

GUIDE CITOYEN DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

à l'attention des militants et des ONG

écrit par :

Carol Welch, Amis de la Terre - USA

avec la participation de:

Sarah Borchelt, Robert Naiman, Matt Siegel, Marijke Torfs,
et de nombreux collègues d'ONG à travers le monde.

Traduction de l'anglais par les Amis de la Terre-France:

Françoise Legrain, Catherine H., Jacinta Sarmiento, Hélène Ballande

**Vous pouvez commander des exemplaires de ce guide en écrivant
avec votre règlement (30F + 10F port) à :**

Les Amis de la Terre

2b rue Jules Ferry

93100 Montreuil

France

Tel : 33 1 48 51 32 22

Fax: 33 1 48 51 33 23

Email: finance@amisdelaterre.org

*La traduction de ce rapport a été possible grâce au soutien de la Fondation Wallace Global Fund,
USA. Août 2000.*

Table des matières

Introduction

Evolution du FMI

La Mission du FMI : le Système Monétaire International

La Mission de la Banque Mondiale : le Développement

LE FMI REINVENTE SA MISSION CONSTAMMENT

SOUTENIR LE SECTEUR FINANCIER PRIVE

La structure du FMI

ORGANES DE DIRECTION

Le Conseil des Gouverneurs

Le Conseil d'Administration

Le Comité Intérimaire

Le Comité du Développement

Le Directeur Général

PROCEDURE DE FINANCEMENT, DE VOTE ET D'EMPRUNT

Droits de tirage spéciaux (DTS)

Quotes-parts

Droits de Vote

Procédure d'emprunt

LES ACTIVITES DU FMI : SURVEILLANCE, AIDE FINANCIERE, ASSISTANCE TECHNIQUE

Surveillance

Assistance technique

Assistance financière

Financement à court terme : programmes de stabilisation

Financement à moyen terme : les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)

MECANISMES DE PRET : ORDINAIRES, D'URGENCE, SPECIAUX ET D'AJUSTEMENT

Mécanismes ordinaires

Mécanisme élargi de crédit

Mécanismes d'urgence

Mécanismes spéciaux

Mécanismes d'ajustement

La Facilité de croissance et de réduction de la pauvreté

Qu'est ce qui ne va pas au FMI ?

TOP SECRET

L'opacité des opérations du FMI

Défaillances dans la communication d'informations

Un accès à l'information limité

L'absence de responsabilité et d'évaluation

QUI PARLE POUR QUI ?

La nécessité d'une participation du public

Des mauvaises conditions de travail

S'agirait-il d'arrêter la participation démocratique ?

Les pauvres encore plus pauvres ?

LA DESTRUCTION DE L'ENVIRONNEMENT

UN MONDE ENCHAINÉ: Le FMI et le poids de la dette

LE CASINO MONDIAL ou comment le FMI augmente les risques de crise financière

[L'architecture économique mondiale du nouveau millénaire](#)

LE FMI N'EST PAS REFORMABLE

REORIENTER LE FMI

Changer la répartition du pouvoir et le fonctionnement du FMI

Les procédures de décision

Transparence

Responsabilité

PARTICIPATION

MIEUX IMPLIQUER LES PARLEMENTS

DECENTRALISATION

L'ALLEGEMENT DE LA DETTE

AMELIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

CONTROLER LES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

[Stratégies de campagnes et actions citoyennes](#)

Suivre le circuit de l'argent : la stratégie parlementaire

Le Ministère des Finances

Le Ministère de la Coopération

Le FMI pour cible

Stratégies dans les pays emprunteurs

Diffuser l'info : les Média

[Notes](#)

[Glossaire](#)

[Sources bibliographiques](#)

[Contacts utiles](#)

INTRODUCTION

Le Fonds Monétaire International (ci-après le FMI) est l'un des acteurs les plus puissants de l'économie mondiale. C'est une institution multilatérale (1) qui prête des centaines de milliards de francs à des pays subissant des déséquilibres économiques extrêmes. Il catalyse des milliards de francs supplémentaires en provenance de riches nations créancières et d'autres institutions financières internationales. Les pays les plus riches, le Groupe des sept ou G-7 (2), ont doté le FMI du pouvoir d'attribuer un "sceau d'approbation" aux politiques économiques des pays emprunteurs. Les pays

pauvres ont besoin de ce "sceau d'approbation" pour obtenir des Etats créanciers un allégement de leur dette. Il influence en fait toutes les décisions des investisseurs privés et des organismes d'aide publique au développement pour l'octroi de crédits et les investissements. Le FMI jouit ainsi d'un énorme pouvoir sur la vie de millions de personnes à travers le monde.

Le pouvoir du FMI s'exerce essentiellement sur les pays les plus pauvres mais également, après la récente crise financière mondiale, sur les pays à économie de marché émergente . Les nations industrialisées n'ont pas emprunté au FMI depuis une vingtaine d'années. Le FMI n'a plus d'influence sur leurs marchés boursiers ou sur leurs émissions d'obligations. Ce sont les pays riches qui contrôlent les décisions et établissent la stratégie du FMI. Grâce à la majorité des droits de vote qu'ils détiennent, ces pays ont pu utiliser le FMI pour promouvoir leur stratégie économique mondiale. Ce programme a été surnommé aux Etats-Unis "le complexe Trésor- Wall Street", qui décrit les relations particulièrement étroites entre le Département du Trésor américain (qui arrête la politique américaine au sein du FMI) et les investisseurs et banquiers de Wall Street. En sécurisant le monde pour les investisseurs privés, le FMI et ses actionnaires majoritaires ont foulé aux pieds les droits des citoyens en les excluant du processus de décision et en gardant secrètes des informations importantes.

Le mandat sans cesse croissant du FMI, surnommé "la mission rampante", s'étend au fur et à mesure qu'il aborde de nouveaux problèmes tels que les systèmes financiers et bancaires, la "bonne gouvernance", et même les réformes judiciaires et agraires, ainsi que les dépenses dans le secteur social. Malheureusement, la puissance croissante du FMI et le secret dont il entoure son fonctionnement ont trop longtemps intimidé les organisations citoyennes.

Ce guide décrit la nature, la structure, et les activités du FMI afin de démystifier cette institution et d'expliquer comment elle affecte la vie des gens. Il présente aussi les critiques formulées par diverses ONG à l'encontre des opérations du FMI, ainsi que des stratégies spécifiques adoptées pour contrer le FMI et d'autres institutions qui sont en lien avec lui. Malgré l'extension du pouvoir du Fonds, le moment est venu d'exiger des réformes globales et profondes. La crise financière mondiale a lancé des débats sans précédents au sein des groupes politiques et des médias sur le rôle du FMI. Les mouvements de citoyens qui s'étendent au niveau international pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres atteste que nous sommes de mieux en mieux informés ce qui est indispensable pour se mobiliser efficacement sur les questions d'injustice économique mondiale.

Face à cette vague massive de critiques qui s'est exprimée, des gouvernements créanciers et des institutions comme le FMI ont reconnu certaines de leurs défaillances et envisagé des évolutions inconcevables quelques années auparavant. Les citoyens devraient saisir cette opportunité pour aller de l'avant, faire connaître leurs revendications, et présenter des propositions concrètes ainsi que des alternatives. La porte du FMI est maintenant entrebâillée, la société civile doit donc saisir cette opportunité pour l'ouvrir complètement.

EVOLUTION DU FMI

En juillet 1944, les représentants de 45 pays se réunirent à Bretton Woods, dans le New Hampshire aux Etats-Unis, pour concevoir et créer un système économique mondial stable. Ils souhaitaient se

prémunir contre des fléaux comme la Grande Dépression des années 30 et ses effets prolongés qui aboutirent à la seconde guerre mondiale. Les points d'ancrage du système de Bretton Woods furent le Fonds Monétaire International (le FMI) et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (la BIRD) connue de nos jours sous le nom de "Groupe de la Banque Mondiale". Le FMI avait pour mission d'assurer la stabilité du système monétaire international afin de favoriser l'expansion du commerce international. La BIRD devait financer la reconstruction de l'Europe occidentale en canalisant les fonds américains vers l'Europe.

La Mission du FMI : le Système Monétaire International

La Mission de la Banque Mondiale : le Développement

La tâche originelle du FMI était de contrôler et de gérer un système de taux de change stable dans lequel la valeur de toutes les monnaies était alignée sur l'or et le dollar américain. Afin d'assurer la stabilité de ce système, le gouvernement américain garantissait la valeur du dollar au taux fixe de 35 \$ l'once d'or. Ce système devait être le fondement du commerce international considéré moteur de la croissance économique et de la prospérité. Très peu de pays en voie de développement jouèrent un rôle dans la création du FMI en raison de leur économie relativement modeste mais surtout parce que la majorité d'entre eux était encore colonisée.

La seconde fonction majeure du FMI consistait à offrir aux Etats, en puisant dans ses réserves en devises et en or, un financement à court terme pour les aider à surmonter des déficits temporaires de leur balance des paiements. Ainsi, il soutenait le taux de change de la monnaie du pays emprunteur. Les réserves du FMI provenaient des contributions des pays membres fondateurs proportionnelles à la taille de leur économie. A l'origine ce furent essentiellement les pays européens qui utilisèrent ces fonds.

LE FMI REINVENTE SA MISSION CONSTAMMENT

En 1971, le gouvernement américain abandonna l'étalon or en raison des pressions inflationnistes et du coût de la guerre du Viêt-nam. Cette décision ébranla les accords monétaires de Bretton Woods en créant un système de taux de change flottant. La valeur d'une devise était désormais déterminée par le marché ou par la décision d'un gouvernement. Les monnaies n'étaient plus évaluées par rapport à l'étalon or. Avec l'abandon du système de taux de change fixe et la privatisation croissante du financement de la balance des paiements, la mission d'origine du FMI avait de moins en moins de pertinence. Néanmoins, plutôt que de fermer boutique, le FMI entreprit de redéfinir ses fonctions et réorienta ses activités. Il commença à contrôler les politiques de change et à octroyer des crédits aux Etats ayant une balance des paiements déficitaire.

Le choc pétrolier du début des années 1970 sauva le FMI. Les pays en voie de développement non producteurs de pétrole eurent désespérément besoin de ressources financières qu'ils allèrent chercher au FMI. Les pics du prix du pétrole en 1973-1974 dégagèrent de larges gains en monnaies fortes pour les producteurs de pétrole et des déficits massifs pour les importateurs de pétrole. Afin de financer ces déficits, les banques privées eurent recours aux énormes réserves bancaires des Etats producteurs de pétrole pour octroyer des crédits bon marché aux importateurs de pétrole.

Cependant, la hausse du prix du pétrole eut pour conséquence l'augmentation des prix de nombreux produits de consommation dans les pays industrialisés et, par conséquent, l'inflation. Afin de maîtriser celle-ci, les pays industrialisés élevèrent les taux d'intérêt, ce qui ralentit de façon sensible la croissance et causa une récession généralisée. Compte tenu de la réduction de la demande dans les pays riches et des taux d'intérêts plus élevés sur les crédits, les économies des pays pauvres se détériorèrent rapidement. Lorsque à nouveau le prix du pétrole augmenta en 1978-1979, la solvabilité des pays fortement endettés était tellement remise en cause que les banques commerciales privées furent peu disposées à leur fournir de nouveaux crédits. Plusieurs pays en voie de développement se virent ainsi contraints à se tourner vers le FMI pour financer le déficit croissant de leur balance des paiements.

Dès le milieu de 1982, la dette extérieure consolidée des pays en voie de développement non producteurs de pétrole s'élevait à plus de 600 milliards \$ dont plus de la moitié avait été obtenue à des conditions commerciales (auprès de banques privées à des taux d'intérêt plus élevés). Comme les créanciers s'inquiétaient de la capacité des pays à les rembourser, les crédits furent de plus en plus accordés à court terme. Les prix bas des matières premières, les prix plus élevés des importations et la fuite des capitaux affaiblirent davantage la position de ces pays. La crise atteint son comble lorsque le Mexique se déclara en état de cessation de paiement en août 1982. On fit appel au FMI à cette époque, tout d'abord pour le Mexique, puis pour de nombreux pays endettés. Il devait aider au rééquilibrage de la balance des paiements et organiser des négociations de restructuration de la dette avec la communauté bancaire internationale. L'objectif était de remettre d'aplomb ces pays et qu'ils remboursent leurs dettes le plus rapidement possible. En échange de ces programmes de financement montés par le FMI, les pays étaient contraints d'accepter des conditions draconiennes d'ajustement économique.

Lancés au début des années 1980, les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) devinrent la clef de voûte de la mission du FMI pour restructurer les économies très fortement endettées. Le FMI conçut des PAS pour diminuer la consommation intérieure et générer plus d'exportation, plus d'investissements, et plus d'épargne intérieure. Plus précisément, ces programmes visaient une croissance orientée vers l'exportation, une diminution des dépenses publiques et du rôle de l'Etat dans l'économie, ainsi que l'augmentation des impôts. On cherchait également à augmenter la compétitivité commerciale des pays en leur imposant une dévaluation monétaire. Alors que le FMI continuait à promouvoir les PAS, leur portée se déployait dans des domaines tels que le secteur bancaire et financier, la politique des salaires, et des questions de "gouvernance" (notamment la réforme du secteur judiciaire et la transparence budgétaire).

SOUTENIR LE SECTEUR FINANCIER PRIVE

Les crises financières des années 1990 ont encore accru la puissance du FMI. Lorsque le peso mexicain a été attaqué en 1995, le FMI s'est empressé d'intervenir en avançant des crédits d'urgence pour soutenir cette monnaie. Il fit de même en Thaïlande en 1997, puis en Indonésie, en Corée, en Russie, et au Brésil. Le FMI a profité de ces opportunités pour poursuivre son expansion. Tirant avantage de son pouvoir sur ces pays en crise, le Fonds exigeait de vastes réformes dans tous les domaines, notamment du droit bancaire, du droit du travail et des dépenses de l'Etat.

La crise financière des années 1990 différait substantiellement de la crise de la dette des années 1980. Alors que dans les années 1980 il s'agissait de crédits avancés par des banques privées (la plupart, des banques japonaises, européennes et américaines) à des Etats, dans les années 1990 les crédits avaient été octroyés par ces mêmes acteurs privés à des sociétés et des banques privées dans les pays émergents. Ainsi, la crise des années 1990 conduisait à l'état de cessation de paiements d'entreprises privées plutôt que de celle d'Etats. Autre différence, dans les années 1990, on pouvait aisément éviter les faillites puisque le problème principal provenait d'un manque de liquidités. Malgré ces différences, le FMI eut recours aux mêmes tactiques pour résoudre ces deux crises. Il préconisa des taux d'intérêts élevés et la dévaluation. Cette stratégie conduisit à l'augmentation de la dette et à de nombreuses faillites, ce qui déclencha une récession intérieure. La méthode du FMI força également des gouvernements à reprendre à leur compte la dette des entreprises privées. Les créanciers étrangers furent remboursés avec des fonds du FMI, et les banquiers furent ainsi tirés d'affaire grâce à des fonds publics. Au niveau local, les contribuables furent contraints de régler la facture de ce plan de sauvetage international.

A la suite de cette catastrophe financière internationale, le FMI tenta d'imputer la faute aux pays emprunteurs qui n'auraient pas révélé avec exactitude leur situation financière. En fait, la responsabilité du FMI est claire: il a échoué dans sa mission de contrôle et ses programmes d'ajustement étaient clairement défectueux. Bien que les gouvernements ne reconnaissent pas l'échec du FMI, cette crise déclencha au sein des groupes politiques et des économistes un débat sur son efficacité et son rôle et surtout sur les dogmes économiques qu'il applique. Avec plus de 1500 milliards de dollars qui franchissent chaque jour les frontières, de nombreux critiques soutiennent que le FMI n'est plus capable d'exécuter sa mission essentielle de surveillance et de réglementation de la politique monétaire.

Le droit de vie ou de mort sur une économie s'est, de multiples façons, déplacé entre les mains des marchés financiers privés et le capital spéculatif. Le FMI et ses gouvernements actionnaires ont reconnu cet état de fait en adoptant des stratégies visant en priorité à satisfaire le secteur privé de la finance, même aux dépens d'autres objectifs économiques tels que la création d'emplois ou la croissance de la demande intérieure.

LA STRUCTURE DU FMI

Le FMI est une institution monétaire et financière internationale qui compte 182 Etats membres. L'adhésion au FMI est réservée aux pays qui contrôlent leurs relations extérieures et acceptent de mettre en œuvre les principes du FMI énoncés dans ses statuts. L'article premier des statuts énonce les six objectifs du Fonds :

ï promouvoir la coopération monétaire internationale entre les membres,

ï faciliter l'expansion et la croissance équilibrée du commerce international afin d'atteindre des niveaux élevés d'emplois et de revenus réels (c. à d. des revenus corrigés de la hausse des prix) et de développer la capacité productive,

ï promouvoir la stabilité des changes ainsi qu'un régime de change méthodique, et donner les moyens d'éviter les dévaluations monétaires concurrentielles,

ï favoriser un système multilatéral de paiements et de transferts pour les opérations courantes, et promouvoir la suppression des restrictions de change qui entravent le développement du commerce international,

ï mettre des ressources financières - à titre provisoire et sous des garanties adéquates- à la disposition des membres pour leur permettre de corriger des déséquilibres de balance des paiements sans avoir recours à des mesures qui détruisent la prospérité nationale et internationale,

ï rechercher la limitation dans leur durée et étendue des déséquilibres de balance des paiements.

ORGANES DE DIRECTION

Le Conseil des Gouverneurs :

Le Conseil des Gouverneurs est l'organe de direction le plus élevé du FMI. Chaque pays membre désigne un gouverneur et un gouverneur suppléant. Les gouverneurs et les gouverneurs suppléants sont généralement des ministres des finances ou des présidents de banques centrales et représentent leur gouvernement. Un Comité Intérimaire le conseille sur le fonctionnement du système monétaire international, et un Comité du Développement sur les besoins spécifiques des pays pauvres. La durée du mandat des membres du Conseil des gouverneurs n'est pas fixe, ils restent à leur poste jusqu'à la désignation de leur successeur. Le Conseil a des pouvoirs spécifiques tels que celui d'admettre de nouveaux membres, la fixation des quotes-parts, et l'allocation des D.T.S. (voir ci-après). Le Conseil des Gouverneurs se réunit à l'occasion de l'assemblée générale annuelle du FMI.

