

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire



PACECOM088536

4 novembre 1994
FAE16R4.94
[s:\ec\docs]

Restricted
AS/EC (1994) 16 rév.4

COMMISSION DES QUESTIONS ECONOMIQUES ET DU DEVELOPPEMENT

**LES ACTIVITES DES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS
(BANQUE MONDIALE ET FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL)**

Projet de rapport

**(Rapporteur: M^{me} Verspaget,
Pays-Bas, Groupe socialiste)**

Résumé:

A l'occasion du 50^e anniversaire des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international), l'Assemblée présente un aperçu et une analyse critique des réalisations de ces institutions financées à partir de fonds publics. Cette initiative a pour objet d'obtenir de ces institutions qu'elles rendent mieux compte au public de leurs activités et prennent davantage en considération, dans l'organisation de ces dernières, les questions sociales, les droits de l'homme, les règles de la démocratie et les problèmes écologiques.

Au cours de ces dernières années, parlementaires, gouvernements et organisations non gouvernementales ont soumis ces deux institutions de Bretton Woods à un examen minutieux qui a mené à un certain nombre de réformes et débouché sur une efficacité accrue de leurs politiques et de leurs programmes. Elles doivent néanmoins toutes deux poursuivre leurs efforts dans le sens de la transparence et d'un contrôle public accru; elles devraient en outre avoir la possibilité de modifier leurs politiques de prêt au régime coupable de violation flagrante des droits de l'homme. L'Assemblée devrait renforcer sa coopération avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et assurer un suivi de leurs activités et de leurs politiques.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée rend hommage aux institutions de Bretton Woods — le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, tous deux créés en 1944 — qui fêtent aujourd'hui leur cinquantième anniversaire et ont largement contribué à une plus grande stabilité économique et au développement de nombreuses régions du monde.
2. Cet anniversaire offre une excellente occasion d'entamer une analyse critique du fonctionnement et des politiques de ces institutions financées à partir de fonds publics, afin de leur rappeler leur obligation de rendre compte de leurs activités et l'opportunité de prendre davantage en considération les questions sociales, les droits de l'homme et les questions écologiques.
3. En conséquence, l'Assemblée accueille avec satisfaction la création d'une commission d'inspection à la Banque mondiale, excellente initiative qui va dans le sens de la transparence et de la participation du public, en consacrant l'obligation de rendre des comptes. L'Assemblée est également favorable à la création, au sein du Fonds monétaire international, d'un service indépendant du contrôle de gestion, qui mesurera les répercussions sociales et écologiques des programmes du FMI et évaluera ceux-ci par rapport à leurs objectifs officiels.
4. L'Assemblée invite les institutions de Bretton Woods à:
 - i. encourager en priorité des projets dans les pays qui:
 - font la preuve qu'il respectent les droits de l'homme et progressent vers la démocratie;
 - entament les réformes économiques et sociales nécessaires à la constitution d'une société civile;
 - évitent les dépenses militaires excessives;
 - se montrent prêts à protéger l'environnement;
 - ii. intensifier leur coopération avec d'autres organismes de développement dépendant des Nations Unies et diverses organisations internationales, pour les questions mentionnées au paragraphe 4.i ci-dessus;
 - iii. rationaliser leur structure organisationnelle et à subordonner leur gestion interne à de strictes normes de rentabilité.
5. L'Assemblée encourage en outre le groupe de la Banque mondiale à:
 - i. inviter leurs actionnaires à réexaminer ses statuts, afin de permettre à la Banque de modifier ses politiques de prêt aux gouvernements coupables de violations flagrantes systématiques et constantes des droits de l'homme;

ii. consacrer une part encore accrue des prêts de la Banque mondiale à soulager la pauvreté, protéger l'environnement, organiser le contrôle volontaire de naissances et le développement humain, accroître le pouvoir des femmes, des minorités ethniques ou des groupes sociaux marginalisés, enfin, d'une façon générale, faire prévaloir les principes d'un développement durable énoncés dans «Action 21» et diverses conclusions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement;

iii. faire avant tout bénéficier de son appui financier les pays à faibles revenus et les économies de transition qui ne peuvent que difficilement accéder aux marchés internationaux des capitaux;

iv. définir des critères permettant d'apprécier les effets durables des prêts et projets sur l'environnement et le corps social;

v. attacher une attention adéquate également aux déterminants non économiques du développement, et à élargir la notion de «bonne gestion des affaires publiques» notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel et juridique du développement;

vi. améliorer la capacité analytique de la Banque en encourageant la contribution de sociologues, et accentuer le caractère multilatéral de l'institution en engageant davantage de ressortissants d'Europe et des pays en développement;

vii. poursuivre la décentralisation de la structure organique de la Banque, et accroître sa présence locale afin de lui permettre de comprendre plus en profondeur les facteurs socio-culturels et l'économie politique des pays bénéficiaires;

viii. encourager la participation de la population locale à la conception puis à l'exécution des projets, prendre garde aux retombées des programmes d'ajustement structurels sur les pauvres et inciter les institutions publiques des pays bénéficiaires et leurs agents à faire preuve de davantage d'efficacité et de transparence.

7. L'Assemblée encourage par ailleurs le Fonds monétaire international à:

i. généraliser le recours à la «facilité de transformation systémique», instrument temporaire du Fonds, de façon à aider les pays en transition à mettre en place une économie de marché;

ii. abandonner le schéma d'intervention unique actuellement appliqué par le Fonds dans ses relations avec les pays bénéficiaires en faveur de stratégies de réformes spécifiquement conçues pour chaque pays afin d'en mieux respecter les caractéristiques et besoins particuliers; ces stratégies seraient élaborées dans le cadre d'un dialogue avec les organisations locales, les gouvernements et les agences compétentes des Nations Unies;

iii. accorder une attention accrue aux conséquences sociales et écologiques de ses programmes d'ajustement structurel, et à améliorer l'intégration de l'assistance technique dans la conception des programmes;

iv. assurer une ouverture et une transparence accrues à ses activités de contrôle de façon à permettre aux communautés concernées et aux experts locaux d'exprimer leur avis lors de l'élaboration des programmes;

v. éviter tout chevauchement avec les activités de la Banque mondiale, notamment en limitant sa participation à des efforts de développement à long terme pour se concentrer plutôt sur la mise en place d'un système monétaire international plus performant.

8. Etant donné que le financement des institutions de Bretton Woods est assuré en grande partie par des d'Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée souhaite renforcer sa coopération avec ceux-ci, suivre leurs activités et leurs politiques et, à cette fin, invite sa commission des questions économiques et du développement à lui présenter régulièrement des rapports sur cet aspect.

