

RÉFORMER LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Depuis quelques années déjà, et plus particulièrement depuis la crise asiatique, les critiques se sont multipliées à l'égard du FMI et de la Banque mondiale - et du même coup, les appels à la réforme. A l'heure où la mondialisation suscite un débat public international, il n'y a rien de très étonnant à ce que l'on s'interroge sur le rôle joué par ces deux institutions sœurs, qui sont au cœur de l'architecture économique internationale depuis 55 ans. Ce sera là l'un des enjeux des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI, qui se tiendront à Prague dans quelques semaines. Si l'on peut compatir avec James Wolfensohn, son président, gémissant sur le fait que la Banque mondiale est devenue un bouc émissaire facile pour tous les détracteurs de la mondialisation, il faut reconnaître aussi qu'avec le pouvoir vient la responsabilité, et donc, le devoir de rendre des comptes ; ce que le FMI et la Banque mondiale n'ont pas toujours accepté. Deux types de réforme sont souhaitables : des réformes de fond dans les politiques économiques prônées, et des réformes institutionnelles pour pallier le déficit démocratique qui a toujours affecté ces deux institutions. Dans ce domaine certes, des pas ont été faits et des instances de contrôle mises en place, qui

vont dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande responsabilité des institutions, notamment par rapport à la société civile. Par ailleurs, avec le Comprehensive Development Framework proposé par James Wolfensohn, l'orientation de la Banque mondiale, et dans une moindre mesure, du FMI, prend un virage «social» impensable il y a encore quelques années (à cet égard, on peut s'étonner que les instruments internationaux des droits de l'Homme restent toujours mystérieusement occultés dans les textes de réforme). Mais les problèmes demeurent, car la question déborde le seul cadre des institutions de Bretton Woods. On ne peut plus penser le financier, le monétaire et l'économique séparément du politique et du social. Ceci exige une réélaboration des règles du multilatéralisme, et une nouvelle réflexion sur la souveraineté et la responsabilité à l'aube du XXI^e siècle. Vaste programme, on en conviendra, et qui exige en outre la pleine coopération de tous les acteurs de la mondialisation - ce qui, dans le cas des gouvernements et plus encore, des multinationales, est encore loin d'être le cas.

L'édito

Anne-Christine Hubbard
Secrétaire générale adjointe de la FIDH

A u s o m m a i r e d u C a h i e r

Présentation Analyse

Initiative Repères Analyse

Billet d'humeur Alternatives

- >> **Le système de Bretton Woods** [p.8]
- >> **Les contradictions de Bretton Woods** [p.10]
- >> **La Banque mondiale et la société civile** [p.14]
- >> **Projet Tibet : une victoire pour davantage de vigilance** [p.16]
- >> **Dette et pauvreté : les clés pour comprendre** [p.18]
- >> **Il faut prêter une oreille plus attentive aux murs** [p.19]
- >> **Cent milliards de dollars pour la dignité du Sud** [p.21]
- >> **Les recettes libérales en Russie : un choc peu thérapeutique** [p.23]
- >> **Ma micro-entreprise, ne connaît pas la crise** [p.25]

Présentation

Le système de Bretton Woods.

>>> La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI) sont nés de la conférence internationale de Bretton Woods de 1944 et forment le «noyau dur» des institutions financières internationales (IFI).

Le rôle du FMI consiste, selon ses statuts, à assurer la stabilité des relations monétaires internationales. Avec la fin du système de change fixe basé sur la convertibilité du dollar américain en or (1971), le FMI a dû redéfinir sa mission. Depuis le début des années 1980, il joue un rôle central dans la restructuration des dettes extérieures des pays qui connaissent des difficultés de paiement, avec lesquels il négociait la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel. Quant à la BIRD, elle s'est vue adjoindre en 1960 l'Association internationale de développement (AID) et forme avec elle ce que l'on appelle aujourd'hui la Banque mondiale. Son président est nommé par les Etats-Unis (M. Wolfensohn actuellement). Selon son dernier rapport annuel, l'objectif fondamental de la Banque, complémentaire de celui du FMI, est «d'aider ses emprunteurs à réduire la pauvreté. En contribuant au renforcement des économies et à l'expansion des marchés, elle cherche à améliorer les conditions de vie dans tous les pays du monde, en particulier dans les plus pauvres». Initialement conçues pour permettre la reconstruction des pays industrialisés après la guerre, les institutions de Bretton Woods ont rapidement abandonné ce rôle pour celui de «gendarme» économique et financier des pays en développement.

Le système de la Banque mondiale : la BIRD et l'AID.

Si les activités de la BIRD ont débuté en 1946, son rôle a progressivement évolué au cours des années. Ses opérations se sont en effet étendues au financement de projets d'équipements dans les pays en développement, lesquels sont actuellement les principaux bénéficiaires de son aide. Dans le même temps, la BIRD s'est vue adjoindre quatre structures complémentaires avec lesquelles elle forme aujourd'hui le groupe Banque mondiale : la Société financière internationale (SFI), née en 1956 pour stimuler la croissance du secteur privé dans les pays en développement ;

l'Association internationale de développement (AID) créée en 1960 afin d'octroyer des crédits aux pays ne pouvant accéder aux prêts de la BIRD ; le Centre international de règlements des différends relatifs aux investissements (CIRDI) fondé en 1966 ; et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) établie en 1988 afin de promouvoir l'investissement direct étranger.

Les fonds de la BIRD proviennent du marché international des capitaux. Elle emprunte à des taux avantageux, car les prêts sont garantis par la fiabilité des gouvernements actionnaires de la BIRD et redistribue ensuite l'argent à ses membres, tout en dégagant un profit lui permettant de couvrir les charges administratives et de constituer des réserves. Les pays bénéficiaires de son assistance ont donc accès à des taux plus avantageux que ceux auxquels ils auraient droit en empruntant directement sur le marché.

Fonctionnant comme une banque classique, la BIRD ne sélectionne cependant que des projets suffisamment rentables. Elle n'accorde des prêts qu'à des pays à revenu intermédiaire, le taux d'intérêt fixé étant trop élevé pour des Etats à faible revenu.

La BIRD compte actuellement 181 Etats membres (1998) qui, conformément à ses statuts, doivent tous appartenir au Fonds monétaire international. Elle est dirigée par un Conseil des gouverneurs et des administrateurs.

Le Conseil des gouverneurs est théoriquement l'instance souveraine. Il se réunit une fois par an en assemblée générale.

Chaque Etat membre est représenté par un gouverneur (souvent le ministre des Finances ou le directeur de la Banque centrale du pays membre) avec un suppléant. Le partage du pouvoir au sein de la BIRD se fait en fonction de la richesse de chacun et non de façon égalitaire entre les Etats : chaque gouverneur dispose en effet de 250 voix, auxquelles s'ajoute 1 voix par tranche de capital détenu, celui-ci étant proportionnel au niveau économique du pays. Le Conseil est chargé, entre autres missions, de définir les conditions d'admission des Etats, d'admettre les nouveaux membres, d'augmenter ou de réduire le capital, de conclure des accords de coopération avec d'autres organisations internationales.

En réalité, l'instance la plus importante de la BIRD est le Conseil d'administration. En effet, le Conseil des gouverneurs délègue la plupart de ses pouvoirs au Conseil d'administration, dont

CONTACT

AGIR ICI POUR UN MONDE SOLIDAIRE

Agir ici a été créée en 1988. Elle lance, avec des associations françaises et étrangères de solidarité internationale, de défense des droits humains, de protection de l'environnement et des organisations oeuvrant pour la paix et le désarmement, des campagnes d'opinion publique. Ces campagnes touchent entre 25 000 et 200 000 personnes. Elles consistent généralement en l'envoi de lettres à des décideurs politiques ou économiques.