Le Conseil d'Administration :

Le Conseil des Gouverneurs délègue la conduite des affaires courantes au Conseil d'Administration. Ce dernier est composé de 24 administrateurs désignés et élus. Huit pays membres (l'Allemagne, l'Arabie Saoudite, la Chine, les Etats-Unis, la France, le Japon, le Royaume-Uni et la Russie) ont le droit de désigner chacun un administrateur. Les 16 autres administrateurs sont désignés par des groupes de pays. Le Conseil d'Administration a la responsabilité des affaires concernant les pays membres telles que l'évaluation des rapports de surveillance, l'approbation des programmes, et la mise en œuvre des politiques. Il se réunit en session formelle au moins trois fois par semaine.

Le Comité Intérimaire :

Le Comité intérimaire est un organe consultatif dont les membres sont 24 gouverneurs du FMI. Il donne des avis et remet des rapports au Conseil des Gouverneurs ou aux ministres. Il se réunit deux fois par an et fait des recommandations au Conseil des Gouverneurs sur les sujets concernant :

ï la direction et l'évolution du système monétaire international, notamment la réussite ou l'échec des processus d'ajustement,

ï les projets de réforme des statuts du FMI provenant du Conseil d'Administration, et
 ï les brusques déséquilibres qui menacent le système monétaire international.

Le Comité du Développement :

Le Comité du Développement est un comité commun à la Banque Mondiale et au FMI. Il est chargé de faire des recherches et de proposer des mesures destinées à promouvoir le transfert de ressources financières vers les pays en voie de développement. Le Comité se réunit deux fois par an, généralement en même temps et au même endroit que le Comité Intérimaire. Ses 24 membres sont généralement des ministres des finances ou des ministres chargés de l'aide au développement. Chaque pays membre qui désigne un administrateur et chaque groupe de membres qui élit un administrateur a le droit de désigner un délégué au Comité. Le Comité du Développement est censé avoir moins d'influence que le Comité Intérimaire. Néanmoins, des sujets d'intérêt majeur du FMI tels que les Facilités d'Ajustement Structurel Renforcées et l'allégement de la dette sont de la compétence du Comité du Développement.

Le Directeur Général :

Les administrateurs désignent tous les cinq ans un Directeur Général chargé de présider le Conseil d'Administration. Le Directeur Général participe aux réunions du Conseil des Gouverneurs, du Comité Intérimaire et du Comité du Développement. Il dirige et administre le personnel du FMI, soit environ 2700 personnes en 1999. Le FMI a la réputation d'être une institution très centralisée et hiérarchisée. Le Directeur Général joue donc un rôle très important dans les prises de décisions de politique général mais aussi pour des opérations spécifiques. C'est traditionnellement un Européen. Michel Camdessus, un inspecteur des finances français, est resté à ce poste pendant près de 15 ans. En 2000, l'Allemand Horst Kohler a été désigné pour le remplacer.

PROCEDURE DE FINANCEMENT, DE VOTE ET D'EMPRUNT

Droits de tirage spéciaux (DTS) :

L'unité de compte utilisée par le FMI est le Droit de Tirage spécial (DTS). Les DTS constituent des actifs de réserve pour les membres du FMI et désignent la valeur des transactions et des comptes du Fonds. Si le FMI décide qu'il est nécessaire d'augmenter ses réserves, il a toute autorité pour créer des DTS supplémentaires, tout comme le Trésor public peut imprimer davantage de monnaie. La valeur d'un DTS est déterminée quotidiennement en établissant une moyenne à partir de la valeur des monnaies des Etats-Unis, de l'Allemagne, du Japon, de la France et de la Grande-Bretagne (pays sélectionnés pour la grande part qu'ils prennent dans le système commercial international). Le poids de chaque monnaie dans ce panier est fonction des exportations du pays et de la quantité de monnaie de ce pays utilisée comme fonds de réserve par les membres du FMI. Depuis janvier 1999, le deutsche mark et le franc français sont remplacés par l'euro.

Périodiquement, le FMI alloue des DTS à ses pays membres en fonction de leur quote-part au sein du

Fonds (voir ci-dessous). La procédure d'allocation des DTS débute par une recommandation du Directeur général, adoptée par le Conseil d'administration et le Conseil des gouverneurs. La décision d'allocation doit être ratifiée à une majorité de 85 % des suffrages. Les décisions d'allocation de DTS ont une validité de cinq ans.

La dernière allocation de DTS date de 1981. Depuis cette date, 39 pays ont rejoint le FMI (en majorité des pays d'Europe centrale et orientale dont les économies sont dites "en transition") et n'ont jamais reçu de DTS. En septembre 1997, le Conseil des gouverneurs a adopté une résolution permettant une allocation exceptionnelle de DTS dans le but de mettre à niveau les allocations de DTS proportionnellement à la quote-part des pays membres. Son intention était d'augmenter les réserves de certains pays membres ce qui, en contrepartie, permettrait à d'autres d'emprunter des ressources supplémentaires à un coût relativement bas. Cette résolution entrera en vigueur quand les trois cinquièmes des membres du FMI qui représentent 85 % des suffrages auront approuvé cette résolution. Actuellement, le nombre de voix favorables est bien en deçà de la majorité requise.

Quotes-parts :

Chaque pays membre du FMI verse une quote-part, qui est, grosso modo, une "cotisation" payée au FMI. C'est la principale ressource financière du FMI. 75 % de la Quote-part sont payables dans la monnaie du pays et 25 % doivent être payés en DTS ou en l'une des cinq devises entrant dans la composition des DTS. Les cotisations peuvent servir :

- ï A constituer une réserve en argent dans laquelle le FMI peut puiser pour accorder des prêts à des pays membres connaissant des difficultés financières.
- ï De base pour déterminer la somme qu'un pays membre peut emprunter au FMI quand il se trouve confronté à des difficultés de balance des paiements, ainsi que la somme qu'un membre peut être appelé à verser au FMI quand ses réserves en devises sont importantes. Plus la contribution d'un membre est importante, plus il peut emprunter en cas de besoin, sous réserve de certaines limites. Elles sont fixées à 300 % de sa quote-part, sauf pour la Facilité de réserve supplémentaire, qui dépend des besoins.
- ï A déterminer la contribution d'un pays lors d'une allocation de DTS.
- ï A déterminer le pouvoir de vote des pays membres. Plus la quote-part est élevée (plus un pays verse d'argent au titre de sa cotisation) plus le pays dispose de voix.

La cotisation d'un pays membre est déterminée par un certain nombre d'indicateurs économiques, notamment le revenu national, les réserves en devises, et le rôle que joue la monnaie de ce pays dans les échanges internationaux. Plus il est important, plus sa cotisation est élevée. Tous les cinq ans au moins, le Conseil des gouverneurs du FMI réexamine les quotes-parts, et, s'il le juge approprié, formule une recommandation en vue de leur réajustement. Le résultat de la dernière révision (la Onzième révision générale) a été une augmentation de 45 % des quotes-parts : le total des quotes-parts au FMI est ainsi passé de 146 milliards de DTS (environ 200 milliards de dollars US) à 212 milliards de DTS (environ 290 milliards de dollars US). Cette augmentation a pris effet début 1999. La dernière augmentation des cotisations était entrée en vigueur en 1992.

Une fois que le Conseil d'administration du FMI a donné son accord sur l'augmentation des cotisations et sur la répartition des quotes-parts, les gouvernements disposent généralement de deux ans pour

faire ratifier cette décision. Le débat autour de l'augmentation des cotisations fournit traditionnellement aux ONG l'occasion de mettre en avant les problèmes que posent les programmes et la politique du FMI, et de faire pression sur les élus et leur gouvernement pour que le financement des quotes-parts soit assujéti à des réformes.

Droits de Vote :

A la différence des Nations Unies, où un pays égale une voix, le FMI utilise un système de vote pondéré. A chaque membre est attribué un quota de 250 voix plus une voix pour 100 000 DTS de quote-part. Le but de ce quota variable est, d'une part, de prendre acte des différents montants de cotisation, d'autre part de protéger les intérêts et de s'assurer la coopération des membres, comme les Etats-Unis, qui prennent la plus grande part aux transactions commerciales et financières internationales. En théorie, la plupart des décisions prises par le Conseil des gouverneurs ou le Conseil d'administration peuvent être adoptées à la majorité simple des voix exprimées. En pratique, le FMI décide par consensus et procède rarement à un vote enregistré. Pour les décisions les plus importantes, une plus large majorité est requise. Une majorité de 70 % est requise pour les décisions relatives aux questions opérationnelles, notamment en ce qui concerne les frais d'utilisation des ressources du FMI et les taux d'intérêt sur la détention de DTS. Une majorité de 85 % est requise pour les questions relatives à la structure du FMI, aux changements de cotisations, à l'allocation de DTS, et à l'utilisation des réserves en or du FMI. Etant donné que les Etats-Unis ont en main environ 18 % des voix, ils ont un pouvoir de veto sur les questions pour lesquelles une majorité de 85 % est requise.

Procédure d'emprunt :

La capacité d'emprunt du FMI est illimitée au sens où il a toute liberté de décider d'emprunter et combien. Si des devises sont nécessaires pour réapprovisionner les comptes du FMI ou pour financer une transaction, il peut emprunter à un Etat membre. En outre, le FMI a toute autorité pour emprunter auprès d'établissements domiciliés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays membre (par exemple auprès d'investisseurs individuels ou de banques privées), après avoir demandé son accord au gouvernement concerné.

Depuis 1962, le FMI dispose d'une ligne de crédit appelée "Accords généraux d'emprunt" (AGE). En vertu de ces AGE, le FMI peut emprunter, aux taux d'intérêt du marché, jusqu'à 17 milliards de DTS (environ 29 milliards de dollars US) auprès de onze de ses principaux pays membres (les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, et, depuis 1984, la Suisse), appelés, étrangement, le Groupe des Dix. En outre, 1,5 milliards de DTS peuvent être débloqués en vertu d'un accord indépendant avec l'Arabie Saoudite. Il est prévu que les AGE ne soient utilisés qu'en cas de circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque le déficit de la balance des paiements d'un pays menace de déstabiliser le système monétaire international. Les AGE sont revus et mis à jour tous les cinq ans. La révision de 1983 les a fait passer de 6 milliards de DTS à 17 milliards de DTS disponibles actuellement. Le FMI a eu recours aux AGE à dix reprises, notamment en juillet 1998 pour financer un prêt à la Russie.

Après la crise financière mexicaine, les dirigeants se sont inquiétés de la capacité du FMI à gérer d'autres crises avec les ressources dont il disposait. Le communiqué final du sommet du G7 qui s'est

tenu à Halifax, au Canada, en 1995, en appelait aux économies les plus fortes de la planète pour mettre sur pied des accords financiers donnant au FMI la possibilité de faire face aux crises financières. On a abouti aux "Nouveaux Accords d'emprunt" (NAE), qui augmentent la capacité d'emprunt du FMI de 17 milliards de DTS en lignes de crédit. Les NAE sont entrés en vigueur en novembre 1998 et ont servi pour la première fois, en décembre 1998, pour financer un accord avec le Brésil. Les NAE sont passés entre 25 pays, dont la part d'engagement est proportionnelle à leurs quotes-parts. Les NAE sont censés être le premier et principal recours du FMI lorsque celui-ci a besoin d'accroître ses ressources ordinaires.

Comme les AGE, les NAE sont revus et mis à jour tous les cinq ans. Toute proposition du Directeur général du FMI pour avoir recours aux AGE ou aux NAE doit recevoir l'agrément des signataires de ces Accords, puis l'approbation du Conseil d'administration. A l'occasion de l'une de ces révisions périodiques, les NAE peuvent accepter de nouveaux membres, moyennant l'approbation du FMI et de détenteurs de 80 % des lignes de crédit. En d'autres circonstances, le Conseil d'administration peut, par un vote à 85 %, amender l'accord NAE et inclure de nouveaux pays.

LES ACTIVITES DU FMI : SURVEILLANCE, AIDE FINANCIERE, ASSISTANCE TECHNIQUE

Surveillance :

D'après ses statuts, le FMI doit surveiller le système monétaire international ainsi que les politiques de change de ses membres. Les deux principaux moyens dont dispose le FMI pour s'acquitter de ces fonctions sont : les consultations annuelles avec les pays membres, au titre de l'article IV, et les débats qui ont lieu deux fois par an dans le cadre de l'établissement des Perspectives économiques mondiales. Les consultations réalisées chaque année au titre de l'article IV permettent au FMI d'évaluer, pour chaque pays membre, les orientations structurelles et macro-économiques qui constituent la base de la politique de change. Les rapports établis par les fonctionnaires du FMI suite à ces consultations sont discutés par le Conseil d'administration, qui formule des recommandations à l'attention des pays membres. Le FMI peut également fournir aux pays qui ne font pas appel aux ressources du FMI une assistance, par des programmes de suivi ou des accords de précaution.

Le fait que le FMI n'ait pas été en mesure de reconnaître les indices économiques qui présageaient d'une crise financière au Mexique a été le sujet d'abondants débats et discussions. Au Sommet qui s'est tenu en 1995 à Halifax (Canada), le G7 a pressé le FMI d'améliorer sa surveillance, d'exiger de recevoir plus régulièrement les rapports des pays, d'établir des règles pour que ces données soient publiées de façon régulière, et d'engager un dialogue plus suivi en matière de politique économique. Il a également été demandé au FMI de se concentrer sur les pays où la tension financière est susceptible de provoquer des débordements, et d'être plus exigeant.

Après la crise financière asiatique, le G7 a, à nouveau, enjoint au FMI de vérifier que les pays fournissent de façon ponctuelle des statistiques économiques et financières plus complètes. Le FMI a en outre commandé un audit externe sur sa fonction de surveillance.

Assistance technique :

Le FMI fournit une assistance technique à ses membres dans trois domaines : conception et mise en œuvre de la politique monétaire et budgétaire ; renforcement d'institutions telles que les banques centrales, le Trésor public, les services des impôts et les douanes, les services statistiques ; la rédaction et révision de lois économiques et financières. Le FMI organise également une formation et des séminaires, dans le cadre de son programme d'assistance technique, à l'Institut du FMI à Washington, ainsi que dans des instituts régionaux à Vienne et à Singapour, et dans d'autres institutions locales.

Assistance financière :

Le FMI met ses ressources à la disposition des pays membres en vendant des DTS que les membres achètent avec leur propre monnaie. L'emprunteur est tenu de racheter sa propre monnaie, dans un certain délai, et en payant en devises qu'il s'est procurées entre temps.

Pour accorder une aide financière, le FMI dispose de différents mécanismes en fonction des problèmes structurels et macro-économiques spécifiques du pays demandeur. Un pays membre connaissant des difficultés de balance des paiements peut immédiatement obtenir du Fonds l'équivalent de 25 % de sa quote-part. Cette somme est généralement issue de la "tranche de réserve" du pays, d'où le tirage n'est assujéti à aucune condition ni frais. Si un pays a besoin d'emprunter davantage, il puise alors dans les "tranches de crédit supérieures", où le tirage est soumis à des critères.

Les emprunteurs doivent suivre les orientations économiques que le FMI préconise pour redresser leur balance des paiements, afin d'être en mesure de le rembourser dans les délais. (Un remboursement dans les délais est essentiel puisque les ressources du FMI sont censées n'être employées qu'à titre temporaire afin de demeurer disponibles pour tous les membres). Le FMI exige que l'Etat emprunteur suive une politique d'ajustement qui :

- ï réduise les déséquilibres de base de son économie, à la fois sur le plan des comptes externes et dans l'emploi des ressources internes ;
- ï lui donne la possibilité d'éviter ou de lever les barrières au commerce et aux investissements étrangers ;
- ï vienne à bout de son problème de balance des paiements dans un délai raisonnable ;
- ï augmente ses réserves monétaires de façon à ce qu'il soit en mesure de racheter sa monnaie au FMI.

Financement à court terme : programmes de stabilisation

Les programmes de stabilisation du FMI sont toujours à court terme. Ils visent à accroître les revenus d'un Etat et à diminuer ses dépenses de façon à redresser la balance des paiements et à réduire ses besoins de devises étrangères. L'emprunteur s'engage à atteindre des objectifs économiques qui, presque toujours, imposent des limites à l'octroi de crédits et la réduction des dépenses publiques. La hausse des revenus de l'Etat se fait en grande partie au moyen de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui est souvent augmentée ou étendue à un nombre plus important de produits.

La politique de diminution des dépenses vise à réduire la demande, l'émission de monnaie est limitée et les dépenses publiques comprimées. En conséquence, des programmes gouvernementaux sont annulés, les salaires gelés, ainsi que les dépenses sociales. En théorie, la balance commerciale et les réserves en devises devraient alors s'améliorer dans la mesure où il y a une diminution des importations et une libéralisation des exportations.

Financement à moyen terme : les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)

Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) sont les actions à moyen terme du FMI. Ils reposent sur le principe que le secteur privé est plus efficace et plus dynamique que le secteur public et qu'il correspond mieux à une économie de marché. Les programmes d'ajustement, par conséquent, ont pour objectif premier la privatisation des entreprises publiques. Ceci présente en outre l'avantage de générer du capital utilisé pour éliminer le déficit de la balance des opérations courantes. En outre, si le secteur public est plus limité et plus rentable, l'Etat peut, en théorie, dégager des ressources pour les bénéficiaires des services sociaux.

La déréglementation implique également l'arrêt des contrôles sur les échanges de biens, les investissements et le secteur financier. Théoriquement, la déréglementation financière doit permettre une augmentation des taux d'intérêt, donc encourager l'épargne tout en s'assurant que l'argent n'est emprunté que pour les projets d'investissement rentables. Pour favoriser une meilleure intégration sur le marché mondial et détourner les ressources productives vers le secteur de l'exportation, on encourage les pays à :

- ï baisser leurs taux de change afin d'augmenter leur compétitivité ;
- ï abaisser les barrières commerciales afin de forcer les industries locales à devenir plus compétitives pour pouvoir survivre face à des importations à bon marché ;
- ï inciter financièrement à exporter, grâce à un abaissement des taxes et à des subventions ;
- ï encourager les investisseurs étrangers en créant des zones de libre-échange ou en offrant des avantages fiscaux.

