l'assemblée annuelle de septembre 2000 à Prague. Les administrateurs ont fait observer que les travaux de ce service viendraient compléter les activités d'évaluation interne et externe en cours ; « *le FMI devrait devenir ainsi une institution plus ouverte et comptable de ses*

*activités devant ses pays membres* ». Il s'agit de contrôler les contrôleurs. Compte tenu du fait que les collaborateurs du service vont pour la plupart émaner du FMI, ils seront familiers de ses procédures particulières et pourront contribuer – une fois le diagnostic rendu – à une bonne application des mesures de correction conseillées et garantir de cette façon le succès de l'évaluation. Un directeur sera nommé par le conseil d'administration pour un mandat de quatre ans, renouvelable pour trois ans. La recherche d'un candidat, confiée à un cabinet de recrutement, est en cours et devra s'achever en février 2001. Le conseil d'administration peut mettre fin à ce mandat à tout moment. À l'échéance de sa fonction, le directeur ne peut plus être intégré ou réintégré dans le personnel du Fonds. Il disposera d'un budget distinct, choisira ses collaborateurs sur la base de critères prédéfinis et sera responsable de la préparation d'un plan de travail. Ce dernier sera soumis au conseil auquel le service rapportera périodiquement. Il publiera, par ailleurs, un rapport annuel. Dans le cadre de son agenda approuvé par le conseil, le service d'évaluation sera libre dans l'exercice de ses compétences. Au bout de trois ans, l'efficacité de l'office sera elle-même soumise à une évaluation par un cabinet de consultants, afin d'en améliorer la structure, le mandat, les modes d'intervention et les critères à partir desquels l'évaluation sera faite.

Si la création de ce bureau constitue une étape importante, un certain scepticisme demeure. Les ONG dénoncent la composition de cette unité, en particulier, le fait qu'une partie de son équipe, et singulièrement son directeur, pourrait émaner du FMI : « *On est en droit de se demander dans quelle mesure les membres de l'unité issus du FMI seront prêts à critiquer de manière impartiale le travail de leurs ex ou futurs collègues* »<sup>(46)</sup>. De plus, le champ de compétence de cette unité sera limité aux programmes achevés et non aux opérations en cours. Enfin, la publication des résultats des évaluations est laissée à la discrétion du directeur de l'unité tandis que toute information jugée sensible sur les pays concernés sera préalablement retirée. Dans ces conditions, les ONG considèrent que l'indépendance de cette unité n'est pas garantie et exigent « *une évaluation réellement indépendante qui porte également sur les aspects sociaux et environnementaux des politiques du FMI* ».

Au-delà de la question de l'indépendance de cette structure, l'exigence de transparence est affirmée avec force par de nombreux observateurs. Pour certains, elle passe par un renforcement de l'évaluation *ex post*. Mme Elsa Assidon, professeur à Paris III, suggère, ainsi, qu'un budget soit prévu par les IFI à cet effet : « *Des experts mandatés par les parlementaires et*

---

(46) Voir « *Analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales* » précitée.

*les ONG des pays du Nord et par leurs homologues du pays receveur du crédit pourraient prendre en charge cette évaluation au coup par coup et lui donner la publicité nécessaire. Le mouvement civil coréen s'est engagé dans cette voie au cours des dernières années. »* Pour d'autres, une transparence accrue suppose une plus grande implication des parlements dans le suivi des actions menées par les IFI. Les associations participant à la campagne « Transparence, démocratie : les IFI aussi ! » ont revendiqué la mise en place d'un « *contrôle parlementaire et citoyen* » afin d'améliorer « *la transparence des positions adoptées par la France à la Banque mondiale et au FMI mais aussi de les soumettre à l'avis des représentants élus et de la société civile* ». Dans cette perspective, si les associations reconnaissent que le rapport remis par le Gouvernement au Parlement est un progrès, elles demandent qu'il ne constitue pas « *une simple formalité mais assure la voie d'un contrôle effectif par les représentants élus et à un large débat public* ».

**Cette exigence rejoint une critique du rapport Meltzer selon laquelle les gouvernements des pays du G7 se servent du FMI pour mettre en œuvre des politiques qui échappent, de cette manière, au contrôle parlementaire.** Naturellement, cette revendication ne peut laisser insensible la représentation nationale sur les moyens de renforcer son rôle dans le suivi et la définition des orientations défendues par la France au sein des institutions financières internationales.

#### **IV.- UNE INFORMATION DES PARLEMENTS INSUFFISANTE**

Au-delà de l'interpellation du monde associatif sur la nécessité d'accroître l'implication des parlements nationaux dans le suivi des initiatives prises par les IFI, il ne faut pas perdre de vue que les parlements ont vocation à contrôler l'utilisation des deniers publics. Or, les IFI engagent des actions financées par les contribuables des différents pays, ce qui implique que les parlements disposent d'une information régulière et de qualité sur ces actions et leurs résultats. Les crises récentes sont venues accentuer cette exigence, conduisant, en particulier, les membres de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale à se saisir de cette question.

## A.- DISPOSER D'UNE INFORMATION REGULIÈRE : LA NECESSITÉ D'UN RAPPORT ANNUEL DU GOUVERNEMENT

Les parlementaires français mais aussi allemands et britanniques ont récemment pris conscience de la nécessité de s'impliquer davantage dans le suivi des politiques menées par les institutions financières internationales. Cette prise de conscience a débouché sur la transmission d'un rapport, élaboré par le Gouvernement, sur les actions de ces institutions ainsi que sur les positions défendues par la France en leur sein.

### 1.- AU DEPART, UNE « BAGATELLE » DE 27 MILLIARDS DE FRANCS

Les difficultés du Fonds monétaire international, à la fin des années quatre-vingt-dix, l'ont conduit à demander une augmentation des quotes-parts. Les difficultés éprouvées en Asie en 1997<sup>(47)</sup> et en Russie en 1998, tandis que pointait la crise brésilienne qui surviendra en 1999, impliquaient, en effet, d'élargir la surface financière et d'accroître la liquidité de l'institution<sup>(48)</sup> pour lui permettre d'agir de manière massive en cas de risques systémiques importants.

Dans ce contexte, le Gouvernement français a demandé au Parlement, à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 1998, d'approuver deux mesures. La première était une augmentation de 45 % des quotes-parts, qui se traduit, pour la France, par un apport à l'organisme de plus de 27 milliards de francs. La seconde mesure consistait à autoriser une allocation exceptionnelle de droits de tirages spéciaux (DTS) représentant environ 9 milliards de francs au profit de la France. Cette allocation destinée à tous les membres du fonds bénéficie, en particulier, aux pays en développement dont les avoirs en DTS sont faibles, et aux pays de l'ex-URSS, qui n'ont pu obtenir de DTS depuis leur adhésion au FMI en 1992. Les versements de la France au FMI ont fait naître une créance d'un montant égal sur le Fonds en DTS, expliquant la neutralité financière de ces opérations.

L'ampleur des montants en jeu, au moment où la crédibilité des institutions de Bretton-Woods était mise à mal du fait de leur rôle dans les crises,

---

(47) On pourra utilement se référer au rapport de notre collègue Jean-Marie Le Guen, Après la crise asiatique de 1997 : la recherche d'un nouvel ordre mondial, *Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 2590, 21 septembre 2000.*

(48) Le ratio de liquidité du Fonds s'établissait à 44,8 % en avril 1998 alors qu'il était de 120,5 % en avril 1997. Il a baissé jusqu'à atteindre 33,8 % au 31 octobre 1998, valeur inférieure à celle qui avait été enregistrée en 1985 au plus fort de la crise de la dette des pays en développement, durant laquelle le ratio de liquidité était resté supérieur à 60 %. Au 30 avril 2000, le ratio était revenu à un niveau satisfaisant avec 153,1 %.

a rendu manifeste l'insuffisance de l'information de l'Assemblée Nationale sur ces sujets alors même qu'ils sont appelés à prendre une place de plus en plus centrale à l'heure où la mondialisation n'épargne aucun secteur de la vie économique, sociale et culturelle.

## **2.- LA NETTE INSUFFISANCE DES INFORMATIONS FOURNIES AU PARLEMENT FRANÇAIS**

Saisir le Parlement des conséquences d'une décision d'augmentation des quotes-parts, prise par le conseil d'administration du Fonds monétaire en janvier 1998, à la fin de l'année 1998 après les débats sur la loi de finances pour 1999, en ne lui laissant qu'un bref délai de réflexion, ne pouvait pas ne pas susciter de réactions.

Toutes les composantes de l'Assemblée Nationale se sont rejointes sur cette nécessité d'améliorer l'information du Parlement sur les institutions de Bretton-Woods. Lors de la séance du 3 décembre 1998, le Rapporteur général, M. Didier Migaud, considérait que : *« Avec l'article 18 du présent projet, le Parlement est amené à autoriser l'augmentation de la quote-part de la France au FMI. Il est souhaitable que, à cette occasion, notre capacité à évaluer la politique du FMI et l'action de la France au sein de ses instances dirigeantes soit renforcée. »* Notre collègue Gilles Carrez pouvait, lors de cette même séance, souligner : *« Je voudrais d'ailleurs me joindre (...) au Rapporteur général pour souligner que le Gouvernement devrait avoir plus de considération pour la représentation nationale s'agissant de certaines informations. En particulier, il n'est pas normal de découvrir avec ce collectif, sans une information synthétique préalable du Gouvernement, un certain nombre d'engagements extérieurs de la France, et pour des montants importants. »*

Notre collègue Christian Cuvilliez rejoignait ce souci de transparence : *« Quel rôle, quelle part le Parlement peut-il espérer obtenir dans la détermination de l'utilisation des DTS et de la stratégie générale de notre pays à l'égard du FMI ? L'amendement que nous examinerons tout à l'heure, qui propose un rapport annuel sur l'utilisation des fonds, constitue un progrès. Peut-être pouvons-nous aller plus loin. »* De la même façon, M. Yves Cochet relevait les éléments suivants : *« Que l'augmentation traditionnelle de la quote-part de la France au FMI se trouve inscrite dans un collectif budgétaire est assez inhabituel. D'ordinaire, cette procédure fait l'objet d'un projet de loi à part entière dont le rapporteur est généralement le président de la commission des finances lui-même. (...) Le FMI mérite, à notre avis, un vrai débat de fond une fois par an sur la base d'un rapport du Parlement. Le fait qu'il ne fasse l'objet que d'un simple article dans un*

*collectif budgétaire limite forcément le temps et l'ampleur de la discussion. Notre pays ne peut pas continuer à contribuer à hauteur de 27 milliards de francs sans que nous en débattions entre nous. »*

### **3.- LA MISE EN PLACE DU RAPPORT ANNUEL ADRESSE PAR LE GOUVERNEMENT AU PARLEMENT**

Au vu de ces préoccupations, la commission des Finances a déposé un amendement tendant à imposer au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur les activités du Fonds monétaire, demande qui a été élargie, à l'initiative de votre Rapporteur, à celles de la Banque mondiale, dont l'action est indissociablement liée à celle du Fonds. Au cours de la séance du 3 décembre 1998, votre Rapporteur précisait ainsi : *« Je partage les interrogations du Rapporteur général sur le FMI et je m'associe tout naturellement à sa proposition de rapport annuel. Comme il vient de le dire, mon sous-amendement vise simplement à élargir le rapport aux activités de la Banque mondiale. Les deux institutions de Bretton-Woods ont des responsabilités convergentes et complémentaires. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la France a désigné un même administrateur au conseil d'administration et du FMI et de la Banque mondiale. La même philosophie, sinon la même idéologie, guide leur démarche. Les deux institutions observent les mêmes critères de conditionnalité pour l'aide à la coopération et au développement. C'est la raison pour laquelle je souhaite que l'activité de la Banque mondiale, comme l'activité du FMI fasse l'objet d'un même rapport. »*

Le Gouvernement, par la voix de M. Christian Sautter, ministre de l'économie, s'en remettait à la sagesse de l'Assemblée considérant que : *« Il est tout à fait normal que l'Assemblée Nationale souhaite être informée au plus près des activités du Fonds monétaire international, particulièrement dans un contexte de crise comme celui de l'été 1997 et encore récemment, aux mois de septembre et octobre. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'est attaché à répondre à toutes les questions posées par les parlementaires, dans le cadre des questions d'actualité ou dans celui de la commission des finances. Le Gouvernement est évidemment à la disposition de la commission des Finances dans ce domaine. Le Fonds monétaire international comme la Banque mondiale publient énormément d'informations. »*

L'article 18 du projet de loi de « collectif », appelé à devenir l'article 44 de la loi de finances rectificative n° 98-1267 du 30 décembre 1998, fut adopté en ces termes :

<p><b>L'ARTICLE 44 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 31 DÉCEMBRE 1998</b></p>
--

(...)

III.— Le Gouvernement remettra chaque année au Parlement, au plus tard le 30 juin, un rapport présentant :

a) L'activité du Fonds monétaire international au cours de son dernier exercice budgétaire, notamment les actions entreprises par le Fonds monétaire international pour assurer un suivi de la situation économique des États membres qui font appel à son concours ;

b) L'activité de la Banque mondiale au cours de son dernier exercice budgétaire, notamment les actions entreprises par la Banque mondiale pour assurer un suivi de la situation économique des États membres qui font appel à son concours et un suivi des projets qui ont bénéficié de ses financements ;

c) Les décisions adoptées par les instances dirigeantes du Fonds monétaire international : conseil d'administration, conseil intérimaire, conseil des gouverneurs, et les instances dirigeantes de la Banque mondiale ;

d) Les positions défendues par la France au sein de ces instances dirigeantes ;

e) L'ensemble des opérations financières réalisées entre la France et le Fonds monétaire international, d'une part, entre la France et la Banque mondiale, d'autre part.

#### **4.— UNE PREOCCUPATION PARTAGÉE PAR DIFFÉRENTS PARLEMENTS**

##### **a) L'expérience britannique**

Au cours d'un déplacement à Londres, votre Rapporteur a constaté que la Chambre des communes partage les mêmes préoccupations que l'Assemblée Nationale sur le suivi des activités des deux institutions de Bretton-Woods.

À la suite à la crise financière en Asie du Sud-Est, la commission des Finances de la Chambre <sup>(49)</sup> a, ainsi, demandé au Gouvernement de produire un rapport annuel sur l'activité du FMI. Un premier rapport <sup>(50)</sup> a été rendu en 1999. De son côté, la commission a mené une enquête sur ce même thème qui l'a conduite à saluer les progrès accomplis par le FMI en matière de transparence tout en regrettant l'absence de compte rendu permettant d'avoir le détail des votes au sein du conseil d'administration du Fonds monétaire.

Votre Rapporteur observe que, contrairement à la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, la commission des Finances de la Chambre des communes n'a pas pu exiger du Gouvernement la remise d'un rapport, mais

---

(49) *Second report, Session 1998-1999, The World Economy and the Pre-Budget Report, HC 91-I, Recommendation d.*

(50) *Annual Report to Parliament on UK Operations at the International Monetary Fund, octobre 1998-septembre 1999.*

simplement souhaiter sa parution, dans le cadre des recommandations exprimées à l'issue de son enquête.

S'agissant des activités de la Banque mondiale, leur suivi est assuré par la commission du Développement international qui a réalisé une série de rapports sur des sujets divers relatifs au développement (efficacité de l'aide publique au développement au niveau de l'Union européenne, *etc.*) et en prépare deux autres ayant pour thème les femmes et le développement et la prévention des conflits. Par ailleurs, la commission dispose, pour son information, d'un rapport du ministère de la coopération britannique (*Department for International Development*, DFID) qui présente les grandes orientations des politiques conduites par la Banque mondiale.

Votre Rapporteur relève qu'au Royaume-Uni comme en France, le Parlement ne dispose pas d'un pouvoir comparable à celui du Congrès américain lui permettant, notamment, de remettre en question les orientations géographiques ou politiques des institutions financières internationales. Dans les deux cas, le Parlement peut faire part de ses critiques et dispose d'un pouvoir d'avis mais il n'a pas une influence aussi déterminante que le Congrès américain.

## **b) L'expérience allemande**

Lors d'un déplacement à Berlin, votre Rapporteur a pu s'informer de l'approche allemande des institutions financières internationales.

Les quotes-parts de l'Allemagne au FMI sont détenues par la *Deutsche Bundesbank* et payées grâce aux réserves monétaires. C'est elle qui, en vertu de l'article 2 de la loi relative à l'accord sur le FMI du 9 janvier 1978<sup>(51)</sup> qui règle les compétences du Gouvernement et de la banque centrale allemande en la matière, exerce de façon indépendante les droits de l'actionnaire. Elle n'est soumise ni au contrôle parlementaire ni à un contrôle du *Bundesrechnungshof*, la Cour des comptes fédérale, qui ne fait qu'examiner l'administration interne. Par conséquent, en théorie, les positions prises au nom de l'Allemagne échapperaient à la surveillance du Parlement, le *Bundestag*. Dans la pratique, pourtant, c'est le Gouvernement allemand qui assume la responsabilité politique externe à l'égard des institutions financières internationales et interne devant le *Bundestag*. L'article 8 de la loi précitée dispose que le Parlement allemand est informé de tout événement d'importance particulière. Le ministre des finances rapporte régulièrement sur les mesures du FMI devant la commission des Finances, notamment à la veille des réunions annuelles et semestrielles des institutions.

---

(51) Publiée dans le *Bundesgesetzblatt* 1978, n° 2 du 12 janvier 1978, page 13.

Les rapports remis font l'objet d'un compte rendu oral, assorti de l'audition du ministre ou du responsable administratif. Par ailleurs, des membres des commissions des Finances, du Budget et de la Coopération économique sont invités à accompagner la délégation gouvernementale lors des réunions internationales et sont quotidiennement tenus informés des décisions de ces séances par les rapports du ministre des finances. En outre, le député ayant présidé la délégation parlementaire présente ultérieurement les résultats politiques de la mission en séance plénière. En décembre 1999, le *Bundestag* a décidé de constituer une commission d'enquête sur la mondialisation, chargée d'examiner le rôle des institutions financières internationales, afin de faire des propositions pour une politique allemande mieux adaptée aux enjeux économiques et financiers de la mondialisation.

Le Gouvernement est responsable de la nomination des fonctionnaires représentant l'Allemagne auprès des instances de décision du FMI. Ainsi l'article 5 de la loi sur le FMI dispose que le Gouvernement fédéral nomme le gouverneur et le représentant au CMFI après consultation de la *Bundesbank*. Le ministre des finances choisit et désigne l'administrateur.

Au plan financier, l'aval du *Bundestag*, notamment de la commission du Budget, dans le cadre de la procédure budgétaire, est nécessaire pour l'adoption des crédits destinés aux institutions financières internationales. Les commissions des Finances et du Budget sont informées lorsque l'Allemagne accorde des garanties de crédit.

Le fait que les obligations financières soient payées avec les réserves monétaires que détient la *Bundesbank* a un impact direct sur le budget fédéral : l'excédent produit régulièrement par la *Bundesbank* et transféré au trésor s'en trouve en effet diminué. Les flux des capitaux sont publiés dans les *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, rapports mensuels de l'institution.

Dans le traité instituant la Communauté européenne, l'article 105 transférant la compétence de gestion des réserves monétaires et le droit d'en disposer au système européen des banques centrales a créé un problème juridique jusqu'à présent résolu par une entente plus ou moins tacite : l'eupéanisation des sources financières des pays membres qui *a priori* ont perdu le droit d'en disposer.

À l'égard de la Banque mondiale, les structures sont similaires à celles décrites *supra* pour le FMI à l'exception des droits d'actionnaire exercés en totalité par le Gouvernement allemand.

S'agissant des enjeux politiques actuels posés par le FMI, le Gouvernement allemand suit la direction de ses partenaires européens : conserver le caractère universel du FMI, recentrer l'action du Fonds sur les crédits de gestion de crise à court et moyen terme, améliorer et renforcer la surveillance et la transparence – par la publication des rapports article IV de tous les pays membres –, renforcer la politique du libre marché, faire respecter la conditionnalité de la bonne gouvernance, charger le FMI du contrôle des centres *off-shore*. Le groupe de la Banque mondiale devrait focaliser ses mesures sur la lutte contre la pauvreté des pays les plus pauvres et se retirer de tout financement à court ou moyen terme.

Sur une initiative allemande, le Forum de stabilité financière et le groupe «G 20», réunissant les membres du Groupe des Sept et les principaux pays en transition économique, ont été créés en 1999. Ces nouvelles institutions devraient servir, d'une part, à améliorer la coopération des institutions de contrôle financier et, d'autre part, à initier le dialogue sur les réformes nécessaires des institutions de Bretton-Woods.

Le Gouvernement allemand a pour objectif de faire représenter la France et l'Allemagne et à moyen terme l'Europe, auprès du FMI et de la Banque mondiale par un seul gouverneur et un seul administrateur.

## **B.- DISPOSER D'UNE INFORMATION COMPLÈTE ET DE QUALITÉ : UN PREMIER RAPPORT DÉCEVANT**

Le premier rapport du Gouvernement est apparu très en deçà des dispositions de l'article 44 de la loi de finances rectificative. Il faut regretter, au premier chef, qu'aucune analyse critique des activités de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international n'ait été menée. L'angélisme n'était pas loin.

### **1.- UN PREMIER EFFORT DE COMMUNICATION**

Sans constituer un véritable rapport sur l'activité des institutions financières internationales, le premier rapport déposé par le Gouvernement jetait les bases d'une information des parlementaires en décrivant, dans les grandes lignes, les missions de deux organismes nés à Bretton-Woods et esquissait quelques perspectives d'évolution.

Les parties consacrées aux positions françaises en tant que telles ne représentaient que quatre pages pour le FMI et cinq pages pour la Banque sur un total de quarante-sept pages. Les propositions faites par le ministre des finances en 1998 dans un mémorandum présenté à Copenhague n'étaient que partiellement reprises. Le rapport avançait des positions qui étaient peu critiques par rapport à celles prises par le Fonds ou la Banque.

À l'exemple de nombreuses associations spécialisées dans ces questions, votre Rapporteur a pu regretter que certaines affirmations ne soient étayées par aucun élément chiffré précis. Ainsi en est-il des constats suivants : « *Les programmes favorisent une croissance durable qui doit se traduire par une augmentation du revenu par habitant et un accroissement de l'accès aux biens publics (éducation, santé)* » ou encore « *Une décennie de mise en œuvre de la FASR a montré que la plupart des pays bénéficiaires sont parvenus à renforcer leur économie, comme le montrent les bonnes performances qu'enregistrent depuis plusieurs années les pays d'Afrique subsaharienne* ». De la même manière, quelles données statistiques permettent de justifier cette assertion : « *les pays qui ont engagé avec courage et détermination les politiques macroéconomiques indispensables pour*

*garantir les conditions futures d'un développement économique et social soutenable* » ?

Le rapport ne fournit pas non plus de données chiffrées sur les résultats des politiques du FMI et de la Banque mondiale. Il aurait été utile de pouvoir bénéficier, par pays, d'un tableau récapitulant les objectifs fixés par les accords signés et les évolutions effectivement constatées. De manière tacite, les politiques mises en œuvre ne sont aucunement remises en cause ou du moins évaluées. Aucune référence n'est faite aux résultats critiques des récentes évaluations effectuées par les deux organisations elles-mêmes. Aucun écho n'est fait aux voix de plus en plus nombreuses qui s'élèvent en leur sein pour contester l'efficacité des politiques conduites. Quelle réaction la France a-t-elle adoptée face aux déclarations de M. Jeffrey Sachs, économiste américain, conseiller du FMI à l'époque de l'échec des réformes de l'institution en Russie, qui estimait que les programmes d'ajustement structurel appliqués au cours des vingt dernières années avaient été un échec ? Le rapport n'émettait aucun jugement sur ce qu'était une bonne politique économique pour le FMI.

Votre Rapporteur a également regretté qu'aucune explication de la crise asiatique n'ait été avancée, alors même qu'elle est présentée comme un événement majeur pour la redéfinition du rôle des institutions financières internationales dans le système financier international.

Par ailleurs, il faut s'interroger sur la volonté exprimée d'encourager une évolution qui ferait du Fonds, institution exclusivement monétaire, dont la légitimité est déjà grandement controversée, une institution politique à part entière, outrepassant sa mission initiale et entrant directement en concurrence avec le rôle attribué jusqu'à présent aux Nations Unies.

Il aurait été souhaitable que les cinq règles de «bonne conduite» (pouvoir sanctionner rapidement les paradis bancaires et fiscaux, contrôler les fonds spéculatifs, limiter le caractère déstabilisant des mouvements de capitaux à court terme, par une bilatéralisation, faire participer les prêteurs privés à la résolution des crises, appliquer dans l'Union européenne le code de bonne conduite sur la fiscalité des entreprises) proposées par le Gouvernement dans son rapport fassent l'objet d'une argumentation plus développée. Le rôle que le Fonds monétaire serait amené à jouer dans le dispositif n'était pas précisé. L'idée d'une éventuelle taxe «Tobin» sur les mouvements de capitaux à court terme est rejetée sans véritable argumentation.

Les critiques nombreuses qui se sont multipliées sur l'action de la Banque mondiale, ne semblaient pas être prises en considération par le rapport.

Aucune critique n'était apportée sur l'éventuel écart qui pourrait exister entre le nouveau discours de la Banque sur la pauvreté et la réalité des changements dans ses pratiques. La participation des milieux associatifs, et en particulier des organisations non gouvernementales, n'était évoquée qu'avec parcimonie, alors même qu'une grande partie de la nouvelle rhétorique de Bretton-Woods se développait à partir de ce point central.

## **2.- DES INSUFFISANCES MANIFESTES**

Le rapport éludait très largement les questions de développement et de coopération entre le Nord et le Sud. Il ne mentionnait pas précisément ce qui s'était débattu et décidé au cours de l'année au sein des deux institutions. Il aurait été utile de trouver la liste des projets ou réformes discutés à la Banque mondiale et au FMI en 1998, avec un relevé de décisions et des budgets précis, ainsi que la position de la France sur ces différents dossiers.

Il aurait été intéressant de connaître la position de la France sur la question de la « réintégration » effective des institutions financières internationales dans le système des Nations Unies, ainsi que sur la représentativité des pays pauvres et la révision du système des droits de vote.

Des exemples concrets de programmes mis en œuvre par la Banque mondiale auraient enrichi le propos de manière pertinente. De la même manière, il aurait été utile de connaître quelle position la France avait adoptée sur chaque projet présenté et de pouvoir la comparer avec le sort réservé aux propositions de la Banque. Ce manque était particulièrement patent pour les politiques sectorielles (politique forestière mise en œuvre en 1991, politique énergétique, politique de lutte contre le SIDA, *etc.*). Des éléments sérieux d'appréciation manquaient sur le fonctionnement du panel d'inspection, l'organe indépendant créée par la Banque mondiale en 1993 pour permettre à tous ceux qui souffrent directement des effets d'un projet de disposer d'un recours. Or, des conflits étaient régulièrement apparus entre le panel et le conseil d'administration.

Le rapport indiquait que la France avait fait 203 interventions au conseil d'administration du Fonds monétaire. Il n'aurait pas été inintéressant, au-delà de l'aspect quantitatif, de connaître le contenu de ces interventions. En effet, le rapport présentait uniquement un relevé des décisions prises au sein du FMI sans que la position de la France lors du vote ne fût exposée. Le rapport ne mettait pas en exergue les divergences qui pouvaient se manifester au sein du conseil d'administration. Les positions des partenaires de la France, en particulier européens, sur ces propositions n'étaient guère plus développées.

Le rapport aurait pu indiquer la position de l'administrateur français sur les thèmes débattus lors des réunions du comité intérimaire et notamment sur la nécessité de réaliser une évaluation externe de la gestion de la crise asiatique par le FMI et de créer une unité permanente et indépendante d'évaluation de la politique du FMI, sur la publication des rapports et des décisions prises, ainsi que sur les mesures de contrôle des flux de capitaux et sur le besoin d'améliorer la transparence et la responsabilisation du FMI au-delà des acteurs privés et publics du domaine financier.

Votre Rapporteur observe qu'une déception similaire s'est manifestée lors de la parution du premier rapport du Gouvernement britannique sur les interventions du FMI. Les organisations non gouvernementales<sup>(52)</sup> ont notamment déploré l'absence d'analyse des positions prises par le Gouvernement au sein du Fonds, estimant que le rapport ne fournissait pas d'informations supplémentaires par rapport à ce qui est disponible par ailleurs.

L'examen du contenu du rapport remis, cette année, par le Gouvernement français au Parlement est repris dans la suite de notre propos consacré à un certain nombre de questions sur lesquelles il aurait été très intéressant de connaître la position du Gouvernement.

---

(52) *Auditionnées par la commission des Finances de la Chambre des communes, The International Monetary Fund, Third Report, 15 février 2000.*

## CHAPITRE II

### DES INTERVENTIONS CONTESTÉES

Vivement critiquées sur les résultats des politiques qu'elles ont encouragées, les institutions financières internationales ont récemment cherché les voies d'une adaptation de leurs interventions. Avec les notions de « bonne gouvernance » et de « lutte contre la pauvreté », de nouveaux concepts sont apparus, qui ont donné naissance à de nouveaux outils d'intervention. Pour autant, les finalités des politiques menées sont-elles différentes ?

Au sein de la Banque mondiale et du Fonds monétaire, une chose paraît acquise : en aucun cas, il n'est question de bouleverser l'architecture actuelle des institutions de Bretton-Woods, si l'on en croit les propos du nouveau directeur général du FMI qui déclarait, il y a peu : « *Le FMI a une longue tradition de réforme et d'adaptation, et il n'est certes pas resté inactif, on l'a vu, face aux crises qui ont secoué les marchés émergents ces dernières années. Je ne vois donc aucune raison de bouleverser de fond en comble cette institution ou de concevoir je ne sais quel grand dessein en ce sens* »<sup>(53)</sup>.

#### I.- UNE NOUVELLE RHÉTORIQUE

Depuis quelques années, les IFI ont recours à de nouveaux concepts pour justifier des interventions dont la légitimité a été profondément mise à mal par les crises qui ont affecté plusieurs pays à partir de 1997. Désormais, aucun discours émanant d'un responsable de l'une des deux institutions sœurs ne peut faire l'économie d'une référence à la bonne gouvernance ou à la lutte contre la pauvreté.

Ces notions sont censées prouver une prise de conscience des erreurs passées ainsi qu'une volonté de changement : signes d'ouverture, elles seraient le gage de la fin de la prédominance du modèle économique libéral et attesteraient la mort de la « *controverse de l'ajustement* », évoquée par M. Flemming Larsen, directeur du bureau européen du FMI<sup>(54)</sup>.

---

(53) *Allocution de M. Horst Köhler, directeur général du Fonds monétaire international, conférence monétaire internationale, Paris, 30 mai 2000.*

(54) *M. Flemming Larsen, « La mondialisation, les ONG et le FMI : un nouveau dialogue », Le Monde de l'économie, 19 septembre 2000.*

## A.- DES CRITIQUES ANCIENNES

En écho à la critique de la place abusive occupée par les États-Unis au sein des institutions de Bretton-Woods, la remise en cause de la vision monolithique qu'ils véhiculent sur les voies du développement est vivement dénoncée par le monde associatif. Cette critique porte d'abord sur les programmes d'ajustement structurel qui ont longtemps privilégié les privatisations, l'ouverture des marchés, le rétablissement à tout prix des grands équilibres macroéconomiques, *etc.* De nombreuses organisations non gouvernementales considèrent que ces mesures ne se sont pas traduites par un réel développement économique mais bien plutôt par une privation des ressources naturelles et une décomposition des structures étatiques, à l'origine d'une déstructuration des échanges internes. Elles se déclarent aussi très hostiles à ces politiques qu'elles jugent extrêmement réductrices : « *Fondés sur la doctrine libérale, les programmes d'ajustement structurel peuvent se résumer à un ensemble de mesures qui varient d'un pays à l'autre et qui se caractérisent par la prépondérance accordée aux critères économiques et financiers sur les critères humains et environnementaux* »<sup>(55)</sup>. Cette dénonciation porte non seulement sur les résultats des programmes d'ajustement structurel mais, plus fondamentalement, sur leurs postulats : « *contrairement à ce qu'affirme le rapport [du Gouvernement français au Parlement], la critique de l'ajustement par la société civile ne porte pas " sur la conditionnalité de l'aide et l'insuffisante prise en compte des aspects sociaux des programmes ", mais bien sur les fondements libéraux des politiques macroéconomiques* ».

La conception extensive de ces programmes est également en cause : « *L'approfondissement des interventions du FMI dans des domaines touchant de plus en plus au cœur des économies, le rapprochement du FMI et de la Banque mondiale sur cet objectif commun d'influence accrue et la durée dans laquelle se sont inscrits les programmes d'ajustement structurel ont fini par conférer à cet instrument un rôle pour lequel il était complètement inadapté, celui de se substituer à une stratégie de développement* »<sup>(56)</sup>.

Cette analyse n'est d'ailleurs pas le seul fait de ces associations et semble avoir suscité d'importants débats au sein même des IFI, comme l'a illustré le départ de M. Joseph Stiglitz, économiste en chef de la Banque mondiale. Ce dernier ne déclarait-il pas que : « *Nous ne devons pas pousser ces pays dans*

---

(55) Voir « *Analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales* » précitée.

(56) M. Christian Chavagneux, « *Le FMI et la Banque mondiale tentés par la politique* », Esprit, juin 2000.

*une sévère récession. Tous les économistes américains rejettent le principe de l'équilibre budgétaire en période de récession. Devrions-nous ignorer cela quand nous donnons des conseils aux autres pays ? »<sup>(57)</sup>*

Cette critique sur le contenu des programmes d'ajustement structurel s'accompagne d'une dénonciation de l'ingérence des institutions financières internationales dans la conduite des politiques des États souverains. Dans bien des cas, l'application de ces programmes s'est, en effet, traduite par une forte immixtion des responsables de ces institutions dans les politiques internes, très souvent assimilée à une mise sous tutelle.

La mise en œuvre de ces programmes, conçus sur le long terme, est à l'origine de très graves effets sociaux avec un fort taux de chômage et un accroissement des inégalités dans certaines régions du monde, en particulier en Amérique latine. Les institutions financières internationales ont ainsi été contraintes de réexaminer leurs politiques en vue de prendre en compte ces effets. Le rapport remis par le Gouvernement se fait l'écho de ces changements en soulignant que les crises récentes ont amené la Banque mondiale à considérer que :

- un environnement macroéconomique solide est nécessaire mais ne suffit pas à assurer une croissance équitable ;
- le cadre institutionnel est important ;
- le développement social, la lutte contre l'exclusion et les « filets de sécurité » sont indispensables.

Le FMI n'est pas resté à l'écart de cette évolution, admettant finalement que, comme le déclarait M. Michel Camdessus lors de son audition devant le HCCI<sup>(58)</sup>, « *monnaie saine et perspectives de développement vont de pair* ». Ce changement d'orientation ne s'est pas opéré sans un *mea culpa* des responsables des institutions de Bretton-Woods. Dans un entretien récent, M. Flemming Larsen<sup>(59)</sup> affirmait ainsi : « *Nous n'ignorons pas, au FMI, les problèmes que peuvent soulever des réformes structurelles trop rapides, et nous reconnaissons que certains programmes d'ajustement trop détaillés, se sont révélés difficiles à appliquer par des pays aux capacités administratives limitées* ».

---

(57) Cité dans *Le Monde diplomatique*, février 1998.

(58) *Audition du 28 novembre 2000.*

(59) M. Flemming Larsen, « *La mondialisation, les ONG et le FMI : un nouveau dialogue* », *Le Monde de l'économie*, 19 septembre 2000.

Il s'est surtout traduit par l'affirmation d'une priorité en faveur de la lutte contre la pauvreté et le recours à la notion de « bonne gouvernance ». Ce changement d'orientation soulève de nombreuses interrogations : quel sens est donné à cette démarche ? Comment se concrétise-t-elle ? Met-elle fin aux critiques qui viennent d'être évoquées ?

## **B.- DES NOUVELLES ORIENTATIONS DISCUTABLES**

À la suite des nombreuses critiques formulées à l'encontre des interventions des IFI, une nouvelle approche de réduction de la pauvreté a été adoptée en septembre 1999 par la Banque mondiale et largement reprise par le Fonds monétaire international. Parallèlement, la notion de « bonne gouvernance » est devenue incontournable, sans qu'il soit toujours aisé de cerner ce qu'elle recouvre exactement.

### **1.- LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

La lutte contre la pauvreté constitue, aujourd'hui, le nouveau cheval de bataille des institutions de Bretton-Woods. L'objectif est de parvenir à réduire au moins de moitié, d'ici à 2015, le nombre des habitants des pays en développement vivant dans la misère. Il s'inscrit dans le cadre des objectifs de développement internationaux pour 2015, approuvés par les Nations Unies et d'autres instances internationales, et résumés ci-après :

#### **OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAUX POUR 2015**

- réduire, au moins de moitié, le nombre des habitants des pays en développement vivant dans la misère ;
- instaurer la scolarisation primaire universelle d'ici à 2015 ;
- réduire des deux tiers par rapport au niveau de 1990, le taux de mortalité infantile et juvénile (enfants de moins de cinq ans) dans chaque pays en développement ;
- faire baisser de trois quarts la mortalité maternelle entre 1990 et 2015.