II. Exposé des motifs

par M^{me} VERSPAGET

Table des matières

	Page
A. Introduction	6
B. La Banque mondiale et ses opérations	6
i. Structure institutionnelle	6
ii. Exclusion statutaire des critères de décision extra-économiques	7
iii. «Bonne gestion des affaires publiques» et droits de l'homme	7
iv. Réduction de la pauvreté	10
v. Prêts et financement de projets	12
vi. Contrôle public	14
C. Evolution du rôle et de la mission du FMI	15
i. Soutien de la balance des paiements et programmes d'ajustement économique	17
ii. Mécanismes spéciaux	17
iii. Aide aux économies en transition	18
D. Conclusions	20

A. Introduction

1. Dans sa Résolution 952 (1990) sur les activités de l'OCDE, l'Assemblée a demandé aux pays membres de l'OCDE «de doter la Banque mondiale et le Fonds monétaire international d'institutions parlementaires d'observation qui pourront contrôler leurs activités et... leurs politiques».
2. Dans la proposition de résolution présentée par M. Holtz et plusieurs de ses collègues en décembre 1993 (Doc. 6982), l'Assemblée a souligné que «ce rôle parlementaire s'impose d'autant plus que ce sont les parlements des pays participants qui approuvent le financement des institutions en question — beaucoup de ces pays étant également membres du Conseil de l'Europe — sans pour autant avoir leur mot à dire dans leur politique si ce n'est par l'intermédiaire des administrateurs de la Banque. Le 50^e anniversaire, en 1994, de la création des deux institutions de Bretton Woods serait une occasion appropriée d'engager le processus défini ci-dessus». Notant avec satisfaction sa coopération déjà positive avec les deux institutions de Bretton Woods, l'Assemblée en demande une extension notable au nom des citoyens de l'Europe et conformément aux intérêts politiques du continent.
3. Les députés des parlements de la Grande Europe ont en effet tout avantage à procéder régulièrement à des échanges de vue avec ces institutions sur des questions d'intérêt commun dans les domaines économiques et les domaines apparentés, par exemple sur la nécessité d'assurer dans les pays pauvres du monde un développement durable, socialement juste et sans danger pour l'environnement — dans le respect des principes de la démocratie et des droits de l'homme — et sur l'orientation des réformes économiques et le renforcement de ces mêmes principes en Europe centrale et orientale postcommuniste.
4. La présente note introductive a pour objet de décrire les activités et orientations actuelles de ces institutions dans le domaine de la politique du développement, ainsi que leur rôle dans les réformes économiques entreprises en Europe centrale et orientale.

B. La Banque mondiale et ses opérations

i. Structure institutionnelle

La «Banque mondiale» est un groupe de quatre institutions financières multilatérales:

- a. la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD);
- b. l'Association internationale pour le développement (IDA);
- c. la Société financière internationale (SFI);
- d. l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI).

Bien que ces quatre organisations soient souvent désignées collectivement par le terme «Groupe de la Banque mondiale», c'est généralement à la BIRD que l'on se réfère en utilisant le terme «Banque mondiale».

5. La Banque mondiale a été créée à l'issue d'une série de réunions tenues par les puissances alliées au cours de la seconde guerre mondiale dans le but de mettre en place des structures financières internationales nouvelles et plus stables pour la période qui suivrait la guerre. Ces réunions, connues collectivement sous le nom de Conférence de Bretton Woods, ont abouti à la création de la Banque mondiale en 1946 en tant qu'institution financière multilatérale dont le but premier était d'aider à financer la reconstruction et le développement d'une Europe ravagée par la guerre. A la différence du Fonds monétaire international (FMI), qui, créé aussi à Bretton Woods, devait promouvoir la coopération monétaire internationale et la stabilité des taux de change, la mission de la BIRD consistait à accorder des crédits à plus long terme pour l'investissement, afin d'améliorer la productivité économique et de favoriser la croissance.

6. Le travail de la Banque mondiale dans le domaine de la reconstruction et du développement des régions de l'Europe qui ont souffert de la seconde guerre mondiale a été mené à bien il y a déjà plusieurs dizaines d'années. En conséquence, la Banque se concentre depuis lors sur le groupe nombreux des anciennes colonies qui ont accédé à l'indépendance au cours des années 50 et 60. Alors que 32 des 45 membres fondateurs de la BIRD en 1946 étaient des pays d'Europe ou d'Amérique latine, l'adhésion ultérieure d'Etats asiatiques et africains a porté le nombre de membres de la Banque mondiale au total actuel de 173 pays. Aujourd'hui presque tous les pays du monde sont membres de la Banque. La fin du communisme en Europe centrale et orientale et dans l'ancienne Union Soviétique a non seulement suscité une nouvelle vague de demandes d'adhésion à la Banque, mais elle a aussi pour conséquence que celle-ci devra élargir ses possibilités afin de promouvoir le développement dans les économies en transition.

7. Fondée en 1960, l'Association internationale pour le développement (IDA), a été conçue pour fournir une assistance ayant les mêmes objectifs que ceux de la BIRD, mais essentiellement pour les pays en développement les plus pauvres. L'aide de l'IDA est donc accordée en premier lieu aux pays les moins avancés (PMA), c'est-à-dire ceux dont le produit national brut annuel par habitant est de 610 dollars ou moins. Selon ce critère, plus de 40 pays (la plupart africains) sont admis à bénéficier de l'aide de cette assistance. Alors que les fonds octroyés par la BIRD sont considérés comme des «prêts», les fonds venant de l'IDA s'appellent des «crédits».

8. Les crédits de l'IDA ne sont accordés qu'aux gouvernements et il s'agit en principe de prêts qui doivent être remboursés, mais sans intérêt. En outre, le différé d'amortissement et l'échéance des crédits sont si longs que cette assistance est pratiquement l'équivalent d'un don. A la différence de la BIRD, l'IDA a besoin de fréquentes injections d'argent frais fournies par les Etats donateurs et, de ce fait, est extrêmement vulnérable aux variations du climat politique en matière d'assistance. La Banque engage des discussions sur la reconstitution de l'IDA tous les trois ans environ. En 1992, l'IDA avait engagé un total de 6,550 milliards de dollars de crédits.

9. Les deux autres institutions du Groupe de la Banque mondiale sont la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). La SFI a été créée en 1956 pour accélérer le développement économique des pays moins avancés, en favorisant la croissance dans le secteur privé et en aidant à mobiliser à cet effet des capitaux intérieurs et étrangers. L'adhésion à la BIRD est une condition préalable à l'adhésion à la SFI, qui comprend actuellement 146 pays. L'AMGI a été créée en 1988 pour encourager les prises de participation et d'autres investissements directs dans les pays en développement.

ii. Exclusion statutaire des critères de décision extra-économique

10. Un des caractères propres de la Banque mondiale est qu'elle suit une «politique de conditionnalité» moins explicite que, par exemple, celle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement récemment créée. Traditionnellement, la Banque se refuse à prendre en considération les questions de droits de l'homme quand elle décide d'octroyer des prêts ou une aide. Ce refus est motivé par certaines dispositions statutaires interdisant que des facteurs extra-économiques interviennent dans son processus de prise de décisions.

11. Jusqu'au milieu des années 70, la Banque a maintenu une stricte séparation entre économie et politique même si ces deux domaines sont évidemment difficiles à dissocier puisque des décisions économiques ont toujours des répercussions sur le plan politique. Cette orientation était le résultat d'une préoccupation légitime: garantir la crédibilité de la Banque en tant qu'institution multilatérale en assurant l'égalité de traitement aux Etats souverains. En conséquence, dans les statuts portant création de la BIRD, il est prévu que les prêts sont accordés «compte dûment tenu des considérations d'économie et de rendement et sans laisser intervenir des influences ou considérations politiques ou extra-économiques» (article III, section 5.b). En outre, la Banque et ses fonctionnaires «n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat membre (ou les Etats membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées» (article IV, section 10).