Contact :

Agir ici

14 passage Dubail

75010 Paris - France

Tél : (33-1) 40 35 07 00

Fax : (33-1) 40 35 06 20

E-mail :

agirici@globenet.org

Site internet :

www.globenet.org/agirici

les 24 participants siègent en permanence à Washington. Ils s'occupent de la gestion quotidienne de la Banque, approuvent les prêts et politiques, contrôlent les opérations et les performances du portefeuille d'actions ainsi que les «stratégies d'assistance-pays». Ils se réunissent «aussi fréquemment que l'exige la conduite des affaires de la Banque» et sont assistés par divers comités chargés d'étudier des thèmes précis. Les administrateurs désignent également un président, qui est nommé pour cinq ans. En fait, le président est nommé par les Etats-Unis et l'approbation par le Conseil des administrateurs n'est qu'une formalité. Depuis juin 1995, le poste est occupé par James Wolfensohn. La distribution des sièges au Conseil d'administration se fait de la manière suivante : 5 pays (Allemagne, Etats-Unis, France, Japon et Royaume-Uni), ceux dont la quote-part est la plus importante, disposent d'un siège permanent. Trois autres sièges sont dévolus à l'Arabie Saoudite, à la Chine et la Russie. Les 16 sièges restants sont occupés par des administrateurs élus, pour deux ans, par les 173 autres pays répartis en 16 groupes (il peut y avoir de 4 à 24 pays par groupe). Chaque administrateur dispose du nombre de voix attribué au pays membre ou groupe de pays qu'il représente.

Officiellement, l'AID est une structure juridiquement et financièrement indépendante de la BIRD. Force est de constater toutefois qu'il existe une très étroite imbrication entre les deux institutions. L'AID est conçue de manière à pouvoir être administrée par la BIRD. Elles ont le même président (James Wolfensohn), partagent le même personnel et réunissent globalement les mêmes pays : 160 pays appartenant à la BIRD ont, à ce jour, adhéré à l'AID. C'est pourquoi on les réunit aujourd'hui sous la dénomination de Banque mondiale, un terme qui, à l'origine, ne

désignait que la seule BIRD.

En tant qu'association, l'AID n'a pas de capital matérialisé par des «parts» mais elle bénéficie de sources de financement : transferts du revenu net de la BIRD, remboursement des crédits qu'elle a effectués (rapports faibles) et contributions volontaires des Etats membres. Elle a pour vocation de financer des programmes de lutte contre la pauvreté en octroyant des crédits à long terme (35 à 40 ans), à un taux d'intérêt très faible et dont les remboursements peuvent être effectués en monnaie locale. Cela concerne principalement des pays dont le revenu ne dépassait pas 925 \$ par an et par habitant en 1996 pour les Etats bénéficiaires de prêts en 1998 (environ 80 Etats au total). Certains pays reçoivent des prêts de la BIRD et de l'AID. Si cette dernière accorde des crédits à des conditions moins rigoureuses que celles de la BIRD, les projets doivent néanmoins être économiquement viables.

Le Fonds monétaire international.

Tout comme pour la BIRD, l'évolution de la conjoncture internationale a contraint le FMI à redéfinir son rôle. En effet, avec les crises pétrolières et la fin de la parité fixe entre le dollar et l'or - qui a signé l'effondrement du système mis en place après la guerre -, la mission initiale qui lui avait été assignée a pris fin.

Les banques commerciales étant devenues méfiantes vis-à-vis des pays en développement en raison de la crise de la dette, le FMI assure désormais la fonction de prêteur en dernier ressort et a pour vocation de renflouer les économies en difficulté, afin de rétablir la confiance de la sphère privée. Les prêts se font sous conditions et sont assujettis à la mise en place de programmes d'ajustement structurel (PAS) ou plus récemment de cadres stratégiques de lutte contre

L'emprise des pays riches et des Etats-Unis

Le nombre de voix détenues au sein des Conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI est fonction des parts de capital détenu et dépend donc du niveau économique de chaque Etat. Autrement dit, les riches décident et imposent aux pauvres les politiques à suivre.

C'est particulièrement flagrant dans le cas du FMI. Celui-ci régent les politiques des pays les plus pauvres mais ne s'immisce pas dans celles des plus riches. Ainsi, les Etats-Unis sont le pays le plus endetté du monde, ce qui concourt à déstabiliser le système monétaire et financier international. Pourtant, cette situation n'embarrasse pas le FMI. Que se passerait-il s'il exigeait des USA — ou de n'importe quel autre pays riche — ce qu'il requiert d'autres Etats ?

Les décisions doivent être prises à une majorité de 85 % des voix. La minorité de blocage est donc de 15 %. Or, au FMI et à la Banque mondiale, les Américains détiennent plus de 16 % des voix, ce qui leur permet, de fait, de disposer d'un droit de veto.

A la BIRD, les sept pays les plus riches de la planète totalisent 43,66 % des droits de vote, les 29 pays de l'OCDE en cumulent 61,43 %, alors que les 88 pays les plus pauvres ont chacun moins de 0,1 %.

(Source : 1998)

A G I R

"FMI : SORTIR DE L'IMPAS"

Afin de permettre aux populations affectées par les programmes d'ajustement structurel (PAS) de faire entendre leur voix au sein du Fonds monétaire international, Agir ici avec l'AITEC et le CRID ont lancé une campagne intitulée : "FMI : sortir de l'imPAS" pour demander au gouvernement français d'appuyer publiquement la mise en place d'un mécanisme de recours permettant aux populations de porter plainte lorsque leurs droits fondamentaux ou leur environnement sont menacés par les politiques dictées par le FMI. Pour être efficace, ce mécanisme de recours devra être assorti :
- d'études d'impact préalables à la mise en œuvre des PAS ;
- de la création d'une unité d'évaluation réellement indépendante.

Pour en savoir plus sur cette campagne ainsi que sur l'initiative "Pour une réforme des Institutions financières internationales", consultez le site internet : www.globenet.org/ifi

S A V O I R

LES RECETTES DES IFI POUR UN AJUSTEMENT RÉUSSI

Les programmes d'ajustement structurel ont pour objectif de contribuer au rétablissement des équilibres économiques et financiers des Etats. Ils se résument à un ensemble de mesures variant peu d'un pays à l'autre et se caractérisent par la prépondérance accordée aux critères économiques et financiers sur les critères humains et environnementaux :

- Réduction des dépenses de l'Etat (notamment des services sociaux) ;
- Dévaluation de la monnaie locale ;
- Privatisation des entreprises nationales ;
- Promotion des exportations pour obtenir des devises ;
- Elimination des barrières commerciales (pour les importations entre autres) et ouverture du marché intérieur ;
- Elimination des subventions dans l'agriculture et dans le système de santé ;
- Dérégulation du marché du travail, sévère compression des salaires ;
- Augmentation des taux d'intérêt pour endiguer l'inflation.

la pauvreté (CSLP), qui imposent la libéralisation de l'économie. Le Fonds monétaire international - qui compte 182 Etats membres - s'organise autour de trois structures principales : le Conseil des gouverneurs, le Comité intérimaire et le Conseil d'administration.

Le Conseil des gouverneurs est théoriquement l'instance souveraine. Il se réunit une fois par an en assemblée générale, deux années de suite à Washington, la troisième sur le territoire d'un pays membre. Chaque pays membre a son représentant (le plus souvent le ministre des Finances ou directeur de la Banque centrale, comme pour la BIRD). Il entre dans les attributions du Conseil des gouverneurs de se prononcer sur l'admission des Etats et de voter le budget.

En 1974, ce Conseil a voté la mise en place d'un Comité intérimaire. Composé de 24 membres (selon la même répartition que le Conseil d'administration), le Comité, qui se réunit deux fois par an, surveille la gestion et le fonctionnement du système monétaire international et donne son avis au Conseil des gouverneurs.

Le Conseil d'administration est présidé (sans droit de vote, sauf en cas de partage) par un Directeur général, élu pour cinq ans. Celui-ci a toujours été européen, aujourd'hui Horst Köhler. Au sein de ce Conseil des administrateurs, qui se rassemble plusieurs fois par semaine, la répartition des sièges se fait selon les mêmes critères que pour la BIRD.