Comme cela a été évoqué dans la première partie de ce rapport, la conception et le suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté ont été modifiées de sorte que les populations concernées y soient associées. M. Eduardo Aninat, directeur général adjoint du FMI, déclarait récemment : *« il s'agit, à présent, que les pays pauvres se chargent eux-mêmes de fixer leurs priorités et de*

*définir eux-mêmes leurs programmes par le biais de processus participatifs, avec la pleine participation de la communauté internationale »<sup>(60)</sup>.*

Cette orientation constitue l'une des principales réponses apportées aux critiques formulées à l'encontre des programmes des institutions de Bretton-Woods : le développement d'un pays ne peut être défini uniquement « par le haut », encore moins par l'extérieur. Face à une remise en cause de la légitimité des interventions de ces institutions, la réponse est que les pays doivent « s'approprier » les politiques soutenues par les bailleurs de fonds internationaux.

Pour autant, la philosophie des interventions des IFI est-elle fondamentalement différente ? Autrement dit, la lutte contre la pauvreté constitue-t-elle un objectif en soi ou une simple correction des effets de l'ajustement structurel ?

Qu'on en juge aux propos des responsables du FMI : « *les programmes continueront de mettre l'accent sur des politiques macroéconomiques stables et bien conçues – faible inflation, taux de change stables et réalistes, pression fiscale raisonnable – qui sont décisives pour la croissance de l'épargne et de l'investissement et l'accélération de la croissance* »<sup>(61)</sup>. Un document diffusé par le FMI sur la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) précise qu'« *une croissance continue, favorable aux pauvres et qui s'appuierait sur un niveau élevé de l'activité et de l'investissement privé sera la clé de voûte de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le FMI continuera d'apporter son soutien, notamment sous la forme de conseils, aux politiques axées sur ces objectifs, y compris une gestion macroéconomique prudente, des marchés plus libres et plus ouverts et un contexte stable et prévisible pour ce qui est de l'activité du secteur privé* ».

Selon le monde associatif, le credo reste en définitive le même si ce n'est qu'il importe désormais de donner un « visage humain à l'ajustement ». Ce qui conduit M. Jacques Valier, professeur d'économie à l'université Paris X–Nanterre, à résumer les interventions de la Banque mondiale par la formule : « *Soyons patients... en attendant demain* ». Pour les pauvres, il suffit d'être patients : la mise en place d'institutions libérales générera la croissance qui produira, d'elle-même, une baisse de la pauvreté. Pour les plus pauvres, « en

---

(60) « Renforcer la stratégie de réduction de la pauvreté », remarques de M. Eduardo Aninat, directeur général adjoint du FMI devant le Development Policy Forum, Berlin, 15 juin 2000.

(61) Ibidem.

attendant demain », il est nécessaire d'instituer des politiques sociales ciblées en leur faveur : ce sont les fameux « filets de sécurité ».

Pour sa part, le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) s'interroge sur le caractère ambigu d'une priorité, en réalité, ancienne <sup>(62)</sup>. Ne constitue-t-elle pas « *dans un contexte de baisse de l'aide publique bilatérale (...), 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...)* » <sup>(63)</sup> ? Qualifiant cette évolution de fuite en avant, le Haut Conseil redoute que « *ces approches n'aient, au mieux, qu'un effet de compensation des inconvénients sociaux des programmes d'ajustement, mais sans s'attaquer véritablement aux racines de la pauvreté* ».

Enfin, la commission Meltzer considère que la rhétorique de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté n'apparaît pas dans les projets qu'elle met en œuvre puisque 70 %, en moyenne, de ses ressources libres bénéficient à onze pays émergents ayant accès au marché privé des capitaux.

Au sein même des institutions financières, les débats sur les implications de cette priorité ont été particulièrement vifs, comme l'atteste la démission, le 14 juin dernier, de M. Ravi Kanbur, rédacteur du Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale. Comme le précise une note émanant du Quai d'Orsay <sup>(64)</sup>, les travaux de cet économiste sur les inégalités, le rôle des femmes dans le développement et la dimension sociale de l'ajustement en Afrique avaient contribué à infléchir le paradigme standard en direction d'une meilleure prise en compte de la distribution des revenus. Aussi, « *les circonstances de sa démission, qui succède au départ du vice-président Joseph Stiglitz, jettent un éclairage sur les déchirements internes à l'institution et sur le rôle prépondérant du Trésor américain dans la définition des orientations de politique générale* ».

De fait, la logique des interventions des IFI ne paraît, effectivement, pas bouleversée mais simplement corrigée en vue de « **réduire à un minimum**

---

(62) M. Jean-Michel Séverino, ancien vice-président de la Banque mondiale pour l'Asie, résume cette évolution par la formule : « Faire du vieux avec des habits neufs » (audition du 28 novembre 2000 devant le HCCI).

(63) Rapport du HCCI sur le rapport du Gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, 6 décembre 2000.

(64) « La Banque mondiale et l'éradication de la pauvreté : priorité des priorités ou simple exercice d'affichage ? », sous-direction des affaires financières internationales, 21 juin 2000.

*le contrecoup des réformes sur le plan social ou environnemental* », la conviction restant que « *les pays qui persévèrent dans l'ajustement structurel améliorent effectivement leurs performances économiques* »<sup>(65)</sup>. Et les associations de conclure : « *sur le fond, rien ne change. On ne parle plus de "plans d'ajustement structurels" mais de "plans de réduction de la pauvreté et de la dette" mais le contenu en est le même* »<sup>(66)</sup>.

Dès lors, la tentation est forte de voir dans le changement de discours, la simple traduction d'un élan de compassion sociale dont les Américains sont familiers. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle masque une absence de réflexion sur le développement proprement dit et, dans une certaine mesure, sur l'accroissement des inégalités dans le monde. M. Bruno Delaye, directeur général de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères préfère, ainsi, parler de lutte contre les inégalités et les exclusions plutôt que de lutte contre la pauvreté<sup>(67)</sup>. Quant au HCCI, il insiste sur le fait que « *le développement (...) 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* ».

## 2.- LA « BONNE GOUVERNANCE »

Désormais incontournable, que recouvre exactement cette notion ?

Elle fait référence à divers aspects de la vie publique dans une société démocratique : respect de l'État de droit, gestion efficace et équitable des dépenses publiques (bonne administration), responsabilité des dirigeants politiques et transparence. Le FMI et la Banque mondiale invoquent fréquemment cette « bonne gouvernance » afin de justifier le renforcement du contrôle de l'utilisation des ressources prêtées et des sanctions contre les manquements des États membres mais aussi la lutte contre la délinquance financière. À titre d'exemple, un volet de lutte contre la corruption a été progressivement intégré dans la conditionnalité des programmes des deux institutions.

Cette orientation traduit une prise en compte nouvelle de la dimension politique et institutionnelle du développement, jusqu'à présent largement ignorée. La notion de « bonne gouvernance » présente l'intérêt

---

(65) M. Flemming Larsen.

(66) M. Christophe Aguiton, « *Quelques leçons de Prague* », ATTAC France.

(67) Audition devant le HCCI, 28 novembre 2000.

d'intégrer cette dimension dans les programmes mis en œuvre, sans pour autant préjuger de la forme politique des régimes en place, ce qui ne manquerait pas d'être interprété comme une tentative d'ingérence inacceptable pour les Etats. Une certaine méfiance demeure cependant, dont notre collègue Jean-Claude Lefort <sup>(68)</sup> se fait l'écho : « *Autant cette thématique séduit une partie de l'opinion publique des pays industrialisés, autant elle suscite la méfiance des pays en développement. Ceux-ci craignent de se voir imposer de l'extérieur des modèles de gouvernance, dont l'accumulation et les effets sur leurs économies et leurs sociétés, s'apparenteraient à du néo-colonialisme* ».

De fait, le recours à cette notion ne signifie pas que la vision qu'ont les institutions financières internationales des aspects institutionnels et du rôle de l'État ait fondamentalement changé. Comme le note M. Christian Chavagneux <sup>(69)</sup> : « *La Banque mondiale a d'abord pris la voie d'une vision minimaliste s'appuyant uniquement sur la recherche d'un ordre juridique pouvant accompagner la promotion du secteur privé, devenu l'objectif premier du développement, voire une fin en soi* ». Cette vision apparaît très clairement dans les documents émanant des deux institutions de Bretton-Woods, en particulier, celui, déjà cité, du FMI sur la FRPC qui précise : « *Une importance accrue sera aussi accordée aux politiques destinées à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques, aussi bien en général, comme le veut leur rôle d'auxiliaires de la croissance et de l'investissement privé, que lorsqu'il s'agit plus particulièrement de soutenir une gestion des finances publiques à la fois efficiente et transparente* ».

Là encore, la tentation est grande de ne voir dans ce changement de discours qu'un simple effort d'adaptation formel qui ne modifie en rien la philosophie première des interventions des institutions financières internationales. Pour certains, ce constat résulte d'une incapacité de ces institutions à sortir de leur schéma traditionnel d'analyse : « *Le discours de la Banque mondiale est toujours incapable d'entrer dans le débat sur la nature et sur le fonctionnement de l'État ; il est encore moins préparé pour intégrer ces données (ressorts sociopolitiques, multiplicité des acteurs et des logiques, perpétuelles pratiques de « chevauchement », etc.) dans l'analyse du rôle de l'État dans l'économie (...) la politique est toujours traitée de façon technique et déterministe : une fois le pays classé dans la catégorie des*

---

(68) M. Jean-Claude Lefort, L'OMC a-t-elle perdu le Sud ? Pour une économie internationale équitable assurant le développement des pays pauvres, *Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 2750, 23 novembre 2000.*

(69) M. Christian Chavagneux, « *Le FMI et la Banque mondiale tentés par le politique* », *Esprit, juin 2000.*

« États à faible capacité », la Banque mondiale sait ce que l'État de ce pays doit faire ou ne pas faire ; elle fixe les priorités et définit les fonctions de l'État. »<sup>(70)</sup>.

Ni la Banque mondiale ni le FMI ne disposent, en effet, des ressources nécessaires pour développer une analyse approfondie des conditions politiques et sociales permettant de s'assurer de l'efficacité du soutien financier qu'ils apportent aux pays. Dès lors, « si les principes d'une action politique des institutions de Bretton-Woods paraissent acceptables, les conditions actuelles de leur application relèvent de jugements qui restent limités aux considérations économiques et idéologiques qui marquent leurs interventions depuis près de vingt ans »<sup>(71)</sup>.

Dans ces conditions, un sentiment de grande confusion domine autour d'une notion aux contours imprécis, soupçonnée de masquer la permanence d'une vision unique du développement. Cette imprécision est source de nombreuses critiques. Pour certains, invoquer la « bonne gouvernance » ne change rien sur le fond : « Tandis que la devise de l'ajustement structurel était de "fixer les bons prix" (get the prices right), avec la bonne gouvernance, "trouver le bon équilibre politique" (get the politics right) devient le nouveau mot d'ordre préalable d'un ajustement structurel réussi »<sup>(72)</sup>. Pour d'autres, cette notion est extrêmement réductrice : en s'attachant au cadre légal et judiciaire, la Banque mondiale « souhaite, ainsi, mettre en place le cadre juridique indispensable pour soutenir son objectif premier, à savoir la promotion du secteur privé à quoi finit par se résumer la gouvernance »<sup>(73)</sup>. Enfin, nombreux sont ceux qui redoutent que cette notion ne connaisse une application à géométrie variable. Le Haut Conseil de la coopération internationale s'interroge, ainsi, dans le cas du Pakistan, sur « ce qu'il adviendra du 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 ».

Dans son dernier rapport, le Gouvernement français approuve la volonté affichée par le FMI et la Banque mondiale de promouvoir la « bonne

---

(70) Mme Béatrice Hibou, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », Esprit, septembre 1998.

(71) M. Christian Chavagneux, « Le FMI et la Banque mondiale tentés par le politique », Esprit, juin 2000.

(72) Le Monde diplomatique, septembre 2000.

(73) M. Christian Chavagneux et Mme Laurence Tubiana, « Quel avenir pour les institutions de Bretton-Woods ? Les transformations de la conditionnalité », Développement, Rapports du Conseil d'Analyse économique, La Documentation française, 2000.

gouvernance » et souhaite même aller plus loin en intégrant cette notion plus avant dans les missions de surveillance et de soutien financier.

Cette position est défendable mais elle doit s'accompagner d'un réel effort pour mieux appréhender les réalités institutionnelles et politiques. Comme le souligne M. Jacques Frémont, professeur de droit au Centre de recherche en droit public de l'université de Montréal<sup>(74)</sup> : « *La glose sur la notion d'Etat de droit ou le concept de sécurité juridique est certes intéressante ; elle n'apporte cependant que très peu à une compréhension véritable du phénomène juridique et démocratique, surtout dans une perspective des pays du Sud. L'univocité du modèle démocratique doit être rangée au placard des grandes illusions au profit d'approches multiples et diversifiées qui prennent en compte les caractéristiques sociales, économiques et surtout culturelles locales* ».

En définitive, le recours à la notion de « bonne gouvernance » n'est pas dénué de toute ambiguïtés. On peut néanmoins espérer que l'intérêt nouveau pour les aspects institutionnels et politiques dont il témoigne puisse, à terme, « (...) servir de fondement à une remise en cause de l'approche simpliste et économiciste qui a présidé à la définition des politiques d'aide au développement »<sup>(75)</sup>.

---

(74) M. Jacques Frémont, « *Réflexions que les programmes de coopération dans le secteur de la gouvernance et de la démocratie* », Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales, colloque organisé par l'Association canadienne pour les Nations Unies, 16 et 17 octobre 1997.

(75) M. Christian Chavagneux, « *Le FMI et la Banque mondiale tentés par le politique* », Esprit, juin 2000.

## **II.- UN PÉRIMÈTRE ET DES MODALITÉS D'INTERVENTION CONTROVERSÉES**

Le champ d'intervention des institutions financières internationales mais aussi les instruments qu'elles utilisent sont au centre des débats, comme en témoigne un récent rapport remis au Congrès américain, le «rapport Meltzer» sur le rôle de ces institutions. Ces questions s'appuient sur une analyse critique des effets des politiques conduites par les institutions financières internationales.

### **A.- UN CHAMP D'INTERVENTION DISCUTÉ**

À la suite des crises financières de la fin des années quatre-vingt-dix, le rôle et, surtout, le champ d'intervention des deux institutions de Bretton-Woods a suscité un vif débat que les travaux de la commission sur les institutions financières internationales (IFIAC), dite «commission Meltzer», ont largement contribué à alimenter.

Cette commission, mise en place après que les États-Unis ont accepté, en novembre 1998, l'attribution de 18 milliards de dollars supplémentaires au FMI, avait pour tâche d'analyser le rôle et les résultats de sept institutions financières : le FMI, le groupe Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, l'Organisation mondiale du commerce et la Banque des règlements internationaux.

Peu favorable à une suppression ou à la fusion des différentes institutions au sein d'une grande agence multi-tâches, elle a proposé des réformes visant à supprimer les chevauchements et les conflits intra-institutionnels, à garantir une plus grande transparence des actions menées et la mise en place d'une comptabilité performante, et, enfin, à assurer le retour de ces institutions à leurs vocation et missions premières.

## LE RAPPORT DE LA COMMISSION MELTZER (8 mars 2000)

### La commission

Présidée par M. Allan Meltzer, professeur d'économie à la Carnegie Mellon University et membre du conseil de la politique économique du président des États-Unis, cette commission comprenait, notamment, M. Jeffrey Sachs, professeur d'économie à l'Université de Harvard, M. Jérôme I. Levinson, ancien collaborateur de diverses institutions du secteur du développement ainsi que l'économiste F. Bergsten, antérieurement sous-secrétaire d'État pour les affaires monétaires au Trésor américain, qui s'est démarqué des recommandations du groupe dès leur publication.

Parmi les onze membres de la commission Meltzer, six ont été nommés par les républicains, cinq par les démocrates ; huit ont approuvé ses recommandations, trois ont voté contre.

### Les recommandations sur le FMI

- la pratique actuelle d'octroi de prêts à moyen et long terme pour la lutte contre la pauvreté doit cesser, ce qui implique la suppression des facilités correspondantes. Dans ce schéma, les pays ayant un PIB par habitant inférieur à 4.000 dollars bénéficient d'un soutien du Fonds avec un désengagement progressif à partir de 2.500 dollars. La catégorie éligible aux prêts du FMI est, ainsi, très restreinte, car constituée de pays émergents ayant déjà assez largement accès aux marchés ;
- en cas de crise, le FMI doit agir comme prêteur en dernier ressort auprès des pays émergents en assurant la liquidité à court terme dont ces pays ont besoin. Les prêts sont alors attribués à un taux dit « de pénalité », supérieur à celui qu'offrent les marchés financiers, et ne sont consentis qu'aux pays ayant réunis certaines pré-conditions destinées à rétablir la stabilité financière. Les conditionnalités deviennent ainsi inutiles.

Les préconditions requises sont :

- la réduction du risque (lutte contre la corruption et diversification des portefeuilles financiers) ;
  - la transparence (publication régulière de l'état de la dette du pays) ;
  - une capitalisation des banques commerciales adéquate soit selon les standards internationaux, soit par une dette subordonnée, détenue par des entités non affiliées et non gouvernementales ;
  - des conditions fiscales assurant une utilisation responsable des ressources du Fonds ;
  - l'absence de recours à des régimes monétaires « intermédiaires » (de type arrimage à une monnaie forte) et la systématisation des « solutions en coin » (caisse d'émission voire dollarisation plutôt que flottement pur).
- le FMI doit recueillir et publier les données économiques des 182 pays membres de manière périodique et uniformisée afin de permettre aux acteurs des marchés financiers d'en tirer les informations nécessaires pour une évaluation correcte ;
  - dans le cadre de la surveillance (article IV), le FMI doit se limiter aux conseils sans imposer de conditionnalités et se concentrer sur la surveillance des pays non membres de l'OCDE.

### Les recommandations sur la Banque mondiale et les banques régionales de développement

Il est nécessaire que les banques de développement se concentrent sur la réduction de la pauvreté et la production des biens publics globaux (santé, environnement, infrastructures, agriculture, ...), cessent de prêter des capitaux, fournissent une assistance technique et contribuent à l'augmentation des flux de capitaux en provenance du secteur privé vers les économies émergentes. Dans cette optique, elles doivent réorienter leur aide vers les pays les plus pauvres n'ayant pas accès aux capitaux du secteur privé. Pour souligner et clarifier les compétences, elles pourraient être transformées en agences pour le développement et la Banque mondiale en agence mondiale pour le développement.

Par ailleurs, les responsabilités de la Banque mondiale et des banques régionales doivent être clarifiées, de sorte que :

- la Banque mondiale serve de relais aux agences régionales de développement pour l'assistance technique ;
- les agences de développement ne consentent, en aucun cas, des prêts lors de crises financières ;
- les agences de développement asiatiques et interaméricaines soient responsables des programmes régionaux en Amérique latine et en Asie. La Banque mondiale devient, ainsi, la principale source d'aide pour le continent africain jusqu'à ce que la Banque africaine de développement soit prête à prendre ses responsabilités.

De nombreux pays ayant leur propre agence d'assurance des exportations, l'Agence multilatérale de garantie des investissements devient inutile.

Enfin, le rapport préconise que les États Unis augmentent leur soutien aux programmes de lutte contre la pauvreté : actuellement, les six dollars par tête qui y sont consacrés sont insuffisants pour financer des programmes efficaces.

### **Institutions financières internationales et PPTE**

Estimant qu'en dépit d'un développement possible et souhaitable dans l'avenir, les pays pauvres très endettés ne seront pas capables de rembourser leur dette, la commission Meltzer demande que les créiteurs bilatéraux et multilatéraux effacent toutes les créances sur ces pays, en commençant par ceux qui tentent d'introduire de bonnes politiques économiques.

### **Réactions sur le rapport**

Dans l'ensemble, les réactions suscitées par le rapport ont été négatives.

#### *– Position de la France*

D'après le rapport du Gouvernement, la commission fournit des réponses trop schématiques. Ses conclusions (fort durcissement des conditions des prêts et forte restriction du champ des pays éligibles) conduiraient à abandonner toute mission de service public du FMI en oubliant les considérations politiques de solidarité et de coopération qui ont été à l'origine de sa création. En particulier, l'idée de transformer la conditionnalité *ex post* à dominante macroéconomique en une éligibilité *ex ante* exclusivement financière est en complète contradiction avec un principe fondamental à l'origine du système de Bretton-Woods : l'universalité.

#### *– Position des États-Unis*

Le 8 juin dernier, le Trésor américain a opposé au Congrès une véritable fin de non-recevoir à ces recommandations, en rejetant les principes qui les sous-tendent : spécialisation des institutions par pays, abandon de la conditionnalité macroéconomique traditionnelle, fort durcissement de la condition des prêts, « abandon » des pays pauvres, *etc.*

#### *– Position de l'Allemagne*

Le Gouvernement allemand s'oppose à ce qui reviendrait à une « quasi-élimination » des institutions financières internationales. Il est particulièrement attaché à l'universalité du périmètre géographique d'intervention de la Banque mondiale. En revanche, le point de vue de la commission Meltzer sur la priorité du secteur privé dans la gestion des crises financières est partagé. Le Gouvernement allemand estime que la Banque mondiale doit se concentrer sur les problèmes sociaux et structurels et agir comme catalyseur du secteur privé. Mais, il désapprouve l'idée d'une augmentation du prix des facilités, dans le but de contraindre les pays demandeurs à se rémunérer sur le marché. Enfin, il soutient les revendications relatives à la transparence des institutions.

Deux résolutions ont été adoptées, unanimement, par la commission Meltzer :

- aux termes de la première résolution, le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement doivent abandonner toutes conditionnalités vis à vis des pays pauvres très endettés (PPTE) qui mettent en place une stratégie de développement économique et social en lien avec les institutions internationales ;
- la seconde résolution recommande que le FMI restreigne ses prêts à la provision de liquidités de court terme et mette fin à ses prêts de long terme visant notamment à réduire la pauvreté.

La critique principale porte sur l'élargissement progressif du champ d'intervention des institutions financières internationales et leur tendance à développer des actions dans des domaines de plus en plus variés. La commission considère, ainsi, que le FMI a outrepassé son mandat originel dans la mesure où il va au-delà du soutien en devises à court terme destiné à corriger des déséquilibres de balances des paiements et opère désormais comme gestionnaire de toutes les crises et prêteur à long terme pour les pays en développement et en transition. En outre, il intervient de plus en plus comme conseiller auprès de nombreux pays et comme collecteur et diffuseur de données. S'agissant de la Banque mondiale, la commission estime que l'extension de ses programmes est réalisée au détriment des projets initiés par les banques régionales de développement.

Au nom de l'universalité des deux institutions de Bretton-Woods, la France s'oppose à cette vision qui repose sur une plus grande sélectivité de leurs interventions. Au cours de la fameuse réunion de Prague, M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a, ainsi, déclaré, devant le comité monétaire et financier international du FMI que : *« le soutien du FMI à tous les pays, et tout particulièrement, aux plus pauvres, est nécessaire à un développement durable. Le FMI ne peut s'exonérer de ce rôle et de cette responsabilité. Il doit les assumer pleinement, en étroite concertation, naturellement avec les autres institutions concernées, notamment la Banque mondiale, et les banques régionales de développement. »*

Toutefois, comme le déplorent certaines associations françaises <sup>(76)</sup>, « *universalité ne signifie pas égalité : les pays pauvres sont tenus de se conformer aux politiques prônées par le FMI, les pays riches peuvent les ignorer* ». Elles ajoutent : « *on aurait aimé savoir quelles recommandations ont été formulées par le FMI à l'égard [des États-Unis] dont il est reconnu que " le creusement des déséquilibres macroéconomiques " constitue un danger majeur pour la stabilité de l'économie mondiale* ». De la même façon, votre Rapporteur observe, non sans intérêt, que les recommandations du FMI sur la politique économique de la France sont loin d'avoir été suivies d'effets.

S'agissant du champ d'intervention des IFI, le dernier rapport du Gouvernement français défend l'idée d'un renforcement du rôle du FMI dans certains domaines, en particulier la prévention des crises. À cet effet, il est favorable au renforcement de son rôle en matière de surveillance, à la mise en place d'un noyau minimal de règles économiques et financières applicables par tous les États membres ainsi que, *ex ante*, d'instruments de marchés susceptibles de limiter l'ampleur des crises. Il suggère également d'adapter le soutien financier du FMI afin d'encourager et de signaler aux marchés les comportements économiques et financiers sains, par le biais de lignes de crédits conditionnelles, et de développer un dialogue plus approfondi entre les pays émergents et les principaux acteurs privés sur les marchés financiers internationaux.

Par ailleurs, il défend le principe d'une extension de la juridiction du FMI au compte financier : le Fonds doit pouvoir gérer les crises provoquées par des fuites de capitaux et pas seulement les crises de compte courant, traditionnelles, générées par des déséquilibres budgétaires et monétaires. Il s'agit, en définitive, d'étendre la juridiction du Fond à une mission générale de surveillance des mouvements de capitaux. Enfin, le Gouvernement est favorable à un renforcement du rôle du FMI dans le domaine des régimes de change.

Ces positions appellent, de la part des associations, les commentaires suivants.

En ce qui concerne, tout d'abord, les propositions du rapport Meltzer, le monde associatif est, dans l'ensemble, opposé au principe d'une stricte répartition des compétences entre les deux institutions en fonction du niveau de revenus des bénéficiaires. Le Haut Conseil de la coopération internationale considère, en effet, que le retrait du soutien du FMI aux pays pauvres n'est pas souhaitable dans la mesure où « *le Fonds dispose de*

---

(76) Voir « *Analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales* » précitée.

*capacités de financement, d'expertise et de moyens d'assistance technique dont les pays en développement (...) ont, pour le moment, le plus grand besoin (...). 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.* »<sup>(77)</sup> Pour autant, le développement et la lutte contre la pauvreté «nécessite[nt] 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 ». Ce qui pose la question des missions de la Banque mondiale.

Le fait que cette institution consacre plus de la moitié de son portefeuille à onze pays émergents ayant accès aux marchés des capitaux est contestable au regard de sa mission première. La répartition de cette enveloppe, comprenant l'aide concessionnelle et non concessionnelle cumulée, est retracée dans le tableau ci-après :

**PRINCIPAUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE CUMULÉE DE LA BANQUE MONDIALE**  
(de la création de la Banque jusqu'au 30 juin 2000)

(en millions de dollars)

Pays	Aide de l'AID et de la BIRD
Inde	53.790
Chine	34.726
Mexique	31.179
Brésil	28.703
Indonésie	28.245
Argentine	17.772
Corée	15.759
Turquie	15.719
Pakistan	12.082
Russie	11.812
Philippines	11.288
<b>Total</b>	<b>261.075</b>
<b>Total cumulé des projets AID et BIRD</b>	<b>469.802</b>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

En ce qui concerne le renforcement de l'activité de surveillance du FMI, les associations dénoncent son caractère multiforme, « qui comporte notamment la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel (...) et débouche sur un renforcement de la " conditionnalité " actuelle, à laquelle

(1) Rapport du HCCI sur le rapport du Gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, 6 décembre 2000.

*tous les pays sont supposés s'adapter* »<sup>(78)</sup>. En matière de prévention et de gestion des crises, ces mêmes associations critiquent le fait que le noyau minimal de règles économiques et financières applicables par tous les États membres soit défini par les pays les plus riches, à charge pour les autres de tenter d'en assurer le respect. Sur tous les sujets en lien avec la stabilité financière internationale, l'initiative reste, en définitive, du seul ressort des grands pays industrialisés, ce qui ne permet pas d'examiner certaines propositions visant notamment à limiter la spéculation financière résultant de la libre circulation des capitaux. Enfin, l'idée d'une extension de la juridiction du FMI au compte financier est jugée « *extrêmement discutable* » car elle « *entérinera officiellement l'intrusion déjà pratiquée par le FMI dans les politiques des pays émergents, selon les normes occidentales de libéralisation des mouvements de capitaux* ». Les associations Agir-ici, AITEC et le CRID proposent d'aller au-delà des propositions formulées dans le rapport du Gouvernement en « *reconnaissant explicitement aux pays membres du Fonds le droit de recourir au contrôle et à la taxation des mouvements de capitaux dans le but de retrouver des marges de manœuvre pour leurs politiques économiques* ».

En ce qui concerne la Banque mondiale, le rapport du Gouvernement précise, en réponse aux propositions de la commission Meltzer, que la Banque doit se concentrer davantage sur les pays les plus pauvres qui n'ont pas accès au marché des capitaux ainsi que sur le financement du développement à long terme en laissant le FMI conduire les opérations d'urgence. Ces positions, qui paraissent faire l'objet d'un relatif consensus, vont dans le bon sens car elles cherchent à recentrer la Banque mondiale sur ses missions premières.

## **B. – DES MODALITES D'INTERVENTION INADAPTÉES**

Les interventions des IFI sont également contestées dans leur forme. Le rapport Meltzer considère, par exemple, que les interventions du FMI sont souvent trop coûteuses, trop lentes et trop tardives, que ses conseils ne sont pas toujours fondés et que son comportement est, en pratique, intrusif. Des critiques similaires sont formulées à l'encontre de la Banque mondiale.

---

(2) Voir « *Analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales* » précitée.

## 1.- LA CONDITIONNALITE SOUS LE FEU DES CRITIQUES

Une des principales cibles des critiques sur les modalités d'intervention des IFI porte, sans conteste, sur les conditionnalités liées à l'octroi de leurs crédits. Comme le note M. Didier Migaud, Rapporteur général, dans son rapport sur la loi de finances rectificative pour 1998 : « *Pendant de nombreuses années, le FMI a été fréquemment critiqué pour son intervention dans la détermination de la politique économique des États qui sollicitaient son concours. La "conditionnalité" des concours du FMI, imposant l'observation d'une stricte orthodoxie financière, était assimilée à un principe quelque peu humiliant, en vertu duquel le pays concerné devait passer sous les "fourches caudines" de l'institution internationale.* »

La conditionnalité est jugée extrêmement contraignante, sévère et injuste dans la mesure où elle peut s'avérer être à géométrie variable selon les pays. Ainsi, en novembre 1967, le Royaume Uni a bénéficié d'un prêt important pour gérer la crise de la livre, sans aucune condition. La dénonciation de cette différence de traitement a abouti à une officialisation de la doctrine de la conditionnalité (décision du conseil d'administration du 20 septembre 1968) qui affirme les principes de consultations régulières et obligatoires entre les pays et le Fonds ainsi que ceux des clauses de rééchelonnement et des critères de performance.

Pour autant, on ne peut pas dire que cette officialisation a mis fin aux traitements différenciés entre les pays. Notre collègue Béatrice Marre observe que « *le FMI n'applique pas à tous le même degré de conditionnalité. La Russie, par exemple, en raison de son rôle géopolitique, a bénéficié d'un traitement très favorable, alors que l'Ukraine a rencontré de plus grandes difficultés avec le FMI.* »<sup>(79)</sup>

Pour sa part, la commission Meltzer juge les conditionnalités inefficaces, qu'elles émanent du FMI, qui n'est pas assez puissant pour en garantir le respect, ou de la Banque mondiale dans la mesure où elles sont imposées de l'extérieur. Elle estime, en particulier, que la politique du FMI est guidée par des « doctrines douteuses », notamment en ce qui concerne la performance, souvent surestimée, des secteurs financiers faibles dans les pays en développement, et qu'elle est concentrée sur des mesures à court terme.

Depuis quelques années, on assiste pourtant à un élargissement de la conditionnalité : « *aux conditions économiques habituelles liées au déficit*

---

(79) Mme Béatrice Marre, rapport précité.

*public, aux taux de change (avec des doctrines qui ont varié dans le temps), à la libéralisation des échanges, se sont adjointes des conditions sociales, liées à la démocratisation du système politique, à la gouvernance des systèmes de gestion publique, à l'environnement, etc. »<sup>(80)</sup>. Cette évolution traduit une tentative d'adaptation des institutions financières internationales aux critiques adressées à l'encontre de l'étroitesse des critères retenus.*

Cet effort apparaît clairement dans la lutte contre la pauvreté : la mise en place d'une nouvelle facilité, la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, a conduit ses concepteurs à tenter de définir une nouvelle approche de la conditionnalité. Comme l'indique M. Eduardo Aninat, directeur général adjoint du FMI, *« cela signifie que la conditionnalité de l'appui consenti par les bailleurs va devoir évoluer : elle devra viser à appuyer les objectifs qui ressortent du programme des autorités ; porter davantage sur les résultats que sur les étapes intermédiaires ; et être davantage sélective et orientée vers les problèmes et les contraintes de la lutte contre la pauvreté. »<sup>(81)</sup>*

L'objectif est de ne plus faire apparaître les programmes préconisés par la Banque mondiale ou le FMI comme imposés de l'extérieur, mais acceptés par les populations concernées, sensées s'en approprier le contenu. Cette préoccupation vise à assurer une plus grande efficacité aux interventions en assouplissant l'application de la conditionnalité et en tentant d'instaurer un débat dans les pays concernés afin de parvenir à un consensus. Elle est à l'origine des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) dont le principe est ainsi résumé par un document de présentation du FMI : *« C'est aux pays et aux populations qu'il appartiendra de prendre l'initiative. Les pouvoirs publics prépareront les CSLP, qui reposeront sur un processus faisant intervenir activement la société civile, les ONG, les donateurs et les institutions internationales. Le FMI et la Banque mondiale participeront au processus. Les CSLP ainsi définis sur place devraient permettre de générer des idées nouvelles sur les stratégies et les mesures nécessaires pour réaliser des objectifs communs de croissance économique et de réduction de la pauvreté, et pour promouvoir un sentiment de responsabilité envers les programmes ainsi que la volonté nationale d'atteindre ces objectifs. »<sup>(82)</sup>*

Pour l'heure, les organisations non gouvernementales attendent la mise en œuvre effective de ces cadres stratégiques afin d'en apprécier le contenu réel. Elles constatent, cependant, que cette démarche n'est pas adaptée au

---

(80) M. Christian Chavagneux et Mme Laurence Tubiana, article précité.

(81) Intervention précitée de M. Eduardo Aninat.

(82) Document du FMI sur la facilité pour réduction de la pauvreté et la croissance.

processus d'allégement de la dette puisqu'elle nécessite des délais importants, incompatibles avec l'urgence de ce processus qui a déjà pris du retard.

Faut-il en conclure que la conditionnalité doit être abandonnée ?

Sur ce point, votre Rapporteur rejoint la position de notre collègue Béatrice Marre qui considère que « *l'idée selon laquelle le FMI ne soumettrait ses interventions à aucune condition est difficilement défendable. La conditionnalité est une exigence d'une partie croissante de l'opinion publique occidentale qui, face aux errements de certains gouvernements, apparaît légitime. Elle pourrait se résumer de la manière suivante : d'accord pour financer le développement sur fonds publics, à condition d'être sûr que l'argent dépensé l'est à bon escient.* »<sup>(83)</sup>

Dès lors, quelle réforme envisager ?

Pour certains, une transformation radicale est nécessaire, en accompagnement de la réduction du mandat des institutions financières internationales. Dans cette perspective, le rapport Meltzer préconise de transformer la conditionnalité traditionnelle *ex post* à dominante macroéconomique à une éligibilité *ex ante*, exclusivement financière. Pour d'autres, une plus grande souplesse s'impose. M. Jacques Valier, professeur à l'université Paris X suggère, ainsi, d'instituer des conditionnalités de résultats et non de moyens. Dans ce schéma, c'est aux gouvernements de décider des moyens à mettre en œuvre pour lutter contre la pauvreté : la conditionnalité doit être négociée et non imposée.

Au vu des récentes décisions prises par le FMI en Argentine<sup>(84)</sup> (quasi-gel des dépenses provinciales jusqu'en 2005, accord fiscal, relèvement de l'âge de la retraite des femmes de soixante à soixante-cinq ans et suppression, à terme, du système public de protection sociale), on paraît loin de ce résultat... et on peut légitimement s'interroger sur l'affirmation de M. Michel Camdessus selon laquelle : « *l'ajustement structurel, ce n'est pas du néolibéralisme ; c'est, au contraire, la recherche de la correction des défaillances du marché* »<sup>(85)</sup>.

---

(83) Mme Béatrice Marre, rapport précité.

(84) « 30 milliards de dollars pour l'Argentine », Le Figaro, 26 novembre 2000.

(85) Audition par le HCCI du 28 novembre 2000.

## 2.- DES LACUNES INQUIETANTES

Le monde associatif déplore, en particulier, l'absence de réelle prise en compte, par les institutions de Bretton-Woods, des conséquences des actions qu'elles encouragent sur le plan aussi bien social qu'environnemental.

D'une part, leur capacité d'évaluation est, très souvent, insuffisante. L'association « Les Amis de la Terre » estime que la Banque mondiale n'a, jusqu'à présent, pas été capable d'évaluer correctement l'impact des programmes d'ajustement sur les populations et l'environnement : un rapport interne de 1999 a montré que moins de 20 % des prêts de la Banque mondiale pour les ajustements structurels ont été précédés d'évaluations d'impact sur l'environnement.

D'autre part, les politiques mises en œuvre contredisent fréquemment les discours officiels, notamment, en matière de préservation de l'environnement. Toujours d'après l'association « Les Amis de la terre », la diminution des déficits des États, qui s'inscrit dans les programmes d'ajustement structurel, passe par des réductions budgétaires qui affaiblissent la capacité des institutions locales à faire appliquer les lois de lutte contre la pollution, de protection de la santé publique et de conservation de la nature. À titre d'exemple, au Brésil, les dépenses publiques pour les programmes de protection de l'environnement ont été réduites de deux tiers pour atteindre les objectifs fiscaux établis par le FMI. En Russie, le budget pour la protection des zones sensibles a été réduit de 40 % tandis qu'en Indonésie, les restrictions budgétaires ont contraint l'administration de Djakarta, une des villes les plus polluées du monde, à suspendre les programmes de protection de l'environnement.