12. L'article IV des statuts de la Banque était destiné à l'origine à l'empêcher d'intervenir dans les affaires politiques des Etats membres et à empêcher ceux-ci d'utiliser l'aide financière pour promouvoir leurs propres objectifs politiques. Cette règle de la non-ingérence politique a aussi été appliquée lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Banque de ne pas accorder de prêt à l'Afrique du Sud ou au Portugal pour des raisons liées aux droits de l'homme. A la fin des années 80, toutefois, un nombre croissant de pays membres ont estimé qu'il était légitime de faire jouer la conditionnalité politique, à tel point que dans ses opérations la Banque accorde aujourd'hui une grande attention à la «bonne gestion des affaires publiques».

iii. «Bonne gestion des affaires publiques» et droits de l'homme

13. Quatre aspects au moins des activités de la Banque concernent les droits de l'homme:

i. les dimensions sociales des programmes d'ajustement structurel (telles que les «dispositifs de protection sociale» pour les populations les plus pauvres);

ii. les conséquences humaines et écologiques des grands projets financés par la Banque;

iii. la participation populaire à la conception et à l'exécution des projets de la Banque;

iv. les droits civils et politiques comme éléments de la «bonne gestion des affaires publiques».

14. Les préoccupations actuelles de la Banque concernent une meilleure gestion politique (c'est-à-dire une transparence et une responsabilité accrues de l'Etat et le respect de la primauté du droit) sont apparues au moment où elle a décidé au cours des années 80 de s'orienter davantage vers les prêts en faveur de réformes, accordés dans le cadre des «programmes d'ajustement structurel» (PAS). Si le principe de la bonne gestion des affaires publiques ne préjuge pas de la forme politique de l'Etat, il implique toutefois que le succès ou l'échec d'une politique de développement économique durable dépend de la qualité de la conduite des affaires publiques. Aujourd'hui le débat est centré sur la question de savoir si ce principe va être élargi jusqu'à inclure les droits civils et politiques ou s'il ne devrait s'appliquer qu'aux droits sociaux et économiques.

15. En juin 1994, la commission a eu un échange de vues avec des représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. A cette occasion, le représentant de la Banque mondiale a déclaré que celle-ci distinguait trois aspects dans la notion de «bonne gestion des affaires publiques» :

- i. la forme du régime politique;
- ii. le processus par lequel le pouvoir était exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement; et
- iii. la capacité d'un gouvernement à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques, et à s'acquitter de fonctions.

Considérant le premier aspect comme extérieur à son mandat, la Banque s'attache donc surtout aux second et troisième aspects, relatifs à la qualité de la gestion.

16. La Banque aborde aujourd'hui des questions telles que la participation populaire à la conception et à l'exécution des projets, la mise en place de dispositifs de protection sociale pour les populations pauvres affectées par les programmes d'ajustement structurel, et le renforcement de l'efficacité et de la responsabilité des fonctionnaires et des structures de l'Etat. Toutefois, la Banque n'entend pas ajouter la défense des droits civils et politiques à sa mission de développement, sauf dans des circonstances exceptionnelles où le non-respect de ces droits a des effets économiques profonds et évidents. A cet égard, le Conseiller juridique de la Banque a estimé que «la Banque ne devrait pas laisser des facteurs ou des événements politiques influencer ses décisions sauf s'il est établi qu'ils ont des répercussions économiques et directes et évidentes sur ses opérations. Ces facteurs ne seront pris en compte que si leurs effets économiques sont prépondérants. Néanmoins, les droits civils et politiques sont considérés comme «zone interdite» parce que leur prise en compte est assimilée par certains pays à une ingérence politique.

17. La liste des pays bénéficiant des prêts ou des crédits de la Banque mondiale, et dont les gouvernements enfreignent systématiquement les droits individuels fondamentaux, est longue. Par exemple, malgré un bilan peu brillant en matière de droits de l'homme, l'Indonésie est le deuxième pays après l'Inde pour le montant des prêts qu'elle reçoit de la BIRD (15,855 milliards de dollars). Un cas analogue est celui de la Chine, où la Banque a déjà investi plus d'un milliard de dollars E.U. Les violations des droits civils et politiques n'entrent pas en ligne de compte pour définir la conditionnalité de l'aide de la Banque, sauf exception. A l'heure actuelle, il y a apparemment quatre cas où cela peut néanmoins se produire:

- a. quand la Banque doit respecter la décision obligatoire du Conseil de sécurité de l'ONU de ne pas prêter des capitaux à un certain pays pour des raisons de paix et de

sécurité internationale;

b. quand des sanctions internationales compromettent les perspectives économiques d'un pays qui est un emprunteur potentiel;

c. quand l'escalade d'un conflit armé remet en cause la viabilité des projets de la Banque;

d. quand on peut démontrer que certains phénomènes politiques ont incontestablement des conséquences économiques nuisibles.

18. Des voix se sont effectivement élevées en faveur d'une modification des statuts de la Banque qui permettrait de prendre en compte des critères relatifs aux droits de l'homme (pour modifier les statuts de la Banque mondiale, il faut 85 % des voix attribuées et l'approbation des 3/5 des Etats membres). De fait, depuis 50 ans que les institutions de Bretton Woods existent, le contexte politique et économique international a beaucoup évolué, y compris les relations entre pays en développement et pays développés.

19. La Banque mondiale ne saurait rester à l'écart des grands bouleversements du contexte international. Il s'agit notamment des phénomènes suivants:

a. l'intérêt universel pour les droits de l'homme et la démocratie;

b. l'effet de contagion, quand des pays donateurs lient droits de l'homme et aide au développement, dans le cadre d'une coopération bilatérale;

c. la référence aux droits de l'homme et à la démocratie dans l'acte constitutif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement;

d. l'idée de plus en plus répandue que le développement doit privilégier sa dimension humaine pour être durable.

20. En conséquence, le rapporteur estime qu'il faudrait réviser les statuts de la Banque pour y faire figurer le principe d'un développement durable et, au minimum, le respect des droits de l'homme universellement reconnus, ainsi qu'un engagement de briser le cercle vicieux de la pauvreté, de lutter contre la dégradation de l'environnement et de maîtriser la démographie galopante. L'acte constitutif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) fournit un modèle dont on peut s'inspirer utilement à cet égard.

21. Le rapporteur pense aussi que plusieurs mesures concrètes peuvent être prises afin que les droits de l'homme soient inclus parmi les considérations qui déterminent les politiques de la Banque et le choix de ses projets. Ainsi, la Banque devrait élargir sa conception d'une «bonne gestion des affaires publiques», en particulier pour ce qui concerne le cadre juridique du développement. En outre, elle devrait mettre en place une politique globale relative aux droits de l'homme qui comprendrait les éléments suivants:

a. promouvoir les droits sociaux, économiques et politiques, surtout quand il s'avère qu'ils vont dans le sens de la rentabilité économique;

b. préparer un schéma directeur concernant le gel temporaire de nouveaux prêts en cas de violation flagrante des droits de l'homme;

c. évaluer, pour les propositions de projet à financer par la Banque, les incidences sur les droits de l'homme;

d. inclure des normes en matière de droits de l'homme dans les accords de prêts pour des projets, conclus entre la Banque et les gouvernements emprunteurs.