Il s'agit davantage d'une orientation économique encouragée par le FMI plutôt que d'une liste complète de mesures. En pratique, la distinction entre les programmes de stabilisation et les programmes d'ajustement n'est pas clairement définie. Les interventions du FMI en Asie, qui étaient des plans de stabilisation à court terme, comprenaient des mesures de réforme structurelle d'une portée considérable dans le domaine de la gestion des entreprises, de la réglementation bancaire, et dans de nombreux autres domaines, bien au-delà des préoccupations traditionnellement fiscales et monétaires des programmes de stabilisation.

MECANISMES DE PRET : ORDINAIRES, D'URGENCE, SPECIAUX ET D'AJUSTEMENT

Mécanismes ordinaires :

Accord de confirmation : Il s'agit, traditionnellement, du principal mécanisme d'assistance du FMI. Cet accord de soutien est typiquement conçu pour fournir une aide à court terme à des pays qui se

trouvent confrontés de façon temporaire ou cyclique à des problèmes de balance des paiements. Le crédit est accordé en quatre tranches équivalant chacune à 25 % de la quote-part. Les accords de confirmation peuvent durer de moins d'un an à trois ans. Les pays doivent satisfaire à des indicateurs de réalisation trimestriels et passer avec succès un examen deux fois par an. Le remboursement doit s'effectuer dans un délai de trois à cinq ans.

Mécanisme élargi de crédit : Quand le déficit de la balance des paiements découle de facteurs structurels tels que des altérations dans la production, les structures commerciales et les prix le mécanisme élargi de crédit accorde aux pays un peu plus de temps et de ressources pour faire face à leurs problèmes de balance des paiements. Le mécanisme élargi de crédit dure généralement trois ou quatre ans et les pays doivent racheter leur monnaie dans un délai de quatre à dix ans.

Que ce soit dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un mécanisme élargi de crédit, les pays membres peuvent emprunter jusqu'à 100 % de leur quote-part sur une base annuelle, avec un plafond cumulé fixé à 300 % de la quote-part. Le FMI peut faire des exceptions.

Mécanismes d'urgence :

La nouvelle facilité de réserve supplémentaire (FRS) a été mise en place dans le sillage de la crise financière asiatique. Elle est destinée aux pays qui éprouvent des difficultés extrêmes de balance des paiements dues à une perte soudaine de la confiance du marché et, en conséquence, à une fuite des capitaux et à des attaques sur ses réserves en devises.

Pour recourir à la FRS, le pays est censé avoir besoin d'un prêt à très court terme et la tendance doit pouvoir être inversée rapidement grâce des changements d'orientation économique. Aucune limite d'accès n'a été fixée ; la FRS dépendra plutôt des besoins du pays, de sa capacité à rembourser, de ses précédents recours au FMI et de la situation de liquidité du FMI lui-même. La FRS est accordée à un taux d'intérêt plus élevé que d'autres mécanismes de prêt du FMI : la première année il est de 300 points de base plus élevé que le taux ordinaire des frais pour un prêt, et il augmente de 50 points de base tous les six mois, avec un plafond à 500 points de base. Les pays doivent racheter leur monnaie dans un délai de deux ans à deux ans et demi.

Une aide financière d'urgence peut également être apportée à un pays ayant subi une catastrophe naturelle ou sortant d'un conflit. Le pays qui sollicite une aide d'urgence doit décrire la politique économique qu'il envisage de suivre et déclarer son intention de renoncer à mettre en place des restrictions sur les changes ou le commerce. En général, cette aide est limitée à 25 % de la quote-part, mais des exceptions peuvent être faites. En 1995, les dispositions concernant l'aide financière d'urgence ont été étendues aux situations faisant suite à des conflits. En général, les critères de qualification sont les mêmes, mais ce soutien doit s'inscrire dans un vaste effort international visant à fournir une assistance technique et un renforcement des moyens de production. Le pays doit également présenter un cadre économique et déclarer son intention de passer dès que possible dans une tranche de crédit supérieure ou à une facilité d'ajustement structurel renforcé (voir ci-après).

Mécanismes spéciaux : Le FMI a également mis en place des mécanismes de prêt spécialement conçus pour répondre à des problèmes spécifiques de balance des paiements. Il s'agit notamment de la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI), du mécanisme de financement de stocks régulateurs et de la facilité pour transformation systémique. Ces mécanismes sont utilisés en cas de problèmes tels qu'une chute brusque des gains à l'exportation pour des raisons que le pays n'est pas en mesure de maîtriser (par exemple, une mauvaise récolte ou la fluctuation du

prix des denrées), ou à ceux liés au processus de transition des anciens pays communistes.

Mécanismes d'ajustement : La facilité d'ajustement structurel (FAS) a été créée en 1986 comme un guichet de prêt concessionnel à long terme. La facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), créée un an plus tard, a pris le relais de la FAS. La FASR accorde des prêts à faible taux d'intérêt (0,5 %) sur trois ans à des pays dont le revenu est bas et qui sont membres de l'Association Internationale pour le développement . Elle doit servir aux pays pauvres qui ont besoin d'un ajustement de plus grande envergure pour parvenir à une croissance et à un redressement de leur balance des paiements. Par conséquent, ce mécanisme diffère des autres opérations du FMI à la fois en terme de délais de remboursement et de conditionnalité macro-économique.

Les prêts consentis dans le cadre de la FASR se basent sur un "document-cadre de politique économique" (DCPE) global, établi pour une durée de trois ans par le FMI, la Banque mondiale et l'Etat emprunteur . Le DCPE définit explicitement les mesures de politique macro-économique et structurelle qu'un pays doit suivre pour consolider sa balance des paiements. Les programmes fixent des objectifs trimestriels qui permettront d'évaluer les résultats. Bien que les ressources du FMI soient censées n'être employées qu'à titre temporaire, pour corriger de brefs déséquilibres, beaucoup d'emprunteurs FASR ont appliqué des programmes pendant plusieurs années ; certains, même, plus de dix ans. Les conditions auxquelles sont assujettis les prêts FASR peuvent également être étendues ; elles dépassent le domaine initial de compétences (commerciales et monétaires) du FMI. De ce fait, la FASR est très controversée, en particulier au sein des associations de citoyens. En dépit de cette controverse et d'une opposition importante à la FASR, le FMI et ses membres veulent faire de la FASR un programme permanent autofinancé.

Le Compte de fiducie de la FASR a une capacité de prêt de plus de 10 milliards de DTS (environ 14,5 milliards de dollars US). Les prêts consentis dans le cadre de la FASR sont normalement plafonnés à 190 % de la quote-part d'un pays pour un prêt sur trois ans, mais peuvent atteindre 255 % dans des circonstances exceptionnelles. Le remboursement doit s'effectuer dans un délai de cinq à dix ans. Actuellement, 80 pays sont admis à bénéficier d'un prêt dans le cadre de la FASR.

La Facilité de croissance et de réduction de la pauvreté a été mise en place au printemps 2000. Les principaux éléments de programme, y compris l'éligibilité et les termes de remboursement restent les mêmes que pour le FASR. Un Document stratégique de réduction de la pauvreté remplace le document cadre. Les conditions du prêt sont encore à définir mais pourront concerner la bonne gouvernance et la conditionnalité sociale.

CRITERES DE REALISATION, CADRE STRUCTUREL ET ACTIONS PREALABLES

L'accès aux ressources du FMI est subordonné à la réalisation de certains objectifs :

Les critères de réalisation sont les objectifs trimestriels que les pays doivent atteindre afin d'obtenir le versement suivant. L'impossibilité d'atteindre ces critères de réalisation peut provoquer la suspension des versements de la tranche de crédit. Ces critères comprennent des objectifs fixes dans les domaines de la politique de crédit, des emprunts de l'Etat ou du secteur public, des restrictions de commerce et de paiement, des emprunts étrangers et des niveaux de réserve.

Les cadres structurels fournissent au FMI des indicateurs supplémentaires pour juger de la situation d'un pays. Si quelques critères de réalisation posent problème, c'est le niveau de conformité aux repères structurels qui peut influencer la décision du FMI de décaisser ou non des fonds supplémentaires. Les cadres structurels comprennent un large éventail d'indicateurs, dont les dépenses sociales, les mesures en faveur de la réduction de la pauvreté, la révision de la législation du travail, et les dépenses militaires. Suite à une décision du Conseil d'administration du FMI, les questions environnementales ne sont pas toujours considérées comme des critères de réalisation ou des indicateurs structurels.

Les actions préalables sont les mesures qu'un pays doit entreprendre pour démontrer son intention de se conformer aux orientations économiques du FMI et s'engager dans un programme de prêt du FMI.

QU'EST CE QUI NE VA PAS AU FMI ?

TOP SECRET

L'opacité des opérations du FMI

Le FMI est critiqué depuis longtemps parce qu'il entoure ses stratégies et ses programmes d'un grand secret. Toutefois, ces dernières années il a entrepris de rendre publiques plus d'informations notamment les accords de prêts. Bien que ce changement soit bienvenu, le FMI doit encore faire des efforts considérables pour que ses informations soient disponibles pour un large public.

Défaillances dans la communication d'informations

Depuis quelques temps, le FMI semble modifier ses pratiques et améliorer sa politique de communication. Par exemple, certains documents (les documents cadres de politique économique (DCPE), les mémorandum de Politiques Economiques et Financières, et les Lettres d'Intention) sont disponibles sur le site internet du FMI. Plusieurs évaluations internes récentes ont été également rendues publiques. Le FMI s'est montré favorable à la publication des documents de prêts, ce qui devrait inciter les gouvernements emprunteurs à les communiquer au public intéressé.

Néanmoins tous les gouvernements emprunteurs ne publient pas les accords de prêt. Certains des dossiers de prêts qui ont été rendus publics sont préalablement "nettoyés" d'informations importantes. Seuls quelques-uns présentent les conditions et les échéances du prêt. D'autres dossiers ne comportent pas de section claire sur les actions préalables, les critères de performance et le cadre structurel ni les délais de mise en œuvre. Ces éléments de l'accord de crédit sont des informations essentielles qui indiquent au public la durée et les modalités d'exécution de la nouvelle stratégie économique. Ils devraient systématiquement être clairement précisés dans chaque dossier de prêt.

Le FMI devrait également publier les documents relatifs à sa mission de surveillance. Ainsi, il ne

publie qu'un résumé de quatre pages des consultations qu'il effectue dans le cadre de l'article IV des statuts - son analyse économique annuelle des Etats membres -. Ce court résumé ne donne pas au public une compréhension de la situation économique des Etats. En mars 1999, le Conseil d'administration du FMI a décidé d'instituer un projet pilote de 18 mois pour la divulgation des consultations entrant dans le cadre de l'article IV des statuts, sur la base du volontariat. Des renseignements sur ce projet et une adresse où l'on peut envoyer des commentaires sont disponibles sur internet à l'adresse : <http://www.imf.org/external/pubs/pilot.htm>.

La direction du FMI et le conseil d'administration devraient également améliorer la transparence de leurs délibérations. Certes, de courts résumés des délibérations du Conseil sont désormais publiés après les réunions, mais elles sont généralement épurées. Les déclarations des administrateurs ne sont pas publiées, ni même l'ordre du jour ni le calendrier des réunions du conseil d'administration. Il est donc impossible pour les ONG de proposer des contributions pertinentes. En outre, le fait que les votes des administrateurs du FMI ne soient pas formellement enregistrés permet de masquer les positions des gouvernements. Ils cachent ainsi au public la nature du débat entre le FMI et certains Etats.

Un accès à l'information limité

Le FMI a pris d'importantes mesures pour que son site internet soit plus utile. Cependant, d'autres moyens de communication sont nécessaires à l'intention du public dans les pays plus pauvres où l'accès à l'Internet est limité. Le FMI doit également résoudre un autre problème majeur, celui de la communication de l'information au moment opportun. Actuellement, les dossiers de prêt sont publiés après le vote du conseil d'administration. Puisque les projets d'accords ne lui sont pas communiqués, la société civile ne peut apporter sa contribution aux accords passés entre son gouvernement et le FMI. Même les parlementaires ne peuvent pas consulter un projet d'accord avec le FMI avant son approbation alors que sa mise en œuvre leur incombera en partie. La rétention de l'information sur les accords de crédit dissuade gravement - au lieu d'inciter- l'appropriation des programmes économiques, et constitue, de multiples façons, une menace pour la souveraineté et la démocratie.

Le FMI est-il à la hauteur ?

L'absence de responsabilité et d'évaluation

En vertu du principe de responsabilité ceux qui prennent les décisions sont responsables de leurs conséquences. La responsabilité implique nécessairement la transparence et l'évaluation. La transparence permet aux tiers de s'informer sur les décisions prises, leurs auteurs, les facteurs et options considérés, ainsi que les critères sur lesquels ont reposé les décisions. L'évaluation permet au public de vérifier que les décisions prises étaient bonnes. L'évaluation incite également à concevoir des programmes plus efficaces.

Force est de constater que le FMI ne responsabilise pas ses fonctionnaires. Une des raisons principales est l'absence d'un mécanisme d'évaluation systématique indépendant. En l'absence d'un contrôle indépendant, rigoureux, et constant, le FMI cherche à cacher son inefficacité. En réponse aux critiques

en ce sens, le FMI s'est engagé en 1996 à instituer un contrôle externe à titre expérimental et au coup par coup. Le FMI s'est soumis à deux ou trois contrôles par an depuis 1997. Malheureusement il est très en retard, et n'a rendu public qu'en mars 1998 le premier audit de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée.

Selon l'éditorial du Wall Street Journal du 21 novembre 1997,
le FMI "cultive le secret presque autant qu'une base de missiles moyenne"

Qu'est-ce qui ne va pas avec le système d'évaluation actuel ?

Le FMI prétend être une institution détenue et contrôlée par des gouvernements, et à ce titre ce sont les gouvernements, et non le FMI lui-même, qui devraient rendre des comptes au grand public. Le FMI soutient qu'il ne doit rendre des comptes qu'aux Etats membres, et que le mécanisme actuel d'évaluation interne est adapté à cette fin. Toutefois, dans la réalité, les fonctionnaires du FMI exercent une influence considérable (quelques fois une domination) sur les orientations politiques dans nombre de pays en voie de développement, et ses conseils affectent directement toutes les couches de la société.

Des propositions en faveur de l'institution d'une évaluation indépendante sont actuellement débattues au sein du FMI. Les termes de référence d'une unité d'évaluation indépendante devraient être approuvés à l'assemblée générale annuelle du Fonds à Prague en septembre 2000. Pendant longtemps la direction du FMI a nié l'utilité d'une évaluation indépendante ou quasi-indépendante. Certains avancent que l'évaluation interne est plus utile parce que le personnel tire les leçons de l'auto-évaluation de son travail et est plus susceptible d'adopter les recommandations et les conclusions d'une auto-évaluation ; d'autres allèguent aussi que le Conseil d'Administration craint qu'un organe de contrôle indépendant assume le monopole de l'évaluation, ce qui dissuaderait le personnel de mener une auto-évaluation.

QUI PARLE POUR QUI ?

La nécessité d'une participation du public

La société civile à travers le monde exige de plus en plus vivement l'implication du public dans la conception des programmes de développement économique. Comme la mondialisation des moyens de communication réduit l'échelle du monde, de plus en plus de citoyens contestent les coûts et les bénéfices des politiques économiques. Néanmoins, à ce jour, le FMI a largement ignoré les demandes de participation à la définition de ses programmes d'ajustement économiques. Bien qu'il se soit efforcé dans certains cas et de manière limitée à toucher un public plus large, le FMI affirme généralement qu'en ce qui concerne l'assistance financière à court terme et le conseil macro-économique la consultation n'est pas faisable ni souhaitable.

Selon l'article V de ses statuts, les responsables des banques centrales et des ministères des finances sont ses seuls interlocuteurs. Il lui est interdit de se réunir avec d'autres représentants des pays. En conséquence, les ministères et le public qui n'ont pas été impliqués dans leur définition, seront moins susceptibles de suivre les politiques économiques du FMI. C'est une des raisons principales du terrible taux d'échec des PAS. Une étude du FMI a constaté que 75% des programmes de FASR qu'elle avait évalués n'étaient plus suivis.

Il est peut-être exact que la participation du grand public est plus difficile dans les plans de sauvetage d'urgence là où une injection rapide de fonds est requise pour parer un mouvement spéculatif contre une monnaie. Toutefois la majorité du temps de travail des fonctionnaires du FMI est consacrée aux pays qui ont des problèmes chroniques de balance des paiements. Il y a dans ces cas-là, suffisamment de temps pour recueillir une contribution du public au moment de la conception du programme. La participation du public est primordiale car les changements de politiques macro-économiques ont un impact social et environnemental majeur. Les stratèges du FMI ne reconnaissent pas que la population locale est souvent la mieux placée pour identifier les failles dans ses programmes.

Tant que le public ne sentira pas que les intérêts de son pays sont défendus de façon adéquate, et qu'il n'y aura pas de consultation des populations concernées, les programmes du FMI continueront à être des échecs. Ils seront remplis d'erreurs qui auraient pu être évitées, et conduiront à l'arrêt des programmes.

Le cas de la Corée : une franche participation ?

Pendant la crise économique asiatique, le FMI a tenté d'initier un dialogue plus large dans le cadre de son plan de sauvetage. En Corée, par exemple, le FMI a encouragé l'instauration d'une commission tripartite avec le gouvernement coréen, les représentants des employeurs, ainsi que les syndicats pour débattre sur la restructuration des entreprises, les licenciements, les indemnités de licenciement, et sur d'autres problèmes associés au programme économique. Cette commission remettait des avis consultatifs. Bien que l'initiative fut bien accueillie, il fut mis un terme à la mission de la commission au bout d'un an parce que les syndicats estimèrent que l'on n'intégrait ni ne traitait de façon adéquate leurs préoccupations, et qu'il n'y avait pas de mécanisme contraignant pour résoudre les griefs.

*Selon l'éditorial du 21 novembre 1997 du Wall Street Journal,
"un débat public vigoureux, comportant la divulgation intégrale de la stratégie qui guide à présent le FMI, pourrait augmenter les chances des dirigeants du monde, et du FMI, d'aboutir aux meilleures décisions possibles."*

Des mauvaises conditions pour le travail

Comme les prêts à l'ajustement structurel sont devenus de plus en plus interventionnistes, le FMI a joué un rôle majeur dans la restructuration du marché du travail dans les pays emprunteurs. Bien que les conditions de travail n'entrent pas dans le cadre de la mission à court terme traditionnelle du FMI, beaucoup de programmes d'ajustement structurel prônent des modifications du droit social et de la politique des salaires. Le FMI a adopté le credo de "la flexibilité du marché du travail" - une dénomination policée de la dérégulation- pour encourager les investissements étrangers et rendre les pays plus compétitifs.