Reprenant les différents exemples d'actions menées dans le domaine de l'environnement par la Banque mondiale, un collectif d'associations conclut que *« le rapport présenté au Parlement comporte des lacunes en ce qui concerne le bilan des institutions de Bretton-Woods en matière de prise en compte de l'environnement, ce qui conduit à s'interroger sur la politique du Gouvernement dans ce domaine. Ainsi, le lien entre politiques macroéconomiques, projets de développement et viabilité environnementale ne semble pas faire partie intégrante de la politique française au sein des institutions financières internationales. »*<sup>(86)</sup>

---

(86) Voir « Analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les institutions financières internationales » précitée.

Le Haut Conseil de la coopération internationale rejoint ces préoccupations en suggérant qu'une réflexion soit menée sur la préparation des projets par la Banque, la conduite d'études d'impact préalables et une position plus attentive du Gouvernement français, appuyée sur un recours systématique aux acteurs français concernés et à leurs partenaires.

Face à ces incohérences, le monde associatif défend l'idée d'une instance de recours des populations afin de permettre à ces dernières de s'exprimer sur les choix de politique économique impulsés par les institutions financières internationales.

### C.- DES RÉSULTATS PEU CONVAINCANTS

Les résultats des politiques menées par le FMI et la Banque mondiale depuis leur création sont au centre du débat sur la réforme de ces institutions.

Le bilan des politiques des IFI s'avère peu concluant de l'aveu même de ces institutions, comme le relèvent les organisations non gouvernementales en se référant au dernier rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique<sup>(87)</sup> : *« Il faut reconnaître que l'ajustement en Afrique a été fortement contesté et que les réformes restent incomplètes. (...) Plusieurs études ont trouvé un rapport limité, voire inexistant, entre les réformes et la réussite tant sur le plan de la croissance que de la réduction de la pauvreté. Puisque la conception des réformes était laissée aux conseillers extérieurs, 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. »*

Comment expliquer, dans ces conditions, la faible progression des crédits de la Banque mondiale consacrés à l'Afrique dans son budget pour 2001 ? Le budget de la région Afrique s'élève, en effet, à 189,5 millions de dollars, soit une augmentation nominale de 3,55 %, mais une baisse de 1 % en termes réels par rapport à l'année fiscale 2000. Le Gouvernement français s'est inquiété de cette évolution en soulignant que, sur la durée du plan *« Strategic Compact »*, le budget de la région Afrique est passé de 28,1 % à 26,1 % du total du budget des régions. L'augmentation de la part consacrée à l'Afrique pour 2001 ne permet donc pas de couvrir les baisses enregistrées au cours de ces dernières années que retrace le tableau ci-après :

---

(87) Banque mondiale, L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le XXI<sup>ème</sup> siècle ?, 2000.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA VICE-PRÉSIDENTE AFRIQUE DE LA BANQUE MONDIALE

(en %)

	1995	1996	1997	1999	2000	2001
Part de la vice-présidence Afrique	28,8	28,5	28,1	25,8	25,7	26,3

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

Observons, par ailleurs, que d'après la commission Meltzer, l'échec des interventions de la Banque mondiale dans les pays africains est estimé à 73 %. En moyenne, un programme sur quatre s'achève avec des résultats satisfaisants et persistants.

La critique est également très sévère concernant la lutte contre la pauvreté, comme l'attestent les conclusions d'un rapport établi, fin 1996, par le département d'évaluation des politiques de la Banque mondiale, reprises par M. Christian Chavagneux et Mme Laurence Tubiana dans un article sur l'avenir des institutions de Bretton-Woods<sup>(88)</sup> : « *le travail de la Banque mondiale en matière de réduction de la pauvreté est inefficace. Leur rapport a passé en revue 48 études sur la pauvreté, effectuées entre 1988 et 1994, qui servent de base à la définition de la stratégie de la Banque et conclut que plus de 40 % sont inadaptées. Ils indiquent aussi que les résultats de ces travaux n'ont qu'une influence mineure sur la définition de la stratégie de la Banque dans les pays concernés qui reste focalisée sur l'ajustement structurel économique sans tenir compte de manière adéquate de la situation des populations les plus pauvres.* » Dans ce domaine, le principal reproche adressé à la Banque mondiale est de ne pas avoir pris en compte les multiples dimensions, en particulier sociales, des programmes qu'elle a initiés.

De manière plus générale, la commission Meltzer considère que l'expansion des marchés financiers est à l'origine d'une augmentation des investissements privés dans les pays en voie de développement, qui réduit l'intérêt des banques de développement dont le total des ressources ne constitue qu'une faible fraction des ressources provenant du secteur privé. De plus, elle estime que les changements ne peuvent être imposés de l'extérieur : les pays ne peuvent mettre en place que les réformes qui leurs sont confiées et dont ils sont responsables.

Les critiques n'épargnent pas le FMI dont les interventions au moment des crises ont eu des conséquences sociales extrêmement lourdes. Parmi

(88) M. Christian Chavagneux et Mme Laurence Tubiana, article précité.

les nombreuses voix qui se sont élevées contre ces interventions, celle de l'économiste Jeffrey Sachs n'est pas la moins virulente. En 1998, il déclarait au sujet de la crise asiatique : *« On compare parfois cette institution à une compagnie de pompiers. Moi, elle me fait plutôt penser à une personne qui crierait au feu dans un théâtre. Elle a vu quelques flammèches qui pourraient se transformer en incendie – pour le moment, ce ne sont que des petits problèmes structurels –, mais elle ne trouve rien de mieux à faire que de donner l'alerte en hurlant " Au feu ! Au feu ! ". Résultat : c'est la panique ! Croyez-moi : en Asie, le FMI n'a pas aidé à restaurer la confiance ! Au contraire, il a suscité un mouvement de défiance chez les investisseurs qui se sont tous dit : si le FMI est là, mieux vaut s'en aller. »*

La commission Meltzer n'est pas en reste : d'après ses membres, les activités du FMI et des créditeurs privés que le Fonds assiste ont connu des résultats désastreux (fuite de l'épargne, perturbations, voire élimination, de marchés naissants, hausse du chômage) tandis que les crédits dégagés ont encouragé des pratiques dangereuses de financement.

D'une manière générale, le FMI a été accusé par de nombreux économistes et hommes politiques d'avoir fait preuve de « myopie » au cours des récentes crises. Le soutien accordé à la Russie a, en particulier, été considéré comme trop automatique et son bilan finalement négatif. Comme le relevait M. Didier Migaud, Rapporteur général, dans son rapport sur la loi de finances rectificative pour 1998 : *« en août 1998, l'État russe a fait défaut sur sa dette intérieure comme sur sa dette extérieure, et les plus grandes craintes sur une nouvelle réalisation du risque souverain sont encore de mise pour les mois à venir. La vulnérabilité de la position extérieure de la Russie au niveau de ses recettes pétrolières n'a peut-être pas été évaluée avec toute la prudence nécessaire. »* Votre Rapporteur observe d'ailleurs que le rapport d'activité du FMI pour 2000 est plus critique que le rapport du Gouvernement sur l'attitude du Fonds avant et pendant les crises de 1997 et 1998. Il souligne notamment que *« de nombreux administrateurs ont vu dans le manque de discipline dont faisaient preuve les créanciers, les contreparties et les actionnaires un facteur déterminant de l'aggravation de la vulnérabilité et du renforcement de l'effet du levier qui ont précédé les turbulences de 1998 »*.

Mais, c'est sans doute l'exemple de la crise indonésienne qui a soulevé le plus de critiques. Jusqu'en 1998, l'Indonésie a été présentée comme un modèle de libéralisme par les institutions internationales alors même que le système de corruption, connu de tous, entraînait une très forte surévaluation des projets. À partir de 1998, l'attitude de ces institutions a complètement changé

sans pour autant qu'une ligne de conduite claire n'ait été adoptée, ce qui a eu pour effet d'entretenir un climat de crise.

Revenant sur ces différents événements, le Rapporteur général considère qu'« *il serait erroné de tenir les programmes approuvés par le FMI pour seuls responsables de la crise économique interne associée, dans les pays concernés, à la crise financière externe. Les sorties massives de capitaux comme l'effondrement du taux de change étaient suffisants, à eux seuls, pour plonger ces pays dans la récession. Cependant, il est vrai que les programmes d'ajustement budgétaire associés aux concours du FMI ont sans aucun doute contribué à renforcer les influences dépressives déjà à l'œuvre dans ces économies.* »

Face à ces critiques, plusieurs arguments sont avancés pour mettre en évidence les difficultés auxquelles le FMI est confronté lorsqu'il est appelé à intervenir. Ainsi, lors d'une audition par le groupe de travail du Sénat sur la stabilité financière internationale, le 18 mai 1999, MM. Stanley Fischer et Jean-Claude Milleron ont souligné les limites de l'action du Fonds dans la prévention des crises, liées notamment à l'action des gouvernements compte tenu du respect du principe de souveraineté des États. Les crises financières peuvent avoir une origine politique, qu'il n'est pas facile de prévoir. De plus, le FMI n'est pas toujours écouté par les gouvernements lorsqu'il émet des avertissements quant à la possibilité ou à l'imminence d'une crise.

Il ressort de cette analyse que l'action du FMI est fortement dépendante de la volonté politique des gouvernements des pays qui subissent une situation de crise. Le FMI ne peut agir que quand les gouvernements en font la demande. Or, ceux-ci ne font souvent appel au Fonds que lorsque la situation apparaît impossible à maîtriser sans un soutien financier important. À propos de la crise en Asie, M. Michel Camdessus rappelait ainsi, en 1998, que « *la surprise n'a pas été moindre pour les pays eux-mêmes que pour les opérateurs sur les marchés. Quelque peu grisés par de longues années de succès, ils en ont ignoré les prémisses autant que les avertissements qui leur venaient de l'extérieur. Ce syndrome du déni est pour beaucoup dans l'ampleur des sinistres auxquels il leur a fallu faire face quand ils se sont enfin décidés – trop tard ! – chacun à leur tour, à appeler à l'aide le FMI et la communauté internationale.* » Or, le FMI ne dispose pas de la même vitesse de réaction que les marchés financiers, du fait de son statut d'institution internationale.

Dresser un bilan des interventions des institutions financières internationales constitue donc un exercice délicat. Mais, il n'en reste pas moins

indispensable au regard des effets désastreux des récentes crises et des sommes engagées pour y faire face.

À cet égard, **votre Rapporteur déplore que le bilan des politiques du FMI et de la Banque mondiale ne fasse l'objet d'aucune analyse détaillée dans le dernier rapport remis par le Gouvernement** alors même qu'il s'agit d'une question essentielle pour la réforme de ces institutions et que la France a toujours tenté de faire entendre une voix différente sur les voies du développement, en particulier en Afrique. Cette absence est tout à fait regrettable et **ces aspects mériteraient d'être intégrés dans le rapport de l'année prochaine.**

En matière d'allègement de la dette, les résultats sont également source de déceptions.

## **D.- L'EXEMPLE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS**

L'initiative PPTE illustre malheureusement, à maints égards, les nombreuses incohérences, voire contradictions, des interventions du FMI et de la Banque mondiale en matière d'allègement de la dette.

### **1.- LE CONTENU DE L'INITIATIVE**

En raison de la gravité du problème de l'endettement dans les pays les plus pauvres, les institutions financières internationales et les créanciers bilatéraux ont lancé, à la suite du sommet du Groupe des Sept en 1996 à Lyon, une nouvelle initiative : l'initiative pour les pays pauvres très endettés<sup>(89)</sup>, sous réserve que ceux-ci adoptent et appliquent de vigoureux programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles.

Cette réserve apparaît surprenante si l'on se réfère au discours prononcé par M. James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, devant le conseil des gouverneurs, à Prague : *« J'ai appris d'un chef religieux musulman en Côte d'Ivoire, à l'occasion d'un de mes tous premiers voyages pour la Banque, que donner de l'argent à un pauvre d'une main et le lui reprendre de l'autre, en règlement de sa dette, n'aide guère à atténuer la pauvreté. Cette leçon toute simple est à l'origine de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. »*

---

(89) Dite initiative « PPTE » ou « HIPC » pour Heavily Indebted Poor Countries en anglais.

Que l'on ne se méprenne pas sur cette allusion : l'initiative PPTE constitue une avancée essentielle qui doit être menée à son terme. S'assurer que les sommes correspondantes seront effectivement consacrées aux objectifs sociaux et à la réduction de la pauvreté est une nécessité. Les retards pris dans la mise en œuvre de cette initiative et les nombreuses contraintes qu'elle fait peser sur les pays débiteurs ne justifient pas une présentation aussi idéalisée des choses.

Quelques précisions s'imposent.

Les mesures d'allégement de la dette au titre de l'initiative sont coordonnées entre tous les créanciers concernés, étant précisé que l'action engagée par les créanciers multilatéraux préserve leur statut de créanciers privilégiés et leur intégrité financière.

Pour un pays concerné par l'initiative, les annulations auxquelles un créancier procède dans le cadre du Club de Paris se divisent entre, d'une part, des annulations en application du traitement traditionnel dit de «Naples», et d'autre part, des annulations résultant des mesures exceptionnelles prévues dans le cadre de l'initiative PPTE. En application des termes dits de «Cologne», adoptés en novembre 1999, cet effort additionnel du Club de Paris comprend :

- le rééchelonnement des créances d'aide publique au développement sur quarante ans dont seize ans de grâce, à un taux au plus égal au taux des crédits initiaux ;
- l'annulation des créances commerciales jusqu'à un taux pouvant atteindre 90 %, voire plus, en fonction de l'ampleur de l'effort nécessaire pour rendre la dette soutenable. Le solde est rééchelonné sur vingt-trois ans dont six années de grâce.

Ne sont concernées par ces traitements que les créances nées avant une certaine date, dite «date butoir», déterminée lors du premier passage d'un État débiteur en Club de Paris. Ce principe, qui n'est pas propre aux pays éligibles à l'initiative PPTE mais vaut pour tous les pays dont la dette est renégociée en Club de Paris, a pour objectif de «protéger» les créanciers qui continuent d'accorder des crédits à un pays dont la dette a été traitée en Club de Paris.

La création et le lancement de l'initiative PPTE ont éveillé l'intérêt général pour la question de l'allégement de la dette et conduit aux décisions, prises au sommet du G7, à Cologne, en juin 1999, de renforcer cette initiative et de resserrer les liens entre allégement de la dette, lutte contre la pauvreté et politiques sociales : « *Nous voulons que l'initiative PPTE apporte une aide qui vienne en renfort des autres instruments dont dispose la communauté internationale – y compris les crédits aux projets et à l'appui des réformes et de l'assistance consentie par les bailleurs de fond – en vue de la réalisation de notre objectif ultime, à savoir instaurer un développement durable axé sur la réduction de la pauvreté* »<sup>(90)</sup>.

---

(90) *Rapport d'avancement présenté par le directeur général du FMI et le président de la Banque mondiale sur l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, 21 avril 1999.*

**LE CADRE RENFORCÉ DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS :  
STATUT DES ENGAGEMENTS BILATÉRAUX DE DONATIONS AU FONDS FIDUCIAIRE PPTE  
(au 1<sup>er</sup> novembre 2000)**

*(en millions de dollars) <sup>(1)</sup>*

	Contributions		Engagements ultérieurs de contributions		Total des engagements annoncés (Colonnes 2 à 4)	Contributions versées	Rappel : contribution globale / engagements dans les cadres actuel et étendu (Colonnes 1 + 5) <sup>(3)</sup>
	Reçues avant septembre 1999	Engagées avant septembre 1999	UE/CE <sup>(2)</sup>	Autres			
Australie	5			7	7	10	12
Autriche			17	25	42		42
Belgique	4	9	25		34	13	38
Canada	27			75	75	102	102
Danemark	26		15	19	33	26	59
Finlande	15		10	9	19	15	34
France		21	160		181		181
Allemagne		24	154	48	226	24	226
Grèce	1		8		8	1	9
Islande				2	2	1	2
Irlande	15		4		4	15	19
Italie			83	70	152		152
Japon	10			190	190	56	200
Corée							
Luxembourg	1		2		2	1	2
Pays-Bas	61		34	70	104	131	165
Nouvelle Zélande				2	2	2	2
Norvège	42			37	37	61	79
Portugal	15		6		6	15	21
Espagne	15		39	70	109	15	124
Suède	28		18	35	53	28	81
Suisse	30			30	30	30	60
Royaume-Uni	36	135	85	50	270	36	306
États-Unis				600	600		600
<i>Total des contributions</i>			<i>661</i>		<i>661</i>	<i>274</i>	<i>661</i>

<i>Union européenne</i>							
<b>Total</b>	<b>331</b>	<b>189</b>	<b>661</b>	<b>1.338</b>	<b>2.188</b>	<b>855</b>	<b>2.519</b>

(1) *Chiffres approximatifs.*

(2) *Cours de change : 1 euro = 0,90 dollar.*

(3) *Plusieurs pays donateurs ont également participé à d'autres initiatives d'allégement de la dette, notamment à la facilité de réduction de dette de l'Association internationale de développement.*

Source : *Fonds monétaire international.*

Dans le cadre de l'initiative renforcée, les objectifs et seuils ont été abaissés, les critères de réalisation modifiés et l'allégement de la dette plus étroitement lié à la lutte contre la pauvreté. Ces modifications ont également pour objectif de simplifier la conception et la mise en œuvre de l'initiative et de réduire les incertitudes quant au volume d'allégement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés. Cette démarche témoigne de la nécessité d'aller plus loin dans le processus d'allégement de la dette, ce qui, en soi, est déjà le signe d'une certaine insuffisance des mesures antérieurement décidées. Dans un domaine aussi essentiel pour le développement, il importe maintenant d'aller vite. Mais, il semblerait que la réalité soit assez éloignée des discours.

## 2.- UNE PROCEDURE LOURDE ET CONTRAIGNANTE

Si l'allégement de la dette des pays les plus pauvres recueille un assez large consensus, la procédure mise en œuvre pour y parvenir est, en revanche, loin de faire l'unanimité. Extrêmement contraignante, elle est jugée inadaptée à la situation des pays concernés.

Le rapport du secrétaire général des Nations Unies sur l'application de la résolution 54/202 du 22 novembre 1999<sup>(91)</sup>, rendu public lors de la cinquante-cinquième session des Nations Unies, exprime un jugement sévère en estimant que « *globalement, l'initiative en faveur des PPTÉ est un processus incommode et coûteux, qui exige une quantité de préparatifs de la part des pays débiteurs concernés. Elle nécessite des consultations prolongées et exige l'élaboration d'un grand nombre de documents qui doivent être soumis pour examen à divers organes à chaque étape. (...) Pour les pays pauvres très endettés, toutes ces opérations pèsent lourdement sur des ressources en personnel peu abondantes et déjà mises à rude épreuve.* »

(91) *Rapport A/55/422 du 26 septembre 2000.*

Une première critique porte, plus spécifiquement, sur les critères d'éligibilité des pays bénéficiant de l'initiative PPTE. Ces critères reposent sur une analyse de «soutenabilité» de la dette : si les traitements traditionnels ne suffisent pas à donner au pays débiteur un niveau d'endettement considéré comme «soutenable» à moyen et long terme au vu de ses perspectives de croissance économique, ce pays pourra bénéficier d'un effort supplémentaire exceptionnel pour atteindre ce niveau.

À l'heure actuelle, quarante pays sont susceptibles de bénéficier de l'initiative PPTE dont trente-et-un seulement peuvent en bénéficier à court terme. À la date du 31 octobre 2000, onze pays ont franchi le «point de décision», c'est-à-dire qu'ils ont été déclarés éligibles à l'initiative PPTE : l'Ouganda, la Mauritanie, la Tanzanie, le Mozambique, la Bolivie, le Sénégal, le Honduras, le Burkina-Faso, le Bénin, le Cameroun et le Mali. Ces pays devraient connaître une réduction de leur stock de dette de 45 %, tandis que leur ratio dette/PIB devrait passer en dessous de 30 % et le ratio service de la dette/exports en dessous de 10 %.

INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS : SITUATION PAR PAYS  
(en date du 27 novembre 2000)

Pays	Point de décision	Point d'achèvement	Ratio cible de la dette (en %)		Niveau d'assistance <sup>(4)</sup> (en millions de dollars courants)					Réduction de la dette en VAN <sup>(2)</sup> (en %)	Total estimé de l'allègement de la dette (en dollars)
			Exportation	Recettes fiscales	Total	Bilatéral	Multilatéral	FMI	Banque mondiale		
<b>Point d'achèvement dans le cadre du programme renforcé</b>											
Ouganda											
cadre initial	avril 1997	avril 1998	202		1.003	183	820	160	517		1.950
cadre renforcé	février 2000	mai 2000	150		347	73	274	69	160	20	650
					656	110	546	91	357	37	1.300
<b>Point de décision dans le cadre du programme renforcé</b>											
Bénin	juillet 2000	nd	150		265	77	189	24	84	31	460
Bolivie					1.302	425	876	84	194		2.060
cadre initial	sept. 1997	sept. 1998	225		448	157	291	29	53	14	760
cadre renforcé	février 2000	nd	150		854	268	585	55	141	30	1.300
Burkina-Faso					398	56	342	42	162		700
cadre initial	sept. 1997	Juillet 2000	205		229	32	196	22	91	27	400
cadre renforcé	juillet 2000	nd	150		169	24	146	20	71	27	300
Cameroun	octobre 2000	nd	150		1.260	874	324	37	179	27	2.000
Guyane					585	220	365	74	68		1.030
Honduras	juin 2000	nd	110	250	556	215	340	30	98	18	900
Mali					523	162	361	58	182		870
cadre initial	sept. 1998	sept. 2000	200		121	37	84	14	44	9	220
cadre renforcé	sept. 2000	nd	150		401	124	277	44	138	28	650
Mauritanie	février 2000	nd	137	250	622	261	361	47	100	50	1.100
Mozambique					1.970	1.235	736	140	434		4.300
cadre initial	avril 1998	juin 1999	200		1.716	1.076	641	125	381	63	3.700
cadre renforcé	avril 2000	nd	150		254	159	95	16	53	9	600
Sénégal	juin 2000	nd	133	250	488	193	259	45	124	19	850
Tanzanie	avril 2000	nd	150		2.026	1.006	1.020	120	695	54	3.000
<b>Point de décision dans le cadre du programme renforcé</b>											
Côte d'Ivoire <sup>(3)</sup>	mars 1998	mars 2001	141	280	345	163	182	23	91	6	800
<b>Total de l'assistance fournie/engagée <sup>(4)</sup></b>					<b>11.014</b>	<b>4.941</b>	<b>5.975</b>	<b>844</b>	<b>2.887</b>		<b>19.400</b>
<b>PPTE, documents provisoires sur : <sup>(5)</sup></b>											
Tchad			150		157	34	123	15	65	27	250
Éthiopie			200		636	225	411	22	214	23	1.300
Guinée			150		638	256	383	37	173	34	1.150
Guinée-Bissau			200		300	148	153	8	73	73	600
Madagascar			150		880	502	378	23	264	41	
Malawi			150		629	163	466	29	323	43	1.100
Nicaragua			150		2.507	1.416	1.091	32	188	66	5.000
Niger			150		521	211	309	28	170	54	880
Rwanda			150		447	56	391	43	227	71	800
Zambie			150		2.468	1.121	1.326	600	491	62	4.500

- (1) *Les niveaux d'assistance correspondent, selon les pays, à ceux décidés ou à ceux exécutés.*
- (2) *En pourcentage de la valeur actuelle nette de la dette au point de décision ou de l'exécution, selon le cas, après complète utilisation des mécanismes traditionnels de soulagement de la dette.*
- (3) *Dette non rééchelonnable, envers des créditeurs bilatéraux non membres du Club de Paris et du Club de Londres, exclue de la valeur actuelle nette de la dette au point d'achèvement du calcul de ce ratio.*
- (4) *Équivalent de 678,1 millions de DTS (cours d'échange DTS/dollar 0,768).*
- (5) *Les chiffres sont des évaluations préliminaires au moment de l'établissement du document préliminaire PPTE et peuvent être sujets à changement. Les niveaux d'aide pour l'Éthiopie et la Guinée-Bissau ont été fondés sur le cadre initial et appliqués au point d'achèvement ; pour le Cameroun, le Tchad, la Guinée, Madagascar, le Malawi, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda et la Zambie, les objectifs sont fondés sur l'initiative renforcée.*

Sources : *Fonds monétaire international et Banque mondiale.*

Jusqu'à la fin de l'année 2000, même si des incertitudes pèsent encore sur certains pays en raison de leur situation intérieure, de l'avancement de la définition de leur programme avec le FMI et de leur plan stratégique de réduction de la pauvreté, neuf pays supplémentaires pourraient être déclarés éligibles (Guinée-Bissau, Guyana, Côte d'Ivoire, Malawi, Guinée, Nicaragua, Tchad, Rwanda, Zambie).

Vingt pays, au total, devraient ainsi bénéficier de l'initiative PPTE dans sa configuration actuelle : c'est beaucoup... et c'est peu, notamment au regard des objectifs initiaux. Ce résultat traduit toute l'ambiguïté du recours à la notion de « soutenabilité » de la dette qui a des conséquences pour le moins paradoxales : comme le souligne la campagne « Pour l'an 2000 : annulons la dette », dans cette configuration, Haïti est « *l'un des pays les plus pauvres du monde mais pas " assez " endetté d'après la Banque mondiale* », tandis que le Nigeria est « *très fortement endetté (30 milliards de dollars), mais " pas assez pauvre "* ».

Un autre aspect de l'initiative PPTE fortement contesté est, là encore, les conditionnalités qui y sont associées. Alors que cette initiative avait pour objectif initial de régler les problèmes liés au poids de la dette, l'initiative renforcée comprend un objectif supplémentaire et non des moindres : la lutte contre la pauvreté. À l'origine, cet objectif a été intégré sans consultations préalables avec les pays débiteurs, ce qui leur laisse peu d'autonomie. Surtout, le lien établi entre ces deux démarches ne va pas de soi et le rapport précité du secrétaire général des Nations Unies y voit un risque que cette approche ne conduise à privilégier les programmes de dépenses sociales de l'État au détriment de « *la tâche fondamentale consistant à accroître le volume et la productivité des investissements nécessaires à la croissance économique dont dépend une réduction durable de la pauvreté* ».

Sans compter que cette condition supplémentaire justifie de nouveaux délais qui alourdissent encore la procédure de sorte que l'on peut sérieusement redouter une asphyxie de l'initiative PPTE. De nombreuses ONG s'inquiètent d'ailleurs des retards pris dans le processus d'allègement de la dette qui risque, à terme, de le rendre moins crédible.

S'agissant du financement de l'initiative PPTE, des incertitudes lourdes demeurent. Le coût de cette initiative pour les institutions internationales est estimé à 14 milliards de dollars environ (mesuré en valeur actuelle nette), soit la moitié de son coût total, avec la répartition suivante :

**COÛT DE L'INITIATIVE RENFORCÉE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS  
EN VALEUR ACTUELLE NETTE <sup>(1)</sup>**

*(en milliards de dollars)*

Banque mondiale	6,3
FMI	2,3
Banque africaine de développement	2,2
Banque interaméricaine de développement	1,1
Autres banques multilatérales	2,2

(1) Estimation sur trente-deux pays, y compris le Laos qui n'a que récemment décliné le bénéfice de l'initiative.

Source : Banque mondiale.

Votre Rapporteur précise que la France est, avec le Japon, le premier créancier des quarante pays potentiellement éligibles à l'initiative PPTE. Le coût des annulations auxquelles elle s'est engagée représente 5,4 millions d'euros. Il devrait être étalé sur six à sept années budgétaires.

La mobilisation des ressources au profit de l'initiative PPTE a connu des avancées importantes avec l'approbation, lors de l'assemblée annuelle des institutions de Bretton-Woods de septembre 1999, d'un accord prévoyant le recours aux réserves d'or du FMI pour lui permettre de financer sa contribution. De plus, une série de transactions menées hors marché et achevées au début d'avril 2000 ont permis de recueillir 3 milliards de dollars, investis au profit de l'initiative.

Toutefois, le financement de l'initiative n'est pas encore intégralement assuré. De plus, certaines ONG s'interrogent sur la fiabilité des chiffres disponibles. Le collectif d'associations à l'origine de la campagne «Pour l'an 2000 : annulons la dette » prend l'exemple du Mali pour montrer le caractère fluctuant et partiel des chiffres fournis par le ministère des finances sur l'état des créances de la France et exiger que l'ensemble de ces créances, y compris celles prises en considération dans l'initiative PPTE, soient rendues publiques.

Par ailleurs, l'ampleur de l'initiative PPTE est jugée insuffisante. Le HCCI relève qu'« *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 née de sa sortie de la zone franc – ne sont pas comptabilisées dans les dettes éligibles quand bien même elles pèseraient sur les ressources du pays lourdement endetté* ». Ce qui pose la question de la nature des créances comprises dans l'initiative PPTE. La campagne «Annulons la dette » relève que si l'ensemble des pays du G7 se sont officiellement engagés à annuler «à 100 % » leurs créances sur les pays pauvres, certains pays, comme le Royaume-Uni, le Canada, l'Italie et les États-Unis, considèrent effectivement l'ensemble de leurs créances (jusqu'à juin 1999), alors que d'autres, dont la France, ne prennent en compte que les créances éligibles au Club de Paris.

La position de la France sur ce sujet, telle qu'exprimée dans le rapport du Gouvernement, est soumise à une double critique : d'une part, l'argument selon lequel l'accès des pays débiteurs au crédit international doit être préservé n'a guère de sens pour des pays qui dépendent, pour l'essentiel, des prêts des institutions financières internationales ; d'autre part, la fixation d'une date butoir – celle du premier passage au Club de Paris – est contestable au regard du rythme de l'initiative PPTE.

Enfin, une critique majeure porte sur le lien entre aide publique au développement (APD) et réduction de la dette. Nombreuses sont les associations qui revendiquent que l'allègement de la dette soit financé par des ressources nouvelles et non sur le budget de l'APD.

Pour les associations de la campagne «Pour l'an 2000 : annulons la dette » : « *Les allègements de dette doivent absolument s'opérer par une augmentation du budget de l'APD. Dans le cas contraire l'impact pour les pays bénéficiaires pourrait être nul, voire négatif.* » De même, le HCCI, insiste pour « *que les annulations de*

*dettes soient financées par une augmentation de l'aide publique au développement et non par un redéploiement des ressources existantes »<sup>(92)</sup>.*

En définitive, ce sont les institutions financières internationales qui décident si tel ou tel pays peut prétendre à une aide, à quel moment et à quelles conditions il peut en bénéficier. La détermination de délais et de conditions est certes nécessaire. Mais leur accumulation conduit à s'interroger sur le sens même de la démarche, ce que ne manque pas de faire le secrétaire général des Nations Unies : *« les raisons de la prolifération des conditionnalités et contreconditionnalités sont extrêmement contestables au vu des indications de plus en plus nombreuses, émanant pour certaines des institutions de Bretton-Woods elles-mêmes, qui prouvent que l'instrument que représente l'initiative n'est pas capable d'améliorer l'exécution des programmes »<sup>(93)</sup>.*

Sur ce point, **votre Rapporteur estime nécessaire que les positions de l'Administrateur représentant la France auprès de la Banque mondiale et du FMI figurent dans le prochain rapport du Gouvernement afin d'apprécier la détermination de notre pays à faire progresser l'initiative PPTE.**

### **3.- DES INCOHERENCES PREJUDICABLES**

Le rapport précité du secrétaire général des Nations Unies déplore, en particulier, le faible impact de l'initiative PPTE sur la situation des pays africains. D'après les estimations qu'il fournit, les besoins de l'Afrique subsaharienne en matière de financement extérieur sont tels qu'il faudrait doubler le volume actuel des dépenses publiques pour pouvoir instituer un taux de croissance de 6 %, ce qui reviendrait à accroître les flux nets de capitaux publics d'environ 7 % du produit intérieur brut (PIB) combiné des pays de la région. Or, les montants versés par ces pays au titre du remboursement du principal de leur dette et du service des intérêts ont représenté un peu moins de 3 % de leur PIB combiné des cinq dernières années. Le rapport en conclut que, si l'initiative en faveur des PPTE devait être étendue à tous les pays de l'Afrique subsaharienne et si leur dette publique bénéficiait d'une annulation totale et immédiate, le montant ainsi libéré serait inférieur à la moitié des ressources extérieures dont ils auraient besoin pour atteindre le taux de croissance voulu.

Les hypothèses sur lesquelles s'appuie l'initiative PPTE paraissent mal fondées. Le rapport précité du secrétaire général des Nations Unies soulève leur caractère peu réaliste. La réalisation d'un endettement « soutenable » est, en effet, fonction non seulement du montant de l'allégement accordé mais aussi de la croissance des recettes d'exportation et des recettes publiques. Or, *« les projections effectuées dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcée et de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance se fondent sur une hypothèse uniforme de croissance robuste et soutenue des exportations, hypothèse reprise dans l'analyse de la capacité d'endettement faite au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ».*

---

(92) Rapport du HCCI sur le rapport du Gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, 6 décembre 2000.

(93) Rapport A/55/422 du 26 septembre 2000.

Dans ces conditions, il est peu surprenant de constater des écarts importants avec les prévisions initiales. Ainsi, dans le cas de l'Ouganda, une croissance des exportations de l'ordre de 6 à 7% avait été initialement projetée pour 1999-2000, mais des chiffres récents montrent que les exportations ont en fait diminué d'environ un cinquième au cours de la période. Les conclusions s'imposent d'elles-mêmes : « *Pour que les pays pauvres très endettés puissent maintenir une capacité structurelle d'endettement, il importe, lors de l'estimation du montant de l'allégement à leur accorder, d'établir des projections réalistes des recettes d'exportation et des recettes publiques et de tenir compte de l'éventualité de fluctuations dues à la vulnérabilité de l'économie de ces pays aux chocs extérieurs* ».

Une seconde incohérence réside dans l'attitude des différents pays créanciers. Fin 1999 et début 2000, de plus en plus de pays créanciers se sont engagés à accorder un allégement de la dette encore plus important que celui résultant de l'application des conditions de Cologne. À l'occasion des réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale, le président des États-Unis a, notamment, pris l'engagement d'annuler 100 % des dettes contractées dans le contexte de l'initiative en faveur des PPTE. D'autres pays créanciers, notamment tous les pays du G 7, ont fait des déclarations analogues. En avril 2000, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G 7, lors d'une réunion tenue à Washington, se sont engagés collectivement à accroître l'allégement de la dette en annulant 100 % de la dette au titre de l'aide publique au développement (APD) contractée dans le cadre du Club de Paris, engagement qui a été réaffirmé par les dirigeants du G 7 lors du sommet d'Okinawa, en juillet 2000 <sup>(94)</sup>.

Ces engagements représentent un réel progrès mais le Haut Conseil de la coopération internationale observe que « *les annulations en Club de Paris atteignent, en principe, un taux d'annulation élevé tandis que, pour le FMI et la Banque mondiale, ainsi que les autres créanciers multilatéraux, dont la France est un actionnaire important, on s'en tient à une approche en terme de soutenabilité* » <sup>(95)</sup>. Cette approche fait courir le risque d'une inégalité de traitement entre les pays fortement endettés au niveau bilatéral et les pays endettés, pour l'essentiel, auprès des institutions financières internationales.

Enfin, de nombreux observateurs relèvent qu'un pays ayant bénéficié d'une annulation de dette ne pourra prétendre à un nouveau prêt qu'à hauteur des dettes publiques qu'il aura remboursées en cours d'exercice. Or, un redémarrage de la croissance est difficilement envisageable sans une certaine capacité financière. Le monde associatif se montre extrêmement préoccupé par la baisse tendancielle du volume de l'aide publique au développement qui ne permet pas aux pays concernés d'envisager une véritable relance de leur économie. Comme le note le Haut Conseil : « ***l'assainissement du cadre macroéconomique et du climat des affaires sont certainement indispensables pour améliorer leur 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***

---

(94) Déclaration du Groupe des Sept, Okinawa, 21 juillet 2000.

(95) Rapport du HCCI sur le rapport du Gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, 6 décembre 2000.

*les perspectives de hausse des cours restent très modestes, ni de la fiscalité en raison de l'étroitesse de la matière imposable. »<sup>(96)</sup>*

---

(96) Ibidem.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

## **CHAPITRE III**

### **UN POSITIONNEMENT CRITIQUABLE**

L'omniprésence du FMI et de la Banque mondiale sur la scène du développement international occulte, pour une large part, le rôle d'autres acteurs tels que les agences spécialisées des Nations Unies et les organisations non gouvernementales. Or, la contribution de ces derniers est loin d'être négligeable tant sur le terrain qu'au niveau des analyses sur la situation des pays et les voies du développement. Cet apport est précieux et mériterait d'être mieux pris en compte au moment où les institutions financières internationales s'interrogent sur les moyens de renforcer la légitimité de leur action.

#### **I.- UNE ARTICULATION INCERTAINE ENTRE FONDS MONÉTAIRE ET BANQUE MONDIALE**

Compte tenu du bilan contrasté des interventions du FMI et de la Banque mondiale, la question de leur articulation prend une importance accrue. Il s'agit d'un aspect essentiel de la réforme du système de Bretton-Woods, une plus forte cohérence participant, pour une large part, à une plus grande légitimité de ces institutions.