22. En tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, la Banque devrait aussi, à l'intérieur de ce système, élargir sa collaboration et son dialogue avec d'autres institutions spécialisées qui s'occupent de développement ou de défense des droits de l'homme, sur des thèmes comme la gestion des affaires publiques, les droits de l'homme et le développement démocratique. Cette orientation serait conforme à l'appel lancé par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993, invitant «les grandes institutions internationales et régionales s'occupant de finance et de développement à évaluer l'incidence, sur le plan des droits de l'homme, de leurs politiques et de leurs programmes».

iv. Réduction de la pauvreté

23. L'objectif déclaré et fondamental de la Banque mondiale est de soutenir les actions menées pour réduire la pauvreté dans ses Etats membres. Le rapport sur le développement dans le monde de 1990 relatif à la pauvreté a esquissé une stratégie pour réduire ce phénomène, à partir de l'expérience de pays en voie de développement sur l'ensemble du globe. Il aboutissait à deux conclusions essentielles:

i. les politiques qui encouragent les formes de croissance économique à forte occupation de main-d'œuvre devraient être soutenues;

ii. les investissements dans les services sociaux de base, notamment l'enseignement primaire, le contrôle de naissances et les soins de santé primaires devraient être augmentés. Le cas échéant, ils devraient être soutenus par des filets de sécurité sociale visant à protéger ceux qui ne peuvent profiter de la croissance, ou qui risqueraient d'être négativement touchés par des processus d'adaptation macro-économique.

24. Suite à ce rapport, la Banque a accéléré ses efforts pour réaliser des évaluations détaillées de la pauvreté pays par pays: en 1993, vingt évaluations de ce genre avaient été réalisées pour dix-neuf pays, comptant les deux tiers de la population du monde en développement (et la plupart des pauvres de la planète), soixante-huit autres devant être terminées à la mi-1996. La prochaine étape consistera à intégrer ces constatations aux futures stratégies d'assistance – processus qu'il faudra faire avancer plus rapidement.

25. Néanmoins, de nombreux actionnaires perçoivent la Banque comme étant une institution avant tout financière, qui devrait fonder ses décisions sur des raisons financières et se laisser guider par des préoccupations de rentabilité économique. D'autres, surtout dans les pays industrialisés, la considèrent comme un instrument pour la propagation des bienfaits de l'économie de marché et du secteur privé. D'autres encore soutiennent qu'elle est et devrait être, en tout premier lieu, une institution consacrée au développement. Nonobstant des déclarations de la direction de la Banque, selon lesquelles la réduction de la pauvreté est l'objectif premier de la Banque, on constate que ses actionnaires, par l'intermédiaire du conseil d'administration, envoient à ses agents des messages parfois ambigus quant à ce que devraient être les objectifs de la Banque.

26. Un obstacle à la transformation de la Banque mondiale tient à la place que l'institution en est arrivée à occuper, au centre même du système financier international. Pour empêcher de manquer à ses obligations sur ses propres emprunts auprès des banques privées, la Banque a souvent poursuivi une stratégie consistant à prêter toujours

plus d'argent. Cela la détourne de sa mission essentielle d'institution consacrée au développement, où la qualité des projets devrait compter davantage que la quantité de fonds alloués. Et cela peut également s'avérer contre-productif en ajoutant encore aux fardeaux de la dette — créant ainsi un cercle vicieux dans lequel les pays sont forcés de surexploiter leurs ressources naturelles afin de se procurer les devises étrangères dont ils ont besoin pour rembourser leurs emprunts.

27. Cela étant, de récents succès vers une réduction de la pauvreté sont néanmoins remarquables:

i. le rapport de la Banque mondiale sur le développement relatif à la pauvreté s'est traduit dans des politiques et des directives opérationnelles;

ii. les prêts consentis pour soutenir des investissements sur le plan humain (soins de santé primaires, enseignement, alimentation) en pourcentage des prêts accordés par la Banque mondiale (BERD et IDA), ont triplé depuis les années 80, représentant, en 1991-1993, 15 % du total. (Les prêts consentis pour le développement des ressources humaines en pourcentage des prêts consentis par l'IDA ont plus que triplé durant la même période, et représentent aujourd'hui 26 %);

iii. de plus en plus, les programmes d'ajustement proposés et financés par la Banque concernent des coûts sociaux, comprennent des filets de sécurité et s'accompagnent d'examen des dépenses publiques afin de protéger les dépenses sociales; en outre, le tabou pesant sur les dépenses militaires a été levé.

28. Le rapporteur pense qu'un certain nombre de choses doivent être faites. Tout d'abord, les actionnaires devraient confirmer la réduction de la pauvreté comme constituant le mandat et l'objectif primordiaux de la Banque, et ils devraient s'engager à en surveiller la réalisation. En second lieu, si la Banque doit devenir une institution encourageant le développement durable, elle devra également réviser les critères par lesquels elle apprécie la réussite. Les projets devraient être jugés par leur impact en matière de développement, et non exclusivement par leur rentabilité financière. Il conviendrait donc d'élaborer des indicateurs du développement durable qui tiennent dûment compte des objectifs sociaux et environnementaux. L'attention portée à ces indicateurs devrait occuper une place primordiale dans l'appréciation que les agents de la Banque portent sur les projets pour en mesurer la réussite.

29. En troisième lieu, le groupe de la Banque mondiale serait bien inspiré de faire avant tout bénéficier de son aide les pays où le besoin s'en fait le plus sentir, ce qui devrait se traduire, tant pour l'IDA que pour la Banque, par une politique moins systématique tenant davantage compte des spécificités nationales. Les ressources de l'IDA devraient être exclusivement affectées aux pays les plus pauvres et les moins développés dont les capacités institutionnelles et techniques sont particulièrement limitées. Quant aux ressources de la Banque, elles devraient être plus spécialement réservées aux pays à faibles revenus et aux économies de transition, lesquels n'accèdent en général que difficilement aux marchés internationaux des capitaux.

30. Enfin, la Banque devrait se préoccuper de certains «vides intellectuels» tels que: a. l'incidence des politiques macro-économiques au niveau micro; b. les déterminants non économiques du développement; c. les possibilités de lier plus étroitement la croissance économique aux activités à forte occupation de main-d'œuvre. La meilleure manière d'atteindre ces objectifs serait que la Banque améliore son «mélange de compétences» en

associant davantage de sociologues à ses travaux. En outre, les «approches participatives» devraient être renforcées par l'implication des ONG, des parlements et d'autres organismes intéressés par le dialogue politique, la conception et la mise en œuvre des programmes et projets. Pour y parvenir, il conviendrait de redéfinir le «cycle de projet» de tout investissement donné, et d'y inclure automatiquement des évaluations de leurs répercussions sociales (impact sur la pauvreté) — comme c'est le cas pour les évaluations des incidences sur l'environnement.

v. Prêts et financement de projets

31. L'attachement de la Banque au principe de la «bonne gestion des affaires publiques» découle en partie de préoccupations concernant le faible taux de rendement d'un grand nombre de projets. Mais ce principe devrait s'appliquer aussi à la Banque elle-même. L'absence de transparence et de responsabilité dans les décisions prises par la Banque est une des raisons expliquant les résultats insuffisants de nombreux projets. Une évaluation interne (appelée rapport Wapenhans) effectuée en 1992 a constaté qu'à l'échelle mondiale, 39 % des pays emprunteurs se heurtaient à des difficultés avec plus de 25 % de leurs projets financés par la Banque. En ce qui concerne la gestion du portefeuille de la Banque, M. Grenfell a déclaré à la commission, à sa réunion de juin 1994, qu'il y avait un lien direct entre la dégradation de la situation économique mondiale dans les années 80 et le pourcentage d'échecs des projets. En outre, a-t-il déclaré, trop de projets avaient simplement été trop complexes, et il a fallu infléchir la culture institutionnelle de la Banque vers un plus grand souci de la gestion des opérations en cours de réalisation.