Article extrait du site internet de Agir Ici

Evolution du rôle de la Banque mondiale et du FMI

«À l'origine, le rôle du FMI était de donner des conseils et d'accorder des prêts aux pays (y compris aux pays du Nord) ayant un déficit commercial pour leur permettre de défendre leurs parités monétaires. Après l'effondrement du système de taux de change fixes en 1972, le rôle du FMI est resté en suspens. L'institution a trouvé une nouvelle vocation dans les années 80 comme source de prêts accordés à des pays en développement qui demandaient un rééchelonnement de leurs dettes et, aspect plus important, dans la formulation des politiques à suivre et la surveillance des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel que les pays concernés devaient accepter.

[Extrait du rapport de l'expert indépendant sur l'ajustement structurel de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU (E/CN4/1999/50)]

Le rôle initial de la Banque mondiale était de fournir des prêts destinés à financer des projets de développement. Dans les années 80, la Banque a commencé à assumer des fonctions complémentaires en accordant à des pays endettés des prêts subordonnés à l'exécution de programmes d'ajustement structurel (PAS). Les deux institutions exercent une influence considérable car les banques commerciales se fondent sur leur avis pour décider de rééchelonner les prêts en cours et accorder de nouveaux crédits au monde en développement. Les deux institutions sont ainsi devenues, dans le contexte de la contre-révolution économique mondiale des années Reagan, des organismes chargés du recouvrement des créances pour le compte des banques commerciales».

Analyse

Les contradictions de Bretton Woods.

➤➤ **Au cœur des insuffisances du système de Bretton Woods, il y a une ambiguïté entre le politique et l'économique. L'immédiat après-guerre était porté par des idéaux de coopération internationale que l'horreur de la seconde guerre mondiale, ainsi que l'échec des isolationnismes économiques des années 1930, avaient rendus incontournables. A l'époque, la répartition était claire : à l'ONU était dévolu le rôle politique ; au FMI et à la Banque mondiale, le rôle économique.**

Pour ces derniers, la priorité était la création d'un environnement économique favorable à la reconstruction et au développement des économies de pays nouvellement indépendants. Le FMI était chargé d'assurer la stabilité monétaire et d'aider ponctuellement les pays qui connaissaient des difficultés de balance des paiements ; la Banque mondiale (à l'époque, la BIRD), était quant à elle censée prolonger l'action du FMI par le financement d'investissements à long terme. C'est sur cette division - à l'ONU le politique, aux IFI, l'économique - que repose «l'apolitisme» des IFI, qui ne doivent pas s'ingérer dans les affaires intérieures

des Etats. David Finch, alors directeur du Département des échanges et des relations commerciales au sein du FMI l'exprimait clairement : le FMI «n'a pas été établi pour servir de guide quant aux priorités sociales et politiques ; son système de vote n'a pas non plus été mis en place pour lui conférer l'autorité morale pour superviser les priorités de nature non économique. Ses fonctions doivent rester strictement techniques».1 C'est bien dans un rôle «purement technique» que prétendent se cantonner les institutions financières internationales : c'est bien là aussi que le bât blesse. On s'aperçoit que cet «apolitisme» est la source de nombreuses contradictions qui agitent ces institutions.

Un apolitisme de façade.

En premier lieu, parce que de fait, ces institutions sont politisées. Les sœurs de Bretton Woods ont, depuis leur conception, adopté des principes économiques libéraux, poussant à la libéralisation des économies et à l'ouverture des marchés : si on n'en est plus à l'époque de l'omniprésent «consensus de Washington»2, le marché continue à garder ses vertus. On peut certes accorder «qu'il est normal - et souhaitable - que les institutions internationales poussent à l'ouverture des économies nationales, tant sur le plan économique et financier. Pour être protectionnistes, pour défendre étroitement leurs intérêts, les Etats n'ont pas besoin d'institutions. Par essence, les institutions internationales véhiculent des valeurs d'ouverture»3. Justement : on en est déjà plus à une simple approche technique, mais il y a bien déjà des «valeurs» en jeu, qui entrent par conséquent dans l'ordre politique et, en tant que telles, devraient faire l'objet d'un débat politique.

C'est précisément parce que certaines «valeurs» sont au cœur des politiques des institutions internationales que le système de vote en devient particulièrement injustifiable. En effet, contrairement à l'ONU (ou d'ailleurs, à l'OMC), où le principe de décision est «un pays, une voix», le processus décisionnel au sein du FMI et de la Banque mondiale repose sur le principe du «un dollar, une voix», c'est-à-dire que le nombre de voix détenues au sein des conseils d'administration des deux institutions est fonction des parts de capital détenues. De la sorte, les pays du G7 et l'Union européenne, quoique représentant 14% de la population mondiale, détiennent 56% des voix au sein du FMI ; les Etats-Unis, détiennent à eux seuls plus de 16% des voix4. Là encore, on peut estimer raisonnable que les pays qui fournissent le plus de fonds aient davantage leur mot à dire que ce qui ne donnent rien - s'il était vrai qu'il ne s'agissait que d'aide technique, sans impact politique ou social sur les pays concernés. Or cet impact existe. Les

décisions des IFI étant soumises aux impératifs des pays industrialisés, et des Etats-Unis en premier lieu, elles deviennent des organes politiques de fait, mais au service d'intérêts nationaux, sans que ceux-là mêmes qui sont les plus concernés par les politiques contribuent à armes égales au débat. Paul Volcker, ancien président du US Federal Reserve System, relevait ainsi que «lorsque le Fonds a affaire avec un pays pauvre et faible, c'est le pays qui obéit ; quand il a affaire avec un pays grand et fort, c'est le Fonds qui obéit».

Une ingérence politique de fait.

Mais le lieu où surgit de façon particulièrement évidente la contradiction de l'apolitisme des institutions financières internationales est bien dans l'application de la conditionnalité. Du fait de leur refus de s'ingérer dans les affaires internes d'un pays5, le FMI et la Banque mondiale ont pendant longtemps prétendu se limiter à une conditionnalité simplement «technique». En témoignent par exemple les principes directeurs sur la conditionnalité adoptés par le FMI en 1979, selon lesquels la conditionnalité ne doit porter que sur des paramètres macroéconomiques, à l'exclusion de toute considération politique. Mais c'était là une position intenable, et ce pour plusieurs raisons : d'une part parce qu'avec les plans d'ajustement structurel (PAS), il est clairement apparu que la conditionnalité financière revenait de fait à imposer des politiques économiques et sociales aux pays membres, et donc à s'ingérer dans leurs affaires intérieures, en contradiction avec le propre mandat des institutions en question ; d'autre part parce qu'à partir des années 1990, de nombreuses études ont révélé que les politiques économiques préconisées par les institutions de Bretton Woods sont bien plus efficaces dans les pays soumis à un minimum de contrôle démocratique6 : d'où l'apparition de la bonne gouvernance et de l'appropriation (ownership) comme clefs pour la réussite des projets entrepris. Ce qui revenait à réhabiliter le rôle des gouvernements dans la politique économique, et donc à remettre en cause le traditionnel antagonisme Etat/marché7 - c'est-à-dire aussi, à promouvoir le droit à l'information, des institutions transparentes et responsables devant les populations, un système judiciaire indépendant... - et donc, inévitablement, une conditionnalité politique. Au FMI, une nouvelle série de principes sur la conditionnalité prend acte de ce changement, en 1997 : il est désormais «légitime de chercher des informations au sujet de la situation politique des pays membres, en tant qu'élément essentiel pour juger des perspectives d'application des politiques». Le FMI n'en est pas à une contradiction près, car ces mêmes recommandations posent que les jugements du FMI ne doivent pas être influencés «par la

S A V O I R

DÉCLARATION SUR LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ONU (RÉSOLUTION 41/128 DU 4 DÉCEMBRE 1986)

Article premier

"1. Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.

2. Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles."

nature du régime politique d'un pays». Petit à petit, donc, et au fur et à mesure que le consensus de Washington perdait de ses charmes, la conditionnalité s'est étendue à des paramètres non strictement économiques ; les dépenses d'armement, la corruption et le degré de démocratie sont désormais pris en compte lors des décisions du Fonds⁸. On peut penser qu'avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), ce nouveau type de conditionnalité va devenir plus important encore.

Assumer cette politisation : s'arrimer aux droits de l'Homme.