#### **A.- UN RISQUE DE CHEVAUCHEMENT DE COMPÉTENCE**

La complémentarité des actions du FMI et de la Banque mondiale ne paraît pas aussi évidente que ne l'auraient sans doute souhaité les fondateurs de ces deux institutions, au moment de la conférence de Bretton-Woods.

##### **1.- UNE COEXISTENCE PARFOIS PROBLÉMATIQUE**

Pendant longtemps, le FMI et la Banque mondiale se sont développés selon des logiques indépendantes. Le premier a mis en place ses propres instruments financiers tandis que la seconde développait ses modèles économiques sur des hypothèses différentes de celles utilisées par le Fonds.

Des dysfonctionnements forts ont existé et, dans une certaine mesure, demeurent. Le premier réside dans le maintien, à un niveau très important, d'aides sous forme de prêts d'ajustement structurel de la Banque mondiale dont on ne voit pas toujours ce qui les distingue des actions du FMI. De plus, ces aides peuvent être source d'inefficacité quand les prêts interviennent dans le secteur financier, domaine de compétences partagées. À l'inverse, le rapport Meltzer conteste la mise en place, par le FMI, de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance qui relève d'un secteur dans lequel le Fonds ne dispose pas de réelle expertise.

Le second renvoie à la possibilité de divergences de diagnostic ou de conditionnalité. Parmi les nombreux exemples de divergences, on peut citer les analyses différentes du FMI et de la Banque mondiale sur le rythme de privatisation de la société ivoirienne de raffinage. L'éventualité d'une telle divergence peut s'avérer extrêmement problématique dans les domaines de compétences partagées, tels que le secteur financier

ou l'initiative PPTE. Enfin, le troisième dysfonctionnement est à rechercher dans la persistance de zones d'incertitude sur le contenu même des notions utilisées pour décrire les orientations des projets, comme celle de « bonne gouvernance », pourtant utilisée quotidiennement.

D'une manière générale, ces institutions sont fréquemment apparues trop cloisonnées, la Banque mondiale ne s'ouvrant pas aux questions de surveillance bancaire tandis que le FMI a, longtemps, été réticent à sortir des concepts de stabilisation macroéconomique pour adopter une logique de développement. Cette situation a souvent conduit la Banque mondiale à considérer que le FMI proposait des solutions qui l'impliquaient sans pour autant l'associer à leur élaboration.

Dans certains cas, elle s'est traduite par une forme ouverte d'opposition. Lors de son audition par le groupe de travail du Sénat, M. Jean-Pierre Landau a décrit les relations désastreuses entre le FMI et la Banque mondiale au cours de la crise asiatique, le FMI mettant en cause les politiques économiques des pays atteints par la crise, la Banque mondiale tenant pour responsables les marchés financiers. M. Jean-Michel Séverino, ancien vice-président de la Banque mondiale, pour l'Asie, lors de son audition par le HCCI, n'a pas dit autre chose. Le rapport du Gouvernement ne dissimule pas ces difficultés, même s'il en offre une vision plus édulcorée. Dans le cas de la crise asiatique, il insiste sur les limites de la coopération institutionnelle ainsi que sur la nécessité de prévoir des mécanismes de concertation rapide, en période de crise. Il laisse entendre, ce que d'autres observateurs ont confirmé de manière plus directe, que les équipes de chacune des deux institutions ne travaillent pas toujours en bonne entente, ce qui est un euphémisme pour décrire la réalité de leurs relations au moment de la crise asiatique. Il est vrai que, comme le souligne le rapport, les dimensions macroéconomiques et microéconomiques sont très difficiles à distinguer en situation de crise, ce qui ne facilite pas une clarification des rôles.

Les conséquences de cette coexistence parfois difficile ont été dénoncées par certains acteurs du développement. Mais, seule la commission Meltzer en a véritablement dégagé des conclusions, critiquant les chevauchements de compétences entre les deux institutions et proposant une séparation nette du champ d'intervention de la Banque mondiale, d'une part, et du FMI, d'autre part.

Paradoxalement, la convergence récente des deux institutions sur la lutte contre la pauvreté a contribué à masquer ces difficultés. Et ce d'autant qu'à mains égards, les deux sœurs de Bretton-Woods partagent une même vision du développement, dominée par la prégnance du modèle libéral. Quoi de surprenant, d'ailleurs, pour deux institutions dépendant des mêmes actionnaires ?

En réalité, c'est davantage cette proximité qui est aujourd'hui en question. Car, si les deux institutions ont des vocations différentes, les fondements de leurs actions apparaissent très proches et chacune d'entre elles a tendance à intervenir dans le champ de compétence de l'autre. Il découle de cette situation une certaine confusion dont les crises récentes ont démontré les multiples inconvénients. Dans ces conditions, une meilleure articulation entre les deux institutions est hautement souhaitable.

## 2.- UN EFFORT DE COORDINATION

Complémentaires, les institutions de Bretton-Woods sont appelées à coordonner leurs actions. Le rapport du Gouvernement décrit un dialogue ancien entre les deux institutions, reposant sur un échange en amont d'information, sur des mécanismes formels ou informels de consultation, notamment dans les domaines de compétences partagées, ainsi que sur l'organisation de missions communes. Sans nier l'importance de ce dialogue, force est de constater qu'il s'est avéré insuffisant au moment de la crise asiatique et qu'une définition claire des rôles et des responsabilités de chacune des deux institutions est nécessaire.

Le rapport du Gouvernement met en avant les efforts de coordination réalisés à cette occasion dans les secteurs financier et bancaire, d'une part, et social, d'autre part. Dans le premier secteur, il fait état de la création, en septembre 1998, d'un comité de liaison chargé, d'après le rapport d'activité du FMI pour 2000, d'accroître les échanges d'informations entre les deux institutions et d'assurer une plus grande coordination de leurs programmes de travail en vue d'un « *déploiement optimal des ressources limitées* ». En mai 1999, le comité a lancé un programme pilote d'évaluation du secteur financier (PESF) dont l'objectif est d'améliorer la couverture et l'analyse des systèmes financiers des pays membres par une collaboration plus étroite entre la Banque mondiale et le FMI. Dans le domaine social, la collaboration entre les deux institutions est plus ancienne grâce à la mise en place des documents-cadres de politique économique (DCPE) qui font l'objet d'une élaboration concertée. Cette collaboration a été récemment renforcée dans le cadre de l'initiative PPTTE, avec l'instauration d'un comité de coordination chargé de s'assurer de la prise en compte, dans les programmes du FMI, des conséquences sociales des programmes d'ajustement et, dans les programmes de la Banque, de leur cohérence avec le cadre macroéconomique.

Ces initiatives témoignent d'un réel effort de mise en cohérence. Mais, il aurait été intéressant de connaître des exemples concrets de cette collaboration car, au-delà de cette présentation, il est difficile d'en apprécier véritablement les résultats.

Prenons l'exemple de la lutte contre la pauvreté.

Un document du FMI sur la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) décrit une répartition claire des rôles : au FMI de veiller à l'adoption de politiques macroéconomiques prudentes, aux réformes structurelles connexes et aux questions relatives à la gestion des finances publiques, à l'exécution du budget, ainsi qu'à l'administration fiscale et douanière ; à la Banque mondiale de conseiller les pouvoirs publics dans l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté (travail de diagnostic et de suivi des indicateurs pertinents, mise au point de stratégies sectorielles, adoption de réformes pour mettre en place des dispositifs de protection sociale) et de les aider à évaluer les dépenses prioritaires permettant d'arriver à des résultats précis en matière de lutte contre la pauvreté. Un tel agencement est séduisant, au moins au niveau de sa présentation. Mais, comment se traduit-il dans la pratique ?

Votre Rapporteur regrette que les ONG ne se soient pas davantage intéressées à cet aspect alors que leur expérience permettrait de mieux apprécier la réalité de cette collaboration, dans des domaines aussi importants. Malgré ces efforts de

rapprochement, le FMI et la Banque mondiale ont une identité propre, que chacune des deux institutions cherche à affirmer, l'une par rapport à l'autre, voire l'une contre l'autre.

Dans un discours prononcé devant l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, en octobre 1998, M. James Wolfensohn a ainsi tenté de démarquer du FMI l'institution qu'il dirige en déclarant : «*Nous avons appris que, s'il est essentiel à tous égards d'élaborer des plans macroéconomiques bien adaptés, assortis de politiques budgétaires et monétaires efficaces, les plans financiers ne suffisent pas (...), le développement n'est pas simplement une question de budget et de saine gestion financière. (...) Le développement n'est pas simplement une question de remèdes de technocrates (...), combien de fois avons-nous adopté un point de vue trop étroit des transformations économiques nécessaires, pour nous concentrer sur les résultats macroéconomiques ou sur les grandes réformes telles que la privatisation, sans prêter attention à l'infrastructure institutionnelle fondamentale sans laquelle aucune économie de marché ne peut fonctionner ? (...) combien de fois avons-nous poursuivi un objectif purement économique, sans nous arrêter suffisamment sur les aspects sociaux, politiques, environnementaux et culturels ?* » Le ton adopté vise à distinguer la Banque mondiale du FMI en mettant l'accent sur ses préoccupations en matière de développement et la lutte contre la pauvreté.

Mais, comme le relève M. Moisés Naim<sup>(97)</sup>, «*certaines de préoccupations qui inspirent les propos de M. Wolfensohn sont identiques à celles mises en avant pour la première fois dans les années 40 et 50 dans ce que l'on appelait, à l'époque, " l'économie du développement ". La différence avec cette époque, c'est que les mêmes idées, lorsqu'elles font l'objet d'une déclaration ou d'un document officiels, doivent être désormais précédées d'une préface rappelant que le respect des fondamentaux macroéconomiques est indispensable.* »

## **B.- L'OPPORTUNITÉ D'UNE PLUS GRANDE RÉGIONALISATION**

Le débat sur la réforme des institutions financières internationales comprend un autre aspect qui est celui de l'articulation de leurs interventions avec celles des banques régionales de développement.

Les banques régionales de développement, à savoir la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, et la Banque africaine de développement, ont pour mission d'encourager la coopération et l'intégration des régions en vue de favoriser leur développement et de réduire la pauvreté. La participation à leur capital n'étant pas limitée aux pays de la région, la France y apporte une contribution. À titre d'illustration, en 1999, elle a participé à hauteur de 1,9 milliard de dollars au capital de la Banque interaméricaine, soit un montant équivalent à celui consenti par l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

Ces banques représentent aujourd'hui, pour de nombreux pays du Sud, une des plus importantes sources de devises par le biais des prêts octroyés aux pays les plus avancés de leur région à des conditions proches de celles du marché ainsi que par le biais des fonds de développement réservés aux pays les plus pauvres. À ces prêts s'ajoutent des contributions spécifiques des bailleurs de fonds publics ou privés pour des programmes et projets individuels.

---

(97) M. Moisés Naim, « Avatars du consensus de Washington », Le Monde diplomatique, mars 2000.

Le tableau ci-après fournit la répartition du montant total cumulé des approbations de prêts des banques multilatérales, par région, jusqu'en 1995, en intégrant la contribution de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) :

**MONTANT TOTAL CUMULÉ DES APPROBATIONS DE PRÊTS DES BANQUES  
MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT PAR RÉGION  
(jusqu'en 1995)**

*(en millions de dollars des États-Unis)*

Zone géographique	Banque régionale	Banque mondiale
Amérique latine / Caraïbes <sup>(1)</sup>	78,213	90,687
Asie	56,686	143,521
Afrique	29,945	78,025
Europe	10,052	44,046

(1) Intègre la Banque de développement des Caraïbes, institution sous-régionale.

Source : M. Roy Culpeper, *Titans ou monstres ?*, Institut Nord-Sud.

Au cours des dernières années, ces banques ont, en plus du financement de projets, soutenu, avec la Banque mondiale et le FMI, des programmes d'ajustement macroéconomique ainsi que des programmes de réformes sectorielles.

Compte tenu de la surface financière des banques régionales et de l'affectation de leurs ressources à des projets de développement, il est assez naturel de s'interroger sur l'articulation entre leurs interventions et celles de la Banque mondiale et du FMI. Comme on peut s'y attendre, une description très optimiste en est faite par les institutions de Bretton-Woods. Le rapport d'activité du FMI pour 2000 fait état d'une collaboration étroite sur de nombreux points : élaboration et application des politiques économiques et financières, diffusion de l'information et visites réciproques de leurs fonctionnaires. En 2000, le FMI a, notamment travaillé avec la Banque asiatique sur la crise au Timor oriental, avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement pour mettre fin à la crise du Kosovo, avec la Banque interaméricaine pour stabiliser la situation en Équateur et avec la Banque africaine pour organiser le sommet de chefs d'État africains au Gabon.

La commission Meltzer s'est intéressée à la question des relations entre les banques régionales de développement et les institutions de Bretton-Woods, en particulier la Banque mondiale. Selon elle, les interventions de cette dernière viennent directement concurrencer celles des banques régionales en ouvrant des « succursales » géographiques ayant les mêmes clients et les mêmes programmes que ces dernières. Elle préconise donc un retrait de la Banque mondiale au profit des banques régionales de développement en Amérique latine et en Asie.

Cette proposition met l'accent sur les risques de dispersion des efforts et d'incohérence dans des domaines où ils sont difficilement acceptables. Sur ce point, le HCCI considère : « *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* ». Sans prendre position sur cette question, il estime que le chantier sur la réforme de l'architecture financière internationale est ouvert.

Lors de son déplacement à Londres, votre Rapporteur a eu un bref aperçu de l'articulation entre les politiques des institutions financières internationales et celles de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). D'après M. Sylvain de Forges, ministre conseiller pour les affaires financières à l'Ambassade de France et administrateur de la BERD, chaque institution joue un rôle complémentaire : tandis que le FMI développe une approche macroéconomique et la Banque mondiale une approche sectorielle, la BERD fonctionne selon une logique de projets.

Mais, il est possible que les relations soient plus délicates dans d'autres régions du monde. En tout état de cause, **votre Rapporteur considère qu'il est important de veiller à l'harmonisation des stratégies d'aide mais aussi des méthodes d'évaluation entre la Banque mondiale et les banques régionales, afin de permettre une réelle appréciation de l'impact des programmes soutenus dans un pays.**

La réflexion sur le rôle respectif de la Banque mondiale et des banques régionales de développement s'inscrit, par ailleurs, dans un contexte de forte croissance des apports de capitaux privés aux pays en développement. Cette situation constitue un défi pour ces institutions dont les modalités d'intervention doivent s'adapter pour orienter ces capitaux vers le financement de projets qui, quoiqu'en pensent certains, ne seraient pas appuyés autrement. Cette évolution, loin de remettre en cause le rôle de ces institutions, les rend, au contraire, nécessaires pour assurer la réalisation d'infrastructures économiques et sociales, essentielles au développement d'une économie.

Dans ces conditions, il devient urgent de réfléchir à l'articulation entre Banque mondiale et banques régionales mais aussi à celle entre ces institutions et le secteur privé. Là encore, comment ne pas souhaiter connaître les positions du Gouvernement sur un sujet aussi important ?

## **II.- UNE RELATION AMBIGUË AVEC LES AGENCES DES NATIONS UNIES**

Depuis leur naissance, les Nations Unies ont toujours été très impliquées dans les questions de développement. L'article 55 de la charte des Nations Unies prévoit, en effet, que l'ONU doit favoriser « *le relèvement des niveaux de vie, le plein-emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social* ». Plusieurs initiatives ont été prises dans ce domaine, dont, en 1962, la proclamation de la Décennie des Nations Unies pour le développement, sur proposition de M. U Thant, secrétaire général.

L'organisation s'appuie sur une série d'institutions consacrées à la promotion du développement dont il convient de se demander de quelle manière leurs actions sont coordonnées avec celles des institutions de Bretton-Woods.

### **A.- UNE RELATION DÉSÉQUILBRÉE**

Alors que le FMI et la Banque mondiale disposent de moyens importants pour financer leurs interventions, les agences onusiennes, dont le budget est alimenté par les

contributions volontaires des membres, voient, depuis quelques années, leur capacité d'intervention se réduire.

## 1.- LE ROLE DES AGENCES ONUSIENNES

À côté des organes centraux de l'ONU (secrétariat général, conseil de sécurité, *etc.*), il existe une vingtaine d'organisations, de fonds et de programmes destinés à financer des projets de développement dans différents domaines : le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), *etc.*

Parmi toutes les institutions des Nations Unies, le PNUD, créé en 1965, a reçu le mandat le plus large. Sur le plan institutionnel, avec une présence dans cent trente-huit pays, il joue un rôle essentiel en matière d'assistance technique et de coordination (via les «représentants résidents» ou RESREP) des activités opérationnelles. La capacité de ses bureaux est mise à la disposition de toutes les institutions spécialisées des Nations Unies et de tous les programmes, fonds et départements de l'ONU qui n'ont pas de représentation au plan national.

Sur le plan opérationnel, l'agence finance, sans les exécuter elle-même des programmes qui seront mis en œuvre par d'autres organisations du système des Nations Unies ou par les États bénéficiaires. Ces programmes s'inscrivent dans le cadre des objectifs de développement international parmi lesquels figure celui de diminuer de moitié la pauvreté, d'ici 2015. En outre, le PNUD gère plusieurs autres fonds et programmes de l'ONU qui lui ont été confiés : le FNUAP, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), les Volontaires des Nations Unies (VNU), *etc.*

Dans ce cadre, les interventions du PNUD sont concentrées, à hauteur de 40 % du total, sur le renforcement des capacités, action qui comprend :

- l'amélioration des cadres politiques, réglementaires et juridiques en apportant, par exemple, une assistance pour la surveillance de la pauvreté monétaire et de la pauvreté humaine afin de contrôler et évaluer les incidences des stratégies de lutte contre la pauvreté, en particulier s'agissant des buts en matière de développement mondial ;
- la promotion de la cohésion sociale, notamment dans les pays se trouvant dans une situation d'avant ou d'après conflit ;
- le renforcement des capacités institutionnelles avec une assistance en vue de parvenir à une représentation accrue de groupes particulièrement vulnérables et de minorités au sein des parlements, de mettre en place une réforme judiciaire, ou encore de renforcer les organisations civiles ou communautaires d'une société ;
- le rassemblement de données pour renforcer les compétences nationales et assurer un suivi concret des conférences mondiales des Nations Unies.

Par ailleurs, le PNUD encourage la constitution d'un réseau de partage des connaissances et l'adoption de perspectives régionales et multisectorielles grâce au *Rapport mondial sur le développement humain*, établi dans cent quinze pays, dont l'objet est de renforcer les statistiques et les références nationales. Il joue également un rôle

dans des situations particulières de développement en tentant de combler les lacunes des stratégies d'assistance du système des Nations Unies pour la prévention des conflits et le relèvement durable, à la fois au plan des politiques et dans la pratique. Enfin, le PNUD est actif au niveau des communautés en appuyant des projets pilotes qui ont un impact politique et institutionnel.

Le PNUD joue donc un rôle essentiel en matière de développement. Mais, son action est largement occultée par les interventions des institutions de Bretton-Woods bien que ces dernières revendiquent une large coopération avec le système des Nations Unies. À titre d'exemple, le rapport d'activité du FMI pour 2000 indique que le président du comité monétaire et financier international et le directeur général du Fonds ont informé le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) des conclusions du comité à l'issue de sa réunion du printemps 1999.

Il mentionne, par ailleurs, le rôle du bureau du FMI aux Nations Unies, lequel cherche à assurer une plus grande participation du Fonds aux réunions organisées par les comités et commissions des Nations Unies. Ce bureau est également chargé de faciliter la collaboration entre les deux institutions dans des domaines qui recouvrent, outre la dimension sociale de l'ajustement, l'environnement, le renforcement des capacités, l'inégalité des sexes et la recherche d'un développement durable.

S'agissant de la répartition des rôles entre le PNUD et la Banque mondiale, elle est, en principe, la suivante : alors que la Banque soutient les investissements privés par le biais de la Société financière internationale et accorde des prêts à des conditions plus favorables que celles du marché aux pays les plus pauvres par l'intermédiaire de l'Association internationale de développement, le PNUD est chargé de recueillir les contributions volontaires destinées à financer des projets importants dans les pays les plus défavorisés. Dans ce cadre, il appartient à l'administrateur du PNUD de promouvoir l'action des Nations Unies en matière de développement et de resserrer les liens entre le PNUD et la Banque mondiale pour développer des partenariats avec les ONG, les gouvernements et le secteur privé en vue de lutter contre la pauvreté.

Au-delà des discours officiels, cette collaboration est rendue nécessaire par la forte diminution des ressources du PNUD, comme de l'ensemble des agences spécialisées des Nations Unies, au cours de ces dernières années.

## **2.- LES DIFFICULTES DE FINANCEMENT : UNE LENTE ASPHYXIE**

Les agences onusiennes sont aujourd'hui confrontées à de graves difficultés de financement. Les budgets de ces organisations comprennent trois types de ressources, alternativement ou cumulativement utilisées :

- les ressources propres qui ont généralement un caractère symbolique ;
- les contributions obligatoires, versées par les États membres, pour assurer le fonctionnement permanent et l'autonomie des agences ;
- les contributions volontaires qui connaissent un développement important, les États acceptant plus volontiers de contribuer sur une base *ad hoc* à des activités précisément identifiées.

**Cette situation est particulièrement nette pour le PNUD dont les ressources de base (budget ordinaire) ont diminué de 1,2 milliard de dollars en**

**1992 à 680 millions de dollars en 2000.** De 260 millions de francs en 1994, la contribution française au PNUD est passée à 100 millions de francs en 1995, 93,5 millions de francs en 1996, 80 millions de francs en 1997 et 31,6 millions de francs au premier semestre 1998, avant de remonter jusqu'à 100 millions de francs en 2000. L'évolution du budget du PNUD, depuis 1990, est retracée dans le tableau ci-après :

*Évolution du budget du Programme des Nations Unies pour le développement depuis 1990*  
(en millions de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recettes totales	1.361	1.240	1.528	1.350	1.642	1.624	1.759	1.786
Dépenses totales	1.388	1.539	1.420	1.404	1.389	1.378	1.587	1.884
<i>dont dépenses de programme</i>	<i>1.043</i>	<i>1.133</i>	<i>1.027</i>	<i>1.031</i>	<i>1.036</i>	<i>1.014</i>	<i>1.231</i>	<i>1.529</i>

Source : ministère des affaires étrangères.

**La chute des contributions volontaires de l'agence est à l'origine d'une diminution de son programme de base en Afrique subsaharienne de 48 % depuis 1992, voire 60 % si l'on tient compte de l'inflation.** Dans un entretien à *Politique internationale* <sup>(98)</sup>, M. Mark Malloch Brown déclarait : « depuis 1993, nous avons été contraints d'opérer des coupes dans nos programmes d'assistance aux pays les plus pauvres. Entre 1993 et 1998, notre aide à l'Afrique a été réduite de moitié. Cette évolution, dangereuse à plus d'un titre, découle d'une série d'idées fausses. La première, très à la mode à Washington, est que le secteur privé peut se substituer dans tous les cas à l'aide publique. (...) le secteur privé ne financera jamais les pré-investissements indispensables au développement. »

Par ailleurs, plusieurs bureaux extérieurs ont d'ores et déjà alloué leurs ressources dans leur totalité pour 2000-2002. Dans trente pays, les contraintes financières sont devenues si lourdes que l'autorité d'approuver des projets a été entièrement suspendue. En outre, l'impossibilité d'anticiper les contributions volontaires impose une programmation par à-coups. En 2000, il a été nécessaire de puiser 90 millions de dollars dans la réserve opérationnelle, du fait des problèmes de liquidité. Pour la première fois, le déficit financier se répercutera immédiatement et directement sur les programmes. Tandis que l'aide du PNUD aux coordonnateurs résidents a diminué de 35 %, son budget d'appui opérationnel est également en réduction de près de 130 millions de dollars.

Dans ces conditions, l'agence n'a eu que des opportunités limitées pour procéder à de nouveaux recrutements et des fonds insuffisants pour garantir une formation satisfaisante (46 % des employés ont plus de cinquante ans et 86 % ont quarante ans et plus). L'évolution des effectifs du PNUD est retracée dans le tableau ci-après :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PNUD EMPLOYÉS DEPUIS 1993**

	1993	1994	1995	1996	1997
Effectif total	2.486	2.236	2.237	1.407	1.482
<i>Dont cadres</i>	<i>983</i>	<i>934</i>	<i>888</i>	<i>760</i>	<i>732</i>
Personnels français	110	101	86	66	56
<i>Dont cadres</i>	<i>38</i>	<i>39</i>	<i>43</i>	<i>40</i>	<i>34</i>

(98) « *Malaise dans la mondialisation* », *Politique internationale*, n°87, 2000.

Cadres européens	241	214	219	194	186
------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Source : ministère des affaires étrangères.

Quelques exemples illustrent les très graves conséquences de ce manque de financement : les plans tendant à ce que le PNUD soit le fer de lance du renforcement de la gestion du secteur public et des capacités du service civil au Cambodge, tels qu'ils avaient été esquissés en 1999, sont suspendus ; en Éthiopie, bien que l'appui de l'agence à la gestion gouvernementale des coûts sociaux de la transition s'inscrive dans un programme de développement social, il a été limité à quatre régions au lieu de quatorze du fait des récentes compressions budgétaires. Dernier exemple, le PNUD n'a pas été en mesure de s'acquitter de ses engagements à l'égard de plusieurs gouvernements en vue d'appuyer l'évaluation des effets du VIH/SIDA sur les services publics.

Compte tenu de cette évolution, le conseil d'administration de l'agence a décidé de mettre en place un plan de financement pluriannuel dont le but est de ramener, d'ici 2003, la capacité financière de l'organisation à un niveau annuel de ressources de base de 1,1 milliard de dollars. L'objectif de ce plan est de parvenir à un niveau de ressources de base atteignant 800 millions de dollars en 2000. En réalité, le niveau de ces ressources a atteint 680 millions de dollars, soit un déficit de 120 millions de dollars par rapport aux objectifs fixés. Si le budget du PNUD devait être maintenu à un niveau de 680 millions de dollars par an pour l'exercice financier de 2000 à 2003, les ressources de base représenteraient 2,7 milliards de dollars, alors que l'objectif de financement pluriannuel décidé par le conseil d'administration est de 3,8 milliards de dollars.

Dans ces conditions, la marge de manœuvre du PNUD par rapport à la Banque mondiale se trouve extrêmement réduite, comme l'explique son administrateur, dans l'entretien précité : *« une organisation dont le budget tourne autour d'un demi-milliard de dollars par an – 700 millions en 1999 – ne peut avoir le même impact direct qu'une institution comme la Banque mondiale. Cette dernière dispose d'une enveloppe annuelle de prêts d'une trentaine de milliards de dollars. (...) Compte tenu de ces données, il nous faut définir notre place au sein de la communauté internationale des acteurs du développement, en tenant compte de leur multiplicité et de leur diversité. D'un côté, les grosses organisations comme la Banque mondiale ont une vraie force de frappe financière. De l'autre, les ONG sont mieux outillées que nous pour agir dans les villages. »* Dès lors, les ambitions sont limitées : *« Compte tenu de la modestie de nos moyens, nous ne pouvons plus agir comme si nous étions un gros bailleur de fonds, mais jouer plutôt un rôle de catalyseur »* <sup>(99)</sup>.

Cette interprétation se veut optimiste. On peut en adopter une autre analysant cette évolution comme une lente asphyxie du PNUD. Cette situation explique la perte progressive d'influence du PNUD par rapport aux institutions de Bretton-Woods, notamment la Banque mondiale. Toutefois, ce phénomène est également lié à la mondialisation qui confronte les agences onusiennes à d'autres acteurs du développement, en particulier, les ONG et, dans une certaine mesure, les entreprises. Dans ce contexte, les relations entre PNUD et Banque mondiale ont évolué, chacun cherchant à collaborer avec l'autre, voire à adopter ses analyses et orientations d'actions. Reste à savoir quelle est la portée réelle de ce rapprochement.

(99) Entretien avec M. Mark Malloch Brown, « Malaise dans la mondialisation », Politique internationale, n° 87, 2000.

## B.- UNE RÉELLE CONVERGENCE ?

Depuis leur création, les institutions financières internationales et les agences onusiennes se distinguent par des cultures et des approches très différentes en matière de développement : schématiquement, les premières sont identifiées à la promotion d'un libéralisme économique débridé tandis que les secondes, et, en premier lieu le PNUD, sont assimilées à la défense des intérêts des pays du Sud.

Malgré ces différences, la Banque mondiale, confrontée à une remise en cause de ses interventions, s'est progressivement intéressée aux analyses développées par le PNUD. L'importance accordée aujourd'hui à la publication du *Rapport mondial sur le développement humain* témoigne de ce changement de perspectives, comme le relève M. Mark Malloch Brown : «*Accueilli à ses débuts avec scepticisme, ce rapport annuel a changé la vision traditionnelle que l'on avait du développement et est devenu une référence* »<sup>(100)</sup>.

La Banque a adopté bon nombre des approches du PNUD sur le développement humain durable, les biens publics globaux et la réduction de la pauvreté. Elle a notamment fait sienne l'idée que la croissance économique ne peut constituer le seul remède à la pauvreté et au sous-développement mais que d'autres dimensions doivent être prises en compte et a réhabilité partiellement le rôle de l'État. S'inspirant des travaux du PNUD, la Banque a, par ailleurs, été amenée à modifier ses modalités d'intervention en tentant de privilégier l'appropriation, par les populations concernées, des projets de développement. Désormais, elle recherche des partenariats et met l'accent sur la nécessité de coordonner les différents acteurs du développement. La Banque est largement redevable des réflexions menées au sein du PNUD et des autres agences spécialisées des Nations Unies. Il faut s'en féliciter : cette évolution témoigne, un peu tard mais sans ambiguïtés, du rôle essentiel joué par ces agences, et en particulier par le PNUD, en matière de développement.

À cet égard, le Gouvernement français a récemment insisté sur le fait que la volonté de M. James Wolfensohn de faire évoluer la Banque mondiale vers un métier de « Banque de connaissances » ne doit pas l'éloigner de sa mission première de banque multilatérale. Dans cette perspective, il recommande de privilégier des partenariats avec d'autres institutions internationales, notamment les organisations des Nations Unies, lorsqu'une expertise existe déjà en leur sein. Mais, **ne faut-il pas voir dans cette évolution, une sorte de « politique du coucou » menée par la Banque qui récupère, chez ses voisins, différents concepts afin de se construire une nouvelle image sans pour autant changer les fondements de son action ?**

De fait, opérer un virage à cent quatre-vingts degrés, en passant d'une logique macroéconomique à une approche privilégiant les dimensions sociales du développement constitue un exercice délicat pour la Banque mondiale. Elle peut, certes, afficher une priorité en faveur de la lutte contre la pauvreté mais de quelle expertise dispose-t-elle pour l'intégrer dans ses programmes de développement ? Et comment ces programmes seront-ils mis en cohérence avec les interventions des agences des Nations Unies ? Sur ce point, la Banque mondiale est de plus en plus tentée d'intervenir dans tous les champs

---

(100) Ibidem.

jusqu'à présent investis par ces différentes agences (santé, éducation, *etc.*) en leur sous-traitant certaines activités généralement peu gratifiantes. Cette « hégémonie » soulève un problème de fond : les pays bénéficiaires de l'aide sont, en effet, amenés à solliciter des prêts auprès de la Banque mondiale pour financer des opérations dans des secteurs auparavant couverts par les agences des Nations Unies, sous forme de dons.

De même, la prise en compte de la notion de « bonne gouvernance » est, en soi, une bonne chose pour s'assurer que les crédits consentis seront effectivement affectés au financement d'infrastructures sociales. Mais, il importe que ces orientations puissent s'inscrire dans un environnement international porteur, lui-même guidé par la gouvernance et offrant un accès aux marchés et aux investissements extérieurs. Sur ce point, les agences des Nations Unies restent plus vigilantes que ne l'est la Banque mondiale.

Dans le même temps, les agences onusiennes sont amenées à modifier leur stratégie d'aide afin de préserver leur raison d'être. À propos du PNUD, M. Mark Malloch Brown indique : *« Toutes nos actions s'appuyaient sur les transferts de fonds publics et sur les relations exclusives d'État à État. Cette conception est devenue obsolète, si bien que le PNUD est contraint d'adapter ses stratégies et son réseau de relations aux nouvelles réalités. (...) il ne s'agit pas de renier le passé et de considérer les investissements des multinationales, mais de reconnaître que l'investissement privé peut servir nos propres priorités, c'est-à-dire la réduction de la pauvreté et le développement humain »*<sup>(101)</sup>.

Le risque est grand de voir le PNUD perdre sa spécificité alors même que les changements adoptés par les institutions financières internationales témoignent de la pertinence de son approche du développement. Prendre en compte l'importance croissante du secteur privé pour le financement du développement est nécessaire. Mais, on peut craindre que la convergence progressive des approches ne conduise les agences des Nations Unies à renoncer à certaines orientations comme, par exemple, l'importance accordée à l'Afrique subsaharienne qui reçoit 30 % de l'aide gérée par le système des Nations Unies et 30 % de l'aide communautaire contre 10 % des crédits totaux du groupe de la Banque mondiale.

Les agences onusiennes disposent d'une expertise qui leur permet d'apprécier la portée des politiques menées par les institutions de Bretton-Woods. S'agissant des programmes d'ajustement structurel, par exemple, *« le PNUD, dans son rapport sur le développement humain de 1992, qui " entonne l'inévitable hymne à la gloire du libéralisme ", est obligé de constater que les écarts de revenus, déjà considérables, continuent de s'approfondir, tant au niveau international qu'à l'intérieur des pays, tel le Mexique où la politique néolibérale d'ajustement structurel est responsable de ce qu'aujourd'hui, mille familles détiennent plus de la moitié des richesses du pays »*<sup>(102)</sup>. Compte tenu de cette capacité d'expertise, il importe de préserver l'autonomie matérielle du PNUD afin de garantir l'indépendance de ses analyses.

---

(101) Ibidem.

(102) M. Charles Vorbe « Le FMI, instrument international de l'hégémonie économique des États-Unis », Alternatives Sud, volume VI (1999).

Comme votre Rapporteur a déjà eu l'occasion de l'écrire<sup>(103)</sup>, la politique d'aide au développement doit être confiée au PNUD vers lequel la France doit faire converger davantage ses contributions afin d'assurer sa crédibilité comme bailleur et son poids au sein des conseils d'administration. Pour conclure, comme le note le HCCI<sup>(104)</sup>, *« il est 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 plus 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 »*.

### **III.- UN DIALOGUE EN CONSTRUCTION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE**

Seattle, Prague, Washington et Nice sont désormais synonymes aussi bien de rencontres internationales que de manifestations organisées par le monde associatif contre les effets de la mondialisation.

Cette mobilisation du monde associatif n'est pas un fait nouveau mais la perception de son rôle, et en particulier celui des ONG, s'est modifiée. Comme le souligne M. Nicolas Guilhot<sup>(105)</sup> : *« Perçues comme militantes et amateurs par les professionnels, les ONG avaient longtemps été négligées ou combattues lorsqu'elles se faisaient les porte-parole des laissés pour compte de l'ajustement structurel. Avec l'émergence des ONG humanitaires axant leurs activités sur les situations extrêmes, capables de décréter l'urgence, et par conséquent aptes à mobiliser les opinions publiques et à financer leurs campagnes, les ONG de développement se trouvent dans une situation nouvelle. »*

Le monde associatif est aujourd'hui un interlocuteur valable et même extrêmement sollicité. Ses avis seraient-ils soudainement devenus pertinents ? Ou bien doit-on voir dans cet intérêt nouveau pour les ONG une opération de charme des institutions financières internationales ?

#### **A.- DES PARTENAIRES COURTISÉS**

L'opinion publique, les associations et les ONG exercent, aujourd'hui, une pression croissante sur les gouvernements. Porteurs de revendications fortes, ces différents acteurs cherchent à faire entendre leur voix dans un débat qui a été, jusqu'à présent, le monopole des États, tout puissants sur la scène internationale. Comme le souligne le secrétaire général des Nations Unies : *« La diplomatie évolue partout, elle aussi, dans le sens d'une prise en compte de la société civile, alors qu'elle était traditionnellement réservée aux agents de l'État et que seuls des experts rémunérés pouvaient en débattre. À l'ONU, il y a quelques décennies, les gouvernements des États membres étaient pratiquement les seuls acteurs sur la scène internationale ; les organisations*

---

(103) M. Yves Tavernier, La coopération française au développement, Rapport au Premier ministre, 1998.

(104) Rapport du HCCI sur le rapport du Gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, 6 décembre 2000.

(105) M. Nicolas Guilhot, « D'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale », Le Monde diplomatique, septembre 2000.

*non gouvernementales étaient considérées comme des appuis, des alliés capables de mobiliser l'opinion en faveur des objectifs énoncés dans la charte des Nations Unies.* »<sup>(106)</sup>

Puissamment organisé, capable de fortes mobilisations, le monde associatif parvient désormais à se faire accepter en tant qu'interlocuteur sur les questions relatives au développement et à l'aide publique internationale. Cette mobilisation porte sur tous les fronts : comme le note M. Jean-Michel Séverino, ancien vice-président à la Banque mondiale, la critique de la société civile «*accuse les appareils publics d'autisme envers les bénéficiaires ultimes, de nuire à l'environnement, d'agresser les sociétés locales, de renforcer les inégalités et conforter les régimes politiques autoritaires en place* »<sup>(107)</sup>.