32. Ces dernières années, la Banque a été l'objet de critiques de plus en plus fréquentes de la part de groupes protestant contre des projets qui déracincent et réinstallent les populations et détruisent des environnements fragiles dans les pays où la Banque effectue ses opérations. A cet égard, le barrage de Sardar Sarovar en Inde n'est que le sommet d'un iceberg de doléances. Sur la question de la réinstallation de certaines communautés, M. Grenfell a indiqué que, tandis que quelque 10 millions de personnes sont déplacées annuellement dans les pays en développement par suite de projets d'infrastructures, ceux qui sont financés par la Banque mondiale ne sont responsables que de 3 % de ces mouvements. Les directives de la Banque en matière de politique de réinstallation recommandent des mesures permettant d'au moins rétablir le niveau de vie des personnes réinstallées, et de préférence de l'améliorer. En avril 1994, la Banque a publié un examen des projets comportant une réinstallation involontaire entre 1986 et 1993. Il comprend des propositions pour améliorer ses politiques dans ce domaine, et pour corriger les éventuels effets indésirables de projets antérieurs.

33. Une autre critique récente exprimée par les groupes écologiques concerne les prêts de la Banque dans le domaine de l'énergie. Ces groupes maintiennent que la Banque continue à financer des projets à trop forte consommation d'énergie utilisant des combustibles fossiles qui contribuent à la modification du climat mondial. Ces projets pourraient contrecarrer sérieusement le Traité international sur le climat (qui est entré en vigueur en mars 1994) et sont considérés comme s'écartant des propres directives de la Banque en matière d'énergie. Toutefois, le rapporteur conteste l'idée que les projets énergétiques fondés sur l'utilisation de combustibles fossiles soient inévitablement inefficaces et contribuent automatiquement à la modification du climat mondial. Nous ne devons pas dénier aux pays en développement la possibilité d'accroître leurs approvisionnements en énergie quand ils peuvent le faire efficacement et en respectant convenablement l'environnement. A sa réunion de juin 1994, la commission a été informée que la Banque avait accordé 24 prêts dans le secteur de l'énergie (c'est-à-dire un sur dix)

en 1993. Chacun des projets comportait une amélioration de l'efficacité – du côté à la fois de la demande et de l'approvisionnement – parmi ses objectifs.

34. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a confirmé une fois de plus que les préoccupations prioritaires des pays en développement sont aujourd'hui l'accélération du développement socio-économique et l'élimination de la pauvreté. Par ailleurs une prise de conscience des problèmes écologiques a remis à l'ordre du jour la problématique «environnement-pauvreté»; qui est l'un des grands dossiers des politiques de développement. La croissance ne peut durer si elle va de pair avec un épuisement des ressources naturelles ou une dégradation de l'environnement. Mais la protection de celui-ci demande des investissements massifs dans les technologies nouvelles. C'est pourquoi les pays en développement soulignent qu'il faudra des ressources supplémentaires pour mettre à exécution le programme «Action 21».

35. L'une des décisions fondamentales de la CNUED a été de concevoir un Fonds pour l'environnement mondial (FEM), mécanisme financier provisoire qui aide les pays en développement à appliquer la Convention-cadre concernant les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique. Dans le cadre du FEM, les pays où le revenu par habitant est égal ou inférieur à 4 000 dollars, peuvent obtenir des aides et dons spéciaux. Le FEM finance des projets dans 4 domaines: la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ou les émissions de produits chimiques destructeurs d'ozone; la protection de la diversité biologique; la réduction de la pollution des eaux internationales.

36. Les deux tiers des crédits du FEM sont confiés à la Banque mondiale, le reste étant géré par le Programme des Nations Unies pour le développement. Quand le FEM était dans sa phase pilote, beaucoup d'observateurs ont estimé qu'il restait trop sous la coupe de la Banque mondiale et n'informait ni ne faisait participer suffisamment les ONG et les populations locales touchées par les projets. En outre, comme 85 % des projets du FEM sont de grande envergure, ces groupes écologistes ont prétendu que les crédits du FEM ne serviraient qu'à donner un vernis écologique aux opérations de la Banque qui, dans leur ensemble, sont jugées nocives pour l'environnement. Le rapporteur pense que la Banque devrait essayer sérieusement de remédier à ces inconvénients.

vi. Contrôle public

37. En tant qu'organisation qui est la propriété des gouvernements, la Banque est pleinement responsable de sa gestion des deniers publics, et a l'obligation de répondre aux questions et préoccupations de ses actionnaires. La plupart des documents de prêt sont considérés comme la propriété des gouvernements emprunteurs et la Banque n'est généralement pas disposée à les rendre publics, ni aucun autre document concernant ses projets. A cause de ce manque de transparence, il est souvent difficile pour le public de juger d'un projet avant les derniers stades du processus de planification, où il y a peu de chances de pouvoir influencer sur l'opération. Parmi les critiques adressées à la Banque, on a dit aussi qu'elle devrait être tenue pour responsable de l'échec de ses projets, bien qu'il soit difficile de définir selon quelles modalités.

38. A cet égard, la récente création d'une équipe de trois inspecteurs au sein de la Banque, pourrait servir de point de départ; cette équipe intervient s'il apparaît que des prêts ne sont pas conformes aux règles et usages de la Banque et fait rapport au Conseil. Le rapporteur a été heureux d'apprendre que la Banque a récemment adopté une nouvelle politique sur la divulgation des informations, par laquelle elle élargira l'éventail des

informations sur ses activités qu'elle met à la disposition du public. En même temps, la Banque encourage les gouvernements emprunteurs à communiquer le maximum d'informations sur ses projets et programmes, s'efforçant ainsi d'accroître la participation locale à la prise des décisions.

39. De même, la Banque a peu à peu augmenté la part de ses projets qui comportent une collaboration des ONG, cette part allant jusqu'à 30 % en 1993. Elle a adopté de nouvelles directives opérationnelles sur la manière de faire participer les ONG à des activités soutenues par elle, et a commencé un «processus d'apprentissage» sur le développement participatif, qui prévoit l'examen attentif de vingt projets existants afin de déterminer la possibilité d'y introduire plus largement des approches participatives.

C. Evolution du rôle et de la mission du FMI

40. Le Fonds monétaire international était la pièce maîtresse du système de Bretton Woods devant assurer un système de taux de change fixes fondé sur l'étalon de change or. En 1973, lorsque le système s'est effondré, le FMI semblait avoir perdu une bonne partie de sa raison d'être originale. Toutefois, suite au premier choc pétrolier et aux problèmes généralisés de balance des paiements qui en ont été la conséquence, ses fonctions se sont élargies et, au cours des années suivantes, le Fonds a commencé aussi à accorder des crédits à long terme en plus des crédits à court terme.

41. Chaque membre du FMI dispose d'une quote-part, exprimée en droits de tirages spéciaux (DTS), qui est égale à sa souscription. La quote-part, qui est fonction de la dimension de l'économie du pays membre, est l'élément fondamental de ses relations financières et organisationnelles avec le FMI (nombre de voix, accès aux ressources financières, etc.). Avec l'effondrement du communisme, le FMI est aussi devenu un organe proprement mondial, comme ses fondateurs avaient voulu qu'il le soit. A l'heure actuelle, le Fonds compte 178 pays membres et le total des quotes-parts prévu au titre de la neuvième révision générale des quotes-parts s'élève à 146 milliards de DTS (210 milliards de dollars).