Le FMI encourage la dérégulation du marché du travail en affirmant que la surcharge de réglementations décourage l'embauche. Si cet argument peut s'avérer fondé pour certains secteurs spécifiques d'une économie, la réalité pour la population active dans son ensemble est différente. La dérégulation permet aux employeurs de licencier le "surplus" de travailleurs et d'affecter les bénéfices accrus à l'augmentation des salaires des cadres supérieurs et des bénéfices de l'entreprise. Selon le rapport de l'ONU de 1995 sur le commerce et le développement, les employeurs profitent de la "flexibilité" additionnelle des droits sociaux pour licencier de la main d'œuvre et réduire leurs effectifs plutôt que d'accroître la capacité de production et de créer des emplois.

La dérégulation affecte la population active de diverses façons. L'une des plus importantes est la suppression du salaire minimum et des négociations collectives. Le FMI a souvent incité les pays à maintenir les salaires bas afin d'attirer les investissements étrangers. A Haïti, par exemple, il a fait pression sur le gouvernement pour qu'il gèle les salaires. Le code du travail a été abrogé car il prévoyait l'augmentation du salaire minimum lorsque le taux d'inflation annuelle dépassait 10%. Fin 1997 le salaire minimum journalier à Haïti était inférieur à 15 Francs et représentait à peine 19,5% du salaire minimum de 1971.

La dérégulation des normes du travail dans les pays pauvres est particulièrement désastreuse pour les travailleurs parce qu'il leur est souvent interdit de se syndiquer. Ils ne sont donc pas à même de négocier de meilleures conditions de travail. Les gens finissent par travailler plus pour moins d'argent ! L'effet est tout aussi catastrophique en termes économiques : les travailleurs sous-payés ont un pouvoir d'achat restreint ; cela contribue à réduire davantage la demande et empêche le maintien ou la création de petites ou moyennes entreprises. Les travailleurs des pays industrialisés en pâtissent également : non seulement se voient-ils contraints à relever la concurrence de la main d'œuvre bon marché des pays en voie de développement, mais aussi sont-ils confrontés à une baisse de la demande des biens de consommation. Une étude conclut que les politiques d'ajustement structurel ont eu un impact négatif sur les exportations des pays industrialisés et sur l'emploi .

La disparition massive et rapide d'emplois est aussi due à la privatisation du secteur public qui fournit beaucoup d'emplois dans les pays en voie de développement. Au fur et à mesure que le FMI contraint les pays à diminuer les effectifs des entreprises et établissements publics, la masse des chômeurs s'accroît plus vite que le secteur privé ne peut l'absorber. A cette dure réalité s'ajoute l'absence de filets de sécurité sociaux qui subviendraient aux besoins des chômeurs. Les tentatives de la Banque Mondiale et du FMI d'instaurer des filets de sécurité sociaux dans leurs programmes d'ajustement structurel ont été loin d'être suffisantes pour toucher tous les chômeurs. En Corée, par exemple, la crise financière a porté le taux de chômage de 2% à 9% en février 1999. Les plans d'assurance-chômage retenus dans le mécanisme d'ajustement n'avaient touché que 10 % des chômeurs en mars 1999.

Le FMI analyse la situation des travailleurs uniquement selon les règles du marché : la flexibilité de la main d'œuvre est censée encourager les entreprises et attirer les investissements ; cela entraînerait nécessairement une augmentation des salaires et une amélioration des conditions du travail au fur et à mesure qu'un pays se développe. Dans la réalité, toutefois, au moins un milliard d'adultes, soit plus de 30 % de la population active mondiale, sont au chômage ou sous-employés.

Au Mexique, le pouvoir d'achat du salaire minimum représente le tiers de ce qu'il était en 1981. Ceci est largement imputable au FMI qui exigea l'indexation des salaires sur le taux d'inflation prévu qui était largement sous-estimé.

En Hongrie, les salaires réels ont chuté de 24 % entre 1989 et 1996.

En Croatie, la presse rapporte que le FMI a tenté d'exercer des pressions sur des syndicats pour qu'ils renoncent à une convention collective conclue avec l'Etat et acceptent une augmentation des salaires moins importante.

Les salaires et les conditions de travail se sont détériorés aux Etats-Unis d'un pour cent par an au cours des 20 dernières années et à un rythme beaucoup plus soutenu dans les pays pauvres. Le FMI n'est pas équipé, que ce soit en terme de mandat ou d'expertise, pour s'immiscer dans les rapports sociaux. L'obstination du FMI à intervenir dans ce domaine aggrave la situation des travailleurs à travers le monde.

S'agirait-il d'arrêter la participation démocratique ?

Le programme d'ajustement structurel d'Haïti est plus ou moins suivi à cause d'un conflit entre le parlement haïtien et le gouvernement Preval. Ils s'opposent sur les privatisations. Le FMI exige la privatisation de neuf établissements publics importants, notamment l'aéroport, les ports, les télécommunications ainsi que le secteur énergétique. Les parlementaires estiment cependant que l'Etat doit conserver le contrôle de ces entreprises pour des raisons de souveraineté et leur potentiel à générer des revenus. D'après eux, ces entreprises ont été créées grâce aux ressources publiques et devraient donc rester un service public. De nombreux députés sont persuadés que cela sera davantage possible si ces établissements sont gérés par l'Etat plutôt que par des sociétés étrangères.

Les pauvres encore plus pauvres ?

Alors que les institutions multilatérales de crédit comme le FMI proclament que la réduction de la pauvreté mondiale est un objectif majeur, les programmes d'ajustement structurels (PAS) frappent les populations défavorisées le plus durement et exacerbent la pauvreté et l'inégalité sociale. Pratiquement tous les pays en voie de développement ont ou sont en train d'exécuter un PAS. Bien qu'ils aient contribué à réduire les déficits budgétaires des Etats, à éliminer l'inflation galopante, et à observer les

échanciers de remboursement de la dette, les PAS n'ont pas posé les bases d'un développement économique local et viable à long terme.

Les programmes du FMI, par exemple, vantent les mérites d'un budget équilibré. A cette fin, le Fonds pousse systématiquement les gouvernements à réduire rapidement les dépenses de l'Etat. Les gouvernements peuvent donc être contraints à réduire ou supprimer des programmes sociaux importants. Ils instaurent des mesures de recouvrement des coûts ? des services sociaux qui haussent les prix et mettent souvent les secteurs de la santé et de l'éducation hors de portée des pauvres. Bien que le FMI reconnaisse de plus en plus l'importance des dépenses sociales et critique les dépenses militaires, les objectifs fiscaux contraignants empêchent le gouvernement d'investir de façon adéquate dans des programmes sociaux, le développement rural, et d'autres infrastructures physique et humaine nécessaires.

Le paiement des soins de santé au Zimbabwe

Le Ministère des Finances du Zimbabwe a eu recours à la méthode du "recouvrement des coûts" pour répondre aux conditions rigoureuses du FMI de réduire le déficit budgétaire. Il exigea le paiement des soins prénatals, auparavant gratuits. Comme les exonérations dont bénéficiaient les petits revenus furent éliminées, une grande partie de la population vulnérable fut contrainte à payer les soins de santé. Il s'ensuivit une chute des visites médicales prénatales et une augmentation des naissances avant l'arrivée à l'hôpital, très probablement par ce que les mères cherchaient à réduire la durée de leur hospitalisation.

Les politiques d'ajustement ayant pour objectif l'augmentation des recettes de l'Etat peuvent aussi nuire aux populations pauvres. Les réformes fiscales favorisent souvent les taxes à l'achat dégressives, faciles à recouvrer, mais qui pèsent sur les pauvres de façon disproportionnée. Le souci de percevoir rapidement des recettes, sans considération de l'équité et de l'efficacité à long terme, sous-tend souvent les privatisations. Il en est résulté trop souvent la conversion d'entreprises publiques en monopoles privés dirigés par des élites ou des intérêts étrangers aux attaches locales trop rares. Pendant ce temps, l'accès au crédit est réduit et la hausse des taux d'intérêts rend pratiquement impossibles les investissements des petits agriculteurs et entreprises. Bien que la libéralisation du commerce diminue le prix des importations, la plupart des habitants des pays à faible revenu consomme peu en dehors du nécessaire de base. L'accès plus facile aux produits de luxe et leur moindre coût est une réussite contestable des PAS.

Les licenciements dans les établissements et entreprises publiques, la diminution des salaires, la hausse des taux d'intérêt, la réduction des dépenses publiques, et la fermeture des industries nationales contribuent au rétrécissement du marché national et aggrave la situation socio-économique d'un pays. Bien que certaines élites puissent jouir d'un nouveau dynamisme, la majeure partie de la population des pays soumis à un PAS subit une aggravation de l'insécurité économique et sociale. Il peut s'ensuivre une instabilité politique croissante qui se manifeste notamment par des émeutes provoquées par l'augmentation des denrées alimentaires, des explosions de violence, ainsi qu'une désintérêt généralisé pour la vie politique du pays entraînant une forte abstention aux élections.

Les répercussions néfastes de l'ajustement structurel sur les pauvres sont sans aucun doute complexes. Par exemple, la libéralisation du secteur agricole peut présenter l'avantage d'éliminer les entreprises et établissements publics corrompus qui rémunèrent chichement les agriculteurs. La libéralisation peut cependant aussi avoir pour effet de supprimer des mécanismes importants de soutien des prix agricoles, ou la hausse du prix des intrants tels que les engrais.

Le FMI a néanmoins été très simpliste dans l'analyse d'impact des PAS sur les pauvres ; il effectue rarement une analyse explicite des mesures d'ajustement envisagées, de leur répercussion sur les pauvres, de solutions alternatives ou compensatoires. L'unique audit externe existant du programme d'ajustement du FMI - la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR)- a recommandé une évaluation préalable explicite des impacts négatifs et positifs des mesures d'ajustement envisagées ainsi qu'une identification des groupes sociaux les plus susceptibles d'être lésés par l'ajustement. Il a également recommandé une analyse coût - bénéfice à court et long termes des mesures, ainsi qu'une évaluation du délai nécessaire à l'ajustement. Ces recommandations sont cependant largement restées lettres mortes.

Les PAS et l'égalité des sexes

Les PAS touchent différemment les hommes et les femmes. Cependant, le FMI et la Banque Mondiale n'essaient pas de traiter ce problème. Les PAS lèsent de façon disproportionnée les femmes puisqu'ils affectent directement leur accès aux ressources nécessaires à leurs besoins essentiels, aux soins de leurs enfants, à l'entretien de leur maison, et à la production alimentaire. Par exemple, la dévaluation de la monnaie diminue le pouvoir d'achat des consommateurs et rend moins accessibles les biens essentiels dont l'achat incombe généralement à la femme. Dans le contexte de la dérégulation du marché du travail, les femmes sont de plus en plus exploitées puisqu'elles travaillent à domicile où les règles sont quasiment inexistantes et les salaires bas. Les licenciements consécutifs à la privatisation touchent également les femmes de façon disproportionnée puisqu'elles sont souvent les dernières à être embauchées et les premières à être licenciées.

La réduction des dépenses publiques nuit particulièrement aux femmes. Ainsi, lorsque les frais de scolarité augmentent en raison de la diminution des subventions publiques. Ce sont les filles qu'on retire de l'école en premier. Lorsque les programmes de santé publique sont arrêtés, l'augmentation du coût des soins les rend inabordables pour ceux qui en dépendent le plus.

L'orientation de la production agricole vers l'exportation sape la capacité des femmes à pourvoir aux besoins de leur famille en raison de la réduction de la quantité cultivée pour la consommation familiale et vivrière.

LA DESTRUCTION DE L'ENVIRONNEMENT

Comment les programmes du FMI nuisent-ils à l'environnement ?

L'environnement mondial est aussi victime du FMI. Tout à la fièvre de la libéralisation et de la dérégulation accélérées, les crédits et les plans de sauvetage du FMI préparent le terrain de l'exploitation des ressources à outrance. En effet, le FMI ne reconnaît pas la valeur sociale et économique des ressources naturelles. Il n'a pas jusqu'à présent tenu compte de l'impact sur l'environnement de ses programmes. Le ministère de l'environnement des pays emprunteurs est systématiquement exclu des débats officiels sur les stratégies du FMI ; les ONG militant pour la défense de l'environnement ne sont pas consultées sur les conditions des programmes et leurs impacts ; la prétendue coopération entre le FMI et la Banque Mondiale pour l'identification des risques environnementaux des programmes manque de transparence et même de preuve.

La focalisation du FMI sur la libéralisation des échanges et la croissance à travers les exportations peut avoir des impacts environnementaux très importants. Les pays exploitent leurs ressources naturelles à un rythme insoutenable et de façon disproportionnée pour accroître leurs exportations. Les pays bénéficiaires de prêts du FMI et d'autres bailleurs de fonds doivent également rembourser leur dette en devise étrangère - habituellement des dollars US- et donc accumuler des monnaies fortes. L'une des façons les plus rapides d'obtenir des monnaies fortes est de liquider les stocks de ressources naturelles. Ainsi, la déforestation dans les 33 pays africains les plus pauvres et les plus endettés est de moitié plus élevée que celle des autres pays africains.

L'incitation à augmenter la compétitivité et les investissements étrangers des programmes du FMI pousse aussi les pays à détruire leur environnement. Le ministère de l'environnement est immanquablement le premier à être visé par la réduction des dépenses de l'Etat. Tel a été le cas dans beaucoup de plans de sauvetage d'envergure du FMI, dont ceux du Brésil, de la Russie, et de l'Indonésie, pays réputés pour leur grande diversité biologique. Le Fonds mondial pour la nature (WWF), a qualifié ce phénomène de cercle vicieux contre la protection de l'environnement qui profite essentiellement aux multinationales. Selon les études d'impacts de l'ajustement structurel menées par la WWF sur neuf pays, dans huit d'entre eux le personnel, le budget, et le mandat des services administratifs des ressources naturelles avaient été réduits.

Beaucoup de pauvres deviennent plus pauvres sous les PAS actuels ; cette pauvreté met encore plus en péril l'environnement : dans leur lutte pour survivre, ces populations abattent des arbres pour construire des logements de fortune et apporter du feu à leur famille ; expulsées des terres agricoles par les grands propriétaires terriens, elles se tournent vers des terres de maigre rendement pour subsister, et la déforestation et l'érosion du sol s'accroissent.

Le cas de la Guyane

Le cas de la Guyane illustre très bien comment les stratégies économiques à court terme compromettent la salubrité environnementale et la prospérité à long terme. Le développement des industries minières et forestières est la clé de voûte de la stratégie de développement économique de la Guyane soutenue par le FMI. L'industrie minière a dégradé les écosystèmes du pays, pollué les voies navigables, détruit les forêts, et gravement appauvri les sols. Des permis d'exploitation minière à grande échelle (détenus en grande partie par des sociétés étrangères) couvrent à présent 10 pour cent de la superficie totale du pays. La situation du secteur forestier est également désastreuse : les concessions d'exploitation industrielle du bois s'étendent sur la plupart des forêts du pays et le rythme d'exploitation du bois dépasse de beaucoup le taux de régénération.

Cette extraction des ressources provient en grande partie des efforts du gouvernement guyanais, de la Banque Mondiale, et du FMI pour attirer les investissements des grandes entreprises. En 1988, le gouvernement a été à l'origine d'un nouveau code des investissements considéré comme l'un des plus libéraux d'Amérique Latine. Il n'y a pratiquement aucune restriction aux acquisitions des investisseurs étrangers et les études d'impact environnemental ne sont pas disponibles au public.

En raison des restrictions budgétaires, les fonds alloués au ministère de l'environnement en Guyane diminuèrent sa capacité à faire appliquer les lois existantes. Les commissions administratives des mines et des forêts sont critiquées pour le manque de personnel qualifié ou de pouvoir pour réglementer les concessions. Un petit bureau, sous le seul contrôle présidentiel et qui n'a aucun compte à rendre, a reçu le pouvoir d'octroyer les concessions forestières.

Sources bibliographiques : The SAP in the forest, Dominic Hogg, Friends of the Earth Angleterre, 1993, et Social Exclusion and Development Domination, Marcus Colchester, Forest Peoples Programme, 1998.

UN MONDE ENCHAÎNÉ

Le FMI et le poids de la dette

La crise qui saisit de nos jours l'économie de la plupart des pays en voie de développement provient pour beaucoup du poids insurmontable de la dette des pays pauvres. La dette extérieure totale des 41 pays pauvres les plus endettés est passée de 55 milliards de \$ US en 1980 à 215 milliards de \$ US en 1995. Cette dette augmente encore dans la plupart des pays. En conséquence, les gouvernements ont été contraints de détourner les rares ressources nécessaires à la santé, l'éducation, la protection de l'environnement, et à d'autres services sociaux vitaux vers le remboursement d'une dette en fait impayable. Les causes de la crise de la dette sont multiples à commencer par la corruption des gouvernements jusqu'aux politiques et projets d'aide hasardeux. Il en résulte néanmoins que les populations qui ne jouèrent aucun rôle dans la souscription de la dette, notamment les pauvres, sont obligées d'en payer les intérêts.

Reconnaissant que la dette mettait en danger la viabilité du système économique international, les

pays riches, la Banque Mondiale, et le FMI convinrent finalement en 1996 de lancer l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE.) Malgré ses aspects prometteurs, puisqu'elle rassemblait tous les créanciers en vue d'un accord global sur la dette, et pour la première fois les prêteurs multilatéraux, l'Initiative PPTE s'est avéré un échec pour les raisons suivantes :

Un financement inadéquat : la contribution du FMI et d'autres créanciers est insuffisante. En outre, plutôt que d'utiliser ses propres fonds en vue d'une remise immédiate de la dette, le FMI a fait appel à des contributions financières bilatérales ; ce faisant, il renonce à reconnaître sa responsabilité dans la crise de la dette.

Les termes et conditions de l'Initiative PPTE sont trop rigoureux : les ratios dette/exportations qui déterminent l'éligibilité à l'annulation de la dette sont trop élevés. Ils sont fondés sur les exportations et le revenu national plutôt que les besoins en développement des populations. Beaucoup de pays pauvres très endettés sont donc exclus de ce processus et l'annulation de dette sera insuffisante pour restituer la santé économique à un pays.