La prise de conscience du rôle des ONG s'est opérée à la faveur du succès qu'elles ont rencontré dans la gestion de l'humanitaire d'urgence et du discrédit croissant des institutions de Bretton-Woods. Très souvent, elles se trouvent sur le terrain avant que la communauté internationale n'ait donné mandat aux organisations d'intervenir, ce qui donne un poids particulier à leurs prises de position.

Progressivement, les organisations non gouvernementales sont devenues incontournables au point que, depuis peu, elles sont admises à assister à certaines réunions des organisations internationales. Elles ont, par exemple, réuni une conférence « officielle » pour l'environnement et le développement, le « Forum global », en même temps que le sommet de la Terre, qui a produit un certain nombre de conventions (charte de la Terre, Collectif sur la coopération et l'appui institutionnel entre ONG, Collectif sur les enjeux de l'économie « alternatives », etc.). Depuis, elles ont participé à diverses rencontres comme la conférence sur les femmes de Beijing, la conférence sur les droits de l'homme de Vienne ou encore la conférence sur les changements climatiques à Kyoto.

Cette mobilisation montre qu'au-delà de leur rôle de « prestataire de services », les ONG peuvent devenir initiatrices des grandes orientations à suivre dans de nombreux domaines tels que l'aide aux réfugiés, le respect des droits de l'homme et l'accès aux soins. Face à la montée en puissance de ce que l'on appelle la « société civile », les diverses organisations internationales tentent d'adapter leur discours et leur organisation en vue de les associer à leur action afin d'en renforcer la légitimité.

Au sein de l'Organisation des Nations Unies, des attachés de liaison ont été institués, dans chaque département organique, afin de faciliter l'accès des ONG à l'Organisation tandis que des programmes de formation à l'intention du personnel de l'ONU, comprenant un volet traitant de la coopération avec la société civile, ont été mis en place.

Les institutions de Bretton-Woods ne sont pas restées à l'écart de ce mouvement. Récemment, M. Flemming Larsen, directeur du Bureau européen du FMI, déclarait : « ***Le dialogue avec les ONG nous aide à mieux comprendre leur point de vue. Déjà, il influe indéniablement sur la formulation et la présentation de notre action. Il suffit pour s'en convaincre de considérer l'énorme volume d'informations***

---

(106) Communiqué de presse SG/6638, 14 juillet 1998.

(107) M. Jean-Michel Séverino, « Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXI<sup>ème</sup> siècle », à paraître dans le numéro de janvier 2001 de la revue du CERI, Critique internationale.

que le FMI publie désormais. Nous souhaitons que les ONG soient désormais mieux à même, elles aussi, de comprendre notre action. La société civile et le FMI partagent à l'évidence un double objectif : faire reculer la pauvreté et stabiliser le système financier mondial. À nous, maintenant, d'approfondir ce dialogue pour déterminer comment atteindre ensemble nos objectifs communs. »<sup>(108)</sup>

Dans les politiques mises en œuvre, l'objectif est d'associer les représentants de la société civile à l'adoption et au suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté, au moment de l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). L'idée est que cette implication doit permettre aux populations concernées de s'approprier le contenu des programmes et assurer, ainsi, leur efficacité.

Au plan des principes, une telle démarche ne peut qu'être approuvée. Mais, les ONG restent sceptiques sur cette orientation : « Face à des IFI qui tentent de modifier leurs discours et crient à qui veut l'entendre qu'elles œuvrent dans le même but que les ONG, celles-ci ne peuvent qu'exprimer leur scepticisme et se contenter de juger sur les actes, non sur les paroles »<sup>(109)</sup>. Elles redoutent, en effet, une instrumentalisation de leur action et veillent à ce que leur participation à la définition des orientations d'une politique ne vienne pas cautionner une mise en œuvre éloignée des objectifs initiaux. Qui trop embrasse, mal étreint.

Le rôle croissant des représentants de la société civile constitue une avancée importante au regard des principes qui ont, jusqu'à présent, régi les relations internationales en matière de développement. Toutefois, le recours au monde associatif ne peut constituer, à lui seul, la réponse des institutions de Bretton-Woods aux critiques formulées à l'encontre des politiques qu'elles encouragent.

## **B.- UN PARTENARIAT INSUFFISANT**

Le recours au monde associatif serait-il une solution miracle à la crise de légitimité des institutions financières internationales ?

Rien n'est moins sûr. Certes, la « redécouverte » des ONG a contraint ces institutions à s'ouvrir davantage et à accroître la transparence de leurs activités. Un réel effort de diffusion de l'information a été réalisé en direction du public. Mais, au-delà de cet effort, le point de vue des associations est-il réellement pris en compte dans la détermination des projets ? On peut en douter, ce que ne manquent d'ailleurs pas de faire les associations : « Force est de constater que les ONG n'ont pas pu peser réellement sur les orientations de la Banque. Au-delà du discours, ne sont mis en pratique que les engagements qui ne sont pas de nature à remettre en cause le fond de sa stratégie libérale. À tous les niveaux, la Banque recherche une caution morale et sa collaboration avec les ONG apparaît essentiellement comme une opération de relations publiques. »<sup>(110)</sup> Pour certains, l'offensive de séduction lancée par le FMI et la Banque mondiale a eu pour seul effet d'augmenter leur budget de communication externe.

---

(108) M. Flemming Larsen, « La mondialisation, les ONG et le FMI : un nouveau dialogue », Le Monde de l'économie, 19 septembre 2000.

(109) AITEC, « Quel bilan après Prague ? », réunion du 23 octobre 2000.

(110) Plate-forme pour une réforme des institutions financières internationales, issue du travail de l'AITEC, Les Amis de la Terre, Agir-ici et le collectif des ONG françaises d'environnement (CEDI).

Dans la pratique, ces deux institutions, en particulier la Banque mondiale, travaillent avec les ONG présentes sur le terrain. Toutefois, comme le souligne M. François Jean, chercheur à la Fondation pour les études de défense, il importe de distinguer les organisations qui restent autonomes et sont à même de définir leur propre stratégie de celles qui ne sont que de « *simples sous-traitants des bailleurs de fonds* »<sup>(111)</sup>.

Cet aspect illustre une des principales ambiguïtés du recours au monde associatif. Alors que les financements publics représentaient 1,5 % du budget des ONG en 1975 et 35 % en 1988, ils en représentent aujourd'hui plus de 50 %. Cette évolution conduit certains observateurs à s'interroger sur « *les effets de collusion entre les thèses libérales et la promotion de la société civile, tendant à dévaloriser l'État et inciter à son désengagement, notamment dans la gestion des villes et des services sociaux* »<sup>(112)</sup>.

Ce mode de financement témoigne d'une forme de désengagement des États en faveur des structures réputées plus proches des réalités. Ce processus de décentralisation s'inscrit dans un contexte plus général de remise en cause des interventions étatiques, jugées trop lourdes, inefficaces et coûteuses. Toutefois, si l'action des ONG paraît effectivement plus adaptée au niveau local, elle est, en réalité, très souvent, « *la réalisation d'une organisation de terrain, financée par un partenaire international et qui a négocié son fonctionnement avec les pouvoirs publics. Il n'y a jamais de fonctionnement strictement associatif, les articulations avec les autres composantes de la société sont déterminantes.* »<sup>(113)</sup>

Une autre question soulevée par le rôle croissant des ONG est celui de leur représentativité. Les multiples manifestations auxquelles le monde associatif a participé ont mis en évidence une faible mobilisation des syndicats et des partis politiques. En revanche, elles ont fait apparaître la montée en puissance des élus locaux, des mouvements religieux et des organisations « de base » issues des pays en développement. Cette diversité témoigne de la très grande hétérogénéité des associations qui ne peuvent prétendre incarner l'intérêt général. Elle montre également que les associations engagées dans des actions de solidarité internationale ne se réduisent pas aux puissantes ONG des pays développés, bien que ces dernières disposent de moyens de mobilisation bien plus importants que les organisations du Sud.

Le recours au monde associatif est donc un exercice délicat dans la mesure où il importe de veiller à une juste représentation des intérêts, ce qui n'est pas toujours évident au regard de la diversité des moyens dont chaque association dispose pour développer une expertise propre et se faire entendre. Ces questions mériteraient d'être prises en compte si l'on souhaite véritablement intégrer les préoccupations de la société civile dans les politiques conduites par la Banque mondiale et le FMI.

Cette réflexion doit, par ailleurs, prendre en compte les moyens de mieux associer les parlements nationaux dans la définition de ces politiques et l'évaluation de leurs résultats. L'institution parlementaire reste, par essence, le lieu d'expression et de débat d'une nation. À ce titre, les orientations qu'elle définit et les recommandations qu'elle émet doivent également être entendues.

---

(111) M. François Jean « *Les organisations humanitaires internationales* », Esprit, juin 2000.

(112) Mme Alexia Morvan « *Les ambivalences du recours au milieu associatif* », Esprit, juin 2000.

(113) Ibidem.

## TROISIÈME PARTIE

### RÉFORMER LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

La mondialisation croissante des flux commerciaux et financiers soulève une série de questions, voire d'inquiétudes, dont témoigne la forte mobilisation du monde associatif. Le Parlement ne pouvait demeurer à l'écart des débats. Les travaux menés au cours de la période récente montrent qu'il n'est pas resté inactif. Les contributions des parlementaires, et des membres de la commission des Finances de l'Assemblée en particulier, attestent d'un réel intérêt pour les différentes implications de ce processus, qu'il s'agisse de la régulation de la mondialisation financière avec le rapport de nos collègues Gérard Fuchs et Daniel Feurtet <sup>(114)</sup>, des conséquences de la crise asiatique dont le rapport de notre collègue Jean-Marie Le Guen <sup>(115)</sup> dresse un bilan complet, ou de l'Organisation mondiale du commerce, grâce aux rapports de nos collègues Béatrice Marre <sup>(116)</sup> et Jean-Claude Lefort <sup>(117)</sup>.

Votre Rapporteur souhaitait aller plus loin et s'intéresser à deux acteurs particulièrement actifs de cette mondialisation, le Fonds monétaire et la Banque mondiale. En effet, une étape supplémentaire s'impose au Parlement qui doit non seulement, s'assurer du contrôle des suites données par le Gouvernement à ses propositions mais aussi s'impliquer davantage dans la définition des orientations prises en matière de coopération internationale.

---

(114) *MM. Gérard Fuchs et Daniel Feurtet, La régulation de la mondialisation financière, Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 2476, 14 juin 2000.*

(115) *M. Jean-Marie Le Guen, Après la crise asiatique de 1997 : la recherche d'un nouvel ordre mondial, Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 2590, 21 septembre 2000.*

(116) *Mme Béatrice Marre, Vers une démocratie planétaire ? Les leçons de la conférence de Seattle, Assemblée Nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 2477, 15 juin 2000.*

(117) *M. Jean-Claude Lefort, L'OMC a-t-elle perdu le Sud ? Pour une économie internationale équitable assurant de développement des pays pauvres, XI<sup>ème</sup> législature, n° 2750, 23 novembre 2000*

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE**

## CHAPITRE PREMIER

# LA POLITIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

## I.- CIRCONSCRIRE LEURS MISSIONS

### A.- NE PAS ASSIMILER UNIVERSALITÉ ET OMNISCIENCE

En aucun cas, votre Rapporteur ne souhaite remettre en cause le caractère universel des institutions de Bretton-Woods, au contraire. Mais ce caractère universel doit s'entendre, non pas du point de vue des missions confiées à ces organisations, mais de celui des bénéficiaires de leur action.

Il s'agit de ne pas encourager le travers actuel qui consiste pour les institutions à se spécialiser en fonction du niveau de développement des pays récipiendaires, développement entendu de manière restrictive sur la base du seul critère de niveau de revenu : dans ce schéma, et au-delà des discours tenus par chacune des organisations, le Fonds monétaire s'occuperait des pays intégrés dans les échanges mondiaux et ayant accès aux marchés de capitaux ; la BIRD concentrerait de manière accentuée son action sur les pays émergents ; l'AID prendrait en charge les plus pauvres, à condition que les bailleurs veuillent bien apporter leur contribution.

À l'inverse, il faut combattre la tendance qui est apparue parmi les responsables administratifs des organismes de Bretton-Wood et qui consiste à ériger leurs actions en modèles et leurs fonctions en mission universelle. On peut s'interroger sur la volonté de la Banque mondiale de s'investir dans le domaine de la « bonne gouvernance » et de donner des leçons de bonne gestion institutionnelle, alors qu'elle ne dispose pas de spécialistes de cette question et que son mode de fonctionnement interne ne constitue pas un paradigme de démocratie. Ce n'est pas non plus son métier d'investir le champ de la connaissance et de l'enseignement. Il faut combattre l'idée d'une *Knowledge Bank*, expression qu'on pourrait traduire par « Banque de la Connaissance », avec un C majuscule, expression qui pourrait ressembler au nom d'une nouvelle secte. Votre Rapporteur ne saurait résister au plaisir de citer la Banque mondiale elle-même qui souligne, dans les premières phrases du résumé de son rapport sur le développement dans le monde de 1998-1999, que « *intangibles et immatériels, le savoir, tel la lumière, peut aisément se propager à travers le monde, éclairant l'existence de tout à chacun. Et pourtant, des millions de personnes vivent encore dans les ténèbres, écrasées par la pauvreté. (...) Être pauvre, ce n'est pas seulement avoir moins d'argent, c'est aussi avoir moins de connaissance* »<sup>(118)</sup>. Sans vouloir faire de la sémantique, force est de constater cependant, que de tels propos se rapprochent plus d'un discours universaliste messianique que de la pratique quotidienne des missionnaires envoyés par la Banque pour diffuser la bonne nouvelle. Comment peut-elle proclamer ce type d'affirmation, alors même que les prêts qu'elle octroie ne sont débloqués qu'en vertu de critères macroéconomiques stricts ? Et que sa définition de la pauvreté se fonde essentiellement sur le niveau de

---

(118) *Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, le Savoir au service du développement, Washington, 1998-1999.*

revenu ? L'aide au développement ne doit pas être assimilée à la seule lutte contre la pauvreté.

**La France doit rappeler avec vigueur que les politiques du Fonds monétaire et de la Banque mondiale ne constituent pas le seul modèle de développement et que leur champ d'intervention n'est pas sans limite.**

## **B.- ROMPRE AVEC LE « CONSENSUS DE WASHINGTON »**

Le consensus de Washington, couronnement de la doctrine des institutions de Bretton-Woods, a pu justifier la création à leur profit d'un monopole de la détermination des politiques économiques en général et des politiques de développement en particulier : les aides financières qu'elles octroient sont conditionnées par un certain nombre de règles ; les financements extérieurs, bilatéraux notamment, ne peuvent intervenir que lorsque les deux sœurs de Washington ont donné leur feu vert.

### **LE CONSENSUS DE WASHINGTON**

L'expression «consensus de Washington» est née, au début des années quatre-vingt-dix, sous la plume de l'économiste britannique John Williamson dans un article relatif aux politiques des institutions financières en Amérique latine. Elle désigne l'orientation libérale de ces politiques, influencée par les pratiques initiées par le gouvernement Reagan, et fondée sur une série sur dix principes de base<sup>(\*)</sup> :

1. Discipline fiscale ;
2. Réorientation des dépenses publiques vers l'éducation, la santé et les infrastructures ;
3. Réforme fiscale caractérisée par un élargissement de l'assiette et une réduction des taux marginaux d'imposition ;
4. Taux d'intérêt déterminés par le marché et positifs (mais modérés) en termes réels ;
5. Taux de change compétitifs ;
6. Libéralisation commerciale avec remplacement des restrictions quantitatives par des droits de douanes faibles et uniformes ;
7. Ouverture de l'économie à l'investissement direct étranger ;
8. Privatisations ;
9. Dérégulation, c'est-à-dire, d'une part, abolition des obstacles à l'introduction de la concurrence à l'exception sauf pour ceux qui sont justifiées par la sécurité, l'environnement et la protection des consommateurs, et, d'autre part, mise en place d'une surveillance prudentielle des institutions financières ;
10. Protection légale des droits de la propriété.

(\*) *John Williamson, Latin American Adjustment : How Much Has Happened ?, Washington DC, Institute for International Economics, 1990 ; « Democracy and the Washington Consensus », World Development, n° 21, 1993.*

Ce consensus appliqué dans ses principes les plus rigoureux (libéralisation commerciale, dérégulation, privatisations), a donc tendu à ériger en modèle unique l'idéologie et la pratique de la Banque et du Fonds jusqu'à les faire ressembler aux terribles

prêteurs sur gages des romans balzaciens les plus noirs, d'autant plus redoutables que leur discours cauteleux appelant à la rescousse tel habitant des favélas brésiliennes ou tel pêcheur de crevettes du Mékong<sup>(119)</sup> anesthésie toute velléité de critiques de la part des récipiendaires.

## **C.- SOUMETTRE LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES AU DROIT INTERNATIONAL**

Chaque organisation internationale dispose d'un champ de compétence propre et édicte des normes. Mais, si les institutions financières internationales sont des sujets de droit international, elles sont rarement parties aux accords internationaux soumis, le plus souvent, à la signature des seuls États. Par exemple, les règles créées par le Bureau international du travail en matière sociale ne s'imposent pas aux institutions de Bretton-Woods lorsqu'elles font des recommandations ou mettent en œuvre des programmes dans les pays en développement. Votre Rapporteur, avec le Haut Conseil de la coopération internationale, engage vivement le Gouvernement à mettre en place des groupes de travail destinés à définir les moyens de **soumettre la Banque mondiale et le Fonds monétaire aux règles du droit international.**

## **D.- METTRE FIN À LA MENACE DE LA BANQUE MONDIALE SUR LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

### **1.- DU « CONSENSUS DE WASHINGTON » A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

La Banque mondiale a, en l'espace d'une dizaine d'années, effectué une révolution conceptuelle remarquable. Elle est passée d'un discours centré sur les grands équilibres à une mission centrée sur le développement humain.

D'une politique de prêts destinés aux pays émergents, elle affirme vouloir s'orienter vers une politique de dons en faveur des pays les plus pauvres et les plus endettés. Tournant le dos à l'ajustement structurel, elle serait principalement attentive au développement des maladies endémiques et à l'analphabétisme dans le Tiers Monde. Elle est curieusement accompagnée sur son chemin de Damas par le secrétaire d'État américain au Trésor, M. Lawrence Summers, ancien économiste en chef de la Banque. Celui-ci a proposé, lors de la dernière assemblée générale à Prague, que soit ouvert un guichet délivrant des dons à la Banque mondiale. La reconversion de la Banque en «super-agence» de développement met en péril des agences de développement des Nations Unies. Elle dispose de moyens financiers considérables alors que les agences vivent des contributions volontaires des États membres qui sont en régression constante. En quelques

---

(119) *On se reportera avec profit au discours du président de la Banque mondiale, M. Wolfensohn, à Prague devant le conseil des gouverneurs, le 26 septembre 2000 : « J'ai appris d'une habitante des favélas de Rio de Janeiro (...) que promouvoir le développement, ce n'est pas faire la charité, mais démarginaliser les exclus et leur donner les moyens de se prendre en charge. J'ai appris d'un producteur de crevettes dans le delta du Mékong, privé de ses moyens de subsistance par la dégradation des mangroves, que travailler dur ne sert à rien si les problèmes environnementaux ne sont pas réglés. J'ai appris d'un chef religieux musulman en Côte d'Ivoire (...) que donner de l'argent à un pauvre d'une main et le lui reprendre de l'autre, en règlement de sa dette, n'aide guère à atténuer la pauvreté. Cette leçon toute simple est à l'origine de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. »*

années, le budget du PNUD est passé de 1,2 milliard de dollars à un peu plus de 700 millions.

En procédant ainsi, le président et le conseil d'administration de la Banque mondiale s'évitent le douloureux exercice d'avoir à rendre des comptes sur les effets désastreux de leur politique passée. Ils ont engagé une remarquable politique de communication, notamment en direction des organisations non gouvernementales, dont ils se veulent un compagnon de route attentif et zélé.

## **2.- LA BANQUE, CHEVAL DE TROIE DES ÉTATS-UNIS**

Depuis une dizaine d'années, la politique américaine conteste la légitimité et l'efficacité des Nations Unies. Elle tend à l'asphyxier financièrement en ne payant pas ce qu'elle doit (1,4 milliard de dollars d'arriérés au budget ordinaire).

On peut légitimement se demander si les multiples initiatives de la Banque, relayant le plus souvent des propositions américaines, ne constituent pas une voie pour soumettre les Nations Unies à leur emprise. Les Américains contrôlent la Banque, pas les Nations Unies, qui accordent une place importante aux pays en voie de développement. Ainsi, ils ont fait échouer la candidature de M. Nielson présentée par les Européens au poste d'administrateur du PNUD. Ils ont imposé leur candidat, ancien vice-président de la Banque.

## **3.- LA FRANCE DOIT SOUTENIR LES NATIONS UNIES**

Les évolutions apparentes de la Banque posent des questions majeures. La France n'a pas intérêt à favoriser l'émergence d'une agence de développement multilatérale, unique et hégémonique, dont la philosophie n'est pas celle du développement humain.

Deux moyens permettront de garantir l'action utile menée par les organisations spécialisées des Nations Unies, telles que l'UNICEF, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ou encore le Fonds des Nations Unies pour l'environnement (FNUE), organisations dans lesquelles chaque État, qu'il soit riche ou pauvre, dispose d'une voix :

- **Garantir une coopération équilibrée entre les institutions de Bretton-Woods et les agences spécialisées dans le développement des Nations Unies**

Le secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi A. Annan, l'a rappelé dans son message aux participants de la dernière réunion ministérielle du PNUD<sup>(120)</sup> : les agences spécialisées des Nations Unies doivent collaborer de manière plus approfondie avec la Banque mondiale ou l'Union européenne, en particulier dans les situations qui suivent un conflit armé.

Cette déclaration masque, nous l'avons vu, une vive inquiétude : celle de voir la Banque et le Fonds monétaire, comme en témoigne le dernier discours du directeur

---

(120) M. Kofi A. Annan, Rebuilding Support for United Nations Development Cooperation, Secretary-General Keynote Address to the Ministerial Meeting on UNDP, 12 septembre 2000.

général de ce dernier, M. Horst Köhler, devant le Conseil économique et social des Nations Unies, investir tous les champs des politiques de développement. Après qu'ils ont repris le discours élaboré et enrichi considérablement par le PNUD sur la pauvreté et le développement humain, les institutions de Bretton-Woods pourraient être tentées de concentrer tous les fonds disponibles pour l'aide multilatérale.

– **Accroître les contributions volontaires aux budgets des agences spécialisées des Nations Unies**

La France a eu tendance à diminuer ses contributions volontaires aux organismes spécialisés des Nations Unies et au PNUD en particulier. Depuis 1998, ces contributions connaissent une légère progression. Elle est sans commune mesure avec les besoins de ces organisations. Alors que le Parlement s'apprête à adopter définitivement, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000, un abondement de 175 millions de francs des crédits destinés à financer le fonds fiduciaire géré par le Fonds monétaire en vertu de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le projet de loi de finances pour 2001 prévoit que le PNUD bénéficie d'une contribution volontaire prévisible de 105 millions de francs, en progression de 5 millions de francs par rapport à 2000. C'est pourquoi **vo**tre **Rapporteur**, tout en reconnaissant le bien-fondé de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, **souhaite qu'un effort substantiel soit réalisé en faveur des budgets des agences spécialisées des Nations Unies. Leur disparition reviendrait à faire de la Banque et du Fonds les seuls interlocuteurs des pays pauvres. Nous devons mieux soutenir que nous le faisons, les fonds et programmes des Nations Unies ayant en charge le développement, par un accroissement de nos contributions volontaires.**

De manière plus générale, cette dérive pourra être contenue si **l'aide publique au développement augmente** et si les flux bilatéraux sont maintenus à un niveau convenable. M. Dominique Strauss-Kahn, au nom de la France, l'avait rappelé dans la proposition d'initiative européenne face à l'instabilité financière de septembre 1998 : *« Les pays les plus riches doivent absolument maintenir un flux élevé d'aide publique au développement, pour limiter l'impact de la volatilité des capitaux privés sur les pays en développement. »*

## **E.– MIEUX ARTICULER LES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE ET DES BANQUES RÉGIONALES**

Les banques régionales de développement jouent un rôle important en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. La Banque mondiale et le FMI ne méconnaissent pas ce rôle et tentent de collaborer avec ces organismes au niveau de l'élaboration et de l'application des politiques qu'elles préconisent. Toutefois, les risques d'incohérence restent nombreux et une meilleure coordination est nécessaire entre des institutions qui revendiquent des champs de compétences identiques.

Dans ces conditions, une harmonie des stratégies d'aide et des méthodes d'évaluation entre la Banque mondiale et les banques régionales s'impose afin de permettre une réelle appréciation de l'impact des programmes mis en œuvre dans un pays ou une région déterminée.

## II.- DÉMOCRATISER LEUR FONCTIONNEMENT

### A.- AMÉLIORER LA REPRESENTATIVITÉ

#### 1.- REORGANISER LES CIRCONSCRIPTIONS

Au sein du Fonds monétaire international, hors des cinq pays qui disposent d'un siège permanent et de l'Arabie Saoudite et de la Chine qui ont obtenu de désigner leur propre administrateur, les groupes de pays ou circonscriptions qui président à l'élection des autres administrateurs mériteraient de former des ensembles plus cohérents et donc plus lisibles. Pourquoi les Pays-Bas font partie de la même circonscription que l'Ukraine et l'Arménie ? L'Espagne a-t-elle les mêmes intérêts que le Guatemala ou le Mexique ? Le Luxembourg, le Kazakhstan et la Hongrie doivent-ils trouver une position commune ? L'Irlande, la Jamaïque et le Canada sont-ils obligés de voter d'une seule voix ? La Chine avec 47.122 voix mérite-t-elle plus de disposer d'un siège d'administrateur que le Canada qui dispose de 63.942 voix ou que l'Inde qui en a 41.832 ?

De la même façon, au sein du conseil d'administration de la BIRD et de l'AID, on peut s'interroger sur la pertinence du découpage des circonscriptions : les Philippines votent avec l'Équateur, le Brésil, Trinité-et-Tobago ; la Mongolie appartient au même groupe que l'Australie et Vanuatu ; l'Irlande marche du même pas que le Canada et la Jamaïque comme au sein du Fonds monétaire ; on retrouve également les Pays-Bas avec la Géorgie et Israël, l'Autriche et la Belgique avec le Kazakhstan, la Suisse avec le Tadjikistan et le Kirghizistan. Quant aux pays d'Afrique subsaharienne, ils se trouvent placés, comme au Fonds monétaire, au sein d'un même ensemble, sans le soutien d'un « poids lourd » ; d'autres pays, tels que ceux des Caraïbes peuvent au contraire bénéficier du poids d'un État tel que le Canada.

Une réorganisation des circonscriptions dans les deux institutions s'avère nécessaire. Deux voies peuvent être suivies pour rééquilibrer le système des circonscriptions.

Selon une solution radicale, une organisation continentale ou sous-continentale, calquée sur l'organisation des départements géographiques de la Banque mondiale par exemple, pourrait permettre à chaque ensemble de faire entendre sa voix. Cette « révolution » permettrait de renforcer l'intégration régionale, sans laquelle aucune crise économique ou financière ne peut trouver de solution.

De manière plus modeste, tout en maintenant les sièges permanents d'administrateurs, pourraient être constitués des groupes de pays rassemblant autour d'un ou de plusieurs « actionnaires » de référence un ensemble de pays, chaque groupe disposant d'un pourcentage de droits de vote équilibré, sur le modèle de ce qui existe *mutatis mutandis* au sein du groupe mené par le Canada et qui rassemble, pour environ 4,2 % des voix au Fonds monétaire et à la BIRD, l'Irlande et plusieurs États des Caraïbes. L'éclatement des voix des pays du Sud nuit à l'expression de leurs besoins. Le nombre d'administrateurs serait moindre, mais leur représentativité plus forte.

## **2.- ADOUCIR LE CARACTERE CENSITAIRE DE L'ELECTION DES ADMINISTRATEURS**

L'un des problèmes majeurs du fonctionnement des institutions financières internationales se trouve dans la faiblesse de l'expression des pays bénéficiaires des prêts et soutiens concessionnels.

Comment Sainte-Lucie, pour laquelle le soutien des institutions de Bretton-Woods s'avère vital, peut-elle faire entendre sa voix dans un groupe dont l'écrasante majorité des droits de vote appartient au Canada, bailleur de premier rang ? De manière plus générale, au sein de la Banque mondiale notamment, comment les pays de la deuxième partie, récipiendaires de l'aide, s'opposeraient à des prêts d'ajustement sectoriel ou structurel, dès lors que ceux-ci constituent un préalable à l'obtention d'autres crédits provenant de sources extérieures de financement ? Les pays les plus pauvres ne peuvent accéder aux financements de la BIRD et dépendent entièrement de l'AID, qui dépend elle-même entièrement des bailleurs de fonds. Or, celle-ci ne peut lever d'argent sur les marchés des capitaux comme la BIRD. Dans ce contexte, l'Inde ou la Chine et *a fortiori* les pays d'Afrique seraient bien mal inspirés d'exprimer une voix dissonante contrastant avec celle du Groupe des Sept au mieux ou des États-Unis dans les autres cas et de mettre ainsi en danger une source de fonds prêtés à des conditions financières extrêmement avantageuses.

Si tant est que ces pays puissent désirer présenter leurs besoins de manière précise, le système d'élection au Fonds monétaire et à la Banque mondiale, tel qu'il résulte de la répartition des quotes-parts d'une part et de la répartition du capital d'autre part, leur interdirait de peser quantitativement dans la balance. Même s'il existe une légère déformation entre volume de quotes-parts ou de capital et nombre de droits de vote, elle apparaît insuffisante. Elle ne peut empêcher le système d'élection de se rapprocher du mode censitaire. Si la nature même de ces organismes interdit de transformer leur conseil d'administration en conseil élu par des États sur le modèle «un pays égal une voix», il semble légitime d'**accentuer la valeur des participations des pays en développement et des pays les plus pauvres.**

## **B.- INSTITUER UN GOUVERNEMENT POLITIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES**

Il est de bon ton, lorsque des décisions contestables sont prises, de d'en faire porter la responsabilité aux institutions de Bretton-Woods. C'est oublier, un peu vite, qu'elles sont placées sous la direction d'un conseil des gouverneurs et d'un conseil d'administration, émanation directe et déléguée des gouvernements des États membres. Il est vrai que la difficulté qu'éprouvent les pays européens, comme les pays en développement, à élaborer une stratégie commune ou convergente forte laisse le champ libre à la logique propre des institutions. Cette vision est souvent légitimée par tous les États qui constatent que la part de leurs entreprises dans les marchés passés par ces institutions dépasse celle de leur contribution financière. Cette considération ne saurait à elle seule tenir lieu de justification à l'acceptation des moyens et des méthodes des deux institutions.

M. Dominique Strauss-Kahn, alors ministre de l'économie et des finances, avait déjà proposé, en septembre 1998, dans le cadre des douze propositions pour une initiative européenne face à l'instabilité financière internationale, de mettre en place un véritable gouvernement politique du FMI, approuvant par vote les orientations stratégiques. Il précisait que le comité intérimaire actuel devait être transformé à cette fin en conseil, comme le prévoient les statuts du FMI, afin de devenir un organe de décision authentique, dont la fréquence de réunions devait être accrue. Le comité intérimaire a effectivement changé de nom, en septembre 1999, pour devenir le comité monétaire et financier international, sans pour autant changer de nature ; il se contente toujours de donner un avis. **Votre Rapporteur engage le Gouvernement à maintenir ses efforts pour poursuivre cette voie jusqu'à transformer le comité monétaire en réel conseil stratégique du Fonds. Un organe de la même nature doit être créé pour la Banque mondiale.**

## **C.- RENFORCER LA TRANSPARENCE DES FLUX FINANCIERS**

Les efforts de transparence entrepris par le Fonds monétaire devraient avantageusement être suivis par la Banque mondiale. Pour chaque institution et pour chacune de leurs filiales devrait être rendu public un tableau par pays qui retrace le montant et l'objet des flux financiers, ainsi que les financements additionnels bilatéraux liés aux opérations menées par le Fonds ou la Banque. Ces tableaux permettraient d'avoir une idée précise non seulement des engagements contractés par chaque pays auprès des institutions financières internationales mais également des engagements bilatéraux qui sont conditionnés par les premiers et ainsi de mesurer l'influence financière réelle de l'action du Fonds et de la Banque dans un pays donné.

Votre Rapporteur souligne également l'intérêt qu'il y aurait à soumettre la comptabilité des institutions financières internationales aux standards internationaux en la matière. L'imposition de normes ne doit pas se faire toujours dans le même sens. De la même manière, assurer l'indépendance de l'évaluation des actions du Fonds et de la Banque permettrait d'améliorer leur « gouvernance ».

## D.– ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'ÉVALUATION

De nombreux observateurs ont souligné la nécessité de soumettre les institutions financières internationales à une évaluation indépendante, susceptible de mettre en perspective de manière objective leurs politiques. Si des progrès ont été faits ces dernières années, aucune des structures créées à ce jour n'est véritablement indépendante. Certaines organisations non gouvernementales proposent de confier au PNUD cette tâche. Si cette proposition n'est pas sans poser de problème, notamment en l'état actuel du droit international, elle a le mérite de soulever le problème de la légitimité des organes d'évaluation. **Votre Rapporteur propose de créer un organe d'évaluation international**, sur le modèle de la Cour des comptes, **susceptible d'exercer le contrôle et l'évaluation des politiques mises en œuvre par le Fonds monétaire et la Banque mondiale**, voire d'autres organisations internationales. Cette Cour internationale d'évaluation et des comptes pourrait être destinataire des comptes des organisations internationales et fonctionner sur saisine des États membres de ces organisations.

## III.– CRÉER UNE POLITIQUE EUROPÉENNE

### A.– AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Aujourd'hui, au sein du Fonds monétaire international, la voix européenne, par construction, ne peut s'exprimer : chaque pays membre de l'Union soit possède un siège permanent d'administrateur – c'est le cas de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni –, soit occupe un siège d'administrateur ou d'administrateur suppléant parce qu'il dispose de la quote-part la plus importante au sein d'une circonscription – c'est le cas de la Belgique, de l'Autriche, de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie, de la Finlande, de la Suède et de l'Irlande. Ces pays font partie de circonscriptions hétérogènes. L'Espagne appartient ainsi à un groupe de pays composé d'États d'Amérique latine ; les Pays-Bas ont un administrateur qui doit porter la voix aussi bien de l'Arménie, que de Chypre, d'Israël ou de l'Ukraine ; l'Irlande parle avec le Canada et la Jamaïque. Dans ces conditions, il est difficile pour l'Europe de définir une position commune et de peser de manière cohérente dans les votes.

Pourtant, le total des votes de chacun des pays membres de l'Union européenne atteint 30,23 % du total au lieu de 17,33 % pour les États-Unis. Si l'on considère l'ensemble des votes accumulés par les circonscriptions dont un pays membre de l'Union est soit administrateur, soit administrateur suppléant et dans laquelle il exerce, par conséquent, une influence notable, ce total atteint 42,15 % des votes (903.247 droits de vote sur 2.142.708).

Quel que soit le mode de comptage retenu, les États de l'Union européenne ont numériquement les moyens de bloquer les décisions les plus importantes, qui, rappelons-le, doivent être prises à la majorité des trois quarts ou à la majorité de quatre-vingt-cinq pour cent.

**POUVOIRS DE VOTE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AU SEIN DU FONDS MONÉTAIRE  
INTERNATIONAL  
(au 1<sup>er</sup> décembre 2000)**

Pays	Circonscription	Vote par pays	Vote par circonscription	Part du pays dans le total (en %)
Allemagne (administrateur)	Allemagne	130.332	130.332	6,08
France (administrateur)	France	107.635	107.635	5,02
Royaume-Uni (administrateur)	Royaume-Uni	107.635	107.635	5,02
Belgique (administrateur)	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	46.302	111.696	2,16
Autriche (administrateur suppléant)	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	18.973	111.696	0,89
Luxembourg	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	3.041	111.696	0,14
Pays-Bas (administrateur)	Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, Israël, République de Macédoine, Moldavie, Pays-Bas, Roumanie, Ukraine	51.874	105.412	2,42
Espagne (administrateur suppléant)	Costa Rica, El Salvador, Espagne, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Venezuela	30.739	92.989	1,43
Italie et Saint-Marin (administrateur)	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Saint-Marin	71.425	90.636	3,33
Grèce (administrateur suppléant)	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Saint-Marin	8.480	90.636	0,40
Portugal	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Saint-Marin	8.924	90.636	0,42
Irlande (administrateur suppléant)	Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Canada, République dominicaine, Grenade, Irlande, Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines	8.634	80.636	0,40
Finlande (administrateur)	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	12.888	76.276	0,60
Suède (administrateur suppléant)	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	24.205	76.276	1,13
Danemark	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	16.678	76.276	0,78
<b>Total Union européenne</b>		<b>647.765</b>	<b>903.247</b>	<b>30,23</b>
Total des droits de vote		2.142.708	2.142.708	100

Source : d'après Fonds monétaire international.