42. Dans cet ordre d'idées, on parle de plus en plus d'une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) — instrument du FMI qui sert à compléter les réserves de change de ses membres. Comme l'a rappelé récemment le Directeur général du FMI, M. Camdessus, il n'y a pas eu une seule allocation des DTS depuis 1981, et il paraît urgent de remettre en usage ce mécanisme particulier. Non seulement les réserves de change sont insuffisantes dans beaucoup de pays en développement ou en transition, mais 36 d'entre eux n'ont jamais reçu d'allocation de DTS depuis leur adhésion au FMI, après 1981. Toutefois, lors de la réunion annuelle des institutions de Bretton Woods qui s'est déroulée à Madrid en octobre 1994, le groupe des Sept pays industrialisés a rejeté la demande d'émission de 36 milliards de DTS présentée par des pays en voie de développement, au motif qu'il en résulterait de graves risques d'inflation. Dans un sursaut remarquable, les pays en voie de développement ont rejeté l'offre que leur faisaient les nations industrialisées, laquelle ne leur aurait permis d'obtenir que la moitié de ce qu'ils souhaitaient, et repoussé à une date ultérieure le règlement de cette question.

43. Une autre tâche du Fonds est d'aider les pays membres à supprimer leur contrôle des changes. Malgré les immenses progrès réalisés ces cinquante dernières années en ce domaine, 88 pays seulement sur un total de 178 membres garantissent la convertibilité de leurs paiements courants, en acceptant les obligations énoncées à l'article VIII des statuts du Fonds. Cet article symbolise le régime des changes multilatéraux que le Fonds

a vocation à promouvoir. Il s'agit de la libre convertibilité de devises utilisées dans les transactions sur les biens et les services. En 1993, 11 pays ont adopté le statut défini par l'article VIII (mouvement sans précédent depuis 1961, où la plupart des pays d'Europe occidentale avaient accepté cet article VIII).

44. Une des fonctions initiales du FMI était d'assurer un système de taux de change fixes mais ajustables. Après l'effondrement du système dans les années 70, le FMI a considéré comme sa principale responsabilité de surveiller les politiques économiques de ses Etats membres. (Ce rôle est souvent appelé la fonction de surveillance du FMI.) Si de nombreuses organisations offrent des conseils en matière de politique économique, il y a au moins trois traits qui confèrent au Fonds un caractère unique à cet égard:

i. conformément à l'article IV des statuts du Fonds relatif à ce que l'on appelle le «processus de consultation», il offre ses conseils à l'ensemble de ses 178 membres – qu'il s'agisse de pays industrialisés ou de pays en développement;

ii. il dispense ses conseils dans une perspective multilatérale, et essaie de tenir compte des répercussions des décisions politiques du pays intéressé sur l'économie mondiale et sur les pays voisins; et

iii. compte tenu de sa composition virtuellement mondiale, le Fonds est extrêmement bien placé pour appliquer les enseignements recueillis dans un pays lorsqu'il formule des avis destinés à d'autres.

45. Dans ce contexte, le rapporteur est largement en accord avec les recommandations de la Commission dite sur l'avenir des institutions de Bretton Woods. Le rapport de la Commission «Bretton Woods: regard sur l'avenir», publié en juillet 1994, recommande une «réforme des accords monétaires internationaux et [du] FMI, et un recentrage de l'assistance au développement et du Groupe de la Banque mondiale.» Parce qu'il est une institution bien établie, le FMI est beaucoup mieux placé, d'après le rapport, que le Groupe des 7 informel pour surveiller la coordination des politiques macro-économiques entre les pays industriels.

46. Le rapport recommande donc que le FMI se voie attribuer le rôle principal dans cette activité, ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes monétaires et, le moment venu, dans la surveillance du nouveau système monétaire central. Afin que le FMI puisse concentrer ses énergies sur ces missions, il devrait, poursuit le rapport, «éviter de dupliquer les fonctions de la Banque mondiale», et limiter sa participation aux efforts de développement à long terme, et, pour, au lieu de cela, s'attacher principalement à l'élaboration d'un système monétaire international plus efficace.

47. En fournissant des ressources pour soutenir la stabilisation à court terme, toutefois, le Fonds ne devrait pas relâcher les conditions qu'il attache à l'utilisation de celles-ci. Ces conditions – des politiques macro-économiques saines, un taux de change unifié, et un système de paiements ouvert – sont, d'après le rapport, «exactement les questions auxquelles le FMI devrait surtout s'attacher». En outre, si l'on s'oriente vers un système de taux de change centralement dirigé, le Fonds devrait y jouer un rôle essentiel, jouant un rôle de «gardien» sur le processus de surveillance des taux de change, et fournissant le mécanisme permettant d'y apporter des modifications, le cas échéant.

i. Soutien de la balance des paiements et programmes d'ajustement économique

48. Dans le domaine de l'assistance financière, le Fonds s'engage à soutenir la balance des paiements afin d'améliorer la situation des réserves internationales des pays membres. En revanche les pays bénéficiaires s'engagent à poursuivre une politique économique rationnelle. Cette exigence porte souvent le nom de «conditionnalité» du FMI, qui s'exprime en critères de réalisation quantitatifs et qualitatifs (mesures structurelles, taux d'intérêt, politique de taux de change) qui sont fixés avant que le programme ne soit mis à exécution. Ces mesures sont soigneusement adaptées à la situation économique de chaque pays et sont conçues pour que l'on puisse en suivre facilement l'application.

ii. Mécanismes spéciaux

49. La FAS (Facilité d'ajustement structurel) a été créée en mars 1986 pour fournir des crédits à l'ajustement structurel dans les pays à faible revenu; la FASR (Facilité d'ajustement structurel renforcé) a été créée en décembre 1987 pour financer des programmes d'ajustement particulièrement énergiques assortis d'un niveau d'accès plus élevé aux crédits du FMI. Soixante-douze pays sont admis à bénéficier de la FAS et de la FASR. A la fin de juillet 1993, 36 pays avaient conclu des accords au titre de la FASR, pour des engagements totaux de 4 milliards 300 millions de DTS. En mai 1984, le total des décaissements au titre de ce mécanisme s'est élevé à 2 milliards 900 millions de DTS.

50. Dans le cadre de l'un ou l'autre mécanisme, l'ajustement s'effectue normalement par application de trois programmes annuels successifs (bien que la FASR prévoie aujourd'hui un accord de quatre ans dans des cas exceptionnels), qui forment une structure directrice établie dans un document-cadre de politique économique. Ces documents sont élaborés en commun par les autorités du pays, le FMI et la Banque mondiale. Ils fixent un programme d'action comprenant des réformes d'ajustement et structurelles macro-économiques complémentaires, qui peuvent donner lieu à un financement de la part de donateurs (le taux d'intérêt sur les ressources de la FAS et de la FASR est de 0,5 %, avec une échéance de dix ans et un différé d'amortissement de 5 ans et demi).