Elle est liée aux PAS : la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) du FMI a été directement liée à l'Initiative PPTE. Pour avoir droit à l'aide, un pays doit subir au moins trois ans de programme de FASR, qui est notoirement difficile à mener à bien en raison du niveau inacceptable d'austérité imposé. Le FMI a lié toute contribution additionnelle de sa part à l'Initiative PPTE au financement d'une FASR permanente, malgré les expériences controversées de ce guichet.

Certains universitaires et ONG accusent le FMI et ses stratégies de créer eux-mêmes la dette. Il est donc contre productif de tenter de traiter la crise de la dette dans le contexte des programmes d'ajustement du FMI. L'ajustement a certainement pour but d'intégrer des pays dans l'économie mondiale et d'accroître leur commerce avec le reste du monde. En ouvrant leur économie, les pays s'ouvrent à plus d'investissements étrangers, ce qui peut augmenter leur dette. La libéralisation des échanges signifie une augmentation des importations comme des exportations. Si les importations augmentent plus que les exportations, cela peut aussi entraîner une augmentation de la dette.

Sous la pression de la campagne internationale des ONG pour l'annulation de la dette des pays pauvres, le FMI, la Banque Mondiale, et les gouvernements créanciers commencent à revoir l'Initiative PPTE en baissant les niveaux d'admissibilité et en augmentant le financement de la remise de la dette. Néanmoins le système fonctionne encore pour protéger les intérêts des créanciers et assurer le flux régulier des remboursements plutôt que pour libérer de larges quantités de ressources qui pourraient être affectées à la santé, l'éducation, le développement rural, et la protection de l'environnement.

Le lien entre la dette et les PAS

D'après une étude récente de Development GAP, il y a une corrélation positive entre l'endettement et le nombre d'années d'ajustement suivies par un pays. Selon cette étude, plus la durée de l'ajustement structurel est longue plus la dette est susceptible d'être élevée. Cette étude peut être consultée sur internet : <http://www.developmentgap.org>

LE CASINO MONDIAL ou comment le FMI augmente les risques de crise financière

"Au lieu d'être un bailleur de fonds en dernier ressort, le Fonds Monétaire International est devenu le bras des banques internationales et des institutions financières, et joue un rôle proche du videur de boîte de nuit".

Paul Hellyer, ex-suppléant du Premier Ministre du Canada

Pour encourager les investissements étrangers et promouvoir une croissance économique axée sur l'exportation, le FMI conseille aux pays de démanteler les barrières aux investissements et au commerce, ainsi que toute autre réglementation applicable à la nature et au montant des flux d'investissement. Alors que le mandat initial du FMI porte sur la libéralisation des échanges, il met désormais l'accent sur la libéralisation des investissements d'autant que les mouvements de capitaux ont augmenté en termes de volume et de volatilité.

Bien que les statuts ne lui donnent pas le mandat d'exiger la libéralisation financière, le FMI l'a néanmoins imposée aux pays pauvres et aux bénéficiaires du récent plan de sauvetage en Asie. Certaines réglementations sur les entrées de capitaux peuvent être motivées politiquement et conçues aux fins de protéger des secteurs privilégiés mais les gouvernements devraient protéger leur pays d'une dépendance des flux de capitaux spéculatifs à coût terme. Le Chili, par exemple, exige qu'une partie des capitaux soit déposée pendant au moins un an dans un compte ne portant aucun intérêt. Ce genre de "dos d'ânes" pour flux de capitaux tend à diminuer le risque d'un retrait rapide des capitaux étrangers susceptible de déstabiliser l'économie. De telles réglementations servent à garantir que les investissements sont de nature productive et non spéculative. Suite à la récente crise financière mondiale ils aient minimisé en public leur appui à la cause de la libéralisation financière, le FMI et le G7 font toujours pression sur les pays pour qu'ils maximalisent les investissements étrangers et suppriment les réglementations qui discriminent les entrées de capitaux étrangers en fonction de leur nature et de leur montant.

La libéralisation financière n'est, de sagesse bien établie, un problème que pour les marchés émergents. Néanmoins, selon l'évaluation externe du programme de FASR du FMI, dans plusieurs pays étudiés, plus particulièrement en Zambie et au Zimbabwe, la libéralisation du secteur financier a été effectuée prématurément, avant que le marché ne soit stabilisé et adéquatement réglementé. Cela a induit une hausse des taux d'intérêt et un accroissement de la dette nationale aux dépens d'autres dépenses publiques et rendit le crédit prohibitif pour les emprunteurs nationaux.

On estime que 90% des flux mondiaux de capitaux sont spéculatifs. En outre, au fur et à mesure que les économies deviennent dépendantes des capitaux à court terme, les gouvernements sont contraints de prendre des mesures de politique économique pour que les capitaux ne soient pas retirés rapidement sans pour autant avoir recours à la réglementation. Souvent le gouvernement réduit la masse monétaire et relève les taux d'intérêt, rendant ainsi le crédit inaccessible à tous sauf aux riches.

Le FMI fait pression sur un grand nombre de ses emprunteurs pour qu'ils appliquent une déréglementation financière en même temps que des politiques monétaires restrictives. Il en résulte,

selon le Rapport sur le Développement et le Commerce de l'ONU de 1995, des taux de change et d'intérêt élevés et volatiles. La volatilité d'un marché décourage les investissements dans les immobilisations et l'infrastructure dont les pays en voie de développement ont pourtant besoin. Cette volatilité lèse tout particulièrement les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas les ressources financières pour surmonter les périodes de cherté du crédit.

Paradoxalement, le FMI souhaite amender ses statuts pour étendre son pouvoir en matière de mouvements de capitaux et de libéralisation financière. Le FMI souhaiterait faire de la libéralisation des comptes de capitaux une condition à l'octroi de ses prêts. En conséquence il serait plus difficile pour les pays d'exercer leur souveraineté en matière de contrôle des flux de capitaux et de prendre des mesures destinées à restreindre l'afflux excessif de capitaux étrangers et ses conséquences néfastes.

L'ARCHITECTURE ECONOMIQUE MONDIALE DU NOUVEAU MILLENAIRE

Les crises financières des marchés émergents, des décennies de pauvreté irréductible et de développement illusoire dans les pays les plus pauvres, démontrent la nécessité de réformer en profondeur les politiques économiques et les institutions financières internationales.

Il y a diverses propositions pour réformer les institutions économiques mondiales comme le FMI. Certaines ONG et universitaires appellent à brider ces institutions qui font à leurs yeux plus de mal que de bien. D'autres pensent que le système financier international a besoin d'un ensemble de règles complètement nouvelles. Ils soutiennent que seules des institutions tout à fait nouvelles avec des missions et un fonctionnement différents pourront les faire appliquer. D'autres encore pensent que les institutions actuelles sont faites pour durer et que la stratégie la plus judicieuse serait de les réformer en négociant avec les dirigeants politiques. Quelles que soient leurs stratégies, les mouvements de citoyens ont un objectif commun : celui d'améliorer les perspectives économiques, sociales et environnementales de tous les citoyens du monde, tout en respectant la souveraineté des peuples et en augmentant leur faculté à déterminer les politiques nationales.

Cette partie du guide présente quelques suggestions sur la manière de transformer le système financier international actuel et son institution principale, le FMI. Ces propositions ne sont pas exhaustives et les stratégies qui leur sont associées se chevauchent parfois. C'est au lecteur de décider quelle voie - ou voies- il souhaitera suivre.

LE FMI N'EST PAS REFORMABLE

L'idée que le FMI n'est pas réformable a gagné du terrain ces dernières années. Les défenseurs de ce point de vue pensent que le FMI a trop de pouvoir et l'utilise de manière nuisible. La meilleure stratégie serait donc de réduire son pouvoir et d'éviter tout compromis ou dialogue susceptible d'embellir son image de marque auprès du public. Il est également indispensable de réduire son pouvoir pour équilibrer les rôles respectifs du FMI et des mouvements de citoyens, sans quoi il n'y aura pas de réforme authentique.

Les partisans de cette position soulignent que la politique du FMI reflète fondamentalement les intérêts dominant en son sein, à savoir celui des banques privées et des multinationales, plus particulièrement celles des Etats-Unis. Tant que ce contrôle sur le FMI ne sera pas contesté, toute proposition de réforme de sa politique et de ses opérations aura peu d'effets dans les pays en voie de développement.

Une autre position proche de celle-ci soutient que la structure des interventions du FMI, utilisant la conditionnalité des crédits pour imposer des réformes est fondamentalement antidémocratique et viole la souveraineté nationale et les droits fondamentaux des citoyens. De ce point de vue, l'imposition de toute politique économique - même "bonne" -, aurait des effets pernicioeux à long terme : le contrôle étranger des affaires nationales, annihile l'aptitude du pays et des citoyens à prendre leurs propres décisions, à développer leurs compétences et à apprendre d'eux-mêmes ce qui leur convient. Rares sont ceux qui estiment que la politique économique nationale du Mozambique doit être déterminée par les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon. Soutenir le maintien ou l'augmentation des pouvoirs du FMI reviendrait à soutenir en fait un tel système.

En faveur de la restriction des pouvoirs du FMI, on peut soulever la question de son utilité. L'économiste Jeffrey Sachs d'Harvard, qui a appelé à ce que le FMI quitte l'Afrique, démontre que les ressources limitées d'un pays seraient mieux utilisées si elles servaient aux services de santé, l'éducation primaire, les programmes de prévention du SIDA et à des programmes de protection de l'environnement, entre autres, plutôt qu'au remboursement de la dette. Ce type de programmes est plus susceptible que les PAS de s'attaquer aux racines de l'appauvrissement de l'Afrique.

Même en cas de crise de la dette, le FMI est bien inutile. Les plans de sauvetage du FMI lors de la crise asiatique n'ont pas arrêté la panique financière ñ elle s'est plutôt aggravée et étendue à d'autres pays. Ce sont les négociations directes avec les banques privées asiatiques pour qu'elles reconduisent leurs prêts qui ont mis un terme à cette panique. Sans l'intervention du FMI, les pays obtiendraient de meilleures conditions de la part des banques.

Ceux qui préconisent l'attitude que l'on vient d'exposer n'engagent pas de dialogue direct avec le FMI et préfèrent concentrer leurs efforts à modérer son pouvoir. Ils s'opposent, par exemple, à des augmentations de ses ressources ou champs d'activité. Ils s'opposant également à toute tentative par le FMI d'obtenir plus de fonds ou aux promesses de réformes des Etats membres trop longtemps attendues. Le vague espoir que le FMI vienne éventuellement à se transformer dans un lointain futur, ne suffit pas, à leur avis, à justifier des augmentations de ressources immédiates.

REORIENTER LE FMI

D'autres critiques du FMI pensent que de telles institutions disposant du soutien de gouvernements et de ministères des finances puissants, sont destinées à durer et que la stratégie la plus adaptée politiquement serait d'en faire un mandataire efficace et utile pour les pauvres du monde. Il existe parmi les ONG tenant cette position deux écoles de pensée sur la manière de transformer le FMI en une institution plus bénéfique.

L'une d'elles propose de changer la conception et l'expertise du FMI de manière à imposer des

mesures au bénéfice des citoyens. A cette fin, le FMI devrait diversifier son personnel et imposer un vaste éventail de conditionnalités dans les domaines tel que le droit du travail, la protection sociale, les politiques d'environnement etc. Cette approche a l'avantage de permettre au FMI d'utiliser ce qu'on appelle les «conditionnalités positives. »

La deuxième école de pensée soutient que l'éventail des prescriptions du FMI devrait diminuer de manière significative et qu'il devrait se concentrer davantage sur son mandat originel de stabilisation à court terme. Les gouvernements et d'autres institutions sont en effet mieux équipés pour traiter des questions du travail, de la pauvreté et de l'environnement. Ils auraient plus d'influence sur les politiques de développement et travailleraient avec le FMI pour identifier l'impact de ses politiques d'ajustement.

Les domaines de réforme sont nombreux englobant les divers intérêts de la société civile.

Changer la répartition du pouvoir et le fonctionnement du FMI

Les procédures de décision

Le FMI agit trop dans l'intérêt des Etats-Unis, pays exerçant une grande influence parce qu'il détient le plus de droits de vote. Les Etats-Unis ont en effet un droit de veto quand il s'agit de changer les statuts du FMI, autoriser l'emploi de ressources à des fins spéciales, ou sur d'autres questions. Même dans les matières qui requièrent la majorité simple, les Etats-Unis peuvent exercer leur influence et le font souvent.

La procédure de décision au sein du FMI présente aussi d'autres problèmes. La plupart des décisions sont prises par voie de consensus de façon informelle, avec peu de votes officiellement enregistrés. Les débats du conseil d'administration sont fermés au public. Récemment le FMI s'est engagé à diffuser plus souvent les résumés des débats. Etant donné sa tendance à publier des versions épurées des documents, comme sont par exemple les Bulletins d'Information Publique (PIN) qui sont des résumés des discussions du Conseil sur les comptes-rendus de surveillance de l'article IV, cette promesse porte peu à conséquence.

Il faudrait que la procédure de décision du FMI devienne plus transparente et responsable. Les résultats des votes du Conseil devraient être relevés et mis à la disposition du public. De même pour les déclarations des administrateurs aux réunions du Conseil (quelques-uns ont déjà exprimé le souhait de rendre disponibles leurs déclarations). Après ses réunions, le Conseil devrait publier des procès-verbaux des délibérations beaucoup plus substantiels que les PIN.

Il faudrait également un contrôle plus démocratique de la gestion du FMI. Certains réformateurs souhaitent que le Directeur général du FMI soit responsable envers les parlements nationaux. D'autres proposent que son mandat et celui des administrateurs soient à durée limitée. Certains pensent que la durée actuelle des mandats donnent au Directeur général trop de pouvoir pour façonner l'institution. En outre, quelques administrateurs s'impliquent trop dans l'institution et ont tendance à représenter ses intérêts plutôt que ceux de leur gouvernement.

Transparence

Le site Web du FMI (<http://www.imf.org>) contient beaucoup d'information utile. Toutefois les ONG pensent que l'effort de transparence devrait être renforcé de deux manières. D'abord en augmentant le nombre de documents disponibles :

1. Les consultations dans le cadre de l'article IV et les documents afférents tels que les rapports des Services du Fonds et leurs Analyses. Ces documents fournissent des informations importantes sur les activités de surveillance du FMI, particulièrement dans les pays qui n'empruntent pas. Quelques Etats membres et fonctionnaires du FMI soutiennent que cette publication effrayerait le marché financier et pourrait provoquer des crises. Il est certes inutile de divulguer l'information la plus sensible, néanmoins fournir aux marchés une information plus précise rassurerait les créanciers et réduirait les crises. Actuellement, le FMI ne publie qu'un résumé de quatre pages des Consultations de l'article IV appelé Note d'information au public (NIP). Un résumé aussi court ne donne qu'un aperçu des conditions économiques réelles des pays membres du FMI. Un projet pilote en faveur de la publication des rapports des services du FMI au titre de l'article IV, sur la base du volontariat, a démarré en mars 1999. C'est un pas en avant, mais de nombreux gouvernements, surtout ceux du Sud, résistent encore à la publication de la totalité de ces documents. Tout en poursuivant ce projet, le FMI devrait considérer également la publication pour chaque pays d'un document plus substantiel que la Note d'information au public (NIP).

2. Les évaluation et documents d'audit.

3. Le document cadre de politique économique (DCPE), la lettre d'intention et le Mémoire d'accord. Le FMI devrait inciter davantage les pays à publier ces documents, éventuellement en faire une condition préalable à l'octroi d'un prêt (les fonctionnaires et quelques Etats membres y sont favorables). Les documents de prêts devraient avoir une présentation type et indiquer clairement la stratégie, les délais de réalisation des programmes, les critères de performance, le cadre structurel et les actions préalables. Le FMI devrait également publier les DCP et les lettres d'Intention antérieures, augmentant ainsi la responsabilité du FMI et des gouvernements emprunteurs pour les emprunts passés.

4. Les rapports de la direction du FMI au Comité Intérimaire et au Comité du développement.

5. Les résumés détaillés des réunions du Conseil d'Administration.

Il faut néanmoins reconnaître qu'il ne suffit pas de divulguer des documents pour se rendre transparent de manière adéquate. Le FMI devrait donc rendre exploitable l'information disponible au public. Les améliorations du site internet du FMI sont utiles pour beaucoup de monde, mais peut-être pas pour la société civile des pays les plus pauvres pour qui l'accès à Internet est difficile et trop cher. Le FMI devrait rendre les documents disponibles dans les bureaux de ses représentants résidents. Il devrait aussi collaborer avec la Banque Mondiale, les agences des Nations Unies et les gouvernements emprunteurs pour que l'information soit disponible de diverses manières. L'information sur les programmes des pays devrait aussi être disponibles dans les langues locales.

Avant les délibérations du Conseil, le FMI et les gouvernements des Etats membres devraient diffuser les projets d'accord cadre, des lettres d'Intention et des cadres stratégiques pour que le public et un éventail plus large de membres du gouvernement aient l'occasion de faire des commentaires, soulever des objections ou proposer des alternatives. En outre, les dates de réunion et l'ordre du jour du Conseil d'Administration devraient être communiqués au public pour permettre aux tiers de nourrir les débats le cas échéant.

RESPONSABILISATION

Le FMI doit créer un système de contrôle, efficace et indépendant, de ses politiques, programmes et opérations. Il sera ainsi responsabilisé envers les contribuables qui le financent et les populations qui subissent ses programmes. Ce système de contrôle devrait être permanent pour évaluer les programmes du FMI et garantir que ses recommandations seraient suivies. Cet organe devrait avoir un mandat et un budget de manière à ne pas avoir à demander au Conseil d'administration du FMI de nouvelles ressources pour mener à bien ses activités. Obstructions et retards inévitables dans les situations de crise seraient ainsi évités.

Toute unité d'évaluation doit être indépendante de la direction et rapporter au Conseil d'administration. Elle doit avoir un personnel permanent et en référer à un éventail varié d'experts dans les domaines du développement, des sciences et de l'environnement, de l'industrie et du commerce, du droit du travail et de l'intégration des femmes pour évaluer adéquatement la portée des programmes du FMI. Les évaluations devraient être publiées.