Cette emprise des institutions financières internationales sur les politiques des pays, par le biais de la conditionnalité, traduit l'interdépendance croissante des souverainetés et une conscience grandissante que la prospérité économique et l'ouverture économique ne va pas sans une réalisation effective des droits de l'Homme. De sorte que plutôt que de décrier la conditionnalité politique des

IFI, il serait plus cohérent d'exiger de ces institutions qu'elles assument pleinement cette politisation de fait de leur rôle - ce qui revient à exiger qu'elles respectent la préséance du droit international des droits de l'Homme sur tout autre accord international, bilatéral ou multilatéral ; c'est-à-dire que les conditionnalités imposées soient légitimes au regard de ces droits reconnus internationalement et de la Charte des Nations unies. Certes, le FMI et la Banque mondiale ont le statut «d'institutions spécialisées» de l'ONU, et, en tant que telles, ont un fonctionnement indépendant (art. 63 de la Charte). Pour autant, cette indépendance ne signifie pas une indépendance à l'égard des textes internationaux des droits de l'Homme eux-mêmes ; il est inacceptable que les PAS, par exemple, soient en contradiction directe avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, sans que le FMI ou la Banque mondiale puissent être tenus responsables de cette violation. Rappelons que selon la Déclaration universelle des droits de l'Homme, «tous les individus et tous les organes de la société (...) s'efforcent de déve-

S A V O I R

DÉCLARATION SUR LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ONU (RÉSOLUTION 41/128 DU 4 DÉCEMBRE 1986)

Article 8

«1. Les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales.»

Le «Consensus de Washington»

Si le terme de "Consensus de Washington" n'est apparu qu'en 1989 (dans un article devenu célèbre de l'économiste John Williamson), son contenu, lui, est bien plus ancien : censé assurer croissance et développement des pays pauvres, il a constitué le paradigme économique des institutions de Bretton Woods pendant plusieurs décennies, notamment comme fondement de la conditionnalité dans le cadre des PAS. Issu d'une approche essentiellement macro-économique, le consensus, résumé par Williamson en 10 points, est fondé sur trois piliers essentiels : tout d'abord, une politique macro-économique saine, c'est-à-dire inflation faible, déficit budgétaire réduit, comptes extérieurs équilibrés. Ensuite, une libéralisation commerciale et financière. Enfin, la promotion du marché par rapport à l'Etat, par le biais notamment de privatisations massives. Dans les années 1990, ce consensus a été largement remis en question. Il faisait déjà l'objet d'attaques féroces de la part des ONG, conscientes de son échec à assurer le développement et de son coût social dans les pays pauvres ; au sein de la Banque mondiale, c'est à Joseph Stiglitz, ex-économiste en chef de la Banque, qu'est revenue la tâche de le critiquer. Selon Stiglitz, trois événements majeurs ont été à l'origine de cette remise en question : la trajectoire des pays post-communistes, qui, passés d'un extrême à l'autre (du "tout-Etat" au "tout-marché"), ne sont pas pour autant parvenus au développement ; des preuves de plus en plus évidentes que le consensus de Washington produisait des "économies duelles" - fondées sur l'enrichissement d'une élite, mais laissant la grande majorité dans la pauvreté ; enfin, la prise de conscience que le "miracle asiatique" n'était pas dû au consensus de Washington, mais au contraire, à des politiques qui en différaient largement sur des points essentiels.

On est donc entré dans une phase dite "post-consensus de Washington". Elle est marquée par le foisonnement des approches, conscientes désormais qu'il n'existe pas de recette miracle pour le développement. Trois grandes solutions de rechange sont envisagées : la voie, initiée par le PNUD, du développement humain, centrée sur les indicateurs humains (éducation, espérance de vie, qualité du système de santé) plutôt que sur la simple croissance de l'économie comme critères de développement ; l'approche de la Banque mondiale, qui, tout en reprenant certaines bases du consensus de Washington, rééquilibre le rôle de l'Etat face au marché et met l'accent sur une bonne gouvernance pour accéder au développement ; enfin, celle de la CNUCED, qui tente de faire une synthèse de l'approche latino-américaine traditionnelle, de l'école "historico-structuraliste", et des modèles asiatiques de développement.

Les trois approches partagent un même constat : la nécessité de revaloriser le rôle de l'Etat, et l'importance de la participation démocratique pour le succès des politiques économiques.

opper le respect de ces droits et libertés» (nous soulignons).

Pour ces institutions, assumer l'aspect politique de leurs décisions permettrait de résoudre en partie la question de leur irresponsabilité ; elles s'ouvrent certes lentement au contrôle extérieur (notamment par le biais du Panel à la Banque mondiale, par celui de l'EVO au FMI). Mais, comme le note le Bretton Woods Project, le problème demeure qu'elles restent pour l'heure juge et partie dans leurs décisions⁹.

Dans cette perspective, on peut s'interroger sur le choix de la lutte contre la pauvreté comme orientation architectonique des deux institutions décidée lors de leur réunion annuelle en 1999. Non pas, bien sûr, pour remettre en question le bien-fondé de la lutte contre la pauvreté, mais là encore, pour s'interroger sur les modalités de l'approche spécifique à ces institutions. D'une part, diverses conceptions de la pauvreté sont possibles, qui ne font pas encore l'objet d'un consensus au sein de toutes les institutions internationales¹⁰. Or, sur un tel sujet, n'était-il pas essentiel de faire converger les optiques pour optimiser l'efficacité des programmes ? D'autre part, on peut arguer qu'une approche fondée sur les droits, notamment économiques et sociaux, aurait été conceptuellement plus cohérente.

Pour que les institutions de Bretton Woods acceptent de rentrer sous la coupe de l'ONU, encore faudrait-il que cette dernière elle-même gagne en crédibilité. La réforme du Conseil de sécurité serait notamment un pas essentiel, afin de dépolitiser ses décisions et d'éviter à l'avenir la règle du «deux poids, deux mesures», qui y prévaut actuellement. Dans les deux cas en effet, le problème central est celui du déficit démocratique et de l'«impunité» de ces instances. Réformer l'architecture financière mondiale ne devient cohérent que si l'on se préoccupe, dans le même temps, de réformer l'architecture politique internationale, afin de parvenir à un «emboîtement» rationnel des responsabilités

et des souverainetés. L'ambiguïté originelle des institutions de Bretton Woods vient de la séparation de l'économique et du politique. Maintenant qu'il est clair que l'économique est déjà une forme de politique, ne serait-il pas temps de les réconcilier ?

Anne-Christine Hubbard

Notes :

1. Cité par H. James, «From grandmotherliness to governance : the evolution of IMF conditionality», in Finance and Development, dec. 1998. Nous soulignons.
2. Caractérisé notamment par la dérégulation des marchés, les restrictions budgétaires, la restructuration des finances publiques, la rigueur fiscale, la libéralisation financière et commerciale, des privatisations massives, la promotion des investissements directs étrangers. Un «consensus» qui reste tout de même de mise, mais sous de nouvelles formes, comme le montre Brendan Martin «New leaf or fig leaf ?», Bretton Woods Project, mars 2000.
3. J.-P. Landau, «Premières leçons de la crise asiatique», Esprit, septembre 1998.
4. Ce qui leur donne un droit de veto, puisque les décisions doivent être prises à 85% des voix.
5. La BERD est d'ailleurs la seule à prendre en compte des critères politiques.
6. Cf. par exemple Lant Pritchett et Daniel Kaufmann, «Civil liberties, democracy, and the performance of government projects», in Finance and Development, mars 1998. Les auteurs mettent en évidence le lien entre le degré de liberté dans un pays et sa réussite économique. Ils ajoutent que «La question n'est pas la taille du gouvernement en tant que tel, mais les conditions sociales, politiques et institutionnelles qui incitent les gouvernements à réussir. Cette question admet évidemment plus d'une réponse, mais les résultats de l'étude présente sur les libertés civiles concordent avec d'autres recherches qui soulignent le rôle de la «voix des citoyens» comme mécanisme clef».
7. Cf. J. Stiglitz et L. Squire, «International development : is it possible ?», Globalization and Development : Three perspectives on human security, World Vision Discussion Papers, printemps 1999.
8. Cf. Harold James, «From grandmotherliness to governance : the evolution of IMF conditionality», in Finance and Development, dec. 1998.
9. «A wolf in sheep's clothing», briefing, 2000.
10. Cf. Sarah Marniesse et Jean-Luc Dubois, «La pauvreté dans tous ses états», Courrier de la Planète, n° 53, 1999.