51. Une FASR élargie a été créée par le conseil d'administration du Fonds en décembre 1993. Au même moment, elle a ajouté l'Arménie, le Cameroun, la Géorgie, la République du Kirghizistan, le Tadjikistan et l'ancienne République yougoslave de Macédoine à la liste des pays membres du Fonds admis à bénéficier de crédits au titre de ce mécanisme. (Il est intéressant de noter qu'environ la moitié des contributeurs à la reconstitution de ce mécanisme sont des pays en voie de développement qui ont réalisé avec succès des programmes d'ajustement antérieurs soutenus par le Fonds!) Les conditions et modalités de fonctionnement de la nouvelle FASR sont les mêmes: les crédits seront accordés à des pays à faible revenu qui entreprennent des programmes de réforme économique de trois ans visant à renforcer leur balance des paiements et améliorer leurs perspectives de croissance. Il est probable toutefois que ces programmes feront une plus grande place aux dispositifs de protection sociale, assureront une meilleure intégration de l'assistance technique et viseront à accroître l'efficacité des dépenses publiques.

52. Le rapporteur pense que le FMI a jusqu'ici trop négligé les conséquences sociales et écologiques et ses programmes d'ajustement structurel. Bien souvent (au Ghana, en Guyane, au Cameroun) ces programmes ont aggravé la tendance à brader les richesses naturelles, soumises à une exploitation plus sauvage (les sociétés étrangères opérant sans contrôle) dans des secteurs comme la sylviculture, les industries extractives ou

l'agriculture – causant des dommages parfois irréparables au milieu naturel et aux communautés indigènes.

53. Les politiques de stabilisation du Fonds, son insistance en faveur d'une déréglementation des marchés, de la libéralisation des importations et de la croissance des exportations ont bien souvent sapé les efforts de lutte contre la pauvreté. A cet égard, un autre exemple est celui des «révolutions économiques libérales» d'Amérique latine. Celles-ci en sont venues à être considérées comme représentatives du succès des politiques prônées par le FMI. Les critiques affirment toutefois que ces «révolutions», de par leur incapacité à introduire des mesures de redistribution des richesses et à protéger les droits sociaux fondamentaux, n'ont souvent eu d'autre effet que d'aggraver encore des inégalités de revenus déjà démesurées et de redoubler la pauvreté.

54. D'importantes questions relatives à l'environnement, notamment la composition des dépenses publiques et le cadre réglementaire, appartiennent essentiellement au domaine de compétence de la Banque mondiale. C'est pourquoi avant d'imposer de nouveaux programmes d'ajustement structurel, le FMI devra consulter la Banque mondiale sur les répercussions écologiques et sociales que pourraient avoir ces programmes. Il faut mettre en place des systèmes de protection sociale et écologique avant de concevoir de tels programmes. Dans la ligne d'«Action 21», les ONG écologiques seront consultées au moment de l'élaboration de la politique générale de l'environnement, afin de ne pas hypothéquer l'avenir économique du pays et ne pas faire de celui-ci un client perpétuel du FMI.

55. Le Fonds encourage d'ores et déjà la transparence en étendant l'éventail des documents qui sont mis à la disposition du public. Il veillera aussi à ce que son travail de supervision soit plus ouvert et plus transparent de sorte que les populations touchées par les ajustements et les spécialistes locaux aient leur mot à dire au cours de l'élaboration de ces programmes. A cette fin, on pourrait envisager de créer un service indépendant d'audit à l'intérieur du FMI dont la tâche serait de mesurer les effets sociaux et écologiques des programmes du FMI et d'évaluer leurs résultats par rapport aux objectifs fixés. En outre, le FMI devrait encourager les pays membres de l'OCDE à mettre en œuvre graduellement un régime d'échanges équitable et sain d'un point de vue écologique, en accordant un libre accès à leurs propres marchés aux produits et aux services fournis sur une base durable par les pays en voie de développement.

iii. L'aide aux économies en transition

56. Les principaux mécanismes du Fonds dans ce domaine sont les suivants:

a. les accords de confirmation qui financent des programmes d'un an à un an et demi;

b. le mécanisme élargi pour l'application de programmes pluriannuels (trois ans avec éventuellement une quatrième année) convenus avec la Hongrie et la Pologne (tous les autres programmes sont couverts par des accords de confirmation);

c. le mécanisme de financement compensatoire et le mécanisme de financement pour imprévu (CCF), destinés aux pays enregistrant une chute exceptionnelle de leurs exportations. En général, les CCF n'ont pas été jugés comme appropriés pour les économies en transition, la baisse des exportations étant imputée à des facteurs systémiques et non de caractère temporaire. Ces pays ont essentiellement utilisé le CCF

pour importer du pétrole au cours de la crise de 1991 du Proche-Orient. Dans la période 1990-1993, le Fonds a déboursé environ 1 milliard 800 millions de dollars des Etats-Unis au titre de ces mécanismes.

57. Dans le cadre d'un nouveau mécanisme créé en avril 1993, appelé la «Facilité de transformation systémique» (FTS), le FMI fournit une aide exceptionnelle aux pays membres connaissant des difficultés de balance des paiements dues à des perturbations dans les échanges et les paiements (résultant du passage d'un système de prix sans rapport avec le marché au libre-échange multilatéral).

58. En 1993, les décaissements au titre de ce mécanisme, de quelque 2 milliards de dollars, ont bénéficié à onze pays: Bélarus, Cambodge, Estonie, Fédération de Russie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Moldova, République du Kirghizistan, Slovaquie et Viêt-nam. Le Fonds joue aussi le rôle de catalyseur encourageant le financement à partir d'autres sources. Il a assuré plus d'une centaine de missions d'assistance technique dans les pays de l'Europe centrale et orientale et un nombre égal de missions au profit des nouveaux Etats indépendants dans le domaine de la politique budgétaire, des opérations bancaires et des statistiques financières.

59. Il est encore plus difficile de veiller à la cohérence des divers programmes de prêts à l'Europe centrale et orientale, après l'entrée en scène d'une troisième institution, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). En ce qui concerne ces pays, les institutions de Bretton Woods se partagent les tâches essentiellement de la même manière que dans leurs rapports avec les autres membres: le FMI est censé faire porter l'essentiel de ses efforts sur la stabilisation macro-économique tandis que la Banque mondiale finance des investissements ou des projets précis qui accompagnent des réformes dans certains secteurs.

60. Ce partage des tâches a déjà entraîné des difficultés, en ce sens que les prêts d'appoint, à court terme, octroyés par le FMI semblent mal adaptés aux besoins des économies en transition. Les problèmes de la plupart de ces pays ne tiennent pas à des difficultés temporaires de balance des paiements. Afin d'alimenter un flux suffisant de ressources dans la région, le Fonds est obligé de prêter pour des périodes de plus en plus longues, comme il l'a fait par exemple à la Russie (1,5 milliard de dollars) au début de 1994. En outre, une stricte séparation de la macro et de la micro-économie est difficile à maintenir dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale. Une étroite collaboration entre la Banque mondiale et le FMI est donc souhaitable.