L'unité d'évaluation devrait être également ouverte aux besoins de la société civile. Elle pourrait, par exemple recevoir des suggestions des associations sur les évaluations et publier ces demandes dans le rapport annuel du FMI et sur le site internet.

Le FMI serait mieux responsabilisé si un organe de recours pouvait recevoir les plaintes des individus ou groupes de citoyens invoquant un préjudice causé par les programmes d'ajustement. Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale, qui examine des plaintes pour infraction des directives internes de la Banque, joue ce rôle. Un médiateur rendrait le FMI directement responsable de ses actes. Telle une unité d'évaluation, il devrait être indépendant de la direction du FMI et présenter ses conclusions au Conseil d'Administration.

Le médiateur ou l'organe qui en fait office serait compétent pour recevoir et enquêter sur des plaintes. Il faut toutefois reconnaître que dans le cas du FMI, la fonction de médiation pourrait être plus compliquée. En effet, il n'existe pas de règles précises de fonctionnement du FMI. Ainsi, les décisions sur la recevabilité des plaintes, le préjudice, la violation des règles seraient plus difficiles à prendre. Le FMI devrait d'abord développer et divulguer les règles et procédures que le personnel doit suivre dans les diverses opérations. Ces règles et procédures définiraient aussi l'étendue de la compétence de l'organe de recours ou du médiateur. Il ne s'agit pas de punir le FMI mais de garantir que les citoyens lésés par ses prescriptions et programmes disposent au moins d'un accès à la justice en cas de préjudice certain et exceptionnel et que la responsabilité du FMI du fait du dommage soit reconnue.

La configuration précise du système de contrôle indépendant peut être négociée dans la mesure où

certaines principes sont retenus, notamment l'indépendance, la pertinence, l'exhaustivité et la transparence. Ses activités doivent être publiques, ses avis pertinents, utiles et complets pour être efficaces. Le FMI l'a lui-même reconnu en instituant à titre expérimental et au cas par cas des contrôles externes. Toutefois, ces expériences menées sous le contrôle du conseil d'administration, sans caractère permanent, ni personnel propre ni budget, ont connu des blocages imputables à l'agenda chargé du conseil mais aussi à l'opposition de certains administrateurs.

PARTICIPATION

Bien qu'on prétende le contraire, la participation du public au FMI est réalisable à travers plusieurs mécanismes. Le premier pas consisterait à ouvrir les négociations à d'autres membres du gouvernement. En général, seuls les fonctionnaires des ministères des finances et de la banque centrale du pays emprunteur participent aux négociations de prêt.

L'article V.1 des statuts du FMI énonce que «le Fonds ne traite qu'avec ou par l'intermédiaire du Trésor, de la banque centrale, des fonds de stabilisation, ou autre administration fiscale ou assimilées.» Cet article doit être amendé ou aboli de manière à permettre la participation dans les négociations d'autres membres du gouvernement. Parfois, avec l'autorisation du gouvernement, le FMI rencontre des organes comme les syndicats et fédérations industrielles. Amender l'article V. 1 lui donner plus de liberté pour ce faire. Pour accroître la participation de membres du gouvernement, d'autres proposent de donner aux organes parlementaires du pays le pouvoir de suspendre un prêt.

Le FMI devrait aussi organiser des consultations plus larges avec les membres du gouvernement et de la société civile dans sa mission de surveillance économique régulière. Il devrait inciter les représentants résidents à rencontrer un large éventail de groupes de la société civile. Il serait souhaitable d'élaborer un guide de «bonnes pratiques de la consultation" en s'appuyant sur les expériences de représentants particulièrement doués et dévoués qui seraient donnés en modèle aux représentants et équipes.

Dans les situations d'urgence réelle comme un mouvement spéculatif sur une monnaie, le FMI serait contraint d'intervenir rapidement sans avoir le temps de consulter le public. Néanmoins, la participation serait à prévoir par la suite ou à l'occasion de la révision du programme.

MIEUX IMPLIQUER LES PARLEMENTS

Depuis 1988, la constitution brésilienne exige que le parlement autorise les emprunts étrangers, y compris au FMI. Par la voie de résolutions parlementaires, ce pouvoir a été conféré au Sénat brésilien. Bien que cette procédure n'ait pas fonctionné parfaitement - les autorisations étaient plutôt formelles - elle a été un outil important pour les ONG brésiliennes. Dans le débat récent sur les prêts pour les filets de sécurité sociale accordés dans le cadre du plan d'urgence de 1998 pour le Brésil, les ONG ont pu travailler avec le Sénat pour examiner l'efficacité des filets de sécurité sociaux.

DECENTRALISATION

Un des moyens les plus importants pour une institution mondiale de devenir plus attentive et responsable envers la société civile est d'être régulièrement en contact avec le public. La décentralisation est présentée par beaucoup d'institutions internationales telles que la Banque mondiale et les Nations-Unies comme un moyen d'être plus proches de leurs clients. Le FMI reste néanmoins une bureaucratie très centralisée dont la plupart du personnel reste au siège à Washington DC. Des équipes se déplacent en courtes missions à l'étranger, où ils restent dans les capitales pour rencontrer des hauts fonctionnaires. En outre, ces équipes ont peu d'autonomie pour négocier : elles ont des tâches précises, les négociations devant être approuvées par le siège.

Pour devenir plus attentif aux besoins de ses membres et de leur population, le FMI doit accroître sa visibilité dans les pays emprunteurs. Il peut le faire en développant le nombre de représentants résidents. Il dispose d'environ 70 personnes ou représentants résidents à travers le monde. Il y a en général un représentant dans chaque bureau local avec un minimum de personnel et en général il est logé à la banque centrale du pays. Le représentant est supposé rencontrer les membres du gouvernement et de la société civile. Il surveille aussi le respect du programme ainsi que les conditions sociales et économiques.

En 1997, le FMI a effectué une évaluation interne des représentants résidents, mais ne l'a pas publiée. En général, ce service n'a pas été utilisé efficacement. La liste des représentants n'est pas bien diffusée et plusieurs organisations de citoyens ne connaissent pas ce service ou ne savent pas le solliciter. Loger les représentants dans les installations de la banque centrale accentue le problème. L'audit externe de la FASR proposait plusieurs changements pour améliorer le service des représentants résidents : augmenter le personnel, placer des représentants résidents dans chaque pays emprunteur, avoir du personnel expérimenté ayant fait ses preuves et leur accorder plus de pouvoir.

A l'heure actuelle, le service dépend trop des compétences et initiatives des représentants individuels. Alors que certains représentants s'efforcent d'atteindre plus de groupes et d'instaurer de meilleures relations dans le pays, d'autres restent délibérément isolés. Le FMI devrait élaborer un "guide des bonnes pratiques" avec des critères d'efficacité pour les représentants résidents.

Le personnel du FMI a aussi besoin de plus de temps pour comprendre l'environnement dans lequel il travaille. On lui reproche de ne pas lire les journaux locaux, de ne pas s'aventurer hors de la capitale et de ne pas parler la langue locale. Le FMI devrait remédier à ces problèmes, en améliorant la diffusion d'information dans le pays et en faisant un effort pour le connaître plus profondément.

PARTICIPATION CONSTRUCTIVE DES CITOYENS

La Suisse qui a été un acteur très actif pour demander une meilleure transparence et participation du public au FMI, a prouvé qu'une large participation dans les débats sur la politique économique est possible. Le gouvernement suisse invite les syndicats et les ONG à participer aux consultations dans le cadre de l'article IV.

COMMENT DEVENIR UN AGENT DU DEVELOPPEMENT DURABLE ?

Encore que de telles questions ne soient pas de son domaine, le FMI s'est impliqué dans la restructuration à plus long terme des économies. Son action est susceptible d'avoir des effets profonds d'ordre social, économique et écologique. Même si le FMI revenait à son mandat initial de surveillance économique et d'assistance financière à court terme, il devrait prendre en compte les conséquences de ses politiques d'ajustement économique sur la pauvreté et la répartition des revenus, les droits des peuples et l'environnement.

La capacité du FMI à combattre la pauvreté et à protéger l'environnement ainsi que les droits humains et du travail est limitée. D'autres organisations comme la Banque Mondiale sont mieux équipées en experts et programmes pour atteindre ces objectifs. Rechercher le rôle qu'il pourrait jouer pour promouvoir le développement durable pourrait être son défi. La section suivante examine en détail comment le FMI pourrait aider à poser les bases d'une économie de développement durable

L'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Afin de promouvoir le développement durable dans les pays pauvres, le FMI devrait avant tout alléger le poids de la dette. L'annulation de la dette libérerait énormément de ressources que les gouvernements pourraient alors utiliser pour des programmes de santé, d'éducation et de développement rural. Les populations qui portent le fardeau de la dette sont les plus pauvres, qui sont privées des services publics fondamentaux car leur gouvernement à court de liquidités doit dépenser plus à payer le service de la dette à leurs créanciers comme le FMI qu'à investir dans les programmes sociaux.

Les 42 pays les plus pauvres, qualifiés de "pays pauvres très endettés" (PPTE) doivent environ 40 milliards de francs (7,8 Milliards de dollars) au FMI. A travers l'Initiative PPTE, le FMI s'est engagé à prendre des mesures pour l'annulation de la dette de ces pays. Cependant les ressources allouées pour l'annulation de la dette sont insuffisantes par rapport à l'étendue du problème. Pourtant le FMI pourrait s'approvisionner à différentes sources pour alléger substantiellement la dette des pays les plus pauvres. On compte parmi ces sources :

Les Comptes de réserve du FMI :

Le FMI s'est engagé à l'origine à contribuer à hauteur de 180 million de DTS (environ 250 millions de dollars) à l'Initiative PPTE. Cet argent devait provenir du compte de réserve de la FASR. Ce compte doit en principe servir à couvrir les pertes provenant de défauts et arriérés de paiement sur les prêts FASR. Il est financé par des contributions de certains gouvernements et par des emprunts contractés par le FMI auprès de ses Membres les plus riches. Pour l'utilisation de ce compte, les pays qui le financent doivent donner leur accord à l'unanimité.

Les pays qui accordent des prêts au FMI pour alimenter ce fonds ont exigé que 100% de provision pour leur prêt soit laissé sur le compte de réserve. Il est certes compréhensible que des créanciers

veillent sécuriser leur prêt mais l'exigence d'une couverture intégrale du crédit semble démesurée et excessive. Si ces créanciers renonçaient à la couverture de leur crédit ou à une partie de celle-ci, le FMI disposerait de près de 3 milliards de dollars pour l'annulation de la dette.

Le compte de versement spécial (CVS) est un autre compte de réserve mis en place pour un programme de prêt qui n'existe plus. Ce compte crédite 2,1 milliards de DTS (presque 3 milliards de dollars). Ces ressources pourraient aussi être utilisées pour effacer la dette détenue par le FMI sur de nombreux pays.

Les réserves d'or :

Les réserves d'or du FMI s'élèvent actuellement à près de 30 milliards de dollars. Une telle réserve avait un sens quand les pays suivaient le taux de change fixe dollar/étalon or et pouvaient racheter des devises en vendant de l'or. Le FMI garde dans ses livres la valeur de l'or à la date de son achat (35 DTS pour un once). Ainsi, si le FMI vendait ou réévaluait son or au cours mondial actuel, qui sont beaucoup plus élevés, il pourrait faire des bénéfices sur sa vente et l'utiliser pour l'annulation de la dette.

Cependant, utiliser les réserves d'or a également été envisagé pour assurer l'auto financement du programme FASR et assurerait ainsi le rôle d'agence de développement auquel prétend le FMI. SI les ONG veulent mobiliser toutes les ressources disponibles pour l'annulation de la dette, elles doivent insister pour que les réserves d'or ne soient pas utilisées pour le financement de la FASR.

Pour plus d'information sur les modalités techniques d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés, vous pouvez consulter sur internet : <http://www.house.gov/banking/61599sa2.htm>

La réduction de la pauvreté et l'impact social

L'évaluation externe de la FASR a souligné l'incapacité du FMI à prévoir l'impact de ses programmes de stabilisation sur les pauvres. Cette négligence a provoqué le courroux des organisations se battant pour le développement et la justice sociale à travers le monde.

Le FMI commence à reconnaître que ses programmes ne peuvent plus ignorer les besoins humains fondamentaux si l'on veut mener à bien le développement social et économique. Cependant, la stratégie actuelle du FMI se borne à accroître les filets sociaux de sécurité et à mieux les orienter vers les groupes vulnérables. L'augmentation des financements sociaux est une étape importante mais insuffisante pour garantir que les principes d'un développement durable et équitable constituent le cadre des politiques économiques.

Une des propositions pour atténuer l'impact des politiques du FMI sur les pauvres vise à obliger le Fonds à se limiter à sa mission première de stabilisation monétaire. Si cela était possible, les problèmes structurels seraient traités par d'autres institutions mieux équipées pour traiter des questions comme la croissance et le développement.

Dans l'hypothèse où le FMI revenait à son mandat originel de stabilisation à court terme de la balance des paiements, il devrait toujours travailler avec des gouvernements et des institutions publiques comme la Banque mondiale pour évaluer l'impact de l'ajustement sur les pauvres. En d'autres termes, s'il s'occupe de réduire les déficits budgétaires, aider le maintien des réserves des Banques centrales et endiguer l'inflation, le FMI devrait aussi vérifier ce que les coupes budgétaires ou l'augmentation des recettes implique pour les citoyens.

Les gouvernements pourraient encore avoir besoin de mener des programmes économiques à long terme et d'une aide financière à cette fin. Avant de savoir quelles institutions pourraient se charger du financement de ces programmes, que ce soit le FMI ou la Banque mondiale, il faudra réformer la teneur des programmes d'ajustement orthodoxe.

La volonté de subir un ajustement économique devra toujours venir des gouvernements eux-mêmes et des citoyens. Le FMI tout comme la Banque mondiale doit tolérer beaucoup plus les priorités et conditions des pays. Cela pourrait notamment signifier autoriser les emprunteurs à ralentir le rythme des privatisations et de la libéralisation, définir des politiques industrielles propres (comme la Corée et Taiwan l'ont fait) et même augmenter les salaires pour relancer la demande intérieure.

Pour l'augmentation des recettes de l'Etat, les institutions financières internationales ont traditionnellement insisté sur l'établissement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) mais cela a eu un succès très limité. Les politiques fiscales devraient donc être plus souples. En Afrique par exemple, une grande part des recettes publiques a été générée par les droits de douane que la libéralisation du commerce vise à démanteler. Les pays devraient avoir plus de marge de manœuvre lorsqu'elles adoptent de nouvelles stratégies économiques. Au lieu d'insister pour que les pays pauvres exportent davantage de matières premières vers les pays riches, les politiques d'ajustement devraient promouvoir la création d'une valeur ajoutée locale et l'établissements de cycles courts de distribution par une intégration et coopération régionale.

Partout dans le monde, les organisations de la société civile demandent aussi l'augmentation des investissements dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures de développement, de la protection de l'environnement, du développement rural. Ces investissements, ainsi que ceux dans le secteur des services qui seront indispensables pour le développement dans les prochaines années, peuvent être financés par des déficits budgétaires à court terme.

Ces propositions vont à l'encontre de presque tout ce que le G7, le FMI et la Banque mondiale prônent actuellement. Il faut cependant souligner que la majorité de leurs programmes en cours sont des échecs. L'évaluation interne du FMI a constaté que seulement la moitié des pays emprunteurs de la FASR avaient pu réduire le déficit de leur balance des paiements. Leur dette a augmenté bien que l'inflation galopante ait pu être maîtrisée. Le nombre de pays qui a vu son inflation passer d'un niveau bas à modéré est égal à celui dont l'inflation modérée a baissé. Les créanciers doivent reconnaître qu'ils n'ont pas les réponses à ces problèmes, que leurs programmes ont été des échecs et que de nouvelles approches sont nécessaires.

Collaborer avec la Banque mondiale dans le domaine social

Le FMI travaille actuellement avec la Banque mondiale à titre expérimental pour améliorer leur collaboration, en particulier dans le domaine social. La Banque doit identifier les groupes vulnérables qui pourraient souffrir du programme d'ajustement. Ces études doivent être prises en compte dans l'élaboration des programmes qui doivent répondre aux besoins des plus vulnérables. C'est une démarche positive mais cette collaboration devrait s'étendre à tous les programmes et non pas se limiter à un projet pilote comme actuellement.

Répondre aux besoins des femmes

Les PAS ont des effets profonds sur la vie des femmes dans les pays en développement. C'est pourquoi, les femmes doivent être impliquées dans l'élaboration des politiques économiques. Une étude d'impact devrait permettre d'évaluer les effets du PAS sur les relations entre les hommes et les femmes au sein de la famille, au travail et dans la communauté. Les décideurs doivent aussi étudier l'accès et le contrôle des femmes sur les ressources. Enfin, il est essentiel que l'égalité des sexes soit promue à tous les niveaux des programmes et soulignée dans les phases de mise en œuvre.

AMELIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL

En tant qu'institution spécialisée dans la macro-économie, le FMI ne devrait pas influencer la politique du travail. Au contraire, le Fonds devrait travailler avec les représentants concernés des gouvernements et les institutions internationales comme l'Organisation internationale du Travail (OIT) ainsi que les syndicats pour identifier et atténuer l'impact négatif potentiel que les programmes d'ajustement pourrait avoir sur les conditions de travail, les salaires et l'emploi.

Le FMI devrait établir des procédures qui rendent possible la consultation des syndicats préalablement à la conclusion des accords de prêt. L'OIT devrait participer à ces discussions et les documents de prêt devraient refléter le résultat de ce dialogue. Le FMI devrait aussi commander des évaluations externes de ses programmes sur les conditions de travail et l'emploi- notamment les salaires, les horaires de travail, l'emploi, la reconnaissance des droits fondamentaux des salariés tel que le droit syndical. Ces évaluations devraient être prises en compte pour l'élaboration des nouveaux programmes de réforme économique.

Le FMI pourrait également refuser tout prêt aux gouvernements qui violent de manière systématique le droit international du travail tel qu'établi par les conventions de l'O.I.T. dont la majorité des Etats sont signataires. En fait, certains syndicats demandent au FMI de faire appliquer les règles réaffirmées dans la Déclaration de l'O.I.T. sur les principes fondamentaux et le droit du travail en juin 1998 à la Conférence Internationale sur le Travail.