L'EVO : le FMI organise sa propre surveillance

Dans son effort de réforme, le FMI a décidé de se doter d'une unité d'évaluation (EVO). Cette unité sera chargée d'assister le Conseil d'administration afin de permettre notamment la consolidation de la crédibilité externe du Fonds et l'amélioration de la compréhension de son travail par le public. Même si plusieurs "background papers" ont déjà été rédigés par des personnels du Fonds, les modalités de fonctionnement de cette unité vont être discutées à Prague fin septembre lors de la réunion annuelle FMI/Banque mondiale. Deux questions retiennent d'ores et déjà l'attention des observateurs : il s'agit du degré d'indépendance de cette unité et de l'étendue de ses compétences. En effet, l'indépendance de cette unité, rattachée au Conseil d'administration, provoque de vifs débats au sein du Fonds puisqu'il est même question de soumettre le programme de l'EVO à l'approbation du Conseil. De plus, les compétences dévolues à l'EVO semblent pour l'instant limitées. A ce jour, le Fonds semble très peu enclin à soumettre les politiques, procédures ou programmes en cours à l'évaluation de cette unité, ce qui restreindrait considérablement l'impact que pourrait avoir le travail de l'EVO. Rendez-vous donc à Prague où la société civile ne manquera pas de procéder elle aussi à une évaluation, celle de la volonté du Fonds de se remettre en question.

S A V O I R

PLAN D'ACTION VISANT À RENFORCER L'APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS ÉLABORÉ PAR LE COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (1996)

«Le défi qui consiste à donner corps aux droits économiques, sociaux et culturels reste énorme, non seulement parce que si peu a été fait par la communauté internationale jusqu'à présent, mais encore en raison de la complexité des questions à aborder. Cette complexité tient non seulement à la nature même de ces droits mais aussi aux criantes inégalités de développement économique, aux effets de la "mondialisation" sur les économies nationales et au retrait croissant de l'Etat. Les difficultés à résoudre ne font toutefois que souligner l'importance qu'il y a à élaborer des approches plus efficaces, nuancées et constructives en vue de promouvoir ces droits. Un monde dans lequel les droits économiques, sociaux et culturels sont négligés ne saurait demeurer longtemps un monde où s'épanouissent les droits civils et politiques. Les hypothèses fondamentales qui servent d'assise au régime international des droits de l'homme risquent donc de s'effondrer si l'on n'adopte pas une ligne de conduite équilibrée».

Analyse

La Banque mondiale et la société civile. Une expérience évolutive.

>>> Avant les années 1990, les pressions publiques en faveur d'une justice globale se concentrent principalement sur les conséquences des politiques mises en œuvre par les entreprises multinationales (Nestlé pour sa politique de promotion du lait pour bébé ; Brooke Bond s'agissant des conditions de travail des employés de l'industrie du thé ; la banque Barclays et Outspan pour leur soutien au régime d'apartheid et ITT pour son rôle dans la déstabilisation du gouvernement Allende au Chili) et sur les gouvernements des pays du G7 (les Etats-Unis pour leur politique néocolonialiste, et le Royaume-Uni pour les effets de sa politique coloniale passée).

Genèse d'une contestation.

Dans les années 1990, les gouvernements du G7 et certaines entreprises multinationales concernés par ces campagnes décident d'entamer un réel dialogue avec la société civile. Pour les ONG, le travail de lobby ciblé prend donc le pas sur la dénonciation et l'activisme.

Dans les pays du G7, à mesure que l'esprit radical de 1968 s'évapore, l'opinion publique devient introspective, moins intéressée par les sujets globaux et davantage concernée par le fait, par exemple, de trouver du travail. Ce sont donc les campagnes internationales en relation avec des préoccupations internes qui se développent. Ainsi, les campagnes contre l'aide portant atteinte à l'environnement deviennent plus populaires que les campagnes en faveur de l'aide. Qu'elles viennent de droite ou de gauche, les critiques portent toutes sur l'échec de l'aide et des prêts accordés par plusieurs instances internationales, à la faveur notamment des crises russes et asiatiques. Ainsi, une alliance quelque peu contre nature entre la gauche et la droite radicale voit le jour en Amérique avec pour cible le système de financement des organisations multilatérales.

De plus, la dynamique animant la société civile internationale évolue et débouche sur une prise en compte accrue des voix du Sud. L'amélioration des communications globales et des technologies de l'information expose les militants du Nord aux priorités de leurs homologues du Sud. Ces derniers soulignent le fait que ce sont les compagnies nationales, et non les multinationales, qui exploitent le plus les travailleurs et les consommateurs, démontrant ainsi qu'il ne s'agit pas d'un problème

isolé, d'injustices localisées, mais que ce sont les mécanismes mêmes du marché (déterminés par les acteurs du Nord) qui jouent systématiquement en défaveur des populations et des pays pauvres.

En 1982, le début de la crise de la dette en Amérique latine, suivie d'une crise parallèle en Afrique, illustre ce constat et conduit les organisations de la société civile à se concentrer sur les problèmes systémiques de justice économique. La Banque mondiale, le FMI et plus récemment l'Organisation mondiale du commerce sont donc des cibles rêvées. Les militants voient ces institutions comme les principaux architectes et promoteurs d'une forme de globalisation qui favorise les riches au détriment des pauvres ; comme des "facilitateurs" du délitement des institutions démocratiques à l'échelon national ; comme d'influents leviers financiers d'intérêts corporatistes ; comme des sources d'atteintes à la politique sociale et à l'environnement ; comme des instruments au service de la politique étrangère et économique des Etats. Ces institutions seraient d'obscures bureaucraties agissant en toute impunité, au détriment de l'intérêt général, à l'inverse de gouvernements démocratiquement élus.

Des critiques exagérées ?

De toutes les agences intergouvernementales, la Banque mondiale est celle qui a le plus retenu l'attention de la société civile. Certains défenseurs de la Banque ainsi que les membres de son personnel se sentent déconcertés par le fait qu'elle soit la cible privilégiée du flot de critiques adressées aux institutions financières internationales. Tout d'abord, contrairement à ce qui est souvent avancé, la Banque n'est pas l'acteur le plus important, en volume de transactions, du système financier international. Aujourd'hui, plus de 1 200 milliards de dollars sont échangés chaque jour dans le monde sur les marchés monétaires, ce qui équivaut à la totalité des prêts accordés par la Banque depuis 55 ans. Deuxièmement, l'influence des politiques de la Banque est atténuée par d'autres politiques, nationales et globales, en particulier celles du gouvernement et du Congrès américains, de l'Union européenne, du Japon, des consortiums bancaires et des entreprises multinationales. Troisièmement, ils considèrent que la Banque mérite davantage de reconnaissance eu égard aux réformes qu'elle a entreprises, dont

SAVOIR

CHRONOLOGIE DE LA CRISE ASIATIQUE

C'est en 1996 que l'on constate le premier symptôme de ce qui deviendra la "crise asiatique". Tout commence en effet par une première vague de spéculation contre le baht thaïlandais. A partir de 1997, tous les pays de la région sont tour à tour touchés : après la Thaïlande, c'est au tour des Philippines qui fait appel au FMI et reçoit une aide d'urgence de 1,1 milliards de dollars. A partir de là, le FMI accordera des prêts d'une importance record assortis à chaque fois de plans d'austérité drastiques. La Thaïlande se voit accorder une aide d'urgence de 16 milliards de dollars par le FMI en contrepartie d'un plan prévoyant notamment la restructuration du secteur bancaire via la fermeture de plusieurs établissements financiers. Fin août, la crise s'étend à l'Indonésie, la Corée du Sud, Singapour et même Hong Kong. Le 17 octobre, c'est au tour du dollar de Taiwan d'être attaqué.