Compte tenu de ces éléments, et parce que l'Europe apporte une autre conception de la politique économique et du développement, il serait souhaitable qu'elle

puisse s'exprimer d'une seule voix. Dans cette optique plusieurs solutions, sont envisageables :

- organiser une **concertation préalable** à chaque réunion du conseil d'administration entre administrateurs européens sur la base de **directives générales** adoptées par le **conseil européen des ministres des finances et par celui des ministres chargés de la coopération** ;
- maintenir les sièges permanents pour l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni et créer une circonscription spéciale pour les autres pays de l'Union européenne qui s'exprimeraient ainsi d'une seule voix et qui totaliseraient 14,1 % des votes ;
- créer un siège commun franco-allemand, qui constituerait, au sein des institutions financières internationales, un aboutissement à la concertation engagée entre les deux pays notamment au sein du Fonds européen de développement ;
- créer un siège commun franco-allemand-britannique, réunissant ainsi les pays européens qui disposent d'ores et déjà d'un siège permanent, ce qui permettrait de disposer d'une minorité de blocage à 17,2 % pour les décisions les plus importantes qui se prennent à la majorité de quatre-vingt-cinq pour cent ;

La première solution paraître être, dans l'état actuel de la construction européenne, celle qui mérite d'être retenue.

## **B.- À LA BANQUE MONDIALE**

La question de l'expression européenne au sein de la Banque mondiale se pose sensiblement dans les mêmes termes qu'au sein du Fonds monétaire. Pris globalement, les États membres de l'Union européenne possèdent un nombre de droits de vote considérable, que ce soit au sein de la BIRD ou de l'AID, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

Au sein du conseil d'administration de la BIRD, les pays de l'Union disposent, séparément, de 25,43 % des votes, soit légèrement plus que les États-Unis qui possèdent 23,72 % des votes. Si l'on calcule ces chiffres par circonscription, les pays européens cumulent 37,34 % des votes si l'on considère qu'ils peuvent disposer d'une influence prépondérante au sein de leur groupe. On relève les mêmes incohérences qu'au sein du conseil d'administration du FMI : l'Espagne vote avec l'Amérique centrale, les Pays-Bas avec l'Arménie et Israël, l'Irlande avec le Canada et la Jamaïque.

**POUVOIRS DE VOTE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AU SEIN DE LA BANQUE INTERNATIONALE POUR  
LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT  
(au 1<sup>er</sup> décembre 2000)**

<b>Pays</b>	<b>Circonscription</b>	<b>Vote par pays</b>	<b>Vote par circonscription</b>	<b>Part du pays dans le total (en %)</b>
Allemagne (administrateur)	Allemagne	72.649	72.649	4,52
France (administrateur)	France	69.647	69.647	4,33
Royaume-Uni (administrateur)	Royaume-Uni	69.647	69.647	4,33
Belgique (administrateur suppléant)	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	29.233	76.720	1,82
Autriche (administrateur)	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	11.313	76.720	0,70
Luxembourg	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	1.902	76.720	0,12
Pays-Bas (administrateur)	Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, Israël, République de Macédoine, Moldavie, Pays-Bas, Roumanie, Ukraine	35.753	72.208	2,22
Espagne (administrateur)	Costa Rica, El Salvador, Espagne, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Venezuela	22.936	68.475	1,49
Italie (administrateur)	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal	45.045	55.093	2,80
Grèce	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal	1.934	55.093	0,12
Portugal (administrateur suppléant)	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal	5.710	55.093	0,35
Irlande	Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Canada, République dominicaine, Grenade, Guyana, Irlande, Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines	5.521	62.217	0,34
Finlande (administrateur)	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	8.810	54.039	0,55
Suède (administrateur suppléant)	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	15.224	54.039	0,95
Danemark	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	13.701	54.039	0,85
<b>Total Union européenne</b>		<b>409.025</b>	<b>600.695</b>	<b>25,43</b>
Total des droits de vote		1.608.693	1.608.693	100

Source : d'après Banque mondiale.

Les mêmes questions se posent au sein de l'AID. Les circonscriptions y sont organisées de la même manière qu'au sein de la BIRD. Les Quinze, pris séparément, y bénéficient de 27,51 % des droits de vote. Compris au sein de leur circonscription, ils accumulent 38,75 % des voix. Les États-Unis disposent de 14,9 % des votes au sein du conseil d'administration de l'Association.

**POUVOIRS DE VOTE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AU SEIN DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE  
DE DÉVELOPPEMENT  
(au 1<sup>er</sup> décembre 2000)**

Pays	Circonscription	Vote par pays	Vote par circonscription	Part du pays dans le total (en %)
Allemagne (administrateur)	Allemagne	849.561	849.561	6,94
France (administrateur)	France	518.090	518.090	4,23
Royaume-Uni (administrateur)	Royaume-Uni	518.090	602.630	4,92
Belgique (administrateur suppléant)	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	138.249	522.649	1,12
Autriche (administrateur)	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	82.610	522.649	0,67
Luxembourg	Autriche, Biélorussie, Belgique, Hongrie, Kazakhstan, Luxembourg, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Turquie	31.350	522.649	0,25
Pays-Bas (administrateur)	Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, Israël, République de Macédoine, Moldavie, Pays-Bas, Roumanie, Ukraine	267.021	440.131	2,17
Espagne (administrateur)	Costa Rica, El Salvador, Espagne, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Venezuela	63.889	252.488	0,52
Italie (administrateur)	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal	355.274	465.078	2,89
Grèce	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal	52.928	465.078	0,43
Portugal (administrateur suppléant)	Albanie, Grèce, Italie, Malte, Portugal	30.787	465.078	0,25
Irlande	Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Canada, République dominicaine, Grenade, Guyana, Irlande, Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines	33.266	519.218	0,27
Finlande (administrateur)	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	76.725	596.791	0,62
Suède (administrateur suppléant)	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	243.108	596.791	1,98
Danemark	Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède	123.691	596.791	1,01
<b>Total Union européenne</b>		<b>3.384.639</b>	<b>4.766.636</b>	<b>27,51</b>
Total des droits de vote		12.301.304	12.301.304	100

Source : d'après Banque mondiale

De la même manière qu'au sein du Fonds monétaire, il apparaît souhaitable de définir une politique européenne unique au sein de la Banque mondiale, dans ses deux

composantes, la BIRD d'une part et l'AID d'autre part. Pour ce faire, les mêmes solutions que celles préconisées pour la réorganisation de la position européenne dans le conseil d'administration du Fonds peuvent être envisagées pour la Banque mondiale. Les enjeux apparaissent d'autant plus importants que les politiques mises en œuvre par cette dernière tendent à dominer les actions de développement.

Il apparaît ainsi déterminant de pouvoir définir ce que les pays de l'Union entendent par «gouvernance». Ils doivent éviter que ce concept ne serve à assimiler les modes de gouvernement à des méthodes de gestion tournées uniquement vers l'institution du marché sans considération de justice sociale. De la même façon, ils doivent pouvoir définir une position commune sur la notion de conditionnalité, sous peine de se voir imposer, pour leurs actions communes ou bilatérales, des conceptions définies par les services de la Banque mondiale qui sont souvent placés en situation d'arbitrage.

Aujourd'hui, un progrès très important consisterait à organiser la **une coordination systématique européenne** sur le modèle de ce qui a pu se faire au sein du **conseil monétaire et financier international** du Fonds monétaire ou lors de la douzième **reconstitution des fonds de l'Association internationale de développement**. Le conseil ECOFIN pour le FMI et le conseil des ministres chargés de la coopération pour la Banque mondiale pourraient fixer des cadres qui serviraient aux États membres pour l'élaboration de leurs instructions à leurs administrateurs. La Banque mondiale elle-même, à travers la voix de son vice-président pour l'Europe, M. Jean-Claude Rischard, auditionné par votre Rapporteur au sein du Haut Conseil de la coopération internationale, dit avoir besoin de l'Europe.

Cette coordination européenne doit également se faire entre parlements nationaux, et la France, à la veille de laisser la présidence de l'Union, pourrait jouer dans ce processus un rôle non négligeable.

## CHAPITRE II

### LA POLITIQUE FRANÇAISE À L'ÉGARD DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

#### I.- PERFECTIONNER LE PROCESSUS DE DÉTERMINATION DE LA POSITION FRANÇAISE

#### A.- METTRE FIN AU MONOPOLE DU MINISTÈRE DES FINANCES SUR LA POLITIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Il n'est pas normal que l'administrateur de la France au Fonds monétaire et à la Banque mondiale ne rende compte de manière systématique qu'à la direction du Trésor.

La Banque mondiale étant appelée à concentrer son action sur le développement, l'orientation et le contrôle de son activité méritent d'être confiés à des spécialistes de ce domaine. Il n'est pas certain que ce dernier soit précisément dans le cœur de métier de la direction du Trésor du ministère de l'économie. En conséquence, votre

Rapporteur juge nécessaire de **confier la tutelle principale de l'administrateur** français auprès de la **Banque mondiale au ministère des affaires étrangères**, qui a intégré, depuis janvier 1999, les services de la coopération. Il est le seul à disposer d'un personnel spécialisé dans les projets et programmes de développement. Cette mise en cohérence implique de **nommer un deuxième administrateur**, comme le pratiquent de nombreux pays, et, donc, de mettre fin au cumul actuel entre les deux postes d'administrateur auprès du Fonds et auprès de la Banque. Les statuts de cette dernière, dans leur article V, précisent d'ailleurs que les membres du conseil d'administration doivent impérativement exercer leur mandat à temps plein au siège de la Banque. La mesure que votre Rapporteur propose permettrait ainsi de mettre la pratique française en conformité avec les textes.

## **B.- CRÉER UNE VÉRITABLE CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE**

Aujourd'hui, le Trésor ne consulte le ministère des affaires étrangères que dans les situations sensibles, dans le cas d'un pays en guerre ou d'un État politiquement sensible par exemple. Hors de ce contexte, aucune concertation institutionnelle n'est organisée pour définir de manière stratégique la position française au sein des institutions financières internationales.

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, présidé par le Premier ministre et composé des douze ministres les plus directement concernés par le développement est devenu l'instance de coordination de la nouvelle politique de coopération. Mais il est essentiellement chargé de déterminer la zone de solidarité prioritaire, de fixer les objectifs et les modalités de la politique de coopération et d'évaluer sa réalisation. Il ne s'est réuni que deux fois depuis sa création, la première fois en janvier 1999 et la seconde en juin 2000. Il ne dispose pas de secrétariat propre. Il paraît difficile dans ces conditions d'en faire l'instance de coordination interministérielle dont la politique française au sein de la Banque mondiale et du Fonds monétaire a besoin. *De facto*, celle-ci s'élabore essentiellement dans le cadre d'un échange d'informations entre la direction du Trésor et notre administrateur à Washington.

Pour remplir sa mission, le CICID devrait se réunir tous les trimestres et disposer de moyens administratifs propres. Alors, mais alors seulement, il pourrait jouer son rôle de coordination y compris pour définir et suivre la politique française au sein des institutions financières internationales.

## **C.- ASSOCIER DES PARTENAIRES EXTÉRIEURS**

Des groupes de travail mixtes entre l'administration, représentée par le Trésor et la direction générale de la coopération internationale et du développement, le Parlement et les associations pourraient être mis régulièrement en place sur des sujets qui font l'objet de réflexions au sein des institutions financières internationales, tels que l'amélioration de la représentativité des États membres au sein des conseils d'administration ou encore la mise en place de mécanismes d'évaluation indépendants. **Le Haut Conseil de la coopération internationale pourrait être le lieu idoine pour ces rencontres.**

## II.- ENRICHIR LE RAPPORT DU GOUVERNEMENT

### A.- AFFINER LES INFORMATIONS FOURNIES

Le rapport, à l'avenir, devra fournir des éléments précis sur le revenu net dégagé par chaque institution, sur l'évolution et le financement de leur **budget de fonctionnement**. L'accent devra être mis, notamment, sur les variations des effectifs et des dépenses de personnel. Cette analyse devra intégrer les personnels non titulaires.

Comme le prévoit la lettre de l'article 44 de la loi de finances pour 1998, le rapport mériterait également d'être complété par une série de **tableaux financiers**, qui récapituleraient l'**ensemble des flux** financiers entre chaque institution et la France. Ces données doivent intégrer les mouvements opérés avec le budget de l'État, mais également les mouvements faisant intervenir la Banque de France et l'Agence française de développement (AFD). Le Parlement doit pouvoir être éclairé sur celles des relations financières entre l'État et l'AFD qui trouvent leur origine dans une intervention en faveur de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire, par le biais des **fonds fiduciaires** en particulier. En effet, ces derniers apparaissent comme un autre moyen de faire de l'action bilatérale sans obtenir les mêmes retombées politiques que dans le cas d'une aide bilatérale classique. Dans ce cas, ce sont les institutions de Bretton-Woods qui tirent l'essentiel du bénéfice des opérations ainsi financées.

Les parlementaires devront pouvoir être informés de manière précise de l'état d'avancement de l'**initiative en faveur des pays pauvres très endettés**, dont la gestion a été confiée pour partie au Fonds monétaire et à la Banque mondiale. Devront être présentés, notamment, l'état d'avancement de l'initiative dans chaque pays, la liste des projets financés grâce à cette initiative, ainsi que l'implication de la France dans chaque pays. Les interventions de cette dernière devront être décrites avec précision : modalité d'intervention, montants financiers accompagnés de leur inscription budgétaire, nature des projets financés, degré d'intervention des partenaires locaux dans la définition des programmes, *etc.*

### B.- DÉGAGER DE MANIÈRE PLUS CLAIRE LA POSITION FRANÇAISE

Il faut parvenir à bien expliciter la différence entre les positions de la France et la décision finale des conseils d'administration de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire qui résulte en général d'un consensus. Sur le modèle des informations fournies par le Trésor australien dans ses rapports annuels au Parlement sur ces institutions, votre Rapporteur souhaite que des tableaux retraçant pour chaque projet examiné par les administrateurs de chaque institution : l'objet du projet, les modes de financement, la décision finale et la position française.

### C.- INSTITUER UNE CO-RESPONSABILITÉ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES-MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

Il est indispensable que le ministère des affaires étrangères soit associé à la rédaction du rapport. Lui seul est susceptible de déterminer de manière précise quelle

stratégie de développement la France doit conduire au sein des institutions financières internationales.

Pour que le Parlement puisse se saisir dans les meilleures conditions du rapport présenté par le **Gouvernement**, il serait utile que ce dernier **respecte le délai fixé par le texte de l'article 44** de la loi de finances rectificative pour 1998 en remettant le rapport, non pas au milieu ou à la fin de l'été, mais avant le 30 juin, ce qui permet de suivre dans un délai relativement court la remise des rapports annuels du Fonds monétaire et de la Banque mondiale, dont les exercices annuels s'étendent du 1<sup>er</sup> juin de l'année (n-1) au 30 avril de l'année (n).

### **III.- RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE**

Le travail de veille et de propositions accompli par les organisations non gouvernementales s'avère indispensable. Il ne saurait suffire et le Parlement, véritable siège de la légitimité démocratique, ne peut fuir ses responsabilités. La capacité de la France à influencer la politique et la réforme des institutions financières internationales sera d'autant plus forte qu'elle s'appuiera non seulement sur les positions prises par la « société civile », mais également sur la représentation nationale.

#### **A.- ORGANISER UNE CONCERTATION ENTRE PARLEMENTS EUROPÉENS**

Votre Rapporteur vous propose d'organiser, de manière régulière, selon un rythme annuel par exemple, une réunion de parlementaires des pays membres de l'Union et du Parlement européen s'intéressant à la question afin de mettre en commun les expériences de leur parlement dans le contrôle des institutions financières internationales et de créer un véritable réseau d'échanges d'informations. Ce n'est que dans cette dimension que peut naître une véritable vision européenne du développement. La dernière recommandation adoptée à l'unanimité des membres de l'Union interparlementaire, lors de sa dernière assemblée générale qui s'est tenue à Djakarta du 16 au 21 octobre derniers, tendant à appeler la création d'un mécanisme de régulation des mouvements de capitaux à court terme, montre que l'initiative parlementaire, mieux que des conseils internationaux, peut favorablement et de manière légitime répondre aux interrogations des opinions publiques et aux besoins réels des populations.

## B.- AUDITIONNER L'ADMINISTRATEUR AUPRÈS DU FONDS MONÉTAIRE ET DE LA BANQUE MONDIALE

La remise en rapport du Gouvernement, en juin de chaque année, pourrait constituer l'occasion, à l'exemple de ce qui fait aux États-Unis ou en Australie, pour la commission des Finances, qui pourrait organiser une réunion commune avec celle des Affaires étrangères, d'**auditionner l'administrateur** français à Washington.

Pour renforcer ce contrôle, comme cela se pratique en Allemagne et au Royaume-Uni, une **délégation de parlementaires** pourrait accompagner les membres du Gouvernement qui assistent **aux réunions annuelles** de la Banque et du Fonds monétaire.

## C.- CRÉER UNE DÉLÉGATION AUX INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Le Parlement a les moyens juridiques de contrôler la politique française menée à l'égard du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Par exemple, le rapporteur spécial des crédits des services financiers et celui des charges communes pourraient organiser des contrôles sur pièces et sur place à la direction du Trésor pour déterminer quel usage il est fait des crédits destinés à financer, par exemple, les fonds fiduciaires gérés par le Fonds monétaire. Il reste que ces moyens ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.

La mondialisation est devenue un *topos*. Nos collègues Béatrice Marre et Jean-Claude Lefort ont suffisamment analysé ses manifestations et ses enjeux <sup>(121)</sup>. Dans ce processus, les institutions financières internationales, qu'il s'agisse du Fonds monétaire, du groupe de la Banque mondiale ou des banques régionales de développement, jouent un rôle croissant. C'est pourquoi il apparaît nécessaire que notre Assemblée puisse se doter des moyens de suivre leurs activités. Votre Rapporteur propose donc de définir des positions précises et de créer, sur le modèle de la délégation à l'Union européenne, une **délégation aux institutions financières internationales** dont il conviendrait d'étendre la compétence aux activités de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), au Forum de stabilité financière (FSF) et du Groupe des Sept (G 7) dans son volet financier.

Cette délégation pourrait, notamment, recevoir l'ensemble des documents préparatoires aux réunions du conseil d'administration de la Banque mondiale et du Fonds monétaire et donner son avis au Gouvernement sur les projets examinés.

---

(121) Mme Béatrice Marre et M. Jean-Claude Lefort, rapports précités.

## CONCLUSION

Le rapport du Gouvernement au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale permet l'ouverture d'un vrai débat sur le rôle des institutions financières internationales dans le contexte de la fin de la guerre froide, de la mondialisation des économies et de la domination américaine sur le reste du monde. Le présent rapport prolonge, analyse et critique les développements élaborés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a pour principale ambition de faire entendre la voix de l'Assemblée Nationale sur un dossier institutionnel et politique très important pour l'équilibre du monde et pour son devenir.

Nous en sommes encore largement au niveau des constats, des interrogations et des incertitudes. Avec les Nations Unies, nous observons que l'écart se creuse entre les pays riches et les pays pauvres en dépit d'une augmentation générale des niveaux de vie. Si nous applaudissons les déclarations de guerre à la pauvreté, nous ne pouvons nous satisfaire de politiques limitées aux bonnes intentions. Nous avons tenté au fil des pages de comprendre les contradictions entre l'énoncé de principes et la réalité des politiques.

La responsabilité de la France est grande. En sa qualité de quatrième pourvoyeur de fonds aux institutions de Bretton-Woods et d'acteur majeur de la politique européenne, elle peut jouer un rôle central dans la conception et la mise en œuvre du développement. Son histoire la prédispose à comprendre les problèmes du Tiers Monde, notamment sur le continent africain. Elle possède une culture et une tradition de coopération qui ne se limitent pas à une approche financière. Elle doit plus faire entendre sa petite musique qui répond mieux que la grosse caisse du monde anglo-saxon aux attentes et aux besoins des 3 milliards de pauvres.

Elle peut jouer un rôle de catalyseur de tous les acteurs du développement et en particulier de la multitude des organisations non gouvernementales et des associations de toute nature. Le très grand nombre de jumelages et coopérations initiés par les collectivités territoriales françaises, notamment en Afrique, montre que le slogan « la Corrèze plutôt que le Zambèze » est loin d'être repris par tous. La jeunesse, en particulier, trouve dans la solidarité avec le Tiers Monde un idéal qui la motive et que nous aurions grand tort de sous-estimer.

La France doit contribuer à organiser et à porter la voix de l'Europe. Au silence ou à la cacophonie doit se substituer une polyphonie aussi harmonieuse que possible. Cette ambition n'est concevable que si elle est devenue un enjeu majeur de notre politique extérieure et si elle est admise comme un élément du débat national. Alors, toutes les compétences dans les administrations, les universités, la recherche et dans la société pourront être mobilisées.

C'est une affaire de volonté politique.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 13 décembre 2000, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'examen du rapport d'information sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

Après l'examen de votre Rapporteur, **M. Michel Bouvard, Président**, a demandé au Rapporteur si des concertations européennes sur cette question avaient d'ores et déjà été organisées. Le FMI ou la Banque mondiale peuvent avoir des positions différentes de celles prises par la France sur certaines questions comme celle du fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui pose le problème de l'attitude de nos représentants au sein des IFI. Où les contributions françaises aux IFI sont-elles imputées dans le budget ? À quelle occasion peuvent-elles faire l'objet d'une discussion parlementaire approfondie ?

**Mme Béatrice Marre** a précisé qu'en Argentine, le plan du FMI avait été intitulé « blindage financier », ce qui est significatif de l'application, une fois de plus, des recettes utilisées par le passé, alors même que l'objectif de la stabilité monétaire, qui était au cœur des missions du FMI, était acquis compte tenu de l'arrimage de la monnaie argentine au dollar. L'Argentine a remercié la France d'avoir soutenu la décision de lui octroyer 23 milliards de dollars de tirages supplémentaires. Obtenir une position commune apparaît difficile, les intérêts des pays pouvant être divergents, eu égard notamment au degré d'engagement des entreprises de chacun d'entre eux dans les programmes ordonnés par les IFI. Dans tous les pays, les différents ministères ont tendance à faire entendre leur propre voix. Il convient de rompre avec les conclusions de la commission « Metzler », qui a fait une critique radicale du fonctionnement du Fonds monétaire, sans pour autant fournir de solutions satisfaisantes. Si des critiques internes ont surgi, portées notamment par l'économiste Joseph Stiglitz, elles n'ont pas eu d'influence réelle sur les politiques pratiquées.

La question du rôle de l'Union européenne a été posée à plusieurs reprises au Gouvernement et à la Banque de France, qui ont souligné les risques liés à la réforme du système d'élection des administrateurs qui pourrait remettre en cause le niveau total des droits de vote dont disposent les Quinze. Tant qu'une position commune n'est pas dégagée, l'Europe ne pourra pas rééquilibrer les axes centraux des politiques de ces organisations, très largement dominées par les économistes américains. Il faut rappeler que les accords de Bretton-Woods prévoyaient la création d'une organisation internationale du commerce, qui aurait pu rééquilibrer l'action des deux autres organisations, mais que les États-Unis ont refusé sa mise en place, tandis que le volet économique des Nations Unies a été progressivement vidé de sa substance. Il faut transformer le CMFI en véritable instance politique et organiser un lien avec le Conseil économique et social des Nations Unies. Dans la logique de la résolution présentée récemment par M. Jean-Claude Lefort, il faut défendre vigoureusement le projet de création d'une délégation parlementaire aux institutions financières et économiques internationales. Enfin, il apparaît nécessaire de renforcer les contributions volontaires au budget ordinaire des agences spécialisées des Nations Unies.

En réponse aux intervenants,  **votre Rapporteur** a indiqué qu'une coordination européenne avait été organisée de manière occasionnelle, en particulier sur les

centres *off-shore*, mais qu'il convenait de la systématiser sans qu'il soit besoin, à cette heure, d'aller jusqu'à la création d'une « chaise commune ». La concertation des représentants des Quinze à Washington ne saurait suffire. En 1998, pour la première fois depuis la Libération, à l'occasion de la onzième révision générale des quotes-parts du FMI, l'augmentation de la quote-part de la France a fait l'objet d'une discussion substantielle. Les crédits destinés aux IFI sont inscrits principalement, d'une part, sur la section de l'économie, des finances et de l'industrie, et d'autre part, sur un compte spécial du Trésor. L'augmentation des crédits demandée dans les projets de loi de finances rectificative destinés à financer l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, pourrait constituer l'occasion de débattre de la politique des IFI. Pour la première fois, le rapport général l'a évoqué.

L'intérêt des entreprises est souvent avancé pour justifier telle ou telle position prise par les administrateurs ; c'est le fondement même du soutien des États-Unis aux institutions financières internationales, ce qui n'est guère compatible avec la lutte contre la pauvreté. Le taux de retour des entreprises françaises est positif dans les actions des Nations Unies. Il faut donc, en partie pour cette raison, insister sur la nécessité de soutenir les budgets ordinaires des agences spécialisées et en particulier du PNUD, budgets financés par des contributions volontaires. Accorder le monopole de l'aide au développement à la Banque mondiale au détriment de ces agences constituerait une erreur.

**M. Michel Bouvard, président**, a indiqué qu'il convenait non seulement d'approuver la publication du rapport mais surtout de recommander avec force que les propositions qu'il contient soient suivies d'effets.

Puis la Commission a *autorisé*, conformément à l'article 145 du Règlement, la publication du rapport sur l'activité et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

## RÉSUMÉ EN ALLEMAND

### **DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG**

*Der Abgeordnete der französischen Nationalversammlung und Vizepräsident des Finanzausschusses Yves Tavernier hat einen Informationsbericht zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank vorgelegt, der die Tätigkeit beider Organisationen untersucht und Reformanregungen formuliert. Grundlage sind zahlreiche Anhörungen leitender Mitarbeiter aus IWF und Weltbank, aus dem französischen Finanzministerium, von Mitgliedern des Hohen Rates der Internationalen Zusammenarbeit, aber auch von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen. Impulsgeber für die Erstellung dieses Parlamentsberichtes ist eine Gesetzesbestimmung aus dem Jahr 1998. Sie verpflichtet die Regierung, einmal jährlich über die Tätigkeit beider internationaler Organisationen aus französischer Sicht zu berichten, was zuletzt Ende August 2000 geschah. Am 13. Dezember 2000 hat der Finanzausschuß der Assemblée nationale der Veröffentlichung des Berichts von Yves Tavernier und seinen zwanzig Handlungsempfehlungen zugestimmt<sup>(122)</sup>. Der Standpunkt des Berichterstatters ist nachfolgend zusammengefaßt :*

### **INTERNATIONALER WÄHRUNGSFONDS UND WELTBANK**

#### **AUF DEM WEG ZU EINER NACHT DES 4. AUGUST<sup>(123)</sup>**

Seattle, Washington, Prag, Nizza : die Zivilgesellschaft demonstriert gegen negative Folgen der Globalisierung. Auch die Parlamente interessieren sich zunehmend für die politischen Rahmenbedingungen einer stabilen internationalen Finanzarchitektur und einer wirksamen Armutsbekämpfung. Das Ziel ist ehrgeizig gesteckt : Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen Anfang September 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die geradezu revolutionäre Ankündigung, bis zum Jahr 2015 die Zahl der Armen auf der Welt auf die Hälfte zu reduzieren. Heute müssen drei Milliarden Menschen mit weniger als dem Gegenwert von zwei Dollar täglich leben, eine Milliarde Menschen gar mit der Hälfte dieser Summe.

---

(122) Der Bericht ist im Internet verfügbar: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

(123) Kurz nach Ausbruch der französischen Revolution beschloß die Nationalversammlung am 4. August 1789 die Abschaffung der Feudalabgaben, des Zehnten, sowie der Privilegien der Zünfte und Provinzen.

Die Verringerung dieser Armut haben sich seit einigen Jahren auch zwei wenig transparente, noch dazu parlamentarischer Kontrolle weitgehend entzogene Einrichtungen zum Handlungsziel erklärt : der Internationale Währungsfonds und die Weltbank.

Der finanzielle Einsatz Frankreichs in beiden Organisationen ist groß : Seine Quote beim Internationalen Währungsfonds beläuft sich auf einen Wert von beinahe 100 Milliarden Francs, die französische Republik hält zudem im Wert von rund 60 Milliarden Francs Anteile am Kapital der Weltbank. Damit steht damit auf der Liste der Aktionäre jeweils an vierter Stelle.

Der IWF hat die Aufgabe, die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu sichern und die Grundlagen für dauerhaften wirtschaftlichen Aufschwung seiner Mitgliedsstaaten zu legen. Die Weltbank sollte bei der wirtschaftlichen Entwicklung helfen, private Auslandsinvestitionen und den internationalen Handelsaustausch fördern. Seit Ende des Kalten Krieges haben sich beide Institutionen neu ausgerichtet. Jetzt sind Modell und Maßstab einer *good governance*, Wohlfahrt durch Liberalisierung der Märkte, durch Einschränkung des Staatssektors, durch Reduzierung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungs- und Bildungssysteme und im Wege weitgehender Privatisierungen staatlicher Wirtschaftsunternehmen zu schaffen. Der IWF kritisiert in seinem Bericht 1999, seiner neoliberalen Logik konsequent folgend, die Politik der französischen Regierung. Frankreich muß sich aber – im Gegensatz zu vielen anderen Mitgliedsstaaten der Bretton-Woods-Organisationen – dieser Kritik erfreulicherweise nicht beugen.

Die Bestandsaufnahme zeigt, daß Maßnahmen beider internationaler Finanzinstitutionen oft das Gegenteil dessen zur Folge hatten, was sie bezwecken sollten. So hat insbesondere die Finanzkrise in Asien offenbart, daß selbst Länder wie Südkorea, trotz einer *good governance* in Schwierigkeiten geraten können, und auch die Interventionen der Bretton-Woods-Organisationen schnell an ihre Grenzen gerät. Internationaler Währungsfonds und Weltbank müssen sich der Einsicht stellen, daß Wachstum alleine keine Garantie für Fortschritt und die Globalisierung nicht per se eine Chance der Menschheit sind.

Die beiden Washingtoner Finanzinstitute müssen auch in Zukunft allen Mitgliedsländern zur Verfügung stehen und dürfen ihre Aktivitäten nicht auf die Schwellen- oder aufstrebenden Länder reduzieren ; dabei sollte sich insbesondere die Weltbank wieder stärker auf eine wirklich spürbare Armutsbekämpfung konzentrieren. Überdies sollten beide ihre Aufgaben wahrnehmen, ohne einen Neoliberalismus zu predigen oder ein politisches Mikromanagement zu betreiben, das zu oft die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der kreditnehmenden Länder verkennt. Zu stark bestimmen heute makroökonomische und finanztechnische Parameter das Handeln von IWF und Weltbank.

Internationaler Währungsfonds und Weltbank sollten auch keinen Versuch unternehmen, Einrichtungen der Vereinten Nationen wie UNICEF oder UNDP zu verdrängen, in denen sich die armen Länder das notwendige Gehör verschaffen können.

In Frankreich ist es das Finanzministerium, das auf dem Parkett der internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen handelt. In Zukunft sollte der Sachverstand des französischen Außenministeriums einbezogen werden. Und es sollten, anders als es heute der Fall ist, die Funktionen des von Frankreich gestellten

Exekutivdirektors bei Währungsfonds und Weltbank getrennt und für das Leitungsgremium der Weltbank zusätzlich ein dem Außenministerium unterstellter Exekutivdirektor ernannt werden.

Auch auf europäischer Ebene gibt es Handlungsbedarf. Die fünfzehn Staaten der Europäischen Union verfügen zusammen über mehr als ein Viertel des Kapitals der Weltbank und über ein Drittel der Quoten des Internationalen Währungsfonds. Sie haben es in der Hand, das Tagesgeschäft wie auch die strategische Ausrichtung beider Einrichtungen zu bestimmen. Es ist dringend notwendig, die politischen Positionen der europäischen Partner in Zukunft wirksamer zu koordinieren. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der Europäischen Union ECOFIN wäre das geeignete Gremium.

Um die parlamentarische Kontrolle zu verbessern, sollte sich, ähnlich dem Vorbild des amerikanischen Kongresses, ein Unterausschuß konstituieren, der das Handeln der Bretton-Woods-Einrichtungen, aber auch der Welthandelsorganisation und der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, insbesondere soweit es Frankreich betrifft, kontrolliert.

## **Zwanzig Forderungen :**

### **I. Die Aufgaben des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank begrenzen**

1. den IWF auf seine Finanzierungsaufgabe und die Weltbank auf ihren Auftrag der finanziellen Absicherung der Entwicklungszusammenarbeit begrenzen ;
2. die Idee verhindern, die Weltbank in eine all- und besserwissende *Knowledge Bank* umzuformen ;
3. in Erinnerung rufen, daß die Vorstellungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank nur Modelle der Entwicklungszusammenarbeit unter vielen sind ;
4. dem „Washington consensus“, Grundlage und Leitlinie einer stark neoliberal ausgerichteten Politik der Bretton-Woods-Institutionen, eine Absage erteilen ;
5. die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds allen internationalen Rechtsregeln unterwerfen, insbesondere im Bereich des Sozialrechts ;
6. die latente Bedrohung des Systems der Vereinten Nationen durch die Weltbank beenden und für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Bretton-Woods-Institutionen sorgen ;
7. die Abstimmung zwischen der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken verbessern ;
8. die freiwilligen Beiträge für die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen erhöhen und so garantieren, daß sie die bevorzugten Ansprechpartner der armen Länder bleiben.

### **II.– Das Handeln der Bretton-Woods-Institutionen demokratisieren**

9. die Mitgliedsländer, die nicht durch eigene Exekutivdirektoren vertreten sind, in kohärenteren Gruppen zusammenfassen und die Rechte der armen Länder stärken ;
10. den Internationalen Währungs- und Finanzausschuß zu einer wirklichen Instanz politischer Entscheidungen umformen ;
11. die Transparenz der Kapitalströme zwischen den internationalen Finanzinstitutionen und den Mitgliedsländern erhöhen und von Weltbank und Internationalem Währungsfonds einer Buchführung nach anerkannten internationalen Standards verlangen ;
12. einen internationalen Evaluierungs- und Rechnungshof gründen.

### **III.– Eine gemeinschaftliche europäische Politik begründen**

13. eine systematische Koordinierung der europäischen Position sicherstellen ;

14. die Bindungen zwischen den europäischen Parlamenten in Fragen der internationalen Finanzstruktur stärken ;

#### **IV.– Eine bessere Abstimmung der französischen Politik sicherstellen**

15. das Politikmonopol des französischen Finanzministeriums beenden, indem der französische Exekutivdirektor auch dem Außenministerium Rechenschaft ablegen muß und ein zweiter, dem Außenministerium unterstellter Exekutivdirektor für die Weltbank ernannt wird ;
16. eine wirkliche interministerielle Konzertierung durch eine intensiviertere Arbeit des (dem Premierminister zuarbeitenden) Interministeriellen Ausschusses für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung verwirklichen ;
17. die Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen in die Definition des französischen Standpunktes einbeziehen.

#### **V.– Die parlamentarische Kontrolle stärken**

18. den jährlichen Regierungsbericht zu den internationalen Finanzinstitutionen qualitativ verbessern ;
19. die französischen Exekutivdirektoren bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds offiziell im Parlament befragen ;
20. einen besonderen Ausschuß „internationale Wirtschafts- und Finanzorganisationen“ konstituieren, um die Tätigkeit des IWF und der Weltbank, aber auch der OECD, der Welthandelsorganisation, des Stabilitätsforums und der G7 verfolgen zu können.

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE**

## **RÉSUMÉ EN ANGLAIS**

### ***REPORT SUMMARY***

In Seattle, Washington, Prague and Nice, members of civil society have seized on the globalisation issue and its uncontrolled effects, whereas until now parliaments have taken little interest in it.

The French parliament has begun to examine these problems only recently. Today, for the first time, its concerns are focused specifically on the IMF and the World Bank, opaque institutions traditionally outside democratic control. The financial stakes are considerable: France's IMF membership quota amounts to more than 100 billion francs. In addition, our country owns over 60 billion francs worth of the capital of the World Bank, making it the fourth largest shareholder of the two institutions.

The French parliament's standing finance committee has appointed Yves Tavernier, rapporteur for the foreign affairs budget and chairman of the bilateral-multilateral commission of the High Council for International Co-operation, to submit proposals to it.

The rapporteur holds the view that the Bretton Woods institutions must concern themselves with all countries, particularly emerging and poor countries. However, this does not mean that such international financial institutions should concern themselves with all issues. More specifically, they do not have any authority to take the place of the specialised agencies of the United Nations within which the poor countries can make themselves heard. Furthermore, France must increase the financial support it provides these agencies.

Moreover, at a time when official development aid is constantly falling, the rapporteur has his doubts about the commitment made by all the heads of state and government at their Millennium Summit Meeting in New York last September to "abolish" half of the planet's poor by the year 2015.

French policy in this field is set almost exclusively by the Treasury. The formulation of development aid policy should no longer follow purely financial criteria. The ministry of foreign affairs should therefore be more actively involved in setting the French position within international financial institutions, which is not the case today. Two different people should occupy the posts of IMF executive director and World Bank executive director, currently occupied by a single official appointed by the ministry of finance. And authority over the post of executive director of the World Bank should be handed over to the French foreign ministry.

Collectively, the group of fifteen member-states of the European Union own more than a quarter of the capital of the World Bank, and their combined IMF membership quotas account for over a third of the total. They therefore have the capacity to exercise a decisive influence on the policies of these institutions. Consequently, the rapporteur stresses the need for systematically co-ordinating the positions defended by the European executive directors of these institutions.