Pour plus d'informations, voir le site internet de la Confédération Internationale des syndicats libres_ <http://www.icftu.org>

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Exiger la réalisation d'études d'impact écologique

Déterminer le coût environnemental d'une politique macro-économique peut s'avérer plus difficile que pour un projet. Cependant, il est impératif que le FMI intègre aussi dans ses programmes des études d'impact écologique. Seule l'évaluation exhaustive des coûts de ses programmes permettra au FMI de poursuivre des politiques dont l'objectif est d'assurer la prospérité économique à long terme des pays. Ces évaluations (EIE) devraient faire partie intégrante de la procédure d'élaboration des programmes de prêt du FMI. Il devrait travailler avec d'autres institutions comme la Banque mondiale, le ministère de l'environnement de chaque pays et des organismes de recherche en environnement crédibles. Le FMI devrait déléguer à ces institutions - qui ont déjà du personnel expérimenté et une expertise- les évaluations dont les résultats doivent être intégrés dans les programmes de crédit.

Surveiller et publier les dépenses publiques pour la protection de l'environnement

Depuis quelques années, le FMI a répondu aux inquiétudes soulevées par les ONG en augmentant la transparence sur l'élaboration des budgets nationaux dans le but d'éviter les dépenses "non productives" et de lutter contre la corruption. Cependant, le FMI devrait également être transparent sur les dépenses affectées aux programmes de protection de l'environnement. Les Amis de la Terre estiment que le FMI ne devrait pas accroître son pouvoir en imposant de nouvelles conditionnalités (telles que l'augmentation des dépenses dans le secteur de l'environnement). La publication des budgets dans ce secteur induira une pression publique sur les gouvernements pour au moins maintenir ou accroître le niveau des dépenses. Ce type de transparence permet aussi de renforcer le pouvoir de la société civile pour tenir les gouvernements responsables des décisions budgétaires.

Ne pas affaiblir les réglementations environnementales et publier toutes les modifications consécutives au programme d'ajustement structurel

Les inquiétudes principales des associations écologistes à l'égard des PAS du FMI sont suscitées par l'accent mis par le Fonds pour créer les conditions favorables au développement des investissements et du secteur privé, même au détriment de la réglementation sur la protection de l'environnement. Le FMI ne devrait pas s'attaquer à la teneur des lois sur les ressources naturelles car c'est en dehors de son champ d'expertise. Si suite à un accord avec le FMI, la législation sur la protection de l'environnement a été simplifiée, assouplie, abrogée ou même renforcée, le FMI et le gouvernement doivent le révéler. En particulier, les modifications de la réglementation des activités des industries extractives (mines, pétrole, exploitation forestière) ou de la pêche, devraient être rendues publiques et annexées aux documents de prêt. Une fois de plus, la transparence entraînera une prise de conscience dans l'opinion publique qui fera pression sur les gouvernements pour les empêcher de toucher aux législations qui protègent les communautés et leur environnement.

Inviter les ministres de l'environnement aux négociations sur les programmes du

FMI

L'absence de représentants de tous les ministères aux négociations avec le FMI constitue un obstacle de taille à l'élaboration de programmes allant dans le sens du développement durable. Dans les pays où les ressources naturelles génèrent une part substantielle du revenu national, il est particulièrement important que le ministère de l'environnement soit associé à la négociation des prêts. Actuellement, quelques documents du FMI mentionnent le niveau d'exportation des ressources naturelles avant, pendant et après la période du prêt mais aucune indication n'est faite du niveau soutenable d'exploitation de ces ressources.

Mettre en place une comptabilité publique verte dans le cadre de l'assistance technique du FMI et de la surveillance

Une des fonctions du FMI est de collecter des données sur la santé macro-économique des 182 Etats membres. L'une des données principales relevées est le Produit intérieur brut (PIB) qui ne traduit pas le coût de l'extraction des ressources naturelles. Le Fonds considère ainsi que les ressources naturelles sont infinies. Le département des statistiques du FMI fournit une assistance technique aux ministères des finances des pays en développement pour l'élaboration de la comptabilité publique. Ce service devrait prendre l'initiative de mettre en place des systèmes de comptabilité publique verte qui prendraient en compte non seulement les bénéfices mais aussi les coûts de l'extraction des ressources naturelles.

Etablir des écotaxes

Dans le cadre des conseils sur la fiscalité, le FMI cherche surtout à renforcer la capacité des gouvernements à collecter les impôts, généralement à travers la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La TVA est un système fiscal régressif, qui taxe les produits alimentaires de base, les services médicaux, les loyers et fait peser un poids injustifié sur les consommateurs à faible revenus. Au lieu de se focaliser sur des systèmes fiscaux archaïques le FMI pourrait encourager le prélèvement d'impôts substantiels sur les grandes industries et les activités exploitant les ressources naturelles afin d'orienter l'économie dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement. La fiscalité pourrait être utilisée pour promouvoir des objectifs écologiques en incitant les fabricants à modifier leurs méthodes de production. Elle pourrait également renforcer la compétitivité économique d'un pays en encourageant la maîtrise de l'énergie et des ressources et en évitant la pollution et la dégradation de l'environnement.

L'intégration d'objectifs écologiques dans les programmes du FMI peut être pertinente, compte tenu de son mandat et de son rôle. Cela pourrait avoir un impact significatif pour promouvoir la protection de l'environnement mondial.

CONTROLLER LES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

La crise financière qui a touché l'Asie, la Russie et le Brésil et entraîné la récession dans de nombreux pays pauvres montre l'effet dévastateur que les mouvements de capitaux internationaux peuvent avoir. La tentative du FMI de libéraliser les flux financiers n'entraînera qu'une plus grande volatilité de capitaux internationaux. L'article VI des Statuts du FMI encourage les Etats membres à mettre en place des "contrôles appropriés" sur les mouvements de capitaux et interdit l'utilisation des ressources du FMI pour "compenser les sorties importantes de capitaux."

Le FMI devrait commencer par respecter ses propres statuts et aider ses membres à mettre en place des contrôles de capitaux adaptés à leur situation et à leur niveau de développement. Le FMI devrait reconnaître que les pays ont besoin de beaucoup de temps pour développer des secteurs bancaires solides, des réglementations financières et un marché qui peut absorber les effets déstabilisateurs des mouvements de capitaux. Le FMI devrait reconnaître publiquement le besoin des pays à défendre leur développement institutionnel en priorité et respecter leur souveraineté à décider dans quelles conditions ils souhaiteraient libéraliser le secteur financier.

Enfin, quand une crise financière prend racine dans le secteur privé, le FMI ne devrait pas intervenir pour financer les investisseurs étrangers pris de panique qui se retirent d'un pays. Outre l'incitation à accorder de mauvais crédits, le plan de sauvetage du FMI augmente la dette de l'Etat en question et fait peser les conséquences des choix du secteur privé sur les contribuables. D'autres mécanismes pour régler le problème de la dette du secteur privé devraient être utilisés pour régler le problème des échéances de remboursement entre les créanciers et les débiteurs. Si le FMI n'intervient pas, des accords seraient beaucoup plus susceptibles d'intervenir.

STRATEGIES DE CAMPAGNE ET ACTIONS CITOYENNES

Suivre le circuit de l'argent : la stratégie parlementaire

Aux Etats-Unis, certaines des initiatives les plus importantes des ONG pour réformer le FMI ont été prises lorsque le Congrès a été sollicité pour approuver de nouveaux budgets au FMI. Il a pu poser ses conditions au financement du FMI. Les associations ont critiqué les programmes du FMI et rappelé que les contribuables peuvent exiger un certain niveau de rigueur pour l'utilisation du budget public. En 1989, 1992 et 1998, le Congrès a voté dans le cadre de la loi autorisant l'augmentation de son quota au FMI, un appel à réforme et demandé au représentant américain au Conseil d'administration de favoriser ces réformes. En 1994, le Congrès a suspendu le versement d'une partie de sa contribution au FMI à la publication de plus d'information par le Fonds. Cette exigence a forcé le FMI à plus de transparence.

Dans d'autres pays membres du FMI cependant le financement du FMI n'est pas approuvé par le parlement mais décidé par le Ministère des Finances qui est très proche idéologiquement du FMI. C'est particulièrement le cas en France ce qui rend plus difficile mais pas impossible d'exiger que les contributions au FMI soient conditionnés par la réalisation de certaines réformes. Par exemple, en Irlande les ONG ont obtenu que leur gouvernement suspende sa contribution à la FASR pendant plusieurs années.

Même si le parlement n'a pas de pouvoir sur le financement du FMI, il peut tout de même contrôler ses activités. Les élus sont donc une cible importante de la société civile. Le parlement peut par exemple procéder à des auditions et des enquêtes, inviter le représentant du pays au FMI pour qu'il réponde à des questions précises. Les parlementaires peuvent également demander au ministre des finances des rapports sur les réformes en cours. Parmi les autres outils "parlementaires", il y a les lettres des députés aux ministres sur des orientations politiques du FMI ou des programmes particuliers, les questions écrites à un ministre en particulier (un nombre illimité peut être envoyé), des questions orales au gouvernement à l'occasion des débats (plus difficile car leur nombre est très limité).

Toutes les démarches auprès des parlementaires sont utiles car elles permettent de lancer et nourrir un débat sur le FMI, informer les parlementaires sur ces questions et créent des opportunités d'avoir un écho médiatique.

Les ONG peuvent aussi essayer de modifier la procédure parlementaire pour donner aux élus une voix plus importante dans la négociation des programmes avec le FMI. Ainsi au Brésil, le Sénat doit approuver tous les prêts que le gouvernement négocie avec le FMI. En Suisse, la chambre basse du parlement a récemment voté une loi qui requiert que toute nouvelle augmentation des quotas au FMI soit approuvée par le parlement. Ces efforts des ONG peuvent être répliqués dans d'autres pays.

Le FMI étant une institution multilatérale, il est particulièrement important de coordonner les stratégies de la société civile et des parlementaires au niveau international. Il y a eu plusieurs réunions de parlementaires au niveau international pour pousser à la réforme des institutions financières internationales dont le FMI. En 1998, à l'occasion de l'augmentation des quotas, le Congrès américain a demandé la création d'une commission consultative auprès du Comité Intérimaire du FMI composée de parlementaires des Etats membres. Les ONG doivent rester informées de ces initiatives lorsqu'elles travaillent avec les parlementaires dans leur pays. A travers les parlementaires une plus grande pression sera exercée sur les ministères des finances ce qui augmentera les chances d'aboutir à une réforme du FMI.

Le Ministère des Finances

La politique d'un gouvernement à l'égard du FMI est généralement élaborée au sein du Ministère des Finances en étroite collaboration avec la Banque centrale. Les campagnes pour la réforme du FMI doivent donc cibler le ministère des finances. Les hauts fonctionnaires des ministères des finances ont des liens privilégiés avec les responsables politiques. Si ces responsables politiques sont élus ou soumis l'opinion publique, les hauts fonctionnaires doivent tenir compte de l'expression de l'opinion publique quand ils élaborent les programmes politiques. La société civile peut en tirer avantage en organisant des campagnes de lettres ou de cartes postales au ministre des finances. Les nombreuses campagnes de lettres envoyées au ministre l'obligeront à répondre aux préoccupations de l'opinion publique sous une forme ou sous une autre.

Une autre stratégie efficace, tout particulièrement au moment de décisions ou votes importants, est d'inonder les ministères d'appels téléphoniques au moment du vote. Ces appels démontrent que les citoyens prêtent une attention particulière aux décisions prises par les autorités publiques et qu'ils les

tiendront responsables de la situation qui en résultera.

Les représentants des ministères des finances exposent souvent leur politique devant le parlement ou font des discours ou des déclarations publiques ; les organisations citoyennes peuvent profiter de ces occasions importantes pour faire connaître leur propre évaluation des actions du ministre.

Les rencontres directes avec les décideurs au sein du ministère des finances permettent aussi de présenter les demandes des citoyens et de déterminer la position des du ministère sur certaines questions.

Tenir le FMI responsable

En Grande-Bretagne, la commission des finances de la Chambre des Communes a commandé un rapport détaillé sur le FMI, son évolution, sa transparence, ses responsabilités et son rôle dans les initiatives d'annulation de dette. Les membres de la commission ont auditionné des hommes politiques, des fonctionnaires, des universitaires et des ONG. Cette enquête a conduit à l'élaboration de plusieurs recommandations très fortes au ministre des finances sur les positions qu'il devrait défendre au sein du FMI. L'administrateur britannique a été en conséquence l'un des moteurs principaux des réformes au sein du Conseil d'administration du FMI.

Le Ministère de la Coopération

En général, le ministère des finances élabore la politique de leur pays au sein du FMI. Cependant dans certains pays, le ministère de la coopération commence à avoir plus d'influence, en faisant des déclarations publiques et en exigeant une plus grande place et notamment de pouvoir représenter leur gouvernement au sein du Comité de développement du FMI. Par exemple, en Allemagne, Grande-Bretagne et Pays-Bas, les ministres chargés de l'aide au développement ont fait des déclarations publiques fracassantes sur la nécessité d'intégrer la réduction de la pauvreté au cœur des politiques macro-économiques.

Dans certains pays, les ONG peuvent compter sur des ministères progressistes en charge de l'aide au développement pour lancer un débat dans les cercles politiques et auprès des médias. Les ONG peuvent parfois soutenir le profil politique des ministres de l'aide au développement et souligner les divergences entre le ministre de la Coopération et celui des finances pour obliger ce dernier à s'ouvrir au débat. Cette stratégie a pu être particulièrement efficace dans les pays qui ont un budget d'aide publique au développement important comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques. Aux Etats-Unis ou en France, le Trésor est encore trop prédominant notamment dans le contrôle de l'aide publique au développement, le ministère de la coopération est donc en position de faiblesse.

Le FMI POUR CIBLE

Le FMI et ses défenseurs n'ont jamais eu autant de raisons de douter de l'efficacité de leur action : d'éminents universitaires et d'anciens hauts fonctionnaires, ministres et parlementaires ont critiqué très fortement le règlement de la crise asiatique par le FMI. Les ONG ont mis en lumière les effets néfastes des programmes d'ajustement dans les pays les plus pauvres. De plus, le débat et le travail des ONG sur l'Initiative PPTE ont forcé le FMI à s'ouvrir comme jamais auparavant au dialogue. Cette ouverture permet de démystifier le FMI et montre que l'analyse des ONG et leur expérience sont pertinentes. Elles permettent d'identifier les failles et les conséquences imprévues des programmes proposés par le FMI. Les ONG doivent également lancer une campagne ciblant la direction du FMI. Cependant, la société civile doit rester vigilante car le Fonds pourrait organiser des cycles de réunion sans fin et sans objectif particulier au nom d'un "pseudo" dialogue ce qui ne serait pas productif. Cela risque de prendre un temps infini et en fin de compte de permettre au FMI de coopter certaines ONG qui servent d'alibi.

Le FMI est une organisation très bureaucratique aux règles hiérarchiques très précises. Pour faire pression de manière efficace sur le FMI, il faut d'abord bien identifier ceux qui détiennent le pouvoir de décision et qui définissent les programmes qui posent problème aux ONG. S'il s'agit, par exemple, d'un programme d'ajustement d'un pays en particulier, les ONG doivent cibler la mission du FMI dans ce pays précis ainsi que le fonctionnaire dans le service concerné.

Le chef de mission-pays représente le FMI auprès du gouvernement local. Il est important de le rencontrer et de faire pression sur lui, en particulier sur les sujets importants pour le FMI comme les dévaluations de la monnaie ou la politique générale de change. Sous le chef de mission se trouve un économiste (desk economist) qui est responsable de la collecte de données statistiques. Il peut être une bonne cible pour les sujets comme le budget public et la fiscalité, les privatisations et les problèmes structurels. En général, il y a un économiste par pays sauf pour les grands pays comme la Russie où ils sont plus nombreux.

La mission travaille avec la Banque mondiale sur les programmes de crédit en particulier sur les problèmes structurels ou de long terme. Ainsi pour orienter efficacement le programme de crédit d'un pays, il faut cibler en même temps la Banque mondiale et le FMI. Lorsqu'il établit des conditionnalités, le FMI fixe des objectifs monétaires (réserves, crédit public, actifs nets nationaux) et des objectifs fiscaux (déficit, ratios des recettes budgétaires). Le rythme des réformes budgétaires est habituellement déterminé par des objectifs fixés dès le départ dans l'accord de prêt et toute déviance doit être compensée par un nouvel accord. La Banque mondiale peut intervenir pour préserver certaines dépenses publiques importantes lors de l'établissement des objectifs budgétaires. Dans le domaine structurel, la Banque mondiale a son mot à dire sur les critères de performance et le cadre de référence bien que parfois le FMI fixe des objectifs d'ajustement de manière indépendante.

Les autres acteurs importants au niveau opérationnel sont le chef de division et le chef de division adjoint qui surveillent les programmes pour un groupe de pays et qui reçoivent les rapports des chefs de mission-pays. Il y a 6 départements géographiques au FMI : l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe I, l'Europe II, le Moyen Orient et l'hémisphère Ouest. Dans chaque département, il y a un directeur, des sous-directeurs des directeurs adjoints et des conseillers. Ces 4 postes constituent le bureau (front office) qui détient le plus de pouvoir et révisé tous les documents qui sont soumis au conseil d'administration.

Le département politique et d'évaluation (DPE) jouit aussi d'une grande influence au niveau politique et des opérations. Il doit vérifier tous les documents qui sont soumis au conseil d'administration notamment les documents de prêt et les exposés des politiques. Dans ce département, une division suit la FASR et formule les politiques du FMI à l'intention des pays les plus pauvres. Le DPE est considéré comme l'organe de recherche et d'expertise du FMI qui fournit les réponses aux questions politiques difficiles auxquelles il est confronté. Tel a été le cas lorsque le FMI a été appelé pour arrêter la panique financière qui a commencé en Thaïlande, puis s'est étendue en Asie et puis partout ailleurs. Il est aussi chargé de tirer des enseignements du travail du FMI et d'orienter les actions futures.

Le département des Finances publiques joue un rôle important pour réaliser des analyses académiques sur de nouveaux sujets et contribuer ainsi à définir les politiques des gouvernements en matière de dépenses publiques, recettes fiscales ou même la politique commerciale. Ce département participe parfois aux missions dans les pays pour élaborer la politique budgétaire. C'est toujours les économistes dans tous les services qui déterminent les recettes et les dépenses des pays.