...

beaucoup ont été suggérées par la société civile. En effet, depuis quelques années, le président de la Banque, James Wolfensohn, a nommé la plupart des détracteurs du "consensus de Washington" et des réformateurs à des postes clés. On peut soutenir que la Banque est aujourd'hui la voix la plus dissidente au sein du Sommet des ministres des Finances du G7 et d'enceintes similaires, sans compter que la pression exercée sur la Banque par ses actionnaires les plus puissants va à l'encontre de celle exercée par la société civile sur des questions d'architecture globale du système financier et de l'orthodoxie néo libérale. Les attaques contre la Banque se sont considérablement atténuées à la fin des années 1990 (on observe dans le même temps un regain de critiques à l'encontre du FMI), mais semblent actuellement reprendre du poil de la bête. Cela reflète davantage une crainte générale des citoyens face au raz de marée de la globalisation que des critiques contre la Banque en tant que telle.

Comment la société civile a influencé la finance globale.

Alors que beaucoup de réformes de la Banque, obtenues sous la pression de la société civile, ont trait à l'environnement, aux déplacements de populations, ou encore aux questions de bonne gouvernance, des campagnes ont également provoqué d'importants changements dans trois domaines pourtant régis par des règles internationalement acceptées.

Tout d'abord, contrairement à la prudence de mise, on admet aujourd'hui qu'il est rentable de prêter aux pauvres.

Les banquiers à travers le monde sont formés pour réclamer des garanties aux emprunteurs, proportionnelles aux risques pris. De fait, les pauvres sont écartés des possibilités officielles de crédit. Un certain nombre de programmes de micro finance ont pourtant démontré que dans beaucoup de sociétés, l'influence des pairs, le désir de bénéficier de services bancaires nouveaux et la "stigmatisation sociale du mauvais payeur" amènent à la conclusion qu'il est "moins risqué" de prêter à un pauvre.

Ensuite, les IFI prennent conscience que les réformes économiques ne doivent pas se faire au détriment des priorités sociales et des réalités politiques.

Les mesures d'ajustement structurel mises en œuvre dans les années 1980 sont durement critiquées par les ONG, l'UNICEF et d'autres en raison de leur impact social négatif et leur incapacité à concilier les impératifs économiques avec les réalités politiques. Certains attaquent alors le consensus de Washington et réclament des approches hétérodoxes définies par les pays eux-mêmes,

selon leurs besoins spécifiques. D'autres reconnaissent que l'ajustement est nécessaire mais plaident pour un ajustement "à visage humain" ou "à vitesse humaine" - ayant vocation à mieux répartir les souffrances générées par la récession et à protéger les groupes vulnérables. La Banque mondiale a initialement rejeté ces arguments, en considérant que l'introduction de réformes macro économiques importantes était vitale et constituait le gage d'une croissance retrouvée. Le coût social d'une telle réforme était jugé nécessaire et transitoire. Cependant, face au flot de critiques, la Banque a reconnu la nécessité d'ajuster l'ajustement. Depuis la fin des années 1980, des efforts sérieux ont été entrepris pour contrôler les impacts sociaux notamment. Dans certains pays, un débat public sur les impératifs des réformes a été encouragé. L'ajustement structurel n'a pas été abandonné, comme certains de ses opposants le souhaitaient, mais des limites ont été posées aux prêts d'ajustement, et les efforts pour lui donner un visage humain ont été bien au delà d'une simple opération cosmétique.

Enfin, contrairement à ce qui était généralement admis, on reconnaît maintenant que les institutions financières internationales peuvent contribuer à la réduction de la dette.

Depuis le début de la crise en 1982 jusque dans le milieu des années 1990, la Banque mondiale reconnaît que le service de la dette doit être réduit dans des proportions importantes. Malgré de nombreuses réticences, un schéma est esquissé pour un calcul détaillé du montant de la dette pour les pays pauvres les plus endettés (PPT) et fait l'objet de débats internes et avec le personnel de la Banque. Les économistes traditionnels, particulièrement au FMI, doutent alors de la nécessité d'une nouvelle approche et le G7 montre certaines résistances en raison du coût financier qu'il devra assumer. Le G7 insiste pour que les deux institutions de Bretton Woods adoptent une orientation commune et un compromis est donc trouvé. Il faut souligner ici l'impact de la campagne internationale sur la réduction de la dette, particulièrement en Europe - notamment avec le lancement de la campagne du Jubilé 2000, soutenue par les principaux leaders religieux et recevant un appui grandissant des parlementaires - sur l'issue positive de cette négociation.

Une évolution à confirmer.

Deux facteurs peuvent être expliqués par les critiques de la société civile restent toujours aussi virulentes. Tout d'abord, parce que la Banque, qui symbolise le système économique global dominant, est une cible "pratique". En effet, les "forces du marché" sont trop abstraites ; l'administration Clinton trop partisane ; les financiers du monde une

S A V O I R

... CHRONOLOGIE DE LA CRISE ASIATIQUE (SUITE)

23 milliards de dollars sur trois ans iront à l'Indonésie pour l'aider à restructurer son système financier. La Corée du Sud passe un accord avec le FMI, assorti d'un plan d'austérité, qui prévoit un déblocage de 35 milliards. La Corée doit également recevoir 10 milliards des Etats-Unis, 5 milliards du Japon et 5 milliards des autres pays occidentaux.

Devant l'urgence de la situation coréenne, le FMI et la communauté financière internationale décident de débloquer en urgence 10 milliards de dollars.

Le 15 janvier 1998, le président indonésien Suharto s'engage officiellement, devant les caméras de télévision, à renoncer à de nombreux projets d'investissement, mais aussi à limiter le népotisme qui mine l'économie du pays. Ce programme met fin au système Suharto, d'un président au pouvoir et aux commandes de l'économie depuis plus de trente ans. C'est la condition pour recevoir les quelque 40 milliards de dollars promis par le FMI.

cible mal identifiée. Il est donc normal que la critique se tourne vers les IFI, qui sont des institutions spécifiques, dont les dirigeants ne sont pas élus démocratiquement et qui ont eu du mal à organiser une riposte face à ces attaques.

L'autre facteur, c'est ce que beaucoup d'observateurs de la Banque décrivent comme un large fossé entre ce que la Banque dit et ce qu'elle fait. Il s'agit ici d'un problème délicat. En effet, la Banque est loin d'être une institution monolithique. Même si elle a défini des politiques, ce que l'on constate sur le terrain est le résultat de la mise en œuvre de ces politiques par autant de personnel aux "background" et méthodes différentes.

Il appartient maintenant à la société civile, et ceci constitue certainement son plus grand défi, d'évaluer de façon objective la manière dont les nouvelles priorités de la banque sont mises en œuvre sur le terrain et quels sont les résultats concrets qui en découlent. En effet, la Banque a besoin d'un miroir, et le management, bien qu'enclin à s'indigner des critiques gratuites, trouvera très certainement dans ce "contrôle" un moyen utile de vérifier que la mise en œuvre réelle des priorités progresse sur le terrain.

John Clark*

Références:

- Clark, J. (1991). «Democratizing Development: the role of voluntary agencies». London ; Earthscan and West Hartford ; Kumarian Press.
- Durbin, A. (April 27, 2000). «Clarifying Friends of the Earth's Position Regarding A16» (email to World Bank) Washington DC.
- Fox, J. and D. Brown (eds) (1998). «The Struggle for Accountability: the World Bank, NGOs, and Grassroots Movements». Cambridge, MA ; MIT Press.
- Jubilee 2000, website: www.oneworld.org/jubilee2000/ or (in USA): www.j2000usa.org/j2000.
- Kapur, Lewis and Webb (eds) (1997). «The World Bank's First Half Century». Two volumes, Washington DC ; Brookings Institute.
- Lockwood, M. and P. Madden (1997). «Closer together, further apart: a discussion paper on globalization». London ; Christian Aid.
- Moseley, S. et al (April 14, 2000). Letter to Mr. Wolfensohn signed by 22 major operational NGOs Washington DC.
- Nelson, P. (1995). «The World Bank and Non-governmental Organizations: the Limits of Apolitical Development». Basingstoke, Macmillan.
- New Economics Foundation (1997). «Towards Understanding NGO Work on Policy». London ; NEF.
- Tandon, R. (1995). «Networks as Mechanisms of Communications and Influence». New Delhi ; Society for Participatory Research in Asia.
- Watkins, K. (1997). Oxfam's Equity report. Oxford ; Oxfam.
- Wolfensohn, J. (1998). «Comprehensive Development Framework». Washington DC ; World Bank.