In order to strengthen parliamentary control, the rapporteur invites the government to expand the annual report it has to submit to parliament under a practice established in 1999. He also proposes that a parliamentary delegation for international economic and financial institutions (IMF, World Bank, OECD, WTO, *etc.*) should be responsible for the permanent monitoring of such bodies, modelled on the system that exists in the US Congress.

## **PROPOSALS**

### **I.– LIMITING THE SCOPE OF THE MISSIONS OF THE IMF AND THE WORLD BANK**

- 1.– The activities of the IMF should be refocused on its financial missions and those of the World Bank on financial support for development aid.
- 2.– The idea of transforming the World Bank into a Knowledge Bank should be opposed.
- 3.– France should firmly remind all concerned that the policies of the International Monetary Fund and the World Bank are not the only models for development.
- 4.– A clear break should be made with the neo-liberal consensus in Washington.
- 5.– The World Bank and the IMF should be made subject to international law, particularly with regard to social matters.
- 6.– The threat from the World Bank to the United Nations system should be ended, and balanced co-operation between the Bretton Woods institutions should be guaranteed.
- 7.– Better linkages should be established between the actions of the World Bank and those of regional banks.
- 8.– The voluntary contributions to the budgets of specialised agencies of the United Nations should be increased, thereby guaranteeing that they remain the preferred partners of the poor countries.

### **II.– Democratising the functioning of the Bretton Woods institutions**

- 9.– The representativeness of Bretton Woods institutions should be improved, by reorganising constituencies to form more coherent country groups and to increase the weight of developing countries.
- 10.– The international monetary and finance committee, made up of delegates of member countries, should be turned into a proper policy-making body governing the international financial institutions.
- 11.– The transparency of the flow of funds between international financial institutions and member countries should be enhanced, and the accounting procedures of the former should be made subject to international standards
- 12.– An International Audit Office should be set up to audit the accounts of international financial institutions.

### **III.– CO-ORDINATING EUROPE'S POSITIONS WITH REGARD TO INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS**

- 13.– European positions within international financial institutions should be more systematically co-ordinated.

14.– Links between European parliaments should be strengthened in these matters.

**IV.– IMPROVING THE PROCESS FOR DETERMINING  
THE FRENCH POSITION**

15.– THE TREASURY'S MONOPOLY SHOULD BE ENDED: THE FRENCH EXECUTIVE DIRECTORS SHOULD BE ACCOUNTABLE, NOT ONLY TO THE TREASURY, BUT ALSO TO THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS; A SEPARATE EXECUTIVE DIRECTOR TO THE WORLD BANK SHOULD BE APPOINTED, PLACED PRIMARILY UNDER THE AUTHORITY OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS.

16.– GENUINE INTER-DEPARTMENTAL OR INTER-MINISTERIAL COLLABORATION SHOULD BE FOSTERED BY GIVING A NEW IMPETUS TO THE INTER-DEPARTMENTAL COMMITTEE FOR INTERNATIONAL CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

17.– External partners should be involved in defining the French position, particularly representatives of civil society.

**V.– REINFORCING PARLIAMENTARY CONTROL**

18.– THE QUALITY OF THE GOVERNMENT'S ANNUAL REPORT TO PARLIAMENT ON THE ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS SHOULD BE IMPROVED.

19.– Parliamentary hearings of executive directors of the International Monetary Fund and the World Bank should be instituted.

20.– A parliamentary delegation for international economic and financial institutions should be established, with the authority to monitor the actions of the IMF and World Bank, but also of the OECD, the WTO, the Forum for financial stability and the G 7.

# **ANNEXES**

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION.**

## LISTE DES ANNEXES

I	Liste des personnes auditionnées.....	page	277
II	Contribution du Haut Conseil de la coopération internationale au débat parlementaire sur les institutions financières internationales.	page	281
III	Déclaration du Millénaire (résolution des Nations Unies).....	page	285
IV	Douze Propositions de M. Strauss-Kahn pour la stabilité financière internationale.....	page	295
V	Mémoire du Gouvernement français transmis à ses partenaires européens sur la stabilité financière internationale.....	page	297
VI	Résolution de la 104 <sup>ème</sup> Conférence interparlementaire sur le financement du développement et le nouveau développement économique et social propre à éliminer la pauvreté.....	page	303
VII	Abréviations et acronymes.....	page	307
VIII	Le FMI à l'épreuve de l'Argentine ( <i>Le Monde</i> , 10 décembre 2000)...	page	311
IX	Résumé de l'analyse critique du deuxième rapport du Gouvernement au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale (Agir-ici, AITEC, CRID).....	page	315
X	Lettre de la secrétaire générale adjointe du Fonds des Nations Unies pour la population au Président de la République française...	page	319

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION.**

A N N E X E I  
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES  
PARIS

Organisations internationales

- \* M. Michel CAMDESSUS, *ancien directeur général du Fonds monétaire international*
- \* M. Flemming LARSEN, *directeur du Bureau européen du Fonds monétaire européen*
- \* M. Jean-François RISCHARD, *vice-président pour l'Europe à la Banque mondiale (Paris)*
- \* M. Jean-Michel SÉVERINO, *ancien vice-président pour l'Asie de la Banque mondiale*

Ministère des affaires étrangères

- \* M. Bruno DELAYE, *directeur général de la coopération internationale et du développement*
- \* M. Dominique PERREAU, *directeur des affaires économiques*

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- \* M. Jean-François STOLL, *directeur des relations économiques extérieures*
- \* Mme Stéphane PALLEZ, *chef du service des affaires internationales et européennes à la direction du Trésor*
- \* M. Jean PESME, *chef du bureau système monétaire et financier international-préparation des sommets, service des affaires internationales et européennes à la direction du Trésor*
- \* Jacques LE PAPE, *chef du bureau aide au développement-institutions multilatérales de développement, service des affaires internationales et européennes à la direction du Trésor*

Organisations non gouvernementales

- \* Mme Hélène BALLANDE, *coordinatrice de projet sur les institutions financières (Amis de la terre)*
- \* M. Olivier BLAMANGIN, *chargé de mission à l'AITEC*
- \* M. Bernard CASSEN, *directeur général du Monde diplomatique, président d'ATTAC*
- \* M. Michel FAUCON, *délégué général du CRID*
- \* M. de LA FOREST DIVONNE, *secrétaire de la campagne « annulons la dette des pays pauvres », (Comité catholique contre la faim et pour le développement)*
- \* M. Fabien LE FRANÇOIS, *chargé de mission à AGIR-ICI*
- \* M. Gustave MASSIAH, *président de l'AITEC*
- \* M. Bernard PINAUD, *Comité catholique contre la faim et pour le développement, coordinateur de la campagne « Pour l'an 2000 : annulons la dette »*
- \* Mme Virginie TALLIO, *chargée de mission à l'AITEC*
- \* Mme Françoise VANNI, *directrice générale d'AGIR ICI*

Autres personnalités

- \* M. Jacques VALIER, *professeur, université Paris X-Nanterre*

## ALLEMAGNE

- \* M. Axel NAWRATH, *directeur du service des affaires financières et internationales au Bundesministerium der Finanzen (ministère des finances)*
- \* M. Caio KOCH-WESER, *secrétaire d'état au Bundesministerium der Finanzen (ministère des finances)*
- \* M. Erich STATHER, *secrétaire d'état au Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (ministère de la coopération économique et du développement)*
- \* M. Claude MARTIN, *ambassadeur de France en République fédérale d'Allemagne*
- \* M. Jean-Pierre LABOUREIX, *ministre conseiller financier près l'ambassade de France en République fédérale d'Allemagne*

## ÉTATS-UNIS

### Personnalités françaises

- \* M. Jean-David LEVITTE, *ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies*
- \* M. Jean-Claude MILLERON, *administrateur pour la France du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale*

### Personnalités européennes

- \* M. Martin LUTZ, *ministre plénipotentiaire, mission permanente de l'Allemagne auprès des Nations Unies*
- \* M. Mark RUNACRES, *conseiller à la mission permanente du Royaume-Uni auprès des Nations Unies*

### Nations Unies

- \* M. Shabbier CHEEMA, *directeur, division du renforcement de la gestion et de la gouvernance, Programme des Nations Unies pour le développement*
- \* M. Zéphirin DIABRE, *administrateur adjoint du programme des Nations Unies pour le développement*
- \* Mme Sakiko FUKUDA-PARR, *directrice, bureau du rapport mondial sur le développement humain, Programme des Nations Unies pour le développement*
- \* M. Alfred HAEMMERLI, *administrateur général, département des affaires économiques et sociales du secrétariat des Nations Unies*
  
- \* M. Bruce JENKS, *directeur, bureau des ressources et des partenariats stratégiques, Programme des Nations Unies pour le développement*
  
- \* M. Normand LAUZON, *secrétaire exécutif et directeur des opérations du Fonds d'équipement des Nations Unies*
- \* Mme Maria SANTOS-PAIS, *directrice de la division de l'évaluation, des politiques et de la planification, Fonds des Nations Unies pour l'enfance*
- \* Mme Kerstin TRONE, *directrice exécutive adjointe du Fonds des Nations Unies pour la population*

### Fonds monétaire international

\* M. Reinhard MUNZBERG, *représentant du Fonds monétaire international auprès des Nations Unies*

\* M. André ROBERFROID, *directeur général adjoint du Fonds des Nations Unies pour l'enfance*

Banque mondiale

\* Mme Monique GARRITY, *représentant spécial de la Banque mondiale auprès des Nations Unies*

ROYAUME-UNI

\* M. Tony FAINT, *directeur de la division internationale au Department for International Development (ministère de la coopération)*

\* M. Sylvain de FORGES, *ministre conseiller pour les affaires financières à l'Ambassade de France et administrateur de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement*

\* M. Andrew LEWIS, *responsable des relations avec les institutions financières internationales au Treasury (ministère des finances)*

\* M. Bowen WELLS, *président de la commission parlementaire sur le développement international, Chambre des communes*

*LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION*

## A N N E X E II

### **HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE LES POSITIONS FRANÇAISES DÉFENDUES DANS LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES CONTRIBUTION DU AU DÉBAT PARLEMENTAIRE**

Le 23 août 2000, le Gouvernement a transmis au Parlement un rapport sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. À 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 États 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 États 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.

## A N N E X E III

### DÉCLARATION DU MILLÉNAIRE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES

*L'Assemblée générale*

Adopte la Déclaration suivante :

#### Déclaration du Millénaire

#### I- Valeurs et principes

1. Nous, chefs d'État et de gouvernement, nous sommes rassemblés au siège de l'Organisation des Nations Unies à New-York, du 6 au 8 septembre 2000, à l'aube d'un nouveau millénaire, pour réaffirmer notre foi dans l'Organisation et dans sa Charte, fondements indispensables d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste.

2. Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité. En tant que dirigeants, nous avons donc des devoirs à l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les personnes les plus vulnérables, et tout spécialement les enfants, à qui l'avenir appartient.

3. Nous réaffirmons notre attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, qui ont une valeur éternelle et universelle. En fait, leur pertinence et leur importance en tant que source d'inspiration se sont accrues avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations et les peuples.

4. Nous sommes résolus à instaurer une paix juste et durable dans le monde entier conformément aux buts et aux principes inscrits dans la Charte. Nous réaffirmons notre volonté de tout faire pour assurer l'égalité souveraine de tous les États, le respect de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, le règlement des différends par des voies pacifiques et conformément aux principes de la justice et du droit international, le droit à l'autodétermination des peuples qui sont encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de l'égalité des droits de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et une coopération internationale en vue du règlement des problèmes internationaux à caractère économique, social, culturel ou humanitaire.

5. Nous sommes convaincus que le principal défi que nous devons relever aujourd'hui est de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière. Car, si elle offre des possibilités immenses, à l'heure actuelle ses bienfaits sont très inégalement répartis, de même que les charges qu'elle impose. Nous reconnaissons que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter des difficultés particulières pour faire face à ce défi majeur. La mondialisation ne sera donc profitable à tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu est consenti pour bâtir un avenir commun fondé sur la condition que nous partageons en tant qu'êtres humains, dans toute sa diversité. Cet effort doit produire des politiques et des mesures, à l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective.

6. Nous estimons que certaines valeurs fondamentales doivent sous-tendre les relations internationales au XXI<sup>ème</sup> siècle, à savoir :

- **La liberté.** Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice. C'est un mode de gouvernance démocratique des affaires publiques, fondé sur la volonté et la participation des populations, qui permet le mieux de garantir ces droits.
- **L'égalité.** Aucune personne, aucune nation ne doit être privée des bienfaits du développement. L'égalité des droits et des chances des femmes et des hommes doit être assurée.

- **La solidarité.** Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés.
- **La tolérance.** Les êtres humains doivent se respecter mutuellement dans toute la diversité de leurs croyances, de leurs cultures et de leurs langues. Les différences qui existent au sein des sociétés et entre les sociétés ne devraient pas être redoutées ni réprimées, mais vénérées en tant que bien précieux de l'humanité. Il faudrait promouvoir activement une culture de paix et le dialogue entre toutes les civilisations.
- **Le respect de la nature.** Il convient de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable. C'est à cette condition que les richesses incommensurables que la nature nous offre pourront être préservées et léguées à nos descendants. Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables à l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de nos descendants.
- **Le partage des responsabilités.** La responsabilité de la gestion, à l'échelle mondiale, du développement économique et social, ainsi que des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, doit être partagée entre toutes les nations du monde et devrait être exercée dans un cadre multilatéral. Étant l'organisation la plus universelle et la plus représentative qui existe dans le monde, l'Organisation des Nations Unies a un rôle central à jouer à cet égard.

7. Pour traduire ces valeurs communes en actes, nous avons défini des objectifs auxquels nous attachons une importance particulière.

## **II.– Paix, sécurité et désarmement**

8. Nous n'épargnerons aucun effort pour délivrer nos peuples du fléau de la guerre, qu'il s'agisse des guerres civiles ou des guerres entre États, qui ont coûté la vie à plus de cinq millions de personnes au cours de la dernière décennie. Nous nous efforcerons également d'éliminer les dangers posés par les armes de destruction massive.

9. Nous décidons par conséquent :

- De mieux faire respecter la primauté du droit dans les affaires tant internationales que nationales, et en particulier de veiller à ce que les États Membres appliquent les règles et les décisions de la Cour internationale de Justice, conformément à la Charte des Nations Unies, dans les litiges auxquels ils sont parties.
- D'accroître l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité, en lui donnant les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits. À ce sujet, nous prenons acte du rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, dont nous prions l'Assemblée générale d'examiner promptement les recommandations.
- De renforcer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte.
- De faire appliquer par les États parties les traités conclus dans des domaines tels que la maîtrise des armements et le désarmement, ainsi que le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, et de demander à tous les États d'envisager de signer et de ratifier le statut de Rome de la Cour pénale internationale.
- De prendre des mesures concertées pour lutter contre le terrorisme international et d'adhérer dès que possible à toutes les conventions internationales pertinentes.
- De redoubler d'efforts dans l'accomplissement de notre engagement à lutter contre le problème mondial de la drogue.
- D'intensifier la lutte que nous menons contre la criminalité transnationale dans toutes ses dimensions, y compris la traite des êtres humains, leur acheminement clandestin à travers les frontières et le blanchiment de l'argent sale.
- De réduire autant que possible les effets néfastes que les sanctions économiques imposées par l'Organisation des Nations Unies peuvent avoir sur les populations innocentes, de soumettre les régimes de sanctions à des examens périodiques et d'éliminer les effets préjudiciables des sanctions sur les tiers.
- De travailler à l'élimination des armes de destruction massive, notamment les armes nucléaires, et de n'écarter aucune solution possible pour parvenir à cet objectif, notamment en ce qui concerne la convocation éventuelle d'une conférence internationale pour définir les moyens d'éliminer les dangers nucléaires.
- De prendre des mesures concertées pour mettre fin au trafic d'armes légères, notamment en rendant les transferts d'armes plus transparents et en encourageant l'adoption de mesures de désarmement au niveau régional, compte tenu de toutes les recommandations de la prochaine conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères.
- D'inviter tous les États à envisager d'adhérer à la convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, ainsi qu'au protocole modifié relatif aux mines se rapportant à la convention sur les armes classiques.

10. Nous demandons instamment à tous les États membres d'observer la trêve olympique, individuellement et collectivement, dans le présent et à l'avenir, et de soutenir les efforts que le Comité international olympique déploie pour promouvoir la paix et la compréhension entre les hommes par le sport et l'idéal olympique.

### **III.– Développement et élimination de la pauvreté**

11. Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin.

12. En conséquence, nous décidons de créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté.

13. La réalisation de ces objectifs suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays. Elle suppose aussi une bonne gouvernance sur le plan international, et la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial. Nous sommes résolus à mettre en place un système commercial et financier multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire.

14. Nous sommes préoccupés par les obstacles auxquels se heurtent les pays en développement dans la mobilisation des ressources nécessaires pour financer leur développement durable. Nous ferons donc tout pour assurer le succès de la réunion intergouvernementale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental, qui doit se tenir en 2001.

15. Nous nous engageons également à prendre en compte les besoins particuliers des pays les moins avancés. À cet égard, nous nous félicitons de la convocation en mai 2001 de la troisième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés et nous nous efforcerons d'en assurer le succès. Nous demandons aux pays industrialisés :

- D'adopter, de préférence avant la Conférence, une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les pays les moins avancés.
- D'appliquer sans plus de retard le programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés et de convenir d'annuler toutes les dettes publiques bilatérales contractées par ces pays s'ils démontrent en contrepartie leur volonté de lutter contre la pauvreté.
- D'accorder une aide au développement plus généreuse, notamment aux pays qui font un effort sincère pour appliquer leurs ressources à la réduction de la pauvreté.

16. Nous sommes également résolus à appréhender de façon globale et effective le problème de la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, grâce à diverses mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

17. Nous décidons également de répondre aux besoins particuliers des petits États insulaires en développement en appliquant, rapidement et intégralement le programme d'action de la Barbade et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Nous demandons instamment à la communauté internationale de veiller à ce que, dans la mise au point d'un indice de vulnérabilité, les besoins particuliers des petits États insulaires en développement soient pris en compte.

18. Nous sommes conscients des besoins et problèmes particuliers des pays en développement sans littoral, et demandons instamment aux donateurs tant bilatéraux que multilatéraux d'accroître leur aide financière et technique à ce groupe de pays pour les aider à satisfaire leurs besoins particuliers de développement et à surmonter les obstacles géographiques en améliorant leurs systèmes de transport en transit.

19. Nous décidons également :

- De réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim et de réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer.
- Que, d'ici à la même date, les enfants partout dans le monde, garçons et filles, seront en mesure d'achever un cycle complet d'études primaires et que les filles et les garçons auront à égalité accès à tous les niveaux d'éducation.
- Que, à ce moment, nous aurons réduit de trois quarts la mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans par rapport aux taux actuels.
- Que, d'ici là, nous aurons arrêté la propagation du VIH/sida, et commencé à inverser la tendance actuelle, et que nous aurons maîtrisé le fléau du paludisme et des autres grandes maladies qui affligent l'humanité.
- D'apporter une assistance spéciale aux orphelins du VIH/sida.
- Que, d'ici à 2020, nous aurons réussi à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, conformément à l'initiative « Villes sans taudis ni bidonvilles ».

20. Nous décidons en outre :

- De promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, en tant que moyen efficace de combattre la pauvreté, la faim et la maladie, et de promouvoir un développement réellement durable.
- De formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile.
- D'encourager l'industrie pharmaceutique à rendre les médicaments essentiels plus largement disponibles et abordables pour tous ceux qui en ont besoin dans les pays en développement.
- D'établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté.
- De faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous, conformément aux recommandations contenues dans la déclaration ministérielle du Conseil économique et social de 2000.

#### **IV.– Protéger notre environnement commun**

21. Nous ne devons épargner aucun effort pour éviter à l'ensemble de l'humanité, et surtout à nos enfants et petits-enfants, d'avoir à vivre sur une planète irrémédiablement dégradée par les activités humaines et dont les ressources ne peuvent plus répondre à leurs besoins.

22. Nous réaffirmons notre soutien aux principes du développement durable énoncés dans l'Action 21, qui ont été adoptés lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

23. Nous décidons, par conséquent, d'adopter dans toutes nos actions ayant trait à l'environnement une nouvelle éthique de conservation et de sauvegarde, et convenons de commencer par prendre les mesures suivantes :

- Ne ménager aucun effort pour que le protocole de Kyoto entre en vigueur de préférence avant le dixième anniversaire de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 2002, et commencer à appliquer les réductions prescrites des émissions des gaz à effet de serre.
- Intensifier notre action commune pour la gestion, la préservation et le développement durable de tous les types de forêt.
- Insister sur l'application intégrale de la convention sur la diversité biologique et de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.
- Mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat.
- Intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme.
- Assurer le libre accès à l'information relative au génome humain.

#### **V.– Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance**

24. Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement.

25. Nous décidons par conséquent :

- De respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- De chercher à assurer, dans tous les pays, la promotion et la protection intégrale des droits civils et des droits politiques, économiques, sociaux et culturels de chacun.
- De renforcer, dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités.
- De lutter contre toutes les formes de violence contre les femmes et d'appliquer la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- De prendre des mesures pour assurer le respect et la protection des droits fondamentaux des migrants, des travailleurs migrants et de leur famille, pour mettre fin aux actes de racisme et de xénophobie dont le nombre ne cesse de croître dans de nombreuses sociétés et pour promouvoir une plus grande harmonie et une plus grande tolérance dans toutes les sociétés.
- De travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique.
- D'assurer le droit des médias de jouer leur rôle essentiel et le droit du public à l'information.

## **VI– Protéger les groupes vulnérables**

26. Nous n'épargnerons aucun effort pour faire en sorte que les enfants et toutes les populations civiles qui souffrent de façon disproportionnée des conséquences des catastrophes naturelles, d'actes de génocide, des conflits armés et autres situations d'urgence humanitaire bénéficient de l'assistance et de la protection requises pour pouvoir reprendre au plus vite une vie normale.

Nous décidons par conséquent :

- D'élargir et de renforcer la protection des civils dans les situations d'urgence complexes, conformément au droit international humanitaire.
- De renforcer la coopération internationale, y compris en partageant le fardeau des pays qui accueillent des réfugiés et en coordonnant l'assistance humanitaire, d'aider tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées à rentrer volontairement chez eux, en toute sécurité et dignité, et à se réinsérer harmonieusement dans la société à laquelle ils appartiennent.
- D'encourager la ratification et la mise en œuvre intégrale de la convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que de ses protocoles facultatifs concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

## **VII– Répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique**

27. Nous soutiendrons la consolidation de la démocratie en Afrique et aiderons les Africains dans la lutte qu'ils mènent pour instaurer une paix et un développement durables et éliminer la pauvreté, afin d'intégrer le continent africain dans l'économie mondiale.

28. Nous décidons par conséquent :

- D'appuyer pleinement les structures politiques et institutionnelles des démocraties naissantes en Afrique.
- D'encourager et de soutenir les mécanismes régionaux et sous-régionaux de prévention des conflits et de promotion de la stabilité politique, et d'assurer un financement régulier aux opérations de maintien de la paix menées sur le continent.
- De prendre des mesures spéciales pour relever les défis que sont l'élimination de la pauvreté et la réalisation du développement durable en Afrique, y compris l'annulation de la dette, l'amélioration de l'accès aux marchés, l'accroissement de l'aide publique au développement et des flux d'investissement étrangers directs, ainsi que des transferts de technologie.
- D'aider l'Afrique à se doter des capacités voulues pour freiner la propagation de la pandémie du VIH/sida et d'autres maladies infectieuses.

## **VIII– Renforcer l'Organisation des Nations Unies**

29. Nous n'épargnerons aucun effort pour faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument plus efficace aux fins de la réalisation des objectifs prioritaires suivants : la lutte pour le développement de tous les peuples du monde, la lutte contre la pauvreté, l'ignorance et la maladie, la lutte contre l'injustice, la lutte contre la violence, la terreur et la criminalité et la lutte contre la dégradation et la destruction de notre planète.

30. Nous décidons par conséquent :

- De réaffirmer le rôle central de l'Assemblée générale en tant que principal organe délibérant et représentatif de l'Organisation des Nations Unies, et de lui permettre de s'en acquitter efficacement.
- De redoubler d'efforts pour réformer les procédures du Conseil de sécurité sous tous leurs aspects.
- De renforcer encore le Conseil économique et social, en faisant fond sur ses récents succès, afin qu'il puisse être en mesure de remplir le rôle qui lui est confié dans la Charte.

- De renforcer la Cour internationale de Justice, afin d'assurer la justice et le régime du droit dans les affaires internationales.
- D'encourager des consultations et une coordination régulières entre les principaux organes des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions.
- De faire en sorte que l'Organisation dispose, en temps voulu et de façon prévisible, des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses mandats.
- D'inviter instamment le Secrétariat à utiliser au mieux ces ressources, conformément aux règles et procédures clairement établies par l'Assemblée générale, dans l'intérêt de tous les États Membres, en adoptant les meilleures méthodes de gestion, en utilisant les meilleures technologies disponibles et en concentrant ses efforts sur les activités qui reflètent les priorités dont sont convenus les États membres.
- De favoriser le respect de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.
- De garantir une plus grande cohérence des politiques et d'améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, ses organismes, les institutions de Bretton-Woods et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que d'autres organismes multilatéraux, afin de suivre une démarche pleinement coordonnée vis-à-vis des problèmes de paix et de développement.
- De renforcer davantage la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements nationaux, représentés par leur organisation mondiale, l'Union interparlementaire, dans divers domaines, notamment la paix et la sécurité, le développement économique et social, le droit international et les droits de l'homme, la démocratie et la parité entre les sexes.
- De donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et programmes de l'Organisation.

31. Nous demandons à l'Assemblée générale d'examiner de façon régulière les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration et prions le Secrétaire général de faire publier des rapports périodiques, pour examen par l'Assemblée générale et suite à donner.

32. Nous réaffirmons solennellement, en cette occasion historique, que l'Organisation des Nations Unies est le lieu de rassemblement indispensable de l'humanité tout entière où nous nous efforçons de concrétiser nos aspirations universelles à la paix, à la coopération et au développement. Nous nous engageons donc à accorder un soutien indéfectible à la réalisation de ces objectifs communs et nous nous déclarons résolus à les atteindre.

*8<sup>ème</sup> séance plénière  
8 septembre 2000*



## A N N E X E IV

### **Dominique STRAUSS-KAHN MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

#### **Face À l'instabilité financiÈre internationale : douze propositions pour une initiative europÉenne**

(SEPTEMBRE 1998)

La France propose d'adopter deux séries de mesures :

1) à court terme, l'Europe doit contribuer à stabiliser la situation économique et monétaire internationale pour soutenir la croissance mondiale ;

2) l'Europe doit également activement contribuer à bâtir les fondations d'un nouveau système monétaire et financier international, un « nouveau Bretton-Woods », plus légitime et plus efficace.

#### **I.– Contribution européenne au soutien de la croissance mondiale**

1) **Coordination étroite des politiques économiques en Europe**, notamment dans le cadre de l'euro-11, afin de soutenir notre croissance.

2) **Coordination étroite de l'Europe avec les États-Unis** – politique économique – **et intervention politique envers le Japon** – réformes structurelles – pour préserver la croissance et la stabilité monétaire internationale.

3) Démarche européenne auprès des autorités américaines pour obtenir la ratification rapide de l'augmentation des quotes-parts du FMI. Disponibilité de l'Europe à fournir en outre, dans un cadre multilatéral, des ressources financières exceptionnelles de façon à garantir la capacité d'action du FMI.

4) **Élargissement de la zone de stabilité monétaire de l'euro** :

– d'une part, aux autres pays de l'Union (entrée dans le SME bis dès que les pays concernés l'estimeront possible) ;

– d'autre part, par un dialogue avec les pays candidats à l'adhésion pour lesquels l'euro pourra devenir une référence utile, en fonction de leurs progrès sur la voie de la convergence.

5) Encouragement, via le FMI et une aide européenne plus efficace (ciblage de TACIS), à la mise en œuvre vigoureuse des réformes identifiées **en Russie**.

Améliorer l'efficacité de l'aide européenne (TACIS), par un meilleur ciblage.

#### **II.– Construction d'un nouveau Bretton-Woods**

6) Mise en place d'un véritable gouvernement politique du FMI, approuvant par vote les orientations stratégiques.

Le comité intérimaire actuel sera transformé à cette fin en conseil, comme le prévoient les statuts du FMI, afin de devenir un organe de décision authentique, dont la fréquence de réunions devra être accrue.

Les ministres doivent également se saisir des débats portant sur les conséquences sociales des plans d'ajustement. La Banque mondiale a en la matière un rôle essentiel à jouer.

7) Développement du dialogue entre pays industrialisés et pays émergents.

Le conseil du FMI proposé ci-dessus, regroupant 24 ministres, fournira le cadre approprié puisque représentant l'ensemble des États organisés en circonscriptions.

8) **Solidité et transparence du système financier international**.

Il faut à ce titre :

– **améliorer la surveillance prudentielle des institutions financières**, qu'elles soient ou non des banques, et sur l'ensemble des places financières ;

– **accroître la collecte et la diffusion d’informations.** Le FMI devrait travailler à l’adoption d’une charte sur la fourniture d’informations par les institutions privées ;

– faire respecter les règles internationales par les **centres off-shore.**

**9) Ouverture des marchés de capitaux des pays émergents plus progressive et ordonnée.**

Sans remettre en cause la liberté des mouvements de capitaux dans son principe, une meilleure progressivité s’impose pour tenir compte du niveau des infrastructures financières de chaque pays, et de la nature des afflux de capitaux.

En cas d’instabilité avérée, liée notamment à des mouvements de capitaux à court terme déstabilisateurs, un pays qui avait précédemment libéralisé ses mouvements de capitaux doit pouvoir avoir recours à une « **clause de sauvegarde financière** », en liaison avec le FMI.

**10) Maintien d’un flux de capitaux publics.**

**Le Club de Paris doit travailler à adapter son action** à la situation particulière de chaque pays émergent, et renforcer son rôle de coordination.

Les pays les plus riches doivent absolument **maintenir un flux élevé d’aide publique au développement**, pour limiter l’impact de la volatilité des capitaux privés sur les pays en développement.

**11) Association du secteur privé à la résolution des crises**, aux côtés du FMI et du Club de Paris, dans le cadre de solutions d’ensemble négociées.

Des mécanismes de concertation régionaux devraient être créés.

**12) Rôle de l’Europe dans la coopération monétaire internationale.**

Avec le passage à l’euro, la responsabilité européenne sur la scène internationale se trouve accrue. L’euro doit servir de point d’appui pour promouvoir la stabilité monétaire internationale, par la coordination des politiques macroéconomiques et de changes.

Cela signifie également que les pays européens doivent s’organiser rapidement pour définir la méthode qui nous permettra d’arrêter nos positions et de les exprimer sur la scène internationale. **En ce qui concerne la définition des positions, sur tous les sujets relatifs à l’euro, elles doivent désormais être décidées dans le cadre de l’euro-11.**

**Les propositions ci-dessus pourront servir de base aux positions européennes qui seront exprimées lors des réunions se tenant au moment des prochaines assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale.**

## A N N E X E V

**M. DOMINIQUE STRAUSS-KAHN**  
**MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

### **MÉMORANDUM DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS TRANSMIS PAR À SES PARTENAIRES EUROPÉENS**

**(septembre 1998)**

L'Union européenne, qui s'est jusqu'à présent surtout consacrée aux aspects internes de la mise en place de l'euro, doit désormais pleinement assumer les responsabilités que lui confère son poids au sein de l'économie mondiale. La zone euro sera une entité d'un poids économique comparable à celui des États-Unis. La conjoncture économique et financière actuelle rend d'autant plus nécessaire cette prise de responsabilité.

Alors que des désengagements massifs de capitaux étrangers touchent de façon indiscriminée la plupart des places émergentes, les principaux acteurs de la communauté financière internationale doivent agir de concert pour limiter les effets de ces mouvements irrationnels. L'Union européenne doit dans ce cadre participer activement à la résolution de la crise actuelle, notamment :

- en se tenant prête à adapter sa politique macroéconomique, en coordination avec les États-Unis et le Japon, en vue de préserver la croissance et la stabilité monétaire internationale ;
- en agissant vigoureusement pour que le FMI obtienne enfin les ressources qui lui sont nécessaires pour faire face à la crise, y compris en apportant le cas échéant des ressources exceptionnelles au Fonds ;
- en centrant son aide au développement et à la transition, ainsi que son assistance technique, sur les priorités structurelles et sociales que révèle cette crise.

L'Europe a fondé son développement économique sur un équilibre entre le dynamisme des marchés et les responsabilités de la sphère publique. Elle a appris d'expérience que le bon fonctionnement des marchés requiert, spécialement dans le domaine financier, des règles et des institutions. Cette expérience doit lui permettre de participer de façon décisive à l'élaboration d'un nouveau système monétaire et financier international, fondé sur :

- le renforcement du gouvernement politique des institutions financières internationales, notamment le FMI ;
- un dialogue renforcé entre pays industrialisés et pays émergents ;
- une approche plus progressive et ordonnée de la libéralisation des marchés des capitaux ;
- les mécanismes qui doivent permettre une gestion coopérative des crises avec le secteur privé.

Pour remplir ces objectifs, l'Union européenne et la zone euro doivent également décider rapidement des modalités de leur expression sur la scène économique internationale.

**L-**

#### **À COURT TERME, L'EUROPE DOIT CONTRIBUER AU RETABLISSEMENT DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE INTERNATIONALE**

**1.1.** L'Europe, tout particulièrement la zone euro, a mené une politique de convergence qui porte aujourd'hui ses fruits, notamment sous la forme d'un très faible niveau d'inflation et d'une reprise de la croissance. Les organisations internationales estiment ainsi que la zone euro devrait être en 1999 la zone de croissance la plus dynamique de toutes les économies industrialisées. La dégradation de la situation économique et financière internationale représente cependant un défi pour la poursuite, en Europe et dans d'autres régions, d'une expansion non-inflationniste et créatrice d'emplois.

Dans le contexte actuel, chacune des grandes zones économiques doit apporter un soutien à la demande mondiale. À ce titre, l'atonie persistante de la demande au Japon est un facteur de grave préoccupation. **La France propose d'engager une démarche européenne concertée pour exprimer aux autorités japonaises les préoccupations que suscite la situation actuelle, et insister sur l'urgence de la mise en œuvre rapide et crédible des décisions annoncées en matière de restructuration du secteur bancaire.**

1.2. Les pressions que subissent les pays émergents, notamment en Amérique Latine, sont amplifiées par la crainte d'un manque de ressources du FMI. Les pays européens qui y participent doivent se déclarer prêts à mettre en œuvre les Accords Généraux d'Emprunt, mais l'augmentation rapide des quotes-parts et la mise en œuvre des Nouveaux Accords d'Emprunt constituent une priorité. **La France suggère une initiative européenne concertée pour souligner auprès des autorités américaines, notamment le Congrès, l'enjeu majeur que constitue une ratification immédiate de l'augmentation des quotes-parts du FMI. En outre, les États membres de l'Union européenne doivent se tenir prêts à apporter immédiatement des ressources financières exceptionnelles, dans un cadre multilatéral, selon un partage équitable, de façon à garantir la capacité d'action du FMI.**

1.3. Afin d'élargir la zone de stabilité européenne au-delà de la zone euro, la participation des monnaies de l'Union européenne au nouveau mécanisme de changes européen est souhaitable, dès que les pays concernés l'estimeront possible. La stabilité financière et monétaire est également un enjeu majeur pour les pays candidats à l'adhésion, en commençant par ceux ayant le plus de possibilités d'intégrer l'Union d'ici quelques années. Pour ces derniers pays, l'euro pourra devenir une référence utile, en fonction de leurs progrès sur la voie de la convergence. **Le Gouvernement français propose que les ministres des finances de l'Union engagent une concertation avec leurs collègues des pays concernés sur ces questions.**

1.4. **L'Europe doit encourager la Russie à reprendre les réformes économiques nécessaires à son développement.** Les conditions d'une telle évolution sont connues et doivent être vigoureusement mises en œuvre : stabilisation macroéconomique, et notamment résolution du problème budgétaire par une meilleure collecte fiscale, construction d'un État efficace sans négliger sa dimension sociale, restructuration bancaire, maintien de l'ouverture internationale.

Le FMI doit jouer un rôle central, en liaison notamment avec la BERD, dans la mise en place de ces actions urgentes. Mais la Russie doit aussi définir une stratégie politique à long terme pour entreprendre son redressement. Elle doit reprendre avec la communauté internationale un dialogue constructif, en particulier pour améliorer l'efficacité de l'assistance internationale. L'Europe doit aujourd'hui être prête, en contrepartie des efforts qui seront consentis, à soutenir les autorités politiques russes de façon concertée, notamment en **mobilisant de façon efficace et ciblée (État de droit, fiscalité, supervision bancaire) les financements du programme TACIS.**

Les États membres de l'Union européenne, qui sont collectivement les premiers actionnaires des organisations internationales, doivent continuer à les soutenir car elles sont le moyen d'organiser la solidarité internationale vers les pays en développement. Les pays européens doivent cependant également jouer un rôle d'actionnaire vigilant des institutions Internationales, rôle que nous n'avons probablement pas assez joué dans le passé. Or il apparaît que le cœur du système monétaire et financier international, les institutions de Bretton-Woods, a aujourd'hui besoin d'un nouveau souffle : meilleure légitimité politique et révision des modalités pratiques d'intervention. C'est ce qui conduit le Gouvernement français à proposer **une refonte de l'architecture financière internationale actuelle, pour « un nouveau Bretton-Woods », plus légitime et plus efficace.**

## **II.- LA REFORME DU SYSTEME MONETAIRE ET FINANCIER INTERNATIONAL EST DESORMAIS UNE PRIORITE**

Les crises financières internationales successives que nous connaissons depuis quelques années montrent que pour faire contribuer le système financier international à la croissance et au développement, nous avons besoin de règles et d'institutions à la mesure de l'économie globale dans laquelle nous évoluons désormais. L'afflux massif de capitaux privés en direction des pays en développement a facilité leur financement, et cet acquis doit être préservé tout particulièrement dans un contexte où l'effort d'aide publique au développement des pays les plus riches a malheureusement tendance à décliner. Cependant, ces capitaux privés peuvent également jouer un rôle déstabilisant, qu'il nous appartient de prévenir.