61. L'une des faiblesses des politiques du Fonds réside précisément dans le fait que, bien souvent, les effets à court terme des réformes ont été considérés de façon tout à fait indépendante de leurs effets à long terme. En général, les accords stand-by portent avant tout sur des mesures visant à restaurer l'équilibre économique dans un intervalle variant de un à trois ans. Cette approche est parfaitement justifiée, tout spécialement aux yeux du rapporteur, qui estime que le Fonds monétaire international, contrairement à la Banque mondiale, ne devrait pas s'engager dans des programmes de développement à long terme. Il conviendrait toutefois que le Fonds ne méconnaisse pas les conséquences durables d'une aide ponctuelle et, à cet effet, travaille en étroite association avec la Banque mondiale. Cela se justifie d'autant plus que certaines réformes structurelles nécessaires à l'établissement d'un équilibre macro-économique stable ont une période de maturation beaucoup plus longue, ce qui est par exemple le cas en Europe centrale et

orientale. Par ailleurs, l'approche du Fonds en matière de stabilisation économique a souffert d'une certaine incapacité à saisir pleinement les conséquences économiques d'une faillite politique de l'Etat.

62. A cela vient s'ajouter la difficulté à gérer le changement éprouvée par des gouvernements affaiblis par la crise financière dont ils ont hérité, ce qui est là encore le cas de certains pays d'Europe centrale et orientale. Il serait toutefois injuste de trop attendre du Fonds, qui doit agir en collaboration avec les gouvernements concernés. En effet, ainsi que le cas de la Russie l'a récemment montré, si le refus d'aider un pays peut en causer la perte, une aide dispensée sans véritable discernement peut au contraire retarder les réformes nécessaires. Le Fonds, cela va sans dire, ne remplacera jamais, et ne pourra jamais remplacer les gouvernements.

63. Pour en demeurer à la Russie, il convient de signaler ici que le rôle qu'y a joué le Fonds a été controversé. Le soutien qu'il a apporté au maintien d'une zone rouble, sa lenteur à consentir des prêts et certains aspects de son assistance technique ont été autant de pierres d'achoppement. En revanche, l'invention d'un instrument tel que la Facilité de transformation systémique témoigne de la capacité d'adaptation du Fonds à des circonstances extraordinaires.

D. Conclusions

64. Le FMI et la Banque mondiale sont des institutions internationales de premier plan qui influent considérablement sur l'évolution économique et politique des pays en développement et sur les économies en transition. En outre, ils constituent pour un grand nombre de pays la source la plus abondante d'aide au développement: en 1992, les engagements du FMI, de la BIRD et de l'IDA se sont élevés au total à près de 31 milliards de dollars. Les politiques et programmes de ces institutions ont un impact énorme sur leurs bénéficiaires, non seulement par l'aide directe mais aussi, indirectement, en offrant aux gouvernements et aux institutions financières régionales, leurs modèles de programmes et de politiques d'aide.

65. Le principal défi que devront relever l'une et l'autre institutions au cours des années à venir consistera à s'adapter à un monde radicalement différent. Au cours des cinquante dernières années, le monde est passé d'un système de taux de change fixes à des taux flottants et les pays industrialisés ont depuis longtemps cessé d'emprunter à ces institutions, préférant se tourner vers les marchés des capitaux privés. Dans son essence, la philosophie du développement a délaissé l'aide aux gouvernements pour privilégier l'investissement privé. Aujourd'hui, des pays autrefois en développement, notamment en Asie, arrivent rapidement au stade de leur entrée dans la «ligue industrielle» et la balance du pouvoir économique mondial est beaucoup moins concentrée du côté des puissances qui ont dominé la période de l'après-guerre. Cette évolution a eu pour effet de modifier le rôle des institutions de Bretton Woods. Le FMI consacre beaucoup moins d'efforts à l'accomplissement de sa mission originale qui était la stabilité des taux de change et beaucoup plus à l'ajustement structurel. Sa clientèle est aujourd'hui pratiquement la même que celle de la Banque mondiale, à savoir les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

66. Dans ces conditions, on peut, sans risques de se tromper, définir la nouvelle mission opérationnelle des institutions de Bretton Woods comme consistant à aider les pays qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas en mesure de prospérer dans une économie de marché généralisée. De ce point de vue, elles devraient pouvoir jouer un rôle décisif dans l'élargissement du processus d'intégration mondial aux pays en voie de développement les plus pauvres et aux pays engagés dans la transition d'une économie

d'Etat à une économie de marché. Toutefois, au fur et à mesure qu'un pays se développe et s'intègre à l'économie mondiale, ces institutions devraient s'effacer, comme cela a été le cas par le passé en Europe occidentale.

67. Les pays en développement ont longtemps reproché au FMI de fixer des conditions trop dures à l'octroi de ses crédits et de manquer de sensibilité politique. Les critiques visant la politique de conditionnalité du Fonds se sont néanmoins apaisées au cours de ces dernières années, surtout depuis qu'il est apparu que les programmes d'ajustement structurel soutenus par le Fonds ont été efficaces dans divers cas et ont contribué au progrès des pays qui les ont mis en œuvre.

68. Par ailleurs, la réorientation de la Banque mondiale vers les prêts à l'ajustement structurel assortis de réformes incite de plus en plus à penser que les réformes économiques pourraient ne pas réussir si l'on ne tient pas compte du climat politique dans lequel elles sont entreprises. Le rapporteur estime que la Banque devrait élargir sa notion de «bonne gestion des affaires publiques», notamment en ce qui concerne le cadre juridique du développement, notamment en ce qui concerne le cadre juridique du développement. Outre l'attention soutenue qu'elle porte à des questions telles que le développement des ressources humaines, la mise en place d'institutions et la réglementation économique, la Banque mondiale devrait s'intéresser davantage à des aspects tels que les dépenses d'armement (excessives) ou les droits économiques et sociaux fondamentaux. Il s'agit là en effet de questions qui, de par leur nature même, échappent à l'emprise des investisseurs et bailleurs de fonds privés.

69. La Banque mondiale a conservé son rôle de «financier du développement», à la fois en dégageant des ressources et en aidant à en mobiliser d'autres, publiques ou privées. Elle devrait parallèlement renforcer son rôle de «conseiller du développement» et s'efforcer davantage de partager et de mettre en pratique l'expérience qu'elle a acquise au niveau mondial. C'est la combinaison de ces deux fonctions qui met la Banque dans une situation privilégiée vis-à-vis d'autres institutions. Les performances de la Banque devraient être avant tout mesurées à l'aune de l'incidence de ses projets sur le développement. Un élément clef à cet égard consistera à accroître la participation de ceux qui sont concernés par les activités de la Banque.

70. En tout état de cause, le rôle traditionnel de la Banque mondiale en tant qu'instrument de financement de projets tend de plus en plus à s'estomper, ainsi que l'indique son «Rapport sur le développement dans le monde» de 1994. Celui-ci fait très justement remarquer que les marchés mondiaux des capitaux mobilisent des financements de projets d'une nature inconnue il y a quelques années encore. De nombreux pays se détournent des prêts (prêts-projets) sur projets de la Banque au profit de financements privés, moins onéreux. De tels projets devront de plus en plus être considérés comme une sorte d'aide et, en tant que tels, restreints aux pays les plus pauvres.

71. Même si la Banque donne la priorité aux pays les moins développés (et aux économies de transition), la voie est pavée de danger. Une assistance à grande échelle ne doit être accordée qu'aux pays qui sont prêts à améliorer la gestion de leurs affaires publiques par la libéralisation politique et économique.

72. Enfin, les vives critiques d'origine diverse, portant sur les effets éventuellement nocifs de nombreux projets de la Banque, pourrait être transmises par l'ombudsman que l'on a proposé de nommer ou par une commission indépendante d'inspection, qui rendrait compte directement au directeur exécutif de la Banque et étudierait systématiquement la dimension humaine de tous les projets et politiques de la Banque.