S A V O I R

*JOHN CLARK est le principal spécialiste en développement social à la Banque mondiale.

Cet article reflète les opinions de l'auteur uniquement, qui ne sont pas nécessairement celles de la Banque ou de ses affiliées. Cet article est tiré (traduction libre) d'un chapitre d'un livre intitulé "La société civile et la finance globale", qui paraîtra prochainement aux Presses Universitaires des Nations unies. Ce livre est le produit d'une analyse de l'influence de la société civile sur les questions de finance globale conduite par le groupe de recherche sur la gouvernance et la société civile de l'Université de Warwick (UK) et de l'Université des Nations unies (Tokyo).

Initiative

Projet Tibet : une victoire pour davantage de vigilance !

>>> Depuis 1993, la Banque mondiale a ouvert une voie de recours pour les victimes qui leur permet de contester le financement de certains projets devant un organe indépendant, le Panel d'inspection. Bien qu'elle ne soit pas encore très bien connue, cette procédure est de plus en plus utilisée par les populations qui subissent les effets des projets financés par la Banque mondiale. Ainsi, le 18 juin 1999, l'organisation "Campagne internationale pour le Tibet" a saisi le Panel d'inspection de la Banque mondiale à propos du volet Qinghai d'un plus vaste projet intitulé "Projet de réduction de la pauvreté en Chine de l'Ouest".

L'Organisation estimait en effet que la Banque, en accordant des prêts pour la réalisation de ce projet, n'avait pas respecté ses propres règles et directives, et plus particulièrement celles relatives aux populations autochtones et à l'environnement. L'organisation a agi au nom de personnes locales, directement atteintes par les effets du projet, mais qui ont souhaité rester dans l'anonymat par

peur de représailles des autorités chinoises. Après la procédure classique d'examen de recevabilité, le Panel d'inspection a obtenu l'autorisation du Conseil d'administration de la Banque mondiale d'enquêter sur la plainte et s'est rendu en Chine le 28 septembre suivant afin de visiter les sites affectés par le projet. Le Panel a rendu son rapport à la Direction et au Conseil d'administration de la Banque le 28 avril 2000.

La partie Qinghai¹ du projet prévoyait le déplacement et la réinstallation de 58 000 personnes dans la zone de Dulan, principalement peuplée de nomades. D'après les autorités chinoises, cette réinstallation avait pour but de permettre à des fermiers extrêmement pauvres de s'installer dans une région peu peuplée, où ils trouveraient une terre plus propice à l'exploitation agricole. Bien évidemment, les opposants au projet ont dénoncé cet afflux massif de chinois, qui aurait eu pour conséquence de faire chuter considérablement la proportion des populations tibétaines et mongoles par rapport au reste de la population. De plus, les conséquences d'une sédentarisation sur une zone peuplée de populations nomades auraient

été catastrophiques sur l'environnement, l'accès à l'eau et aux ressources naturelles, ainsi que sur le mode de vie des populations concernées.

Le Panel d'inspection a donc recommandé un certain nombre de modifications du projet initialement voté et pour lequel la Banque mondiale devait consentir un prêt de 40 millions de dollars aux autorités chinoises. Le Conseil d'administration, très divisé, a finalement décidé de revoir les conditions d'octroi du prêt et de suspendre le projet en juillet 2000.

Cette décision a été considérée comme une grande victoire pour les opposants au projet en premier lieu, mais également pour la Banque mondiale. En effet, le Panel d'inspection a réussi à jouer là un rôle extrêmement important et a surtout démontré son indépendance malgré les pressions exercées sur lui pour rendre des conclusions davantage favorables aux autorités chinoises.

On peut pourtant s'interroger sur les limites de ces procédures. En effet, le 7 juillet 2000, la Chine, par l'intermédiaire de son représentant à la Banque mondiale, annonçait qu'elle n'accepterait pas de négocier à nouveau un contrat déjà conclu un an auparavant et faisait part de son intention de se passer du financement de la Banque et de financer elle-même cette partie du projet, et selon ses propres méthodes.

Connaissant la nature du régime chinois et ses méthodes s'agissant du Tibet, tout est à craindre. Là encore, on peut s'interroger sur l'efficacité des méthodes employées et sur le pouvoir de contrôle effectif de la Banque mondiale sur les projets qui lui sont soumis. En effet, en cas de désaccord, comme sur le projet Qinghai, entre les autorités du pays concernées et la Banque, aucun pouvoir de contrainte n'est donné à la Banque pour faire respecter ses directives, et aucun moyen coercitif n'est prévu pour obliger la Chine à respecter certains principes élémentaires dans les domaines des droits de l'Homme, du droit à l'environnement, des mesures sociales, etc.

Les ONG ne sont jamais satisfaites ? Il ne s'agit là de rien de plus qu'un devoir de vigilance qui trouvera tout particulièrement à s'exercer s'agissant de la Chine dans les mois à venir...

Emmanuelle Duverger

Note :

1. Le grand Tibet, le Tibet historique, se composait initialement de trois grands plateaux : l'Amdo, le Kham et le U-Tsang. Il était peuplé à l'origine de 6 millions de Tibétains, auxquels se sont ajoutés depuis l'annexion près de 9 millions de Chinois. Au début des années 1960, les autorités de Pékin ont entrepris de démanteler le Grand Tibet en créant la Région autonome du Tibet en 1965, qui comprend le U-Tsang et une partie du Kham. Le plateau de l'Amdo s'est retrouvé partagé entre le Qinghai, qui nous intéresse ici, le Xinjiang et le Gansu.

La procédure du Panel

Mandat

Le Panel est un organe indépendant de la Banque mondiale (composé de trois experts indépendants), créé en 1993. Il a pour mandat d'examiner les recours exercés contre des projets financés par la Banque. Il s'agit de vérifier que cette dernière a bien appliqué ou fait appliquer ses règles et procédures. A cet effet, le Panel a peut procéder à des enquêtes sur place.

Qui peut saisir le Panel ?

Tout groupe d'au moins deux personnes physiques ou morales du pays où est exécuté le projet financé par la Banque, qui considèrent que leurs droits ou leurs intérêts ont été ou risquent d'être lésés de façon directe et substantielle. Ces personnes peuvent se faire représenter sous certaines conditions.

Conditions préalables à la saisine du Panel

Les plaignants doivent avoir épuisé toutes les autres voies de recours auprès de la Direction de la Banque. En outre, les demandes ne doivent pas être déposées après la date de clôture du prêt ou du crédit finançant le projet auquel elles se rapportent, ou après le décaissement d'au moins 95% du montant du prêt ou du crédit.

Procédure

Le Panel reçoit une requête et décide si elle entre ou non dans l'exercice de son mandat. Il transmet la requête à la Direction de la Banque, qui prépare une réponse aux allégations portées à sa connaissance et la soumet à son tour au Panel. Le Panel effectue un examen préliminaire de la requête et mène une évaluation indépendante des éléments de réponse fournis par la Direction. Il envoie ensuite ses recommandations au Conseil d'administration sur la nécessité d'examiner l'objet de la plainte. Si le Conseil d'administration approuve la recommandation d'enquêter, le Panel commence les procédures d'enquête. Quand le Panel finit son enquête, il envoie le résultat de ses investigations au Conseil d'administration et à la Direction. La Direction a alors 6 semaines pour soumettre ses recommandations au Conseil d'administration sur les actions que la Banque devrait adopter pour répondre aux investigations du Panel. En vertu des investigations du Panel et des recommandations de la Direction, le Conseil d'administration prend la décision finale des actions qui devraient être entreprises.

S A V O I R

LES PROCÉDURES EN COURS DEVANT LE PANEL D'INSPECTION

Depuis sa création, outre le cas de la Chine, le Panel d'inspection a déclaré recevables 17 requêtes qui concernent des projets financés par la Banque mondiale dans les pays suivants : Equateur, Kenya, Brésil, Argentine, Lesotho / Afrique du Sud, Nigeria, Inde, Bangladesh, Argentine / Paraguay, Tanzanie, Népal.