### **2.1. Nous devons donner une vraie légitimité politique aux institutions financières internationales**

Une économie globalisée a besoin d'institutions fortes et légitimes, capables de faire respecter les règles du jeu économique et financier international, et de répondre aux situations d'urgence. Le Gouvernement français estime nécessaire que le cadre institutionnel du système financier mondial soit politiquement affermi.

**Le FMI doit être confirmé comme la pierre angulaire de l'architecture financière internationale.** Le comité intérimaire doit dans cette optique se voir attribuer un rôle plus important, et

se transformer en un véritable « conseil », comme le prévoient les statuts du FMI, afin de devenir un organe de décision authentique. Les ministres des finances représentant l'ensemble de la communauté internationale, y compris les pays en développement, doivent désormais définir conjointement par vote les orientations stratégiques du Fonds, y compris ses engagements financiers les plus lourds. Ce conseil devrait se réunir avec une périodicité accrue par rapport au fonctionnement actuel du comité intérimaire. Bien entendu, il reviendra toujours au conseil d'administration d'appliquer ces grandes orientations au niveau opérationnel.

**La Banque mondiale doit renforcer l'efficacité de ses actions au service du développement.**

Les programmes des institutions internationales seront d'autant mieux compris si les conséquences sociales des plans d'ajustement font l'objet de davantage d'attention. **Les catégories les plus exposées des populations doivent ainsi pouvoir bénéficier de mesures de soutien spécifiques.** Une meilleure articulation entre le comité du développement et le futur conseil du FMI doit être trouvée afin que ces questions soient réellement débattues par les ministres.

## **2.2. Le dialogue entre pays industrialisés et pays émergents doit être renforcé**

Le dialogue entre pays industrialisés et pays émergents doit être développé à mesure que ceux-ci prennent une place croissante dans l'économie mondiale, et il doit faire l'objet d'une attention d'autant plus soutenue que les crises financières récentes impliquent régulièrement ces pays. Pour s'épanouir, **ce dialogue a besoin d'un cadre organisé, qui sera fourni par le conseil du FMI**, réunissant 24 ministres représentant l'ensemble des États, tel que proposé ci-dessus. Les autres initiatives évoquées pour organiser ce dialogue, si elles peuvent avoir leur utilité dans le cadre d'une réunion d'urgence, ne paraissent pas appropriées à terme car elles ne permettraient pas d'assurer une représentation de l'ensemble des acteurs concernés.

## **2.3. Le système financier international doit être rendu plus robuste et plus transparent**

**Les crises récentes résultent souvent d'une mauvaise appréciation du risque financier qui s'est traduite successivement par des afflux de capitaux excessifs dans certains pays émergents, puis par des retraits tout aussi excessifs. Cette volatilité des flux de capitaux est un facteur d'instabilité qui nuit à la croissance et à l'allocation des ressources. Une nouvelle régulation financière doit être mise en place à l'échelle mondiale afin d'améliorer l'allocation des capitaux disponibles sur les marchés internationaux, de prévenir et, le cas échéant, de gérer les crises financières.**

- **Premièrement, un effort doit être entrepris afin d'améliorer la transparence financière** pour assurer un meilleur fonctionnement des marchés et dissuader les prises de risque excessif par des institutions financières. L'information économique et financière existante doit être améliorée afin d'assurer en continu une bonne information des acteurs publics et privés.

Le secteur privé doit être fortement encouragé à utiliser cette information afin de développer une analyse solide des risques financiers. Il doit aussi appliquer le principe de transparence à ses propres activités, par la fourniture d'informations détaillées aux institutions publiques. À cet effet, **le Gouvernement français propose que le FMI travaille à une charte relative à la fourniture d'informations par les institutions privées**, que les États membres reprendraient en droit interne.

Ces principes doivent s'appliquer non seulement aux banques mais aussi aux autres institutions du secteur financier (assurances, fonds de pension, fonds d'investissement...). En outre, une supervision du secteur financier non bancaire est également nécessaire, d'autant plus que les fonds de pension et les fonds d'investissement prennent une part croissante dans la dette publique et privée des pays émergents.

- **Deuxièmement, les institutions financières internationales doivent s'attacher à promouvoir la mise en place d'infrastructures financières, juridiques et sociales modernes dans les pays en développement. L'élaboration et la mise en œuvre de standards et normes internationaux en matière de supervision et de régulation prudentielle constituent un préliminaire à ce renforcement, dans lequel le comité de Bâle et le FMI ont un rôle important à jouer. Les attributions respectives de ces institutions, et les modalités de leur coordination avec la Banque mondiale, doivent être clairement définies au plus vite.**
- **Troisièmement, le respect des règles financières internationales par les centres off-shore doit devenir une priorité de l'action internationale. Chaque place financière doit se soumettre aux règles de transparence, de coopération et de contrôle. Ceci signifie notamment la fourniture d'informations détaillées sur les opérations bancaires à la BRI.**

#### **2.4. L'ouverture aux capitaux internationaux doit être plus progressive et ordonnée**

Une approche progressive et ordonnée de l'ouverture aux capitaux internationaux, sous l'égide du FMI, doit être préconisée. Il est essentiel de combattre les idées pouvant conduire à l'isolement financier (moratoire sur la dette, rétablissement brutal du contrôle des changes), car de telles actions pénalisent lourdement et durablement les pays qui les pratiquent. De même, les difficultés financières ne doivent pas constituer un prétexte à la mise en place d'un protectionnisme commercial; l'Organisation mondiale du commerce a un rôle essentiel à jouer à cet égard. Il importe en revanche de définir les conditions d'une libéralisation ordonnée.

- Le degré d'ouverture des pays doit tenir compte du niveau de leurs infrastructures financières. Cette ouverture ordonnée aux capitaux internationaux doit notamment favoriser l'entrée des capitaux à long terme et l'investissement direct étranger. Pour que le FMI remplisse son rôle de surveillance en la matière, ses prérogatives doivent être étendues aux secteurs financiers et au compte en capital. Pour limiter les mouvements de capitaux déstabilisateurs, un pays doit pouvoir avoir recours à des mesures spécifiques, réglementaires ou fiscales en liaison avec le FMI.
- En cas d'instabilité avérée, liée à des mouvements de capitaux à courts termes déstabilisateurs, un pays qui avait précédemment libéralisé ses mouvements de capitaux doit pouvoir faire jouer une « clause de sauvegarde financière », du type de celle prévue dans les statuts du FMI. Ces mesures, de durée déterminée, devraient s'inscrire dans un cadre juridique précis, préserver les intérêts des investisseurs non-résidents, et être mises en œuvre en liaison avec le Fonds monétaire international.
- En tant que créanciers, les pays européens sont les principaux participants au **Club de Paris. La France souhaite que ce dernier adapte son action** à la situation des pays émergents et renforce son rôle de coordination face au nouveau contexte financier international.
- L'Europe, premier bailleur d'aide publique au développement avec 56 % du total à l'échelle mondiale, a un rôle essentiel à jouer en matière de prévention des crises dans les pays en développement, en utilisant cette aide comme un instrument de réforme structurelle et sociale. **Il est essentiel de maintenir des flux élevés d'aide publique au développement** en complément des capitaux privés dont la volatilité est prouvée.

La Banque mondiale et les banques multilatérales de développement doivent accroître leurs efforts afin de renforcer les infrastructures de développement. Leur coopération étroite avec les organisations non gouvernementales doit être encouragée.

#### **2.5. La gestion de crise doit bénéficier d'outils spécifiques**

Les crises financières récentes ont montré que le secteur privé pouvait sous-estimer l'ampleur des risques dans les pays émergents. Il doit par conséquent être davantage responsabilisé : d'une part par une concertation informelle avec les organisations internationales qui diffuseront les messages appropriés à cette occasion; d'autre part par une participation financière active dans la résolution des crises.

**La France propose que le secteur privé soit impliqué plus directement dans la gestion des crises aux côtés du FMI et du Club de Paris dans le cadre de solutions négociées.** Des mécanismes de concertation régionaux réunissant le FMI, les créanciers importants des pays de la région et leurs autorités nationales devraient être mis en œuvre, tant dans le but de prévenir que de gérer les crises.

### **III.– UN MEILLEUR EQUILIBRE MONETAIRE INTERNATIONAL DOIT ETRE RECHERCHE**

#### **3.1. L'euro doit servir de point d'appui pour promouvoir la stabilité monétaire internationale.**

Dans ce but, une coordination internationale étroite en matière de politique macroéconomique et de changes est nécessaire. Elle constituera la base d'un équilibre monétaire plus satisfaisant pour l'ensemble du monde, capable de limiter les variations de change excessives et les désalignements majeurs par rapport aux fondamentaux économiques. Cette coordination étroite est particulièrement indispensable au moment où une nouvelle monnaie de dimension internationale est introduite dans un environnement d'instabilité financière.

Les unions monétaires régionales, dont l'exemple européen montre l'importance pour la mise en place d'un cadre macroéconomique favorable à la croissance, devraient être encouragées.

**3.2. Dans la perspective de l'introduction de la monnaie unique, la représentation de la zone euro doit être organisée rapidement de manière efficace et pragmatique** afin de contribuer au bon

fonctionnement des relations monétaires internationales et de concrétiser le poids de l'Europe au sein de l'économie mondiale. Le rôle de l'Euro-11 doit être promu pour faciliter la coordination sur les sujets intéressants plus particulièrement les Onze en amont des rendez-vous internationaux. Il est souhaitable que sur tous les sujets concernant l'euro, la position soit désormais systématiquement concertée à l'Onze (débat au FMI ou au G7 par exemple). La France est prête à se soumettre à une telle discipline, qui renforcerait le poids de nos interventions respectives.

Le Gouvernement français suggère que les idées de cette contribution servent de base aux positions européennes qui seront exprimées lors des réunions se tenant au moment des prochaines assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale.

## A N N E X E VI

### 104<sup>ème</sup> CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE

#### RÉSOLUTION ADOPTÉE À DJAKARTA (20 octobre 2000)

La 104<sup>ème</sup> Conférence interparlementaire, estimant que la pauvreté résulte de l'interaction de divers facteurs économiques, politiques, sociaux et institutionnels pouvant se renforcer mutuellement et aggraver encore le dénuement dans lequel les pauvres vivent,

estimant également que la pauvreté ne tient pas simplement à l'insuffisance du revenu ou du développement humain, mais aussi au fait d'être vulnérable, sans possibilité d'expression, sans pouvoir et sans représentation,

consciente que plus d'un milliard de gens vivent aujourd'hui dans le dénuement le plus total et que, marginalisés, ils n'ont pas la possibilité d'avoir une vie économique productive, et constatant plus particulièrement que le nombre des femmes vivant dans la pauvreté s'est accru,

déplorant qu'alors que trois milliards d'hommes et de femmes disposent de moins de deux dollars par jour pour vivre, l'aide publique au développement (APD) de la plupart des pays riches a fortement diminué ces dernières années privant ainsi les pays pauvres des moyens d'assurer le financement de leur développement,

affirmant qu'une fraction bien trop importante des sommes reçues au titre de l'aide au développement sert à rembourser des dettes, particulièrement dans les pays pauvres très endettés (PPTÉ),

considérant que les flux financiers privés, qui ont crû rapidement ces deux dernières décennies, sont allés principalement à quelques-uns des pays en développement, rendant la plupart des autres fortement tributaires de l'aide publique,

notant que l'épargne intérieure des pays pauvres s'investit trop souvent dans des dépenses improductives et est attirée par les grands marchés de capitaux des pays riches,

considérant que les obstacles commerciaux érigés par les pays industrialisés et entre pays en développement compromettent gravement la croissance économique de ces derniers et que la perte de revenus qui en découle est deux fois supérieure au montant total de l'aide au développement,

convaincue que, dans certains pays en développement, l'absence de bonne gouvernance fait obstacle au progrès, rappelant les résolutions de l'Union interparlementaire, en particulier celles adoptées par la 73<sup>ème</sup> Conférence interparlementaire (Lomé, 1985). Le rôle des Parlements et leur contribution à l'élimination de la pauvreté par l'allègement du fardeau de la dette internationale ; par la 74<sup>ème</sup> Conférence interparlementaire (Ottawa, 1985). La contribution des parlements à la détermination des mesures et actions à entreprendre pour éliminer le fardeau de la dette étrangère qui pèse sur les pays en développement ; par la 88<sup>ème</sup> Conférence interparlementaire (Stockholm, 1992) - Nécessité d'apporter une solution radicale au problème de la dette du monde en développement ; et par la 102<sup>ème</sup> Conférence interparlementaire (Berlin, 1999). La nécessité de réviser l'actuel modèle financier et économique mondial ainsi que le document final de la Conférence interparlementaire « Un dialogue Nord-Sud pour un monde prospère » tenue par l'Union interparlementaire à Ottawa en 1993,

approuvant les engagements solennels pris par l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international de faire de la lutte contre la pauvreté et du désendettement des pays les plus pauvres l'un des axes prioritaires de leur action,

accueillant avec satisfaction les préparatifs engagés pour la tenue d'une Conférence intergouvernementale de haut niveau sur le financement du développement qui aura lieu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies en 2001, et se félicitant de toutes les initiatives de caractère régional qui ont pour objectif la lutte contre la pauvreté, et qui mobilisent un grand nombre de pays avec l'appui des institutions financières internationales,

notant que la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes a défini l'égalité entre hommes et femmes comme une question relevant des droits de l'homme et comme une condition nécessaire à la justice sociale,

1. engage les pays développés et les pays en développement à rechercher un développement à visage humain par des mesures de développement économique comme les facilités de crédit pour les petites et moyennes entreprises, les programmes de financement à petite échelle et l'allègement de la dette des ménages, et par des initiatives dans des domaines tels que le développement des systèmes et services de santé et d'éducation, la protection des droits de l'homme et la préservation de l'environnement, dans l'intérêt de la sécurité humaine ;
2. appuie l'adoption de nouvelles approches du développement durable dans le contexte de la mondialisation propres à assurer la croissance économique, la protection de l'environnement et le développement social, notamment la création d'emplois, tout en préservant les ressources nécessaires aux générations futures ;
3. prie instamment les pays développés et les pays en développement de promouvoir un dialogue sur le développement, de s'efforcer d'instaurer des systèmes démocratiques, une bonne conduite des affaires publiques et des normes élevées de transparence, et de reconnaître le rôle de la société civile et des ONG ;
4. prie aussi instamment les pays développés de fournir une aide publique au développement (APD) adaptée à la situation des pays en développement et de remplir l'engagement qu'ils ont pris à plusieurs reprises de consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide publique au développement ;
5. prie instamment les pays en développement de veiller à ce que cette aide aille à ceux qui en ont véritablement besoin ;
6. souligne qu'il faudrait prendre immédiatement des mesures d'annulation de la dette des PPTE et d'allègement de la dette des autres pays en développement et viser avant tout l'atténuation de la pauvreté eu égard à la situation difficile des femmes, notamment en zone rurale, et l'élimination des inégalités ;
7. soutient les propositions tendant à freiner les mouvements de capitaux à court terme dont les conséquences sont particulièrement dramatiques pour la production des pays en développement et, en particulier, appuie l'idée d'une taxe sur les opérations financières à court terme qui pourrait être affectée à un fonds mondial de solidarité géré par l'ONU, et demande à l'Union interparlementaire d'inviter les institutions financières internationales à présenter lors de la prochaine Conférence interparlementaire à Cuba un rapport sur les modalités techniques et sur les conséquences de l'instauration d'une telle taxe ;
8. prie instamment les pays bénéficiaires de mettre en place des cadres juridiques et sociaux propres à garantir que les fonds mobilisés seront effectivement consacrés au développement social et économique et à l'amélioration des conditions de vie de la population ;
9. fait sienne l'Initiative 20/20 par laquelle la communauté internationale demande que 20 % de l'aide publique au développement fournie par les pays donateurs soient consacrés à la lutte contre la pauvreté, et que 20 % de la dépense publique des pays bénéficiaires aillent aux services sociaux de base, comme l'éducation, la santé et le logement ;
10. insiste sur la nécessité de détourner les efforts nationaux des priorités militaires et du commerce international des armes et de les recentrer vers des objectifs plus productifs et pacifiques, tout en gardant à l'esprit les considérations de sécurité nationale ;
11. réaffirme que la lutte contre la pauvreté et les inégalités nécessite l'existence d'un Etat efficace, démocratique, transparent et respectant les droits de l'homme, et souligne que ce combat doit promouvoir les libertés civiles et politiques pour donner aux pauvres les moyens de revendiquer leurs droits sociaux, économiques et culturels, et doit aussi viser la corruption dont les plus grandes victimes sont toujours les pauvres ;
12. exhorte les parlementaires du monde entier à jouer un rôle central dans l'application des mesures d'aide au développement tant dans leurs pays que sur la scène internationale.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION

## A N N E X E VII

### ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

Sigle français	Signification	Sigle anglais	Signification
AFR	Zone Afrique (Banque mondiale)		
AGE	Accords généraux d'emprunt	GAB	<i>General Arrangements to Borrow</i>
AICA	Association internationale des contrôleurs d'assurance		
AID	Association internationale de développement	IDA	<i>International Development Association</i>
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements	MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
APD	Aide publique au développement	ODA	<i>Official Development Assistance</i>
ASEM	Rencontre Asie-Europe (Fonds fiduciaire)	ASEM	
BasD	Banque asiatique de développement	AsDB	<i>Asian Development Bank</i>
BCE	Banque centrale européenne	ECB	<i>European Central Bank</i>
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	EBRD	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
BRI	Banque des règlements internationaux	BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
CAT	Consultation d'assistance technique	TC	<i>Technical Assistance Consultation</i>
CDI	Cadre de développement intégré	CDF	
CEI	Communauté des États indépendants	CIS	<i>Community of Independent States</i>
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale	CEMAC	<i>Central African Economic and Monetary Committee</i>
CEMLA	Centre d'études monétaires latino-américaines		
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements	ICSID	<i>International Center for Settlement of Investment Disputes</i>
CLSF	Comité de liaison avec le secteur financier	FSLC	<i>Financial Sector Liaison Committee</i>
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international		
COBAC	Commission bancaire d'Afrique centrale		
CODE	Comité pour l'efficacité du développement	CODE	<i>Committee for Development Efficiency</i>
CRG	Compte des ressources générales	GRA	<i>General Resources Account</i>
CRSP	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté	PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
CSC	Compte spécial conditionnel	SCA	<i>Special Contingent Account</i>
CSLP	Cadre stratégique national de lutte contre la pauvreté.		
CVS	Compte de versements spécial	SDA	<i>Special Disbursement Account</i>
DDSP	Département du développement du secteur privé	PSDG	<i>Private Sector Development Group</i>
DEO	Département d'évaluation des opérations	OED	<i>Operations Evaluation Department</i>
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté	PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
DTS	Droit de tirage spécial	SDR	<i>Special Drawing Right</i>
DTS	Droits de tirage spéciaux	SDR	
EAP	Zone Asie Orientale et Pacifique (Banque mondiale).		
ECA	Zone Europe et Asie Centrale (Banque mondiale).		
Écu	Unité monétaire européenne	ECU	<i>European Currency Unit</i>
ESSF	Évaluation de la stabilité du secteur financier	FSSA	<i>Financial Sector Stability Assessment</i>
FAS	Facilité d'ajustement structurel	SAF	<i>Structural Adjustment Facility</i>
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée	ESAF	<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i>
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	GEF	

<b>Sigle français</b>	<b>Signification</b>	<b>Sigle anglais</b>	<b>Signification</b>
FFCI	Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus	CCFF	<i>Compensatory and Contingency Financing Facility</i>
FIEC	Fédération internationale des experts-comptables		
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance	PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>
FRS	Facilité de réserve supplémentaire	SRF	<i>Supplemental Reserve Facility</i>
FSF	Forum de stabilité financière		
FTS	Facilité pour la transformation systémique	STF	<i>Systemic Transformation Facility</i>
IFI	Institutions financières internationales	IFI	<i>International Financial Institutions</i>
IMA	Institut multilatéral d'Afrique		
LAC	Zone Amérique Latine et Caraïbes (Banque mondiale).		
LCP	Lignes de crédit préventives	CCL	<i>Contingent Credit Line</i>
LIBOR	Taux interbancaire offert à Londres	LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i>
MCE	Mécanisme de change européen (du SME)	ERM	<i>Exchange Rate Mechanism (of the EMS)</i>
MDD	Mécanisme d'octroi de dons pour le développement	DGF	
MEDC	Mécanisme élargi de crédit	EFF	<i>Extended Fund Facility</i>
MENA	Zone Moyen-Orient et Afrique du Nord (Banque mondiale).		
MFC	Mécanisme de financement compensatoire	CFF	<i>Compensatory Financing Facility</i>
NAE	Nouveaux accords d'emprunt	NAB	<i>New Arrangements to Borrow</i>
NIP	Note d'information au public	PIN	<i>Public Information Notice</i>
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données	SDDS	<i>Special Data Dissemination Standard</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs		
OIT	Organisation internationale du travail	ILO	<i>International Labor Organization</i>
OMC	Organisation mondiale du commerce	WTO	<i>World Trade Organization</i>
ONU	Organisation des Nations Unies	UN	<i>United Nations</i>
PACT	Plan d'action de coopération technique	TCAP	<i>Technical Cooperation Action Plan</i>
PAS	Prêt d'ajustement structurel	SAL	<i>Structural Adjustment Lending</i>
PCRP	Prêt-programme concessionnel de réduction de la pauvreté	PRSC	
PEM	Perspectives de l'économie mondiale	WEO	<i>World Economic Outlook</i>
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier	ESAP	<i>Financial Sector Assessment Program</i>
PIB	Produit intérieur brut	GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
PNB	Produit national brut	GNP	<i>Gross National Product</i>
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement	UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
PPE	Prêt-programme évolutif	APL	
PPTE	Pays pauvres très endettés	HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Country</i>
PSA	Programme spécial d'assistance pour l'Afrique	SPA	
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes	ROSC	<i>Reports on the Observance of Standards and Codes</i>
SAP	Stratégie d'aide pays	CAS	<i>Country Assistance Strategy</i>
SAS	Zone Asie du Sud (Banque mondiale)		
SFI	Société financière internationale	IFC	<i>International Finance Corporation</i>
SGDD	Système général de diffusion des données	GDSS	<i>General Data Dissemination System</i>
SME	Système monétaire européen	EMS	<i>European Monetary System</i>
TAND	Tableau d'affichage des normes de diffusion des données	DSBB	<i>Data Standards Bulletin Board</i>
UE	Union européenne	EU	<i>European Union</i>
UEM	Union économique et monétaire	EMU	<i>Economic and Monetary Union</i>
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine	WAEMU	<i>West African Economic and Monetary Union</i>
VAN	Valeur actuelle nette	NPV	<i>Net Present Value</i>





## A N N E X E VIII

### LE FMI À L'ÉPREUVE DE L'ARGENTINE

(*Le Monde* du 10 décembre 2000)

Une fois de plus, une économie émergente, l'Argentine, est au bord de la faillite. Une fois de plus, la crainte s'installe de voir se propager une crise financière aux contours incertains et aux conséquences imprévisibles. Une fois de plus, le FMI est appelé à la rescousse. Avec les mêmes recettes : la promesse de milliards de dollars en échange d'une politique d'austérité draconienne. Les crises asiatique, russe et brésilienne des années 1997, 1998 et 1999 n'ont-elles donc servi à rien ? Va-t-on de nouveau assister à un plan de sauvetage gigantesque, aux effets sociaux catastrophiques qui permettra peut-être au pays d'éviter le défaut de paiement mais qui sera surtout le moyen de sauver, avec l'argent public, des banques et des investisseurs privés ?

Le risque existe. Mais beaucoup estiment que le jeu en vaut la chandelle. Dans le cas de figure argentin, il ne s'agit pas de venir en aide à un pays dont les banques se sont endettées au-delà du raisonnable comme la Thaïlande, qui a commis de graves erreurs de gestion comme la Corée, construit un système économique fondé sur la corruption et le népotisme comme l'Indonésie, détourné des fonds comme la Russie ou fermé les yeux sur les malversations de banquiers véreux choisis pour leur proximité avec le pouvoir politique comme la Turquie.

Si l'on s'en tient aux stricts canons de l'orthodoxie économique prônés par le FMI, on peut même dire que l'Argentine est devenue un élève modèle, malgré le parfum de corruption qui a entouré les dernières années du mandat de Carlos Menem. Au cours de la dernière décennie, elle a privatisé à tour de bras, réduit le nombre de ses fonctionnaires, mené une politique budgétaire aussi stricte que les relations entre le pouvoir fédéral et celui des provinces le lui permettaient. Largement dépendante des capitaux extérieurs, elle a adopté, dès 1991, une parité fixe avec le dollar pour rassurer les investisseurs, et il s'en est fallu d'un cheveu pour que l'ancien président Menem ne réussisse à dollariser totalement l'économie, rendant le processus irréversible. Cette politique monétaire, extrêmement contraignante, a eu le mérite d'éradiquer l'hyperinflation, fléau de l'Amérique latine dans les années 80, de redresser l'économie et d'attirer les capitaux.

Pourtant, tout va mal et même de plus en plus mal. La stratégie monétaire dans laquelle s'est volontairement engagée l'Argentine est un piège qui est en train de se refermer. La hausse du dollar a non seulement renchéri le service de sa dette extérieure, mais durement frappé les exportations du pays, au moment même où son grand voisin, le Brésil, vers qui elle exporte 30 % de ses marchandises, bénéficie d'une compétitivité accrue en raison de la dévaluation du real ; sa facture énergétique a augmenté à la suite de la flambée du prix du pétrole et la baisse des produits agricoles l'a privée d'une partie de ses recettes. Les marchés s'inquiètent d'un défaut de paiement de la dette extérieure et de la possible remise en cause de la parité peso-dollar. La mèche est prête. Il ne reste plus qu'une étincelle pour qu'une perte de confiance passagère et localisée se transforme en crise régionale.

L'intervention massive du FMI est-elle justifiée ? Oui, dans la mesure où les malheurs que connaît l'Argentine sont d'origine exogène. En prenant la décision de voler au secours de Buenos Aires, le nouveau directeur général de l'institution, Horst Köhler, s'inscrit dans le droit-fil de ce que réclame bruyamment le Congrès américain. Se recentrer sur sa mission d'origine : compenser un déséquilibre temporaire de la balance des paiements de l'un de ses pays membres, pour autant que cette situation ne soit pas la conséquence d'une mauvaise gestion.

Il s'éloigne cependant des grands principes évoqués après la crise asiatique. A Prague, en septembre, les membres du G7 qui sont les principaux actionnaires du Fonds ont rappelé non seulement la vocation « universelle » du FMI, mais son devoir de mieux veiller aux conséquences sociales provoquées par ses programmes d'ajustement.

### **RELANCE CONTRA-CYCLIQUE**

Malgré ses déclarations sur une plus grande flexibilité de ses programmes et son engagement de prendre en compte les retombées sociales des politiques d'austérité, c'est encore le « consensus de Washington » qui dicte sa conduite. Dans le cas de l'Argentine, le Fonds a bien accepté de desserrer l'étai d'un objectif de déficit budgétaire impossible à tenir et a accepté qu'il soit porté de 4 à 6 milliards pour 2001. C'est la seule concession consentie.

Le gouvernement argentin ne dispose plus des outils traditionnels de relance contra-cyclique, puisque la quasi-dollarisation interdit tout ajustement de change. Ses engagements vis-à-vis des institutions internationales l'empêchent d'avoir recours à un quelconque coup de pouce fiscal pour relancer la consommation. Pour se donner un peu plus de souplesse budgétaire, le gouvernement n'a d'autre issue que de vendre ses derniers bijoux de famille : la privatisation totale du système de retraite et d'une partie du recouvrement des impôts, ainsi que la dérégulation de la Sécurité sociale, deux mesures d'inspiration ultralibérale, soufflées par le FMI. Le gouvernement est prêt à faire passer ces mesures par décret, si nécessaire.

Cette politique et le ralentissement de l'activité aggravent la situation des plus faibles. Après deux années de récession, la croissance ne devrait atteindre qu'un petit 0,7 % cette année. Actuellement, 13,2 millions d'Argentins (sur une population de 33,6 millions) vivent en dessous du seuil de pauvreté, et on dénombre 3,1 millions de complets indigents. Les inégalités continuent de se creuser entre riches et pauvres. La grève générale qui a récemment paralysé le pays pendant 36 heures est le premier coup de semonce des travailleurs au gouvernement de Fernando de la Rúa.

La crise économique et sociale de l'Argentine est un contre-coup des politiques libérales dans lesquelles se sont engouffrés les pays latino-américains après la période des généraux. L'ensemble de la région connaît une instabilité politique de plus en plus grande, nourrie par la lassitude d'une population qui estime aujourd'hui payer trop cher le redressement, conduit au nom de l'orthodoxie économique et du libre-échange.

Aux yeux du « gouvernement mondial » qu'incarne le FMI, le bon élève argentin mérite d'être épaulé par la communauté internationale. Il met en place un cordon sanitaire inédit deux ans seulement après ceux consentis pour juguler la crise asiatique (une centaine de milliards de dollars au total) en associant les institutions de Bretton-Woods, la Banque interaméricaine de développement, les gouvernements des pays du G7 et une douzaine de grandes banques privées.

Cette attitude est l'illustration du fait que le FMI n'a pas vraiment tiré les leçons de la crise asiatique. C'est dans l'urgence que l'institution a bâti ce « blindage » financier destiné à éviter le défaut de paiement du pays, alors que la crise était latente depuis des mois. Elle montre l'incapacité des pays riches à réguler le système financier mondial : l'émotion internationale est motivée par celle des marchés qui craignent une crise argentine et, par contagion, une nouvelle fuite en catastrophe des capitaux des pays émergents. La motivation sociale est absente.

Sauver l'Argentine, c'est sauver sa politique orthodoxe. Pas sa population. La mondialisation n'a pas encore acquis ses lettres d'humanité.

Babette STERN



## A N N E X E IX

AGIR-ICI, AITEC ET CRID <sup>(124)</sup>

### RESUMÉ DE L'ANALYSE CRITIQUE DU DEUXIÈME RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LES ACTIVITÉS DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE (octobre 2000)

#### **Une évolution positive par rapport à 1999**

Le rapport 2000, plus étoffé et plus complet que celui de l'an dernier, constitue un instrument de travail permettant aux parlementaires d'engager un débat sur le rôle des institutions de Bretton-Woods, les orientations de la France en leur sein, et le contrôle par le Parlement de ces orientations. De même, les associations peuvent ainsi se positionner sur les politiques suivies et avancer leurs propositions de réformes. **Mais une réflexion pourtant nécessaire sur le rôle, le fonctionnement et la légitimité des institutions financières internationales fait toujours cruellement défaut.**

#### **Une universalité en trompe-l'oeil**

Alors que le Fonds monétaire international est critiqué de tous bords, la France défend avec vigueur l'universalité de sa mission, qui comprend la surveillance du système financier international et de la stabilité macroéconomique de ses membres. Mais, là où les pays pauvres demandeurs de fonds sont contraints de se plier aux mesures dictées par le FMI, les pays riches, qui n'utilisent pas les crédits du Fonds, sont libres de mener les politiques qu'ils entendent. **Universalité ne signifie pas égalité. Pourquoi la France ne défend-elle pas les politiques sociales des pays soumis aux programmes drastiques du FMI comme elle défend les siennes ?**

#### **Des institutions dominées par les pays riches**

Le rapport 2000 ne dit quasiment rien du système de représentation au sein des institutions de Bretton-Woods, pourtant extrêmement inégalitaire. Ainsi, au FMI, les pays du G7 (groupe des 7 pays les plus industrialisés) détiennent à eux seuls 45 % des droits de vote, contre 13 % pour les 52 pays d'Afrique et autant pour l'Amérique latine ! Pour que le Fonds joue correctement son rôle, **il est essentiel de réformer ce système afin de trouver un équilibre entre pays riches et pays pauvres, pays créanciers et pays débiteurs.** Il en va de la légitimité même du FMI.

#### **Les défaillances de la gestion et de la prévention des crises**

S'il est rappelé que la prévention et la gestion des crises sont au cœur des missions du FMI, le rapport ne fait pas état des **débats suscités par les interventions du Fonds lors des crises financières récentes, notamment asiatique**, pas plus qu'il n'avance de propositions nouvelles en matière de prévention et de régulation financière internationale.

---

<sup>(124)</sup> Avec la participation du Comité catholique contre la faim et pour le développement.

## **Un bilan complaisant de l'ajustement structurel**

Sans grande surprise, le rapport 2000 dresse un bilan enthousiaste des politiques d'ajustement structurel mises en œuvre depuis vingt ans, en Afrique comme en Amérique latine. Se contentant de tirer des conclusions à partir des indicateurs macroéconomiques, **le rapport méconnaît la réalité et passe sous silence les conséquences sociales et sanitaires désastreuses des politiques prônées par le FMI.** Cette vision idéalisée est symptomatique d'un ralliement généralisé de la France aux conceptions des institutions de Bretton-Woods en matière de coopération multilatérale, **au mépris d'une réflexion indispensable sur le développement durable.**

## **Une évaluation loin d'être indépendante**

Citant les critiques des associations quant au manque d'évaluation de l'impact des interventions du FMI, le rapport souligne la création récente d'une unité d'évaluation au sein de ce dernier. Mais son indépendance n'est pas garantie, et à aucun moment il n'est fait mention des fortes réserves exprimées par les associations à ce sujet. **Pour être réellement efficace et crédible, une telle unité doit être externe et réellement indépendante, et réaliser des études d'impact ex-ante.** Enfin, aucune réponse n'est apportée à la proposition des associations de la campagne « *Le FMI dans l'imPAS* » sur la **création d'une instance de recours permettant aux populations affectées par les programmes d'ajustement de porter plainte.**

## **L'environnement**

Le rapport comporte d'importantes lacunes en ce qui concerne le bilan des institutions de Bretton-Woods en matière de prise en compte de l'environnement. Le lien entre politiques macroéconomiques, projets de développement et viabilité environnementale ne semble pas faire partie intégrante de la politique française au sein des institutions financières internationales. La Banque mondiale continue notamment d'investir massivement dans l'exploration et l'extraction d'énergies fossiles au détriment des énergies renouvelables, sans que la France ne semble s'en préoccuper.

## **L'initiative PPTE au point mort**

Le rapport fait le point de manière complète sur l'état d'avancement de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE), chiffres inédits à l'appui. Mais il ne reflète pas les points qui posent problème : **lenteur du processus, nombre de pays trop restreint, conditionnalité excessive.** En outre, il ne précise pas de manière explicite un aspect pourtant indispensable : les annulations de créances bilatérales françaises par la voie du refinancement par don doivent venir en sus de l'aide publique au développement et non grever celle-ci. Il est donc indispensable qu'elles apparaissent de manière lisible dans le budget de l'État.

## **Les contradictions des CSLP**

Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) conditionnent les allègements de dette prévus par l'initiative PPTE, et sont amenés à terme à définir les priorités de l'aide au développement bilatérale et multilatérale. Or, ils ont d'ores et déjà montré leurs limites et leurs contradictions. La participation de la société civile dans leur conception laisse fortement à désirer. De plus, la contradiction entre l'urgence des annulations de dette et le temps nécessaire pour définir une stratégie concertée hypothèquent tant la qualité des CSLP que l'avancement de l'initiative PPTE, les CSLP dits « intérimaires » ne constituant pas une réponse satisfaisante à cette contradiction. **En définitive apparaît donc la nécessité de délier les deux processus pour assurer le bon déroulement de chacun.**

## **Améliorations nécessaires pour le rapport 2001**

Dans un contexte de remise en cause de toutes parts de la légitimité de l'action des institutions financières internationales, on pouvait attendre du rapport 2000 qu'il rompe avec la vision idéalisée de ces institutions qui prévalait déjà l'an dernier. **Le rapport reflète un alignement sans faille sur les politiques des IFI, une absence de propositions françaises pour une réforme ambitieuse du système financier international, et ne répond pas aux critiques et propositions des organisations de la société civile sur des thèmes tels que la régionalisation des IFI, leur articulation avec les Nations**

**unies, le rôle de l'Europe, etc.** Ces questions sont fondamentales, qu'il s'agisse de la réforme du système financier international, des politiques de prévention et de gestion des crises, ou encore de l'allègement de la dette et du refinancement par don. Elles méritent par conséquent un véritable débat national, qui permettrait du même coup de susciter des propositions plus ambitieuses sur le plan politique. **La première étape pourrait en être un débat suivi d'un vote à l'Assemblée Nationale sur le rapport présenté au Parlement par le Gouvernement.**

2801 - Rapport d'information de M. Yves Tavernier sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale (commission des finances)