Enfin, le Directeur du FMI et le conseil d'administration détiennent le pouvoir en dernier ressort pour approuver les programmes de crédit et la politique du Fonds. La pression sur les administrateurs a permis aux ONG de rencontrer les représentants des gouvernements au FMI afin de leur présenter leur position et de solliciter leur avis sur des questions importantes. Certains administrateurs du FMI sont très ouverts aux ONG, en particulier aux mouvements de citoyens représentatifs de divers horizons.

La pression sur les administrateurs a été plus efficace sur les orientations politiques du FMI, comme la transparence, l'annulation de la dette que sur des programmes d'ajustement spécifiques. Contrairement au Directeur général du FMI, les membres du conseil d'administration ne reçoivent ni la position du pays emprunteur dans les négociations ni les projets de programmes d'ajustement en cours de négociation. Le CA doit approuver ou rejeter les programmes une fois qu'ils sont entièrement négociés avec le gouvernement emprunteur. Le CA peut faire des commentaires et soulever des inquiétudes, et dans des circonstances exceptionnelles rejeter un programme, mais il a en fait très peu d'influence sur le contenu des programmes.

STRATEGIES DANS LES PAYS EMPRUNTEURS

Pour la réforme du FMI, les ONG ont probablement eu plus de succès dans le domaine de la transparence et de la responsabilité mais n'ont pas réussi à faire changer le modèle de croissance par les exportations qui caractérise les programmes du FMI. L'économie libérale orthodoxe reste le cadre fondamental des programmes du FMI. Au niveau des pays cependant, la société civile a de plus en plus de succès pour influencer les politiques économiques prônées dans les accords de crédit du FMI.

Au niveau de chaque pays, les mouvements de citoyens peuvent très clairement identifier les

conséquences néfastes des politiques économiques et proposer des alternatives qui correspondent aux besoins locaux. Au niveau des pays, les débats sur les politiques économiques apparaîtront moins comme la remise en cause d'un modèle économique. De plus les points de levier pour la société civile sont plus nombreux au niveau local : si le public rejette les mesures prônées par le FMI cela influera sur leur application.

Dans les pays emprunteurs, les ONG devraient avoir des contacts réguliers avec le représentant résident du FMI qui est censé les rencontrer. Les ONG devraient partager leurs recherches et leurs analyses et communiquer régulièrement avec le représentant du FMI pour lui faire connaître leur point de vue. Ces représentants ont néanmoins moins de pouvoir pour déterminer les politiques économiques que les missions et particulièrement le chef de mission, de sorte que les ONG devraient aussi exiger des réunions avec les équipes de mission du FMI lorsqu'elles sont dans leur pays.

Le pouvoir de la mobilisation citoyenne

La campagne Jubilé 2000 fait partie du mouvement mondial pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres. Cette campagne a montré que la mobilisation du public autour des questions d'injustice économique est possible et peut prendre une ampleur phénoménale. Des dizaines de milliers de personnes ont manifesté dans les rues de Birmingham et de Cologne à l'occasion de la réunion du G7 dans ces villes. La question de l'annulation de la dette est maintenant un des thèmes prioritaires dans l'ordre du jour des discussions internationales et a permis de modifier les programmes de réduction de la dette alors que cela était impensable quelques années auparavant.

Travailler avec des parlementaires et les médias dans les pays emprunteurs peut aussi être une stratégie utile pour critiquer un programme d'ajustement et faire valoir des alternatives. Fournir des informations à des parlementaires sensibles à la cause et travailler avec eux peut être un moyen efficace d'avoir accès aux décideurs clés. Pour accroître la force de négociation, les ONG pourraient aussi construire des coalitions avec différents mouvements de la société civile : les syndicats, les écologistes, les PME et les groupes de femmes. Les alliances avec des ONG d'autres pays peuvent aussi être utiles pour faire entendre les critiques par d'autres Etats membres du FMI et dont les représentants auront éventuellement à se prononcer sur l'octroi d'un prêt.

Une autre tactique pour essayer d'influencer les réformes économiques est de s'adresser au FMI lui-même. Il demande aux gouvernements d'être plus transparents sur les procédures budgétaires et de publier clairement les dépenses de l'Etat. Ainsi le public dispose d'une meilleure connaissance des priorités de dépense des gouvernements- les dépenses qu'il est prêt à sacrifier pour réduire le déficit et celles qu'il souhaite protéger. Fortes de ces informations, les ONG pourront faire pression pour que le gouvernement conserve les programmes prioritaires dans le domaine social ou de l'environnement et réduise les dépenses inutiles, notamment dans le secteur militaire.

Les ONG peuvent utiliser les données budgétaires pour influencer les conditionnalités et asseoir l'autonomie des populations locales dans la définition des politiques économiques. Si les entreprises publiques sont considérées comme un puits sans fonds pour le budget de l'Etat, si la fonction publique est jugée pléthorique et trop chère dans un pays donné, il est probable que les citoyens demandent des

changements comme la privatisation et la réforme de la fonction publique. Si les entreprises publiques sont bénéficiaires et efficaces dans la fourniture d'un service public, le FMI ne devrait pas imposer des réformes uniquement fondées sur une idéologie qui ne correspond pas à la réalité locale. Le FMI devrait se concentrer sur l'élaboration de procédures budgétaires transparentes et permettre aux populations locales d'en tirer leurs propres conclusions et proposer des politiques élaborées localement.

Les citoyens actifs font la différence

En dernier ressort, la pression pour la réforme du FMI doit être suffisamment intense sur les élus pour qu'ils ne puissent plus l'ignorer. Cela ne viendra que d'une forte mobilisation du public et de l'organisation à la base des mouvements citoyens. Les hommes politiques doivent entendre les critiques de leurs électeurs et savoir qu'ils demandent la réforme du FMI. Le défi de la mobilisation publique doit être relevé en priorité dans les pays du Nord dont les gouvernements décident en dernier ressort des actions du FMI. Dans le Sud, la mobilisation publique est réelle depuis des dizaines d'années où des milliers de personnes ont manifesté pour dénoncer les mesures d'austérité du FMI.

Dans le Nord, le public doit être convaincu que le FMI a un impact sur lui ou que l'injustice économique mondiale est un problème tellement grave qu'il doit exiger des réformes. Les campagnes contre l'apartheid et du Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres démontrent que la mobilisation du public dans le Nord a un impact sur les populations du Sud.

Dans les pays industrialisés, les effets des politiques du FMI ne sont pas des moindres. Le modèle de développement économique prôné pousse les pays emprunteurs à augmenter leurs exportations à n'importe quel prix, y compris la baisse des salaires et la destruction de l'environnement. Les bas salaires affectent les travailleurs du monde entier car ils sont mis en concurrence les uns avec les autres. La dégradation de l'environnement peut aussi devenir un problème global : la déforestation aggrave le changement climatique et la perte de biodiversité est une menace pour l'humanité toute entière.

Les citoyens du Nord devraient aussi savoir que leurs impôts sont utilisés pour financer des programmes inefficaces et souvent néfastes. La pauvreté affecte les populations dans le monde entier car elle peut conduire à l'augmentation des violences sociales ou racistes et à des problèmes de migrations qui sont difficiles à gérer et coûteux. L'aide publique au développement devrait être utilisée pour des programmes de réduction de la pauvreté qui ont déjà fait leurs preuves.

Diffuser l'info : les Média

Les médias sont un maillon essentiel pour toucher un public plus large. En particulier, depuis la crise asiatique les médias ont joué un rôle crucial pour alimenter le débat sur le FMI et le forcer à se justifier et ainsi à diffuser de l'information sur ses actions. Le FMI est très sensible à son image dans la presse : il relève tous les jours les articles qui sont parus dans le monde entier relatifs à ses actions. Une stratégie médiatique efficace consiste à écrire des lettres aux éditeurs en réaction aux articles publiés sur le FMI. Les ONG devraient aussi envisager de travailler avec des universitaires éminents, des parlementaires et des membres du gouvernement pour accroître les chances que les articles soient

publiés.

Ces stratégies ne sont pas exhaustives, et seules certaines d'entre elles seront appropriées au fil du temps et dans les différents contextes.

Faire pression sur un des acteurs les plus puissants de l'économie internationale demande de la créativité, des ressources et de la patience!

NOTES

(1) Multilatérale: contrôlée par plusieurs gouvernements

(2) Les membres du G7 sont l'Allemagne, le Canada, l'Italie, la France, le Japon, le Royaume Uni, les U.S.A., ainsi que la Russie.

(3) De nombreux économistes y compris Jeffrey Sachs, Paul Krugman, et Joseph Stiglitz, le directeur économique de la Banque mondiale, ont critiqué l'approche de la crise asiatique défendue par le FMI

(4) L'Association Internationale pour le développement (AID) est une filiale de la Banque mondiale qui accorde des prêts à très long terme et à taux 0 % aux pays les plus pauvres.

(5) Le "document-cadre de politique économique" a été remplacé par un "document stratégique de réduction de la pauvreté" qui est censé être davantage centré sur la pauvreté et dirigé par les pouvoirs publics, et qui fera davantage ressortir les questions de gestion gouvernementale.

(6) John Cavanagh, Sarah Anderson, and Jill Pike, "World Bank and IMF Policies Hurt Workers at Home and Abroad." Institute for Policy Studies, 1994

(7) expression généralement utilisée pour désigner les dépenses militaires

GLOSSAIRE

Balance commerciale (internationale) : différence entre les importations et les exportations de biens et de services d'un pays

Balance des paiements (internationale) : compte statistique retraçant l'ensemble des opérations intervenues au cours d'une période donnée (biens, aides de pays étrangers, prêts, or, devises) entre un pays et l'extérieur. Un pays présente une balance des paiements déficitaire lorsque son revenu (tiré notamment de ses exportations, entrées de capitaux, etc....) est inférieur à ses paiements (importations,

sorties de capitaux, remboursement de dette etc....), et excédentaire quand les revenus sont supérieurs aux paiements.

Banque centrale : Banque officielle de l'Etat, elle règle les transactions financières du gouvernement, contrôle l'émission de la monnaie, régleme la quantité et le coût du crédit, maintient l'ordre dans les marchés financiers, ... elle assure la stabilité monétaire afin de promouvoir l'expansion économique. Elle est un prêteur en dernier ressort auprès d'autres institutions financières (banques privées, et autres).

Club de Paris : groupe qui réunit de manière informelle à Paris depuis 1956 les principaux Etats créanciers pour une négociation avec un gouvernement débiteur. Les négociations portent principalement sur le rééchelonnement des dettes. Le secrétariat est assuré par la direction du Trésor du Ministère des finances français.

Compte de capital : sous-compte statistique de la balance des paiements internationale récapitulant les mouvements de capitaux intervenus au cours d'une période donnée entre un pays et le reste du monde, notamment les investissements directs à l'étranger, les placements de portefeuille, les crédits, et dépôts bancaires, les achats et ventes de valeurs mobilières, et les avoirs en devises étrangères.

Dépréciation : la dépréciation d'une monnaie désigne la perte de valeur qui résulte de la baisse des cours constatés sur les marchés des changes. "distincte ... de la dépréciation qui est une simple constatation d'une perte de valeur,

Dévaluation : la dévaluation est l'opération par laquelle un gouvernement diminue la valeur-or de l'unité monétaire et corollairement la valeur de change avec les ... monnaies fortes. Pour éviter d'y avoir recours, les gouvernements puisent quelques fois dans leurs réserves de monnaies fortes (\$) pour acheter leur propre devise sur le marché.

L'étalon-or (gold standard) : ce terme était à l'origine réservé au système dans lequel l'or, qui y joue le rôle d'étalon monétaire, est convertible sans limitation. Les vicissitudes des régimes monétaires ont progressivement conduit à l'employer pour désigner l'ensemble des systèmes faisant référence à l'étalon-or, même à travers des convertibilités partielles.

G7 (groupe des 7) : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Japon, Canada et l'Italie. Depuis 1976, les réunions du G7 étaient un lieu de concertation sur les questions économiques et financières mondiales. Les sommets annuels (et les réunions ministérielles et d'experts) du G7 s'intéressent aujourd'hui à toutes les questions internationales et sont de plus en plus un moyen de promotion de l'image des participants à des fins de politique intérieure. Les pays du G7 représentent moins de 10% de la population mondiale mais 37% du PIB mondial (1995, PPA)."

Institutions de Bretton Woods : les Etats signataires des accords de Bretton Woods en 1944 ont créé la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International

Investissement à l'étranger : mouvement de fonds transfrontalier en vue de l'acquisition d'un ou de plusieurs éléments d'actif : un investisseur d'un pays investit dès l'origine ou non dans un autre pays.

Investissement direct étranger (IDE) : son objectif est le contrôle ou la création d'une entreprise à l'étranger. Il revêt plusieurs formes : opérations de création de succursales, achats de biens immobiliers, prêts à une filiale, achats d'actions d'une société lorsqu'il permet une participation d'au moins 10% à son capital (seuil de contrôle retenu par la balance des paiements)..."

Investissement de portefeuille à l'étranger : investissements à l'étranger dans des valeurs financières comme l'achat d'action ou d'obligations. Les détenteurs de portefeuille ne détiennent pas assez de part pour contrôler l'entreprise dans laquelle ils investissent mais fournissent du capital en échange de dividendes, d'intérêts et dans l'espoir que les titres prendront de la valeur. Les investissements de portefeuille sont d'une nature plus spéculative que les investissements directs.

Investissement spéculatif : on classe dans cette catégorie les investissements qui parient sur les changements de valeur d'un actif financier tel que la monnaie (spéculation sur le taux de change), le cours des actions boursières et des obligations. Ce sont des investissements à court terme et volatiles.

Politique budgétaire (politique fiscale et modulation des dépenses publiques) : Utilisation (d'inspiration keynésienne) du budget de l'Etat pour réguler l'activité économique. Un accroissement des dépenses publiques accroît l'activité et le revenu national en raison de l'effet multiplicateur. Une diminution des impôts a des effets analogues. Des mesures de contraction des dépenses et d'augmentation des impôts ont des effets contraires

Politique monétaire : Ensemble des moyens mis en œuvre pour agir sur l'évolution de la masse monétaire (par exemple en augmentant ou en baissant les taux d'intérêt)

Produit intérieur brut (PIB) : Valeur ajoutée totale des biens et services produits par des résidents. En France on ajoute la T.V.A., ainsi que les droits de douanes, et on ne tient pas compte de la consommation intermédiaire, ni des amortissements des biens d'équipement.

Surveillance : mission impartie au F.M.I. de surveiller et d'évaluer les politiques et la performance macro-économiques des pays. Les Etats membres sont tenus de fournir au F.M.I. les informations qui sont nécessaires à l'exécution de ses tâches de surveillance.

Taux de change : prix auxquels s'échangent les monnaies nationales sur le marché des changes.

Taux d'inflation : hausse du niveau général des prix des biens et services en termes de pourcentage qui équivaut à une perte de valeur de la monnaie.

Taux d'intérêt : prix du crédit exprimé en termes de pourcentage. Les taux d'intérêt élevés incitent à l'épargne, les taux d'intérêt bas incitent à investir.

Pour de plus amples précisions voir: Dictionnaire économique et financier, Bernard & Colli, Seuil, 6ème édition, 1996,

Lexique de sciences économiques et sociales, Jean-Paul Piriou, Coll. Repères, La Découverte, 1997

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES **(en français)**

- Patrick Lenain, Le FMI, collection Repères, Editions La Découverte, 1993
- Agir ici, Mieux comprendre les institutions financières internationales, 1998
- Le Monde Diplomatique, numéro spécial, Septembre 2000

(pour une bibliographie en anglais: voir le site <http://www.foe.org/>)

CONTACTS FRANCOPHONES

Belgique

CADTM - Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde

29 rue Plantin

B-1070 Bruxelles

BELGIQUE

F/ (00 32) 2 522 61 27

Email: cadtm@skynet.be

GRESEA Groupe de recherche pour une stratégie alternative

Rue Royale 11

B-1000 Bruxelles

T/ (00 32) 2 219 70 76

Email: gresea@innet.be

Canada

Halifax Initiative

1, rue Nicholas, bureau 412

Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canada

Téléphone : (613) 789-4447

Télécopieur : (613) 241-2292

Courrier électronique : halifax@web.net

Site internet: <http://www.web.net/~halifax/index.htm> (documents en français)

France

Agir ici

14 passage Dubail

75010 Paris

Tel : 01 40 35 07 00
Fax . 01 40 35 06 20
Email : agirici@globenet.fr
Site internet : www.globenet.org/ifi

Association internationale de techniciens, experts et chercheurs (AITEC)

21 ter rue Voltaire
75011 Paris
Tel: 01 43 71 22 22
Fax: 01 44 64 74 14
Email: aitec@globenet.org
Site internet : www.aitec.org

Amis de la Terre

2b rue Jules Ferry
93100 Montreuil
Tel: 01 48 51 32 22
Fax: 01 48 51 33 23
Email: finance@amisdelaterre.org
Site internet: www.amisdelaterre.org/economie

attac

9 bis rue de Valence
75005 Paris
Tel: 01 43 36 30 54
Fax: 01 43 36 26 26
email: attac@attac.org
Site internet: www.attac.org

Suisse

Déclaration de Berne

Rue de Genève 52
Case postale 212
CH-1000 Lausanne 9
Tél: +44 21-624.54.17
Fax: +44 21-624.54.19
Email: decladeberne@club.ch

INSTITUTIONS EN FRANCE

Fonds Monétaire International

Bureau de représentation à Paris :

66 avenue d'Iéna
75116 Paris
Site internet: www.imf.org (partie en français)

Ministère des Finances

Laurent Fabius
Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
139 rue de Bercy
75012 Paris
Site internet : www.finances.gouv.fr

Secrétariat d'Etat à la Coopération

M. Charles Josselin
Secrétaire d'Etat à la Coopération
20 rue Monsieur
75007 Paris
Site internet : www.diplomatie.gouv.fr

Assemblée nationale

M. Henri Emmanuelli
Président de la Commission des Finances
101 rue de l'Université
75775 Paris cedex
Site internet : www.assemblee-nationale.fr

Sénat

M. Alain Lambert
Président de la Commission des Finances
101 rue de l'Université
75775 Paris cedex
Site internet : www.senat.fr

N'HESITEZ PAS A NOUS ENVOYER VOS COMMENTAIRES ET SUGGESTIONS, MERCI!