Pour en savoir plus sur chacune des plaintes, consulter le site internet de la Banque mondiale : www.worldbank.org

Repères

Dette et pauvreté : les clés pour comprendre

>>> La question de l'impact des politiques des institutions financières internationales (IFI) sur la situation des droits humains fondamentaux dans les pays en voie de développement (PVD) ne peut se comprendre que dans le contexte de la dette que ces mêmes pays ont contracté auprès de pays "riches".

S A V O I R

EXTRAITS DU RAPPORT COMMUN DE L'EXPERT INDÉPENDANT DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA QUESTION DES EFFETS DE LA DETTE EXTÉRIEURE DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME DE L'ONU (E/CN.4/2000/51)

"Pendant près de 20 ans, les institutions financières internationales et les gouvernements des pays créanciers ont joué à un jeu ambigu et destructeur consistant à télécommander les économies du tiers monde et à imposer à des pays impuissants des politiques économiques impopulaires, prétendant que la pilule amère de l'ajustement macroéconomique finirait par permettre à ces pays de trouver le chemin de la prospérité et du désendettement. Après deux décennies, dans de nombreux pays la situation est pire que lorsqu'ils ont commencé à mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Ces programmes d'austérité rigoureux ont eu un coût social et écologique considérable et dans beaucoup de pays l'indice du développement humain a dramatiquement chuté."

Tout commence dans les années 1960 lorsque la demande de financement d'Etats du Sud nouvellement indépendants (principalement africains) rencontre l'offre des grandes puissances désireuses de prêter à des pays "amis" et de consolider ainsi leur sphère d'influence dans le contexte de la guerre froide. Le "développement" des PVD peut alors commencer ! Les taux d'intérêt sont à l'époque très bas, et les prêts remboursables à long terme. L'abandon de la parité or/dollar, conséquence de la création monétaire orchestrée par les américains pour financer leur déficit, vient assombrir le tableau : les taux d'intérêt, jusqu'alors fixes, deviennent flottants et augmentent.

En 1973, c'est le premier choc pétrolier. Les prix de l'or noir sont multipliés par quatre. Les énormes bénéfices réalisés par les pays de l'OPEP (les pétrodollars) sont placés dans des banques internationales privées qui font fructifier cet argent en offrant aux pays du Sud des prêts colossaux. En effet, les pays du tiers monde non producteurs de pétrole doivent doubler ou tripler le volume de leurs emprunts afin que leurs économies restent aux niveaux d'avant 1970. La dette n'est plus seulement multilatérale ou bilatérale (au profit d'Etats ou de groupes d'Etats) mais devient aussi privée.

Face à la crise des économies du Nord, les pays riches poussent les pays du Sud "à la consommation". En prêtant aux pays en développement, ils espèrent trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits. Les pays du Sud s'endettent massivement et leur dette est multipliée par 12 entre 1970 et 1980. Cette explosion de la dette n'est pas de la seule responsabilité des pays créanciers : les prêts ont en effet souvent servi à des dépenses dispendieuses ou à consolider la fortune personnelle de dirigeants corrompus.

Dans les années 1980, les Etats-Unis adoptent une politique de rigueur monétaire et décident de relever très fortement les taux d'intérêt. Pour les pays qui sont mis devant le fait accompli, la charge des intérêts est multipliée par trois. Le PNUD esti-

me alors que les taux appliqués aux pays pauvres sont quatre fois supérieurs à ceux accordés aux pays riches. Ils sont ainsi contraints d'emprunter pour rembourser. C'est le début d'une spirale infernale qui débouchera sur la crise de la dette.

En 1982, le Mexique annonce qu'il ne peut plus honorer la dette. En réponse, la Banque mondiale (BM) et le FMI conçoivent des programmes d'ajustement structurel dont la bonne réalisation conditionne l'octroi de nouvelles aides. La mise en place de ces programmes n'est donc pas seulement une condition sine qua non à l'octroi de prêts par les institutions de Bretton Woods mais devient aussi une condition du rééchelonnement de la dette par les banques privées et les Etats créanciers. Incapables d'obtenir de nouveaux financements sans l'aval des sœurs de Bretton Woods, les gouvernements des pays débiteurs capitulent : la pilule "miracle" de l'ajustement structurel laissera cependant un goût amer. La coopération entre la Banque mondiale (BM) et le FMI passe alors à un niveau supérieur avec la mise en place de la Facilité d'ajustement structurel (FAS) en 1988, qui vise à assurer une étroite coordination des activités des deux institutions du point de vue de la surveillance des programmes mis en place. Les prêts accordés dans le cadre de cette facilité se font sous forme d'un soutien à la balance des paiements et sont invariablement accompagnés de conditions imposant une politique à suivre. L'ajustement structurel est souvent considéré comme étant subdivisé en deux phases distinctes : la stabilisation macroéconomique "à court terme", comprenant la dévaluation, la libéralisation des prix et l'austérité fiscale, et la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes structurelles plus fondamentales.

Une fois le prêt accordé, les performances sont étroitement surveillées sur une base trimestrielle par les institutions de Washington. Les actions du FMI sont coordonnées avec celle de la BM. Il y a une répartition claire des tâches entre les deux organisations sœurs. Le FMI s'occupe des négociations concernant le taux de change et le déficit budgétaire. La BM de son côté est impliquée plutôt dans le processus de réforme structurelle par l'intermédiaire de son bureau dans les pays et de ses nombreuses missions techniques. En outre, la BM est présente dans les différents ministères afin d'établir le cadre sectoriel de l'ajustement structurel.

La Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) est créée en 1987 afin de venir en aide aux pays

les plus pauvres membres du Fond. Il existe une grande similitude entre cette "aide" accordée sous les auspices du FMI et celle qui l'est par l'Association internationale de développement (AID), filiale de la Banque, spécialisée dans les prêts aux pays du tiers monde à des conditions de faveur. Pour ces deux aides spécifiquement destinées aux pays les plus démunis, l'ajustement est également de mise : croissance économique et renforcement de la balance des paiements restent les priorités même si les réformes nécessaires doivent être "socialement et politiquement acceptables". Cependant, une étude de l'UNICEF publiée en 1987 sous le titre de "L'ajustement à visage humain" fait état des conséquences sociales dramatiques de ces politiques. A la suite de critiques sévères émanant de la société civile ou d'agences de l'ONU, le FMI et la Banque mondiale révisent leur copie et décident de faire de la lutte contre la pauvreté leur cheval de bataille. Des "filets sociaux" destinés à épargner les populations les plus vulnérables sont d'abord prévus avant qu'un "recadrage" des objectifs des IBW n'intervienne à la fin des années 1990. En effet, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) vient remplacer la FASR et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) supplante le très impopulaire "programme d'ajustement structurel". Même si les recettes macroéconomiques restent grosso modo les mêmes, il s'agit maintenant de "mettre la lutte contre la pauvreté au centre des stratégies" et de faire en sorte que ces

stratégies soient discutées dans le pays même avec la participation de la société civile.

Dans le même temps, ce nouveau mandat des IBW va provoquer une autre "révolution" : elles ne se contentent plus de lutter contre la pauvreté et vont maintenant participer aux efforts de réduction de la dette.

En effet, même s'il est évident que l'importance croissante des IBW et de leurs politiques est allée de paire avec l'explosion de la dette des PVD, les IBW ont pendant très longtemps refusé de participer aux initiatives de réduction de la dette. L'automne 1996 marque un tournant : les IBW approuvent lors de leur réunion annuelle l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE). Le consensus de Cologne, issu de la réunion du G7 en juin 1999, vient donner la touche finale à cette initiative.

L'initiative PPTTE est cependant prisonnière d'un réseau complexe de conditions imposées par le FMI et la Banque mondiale : il faut bénéficier d'une FRCP ou d'un prêt de l'ADI et mettre un place un CSLP, garant de l'orthodoxie économique néolibérale des IBW.

La société civile attend donc avec impatience les premières évaluations de ces nouvelles orientations. Le bilan est en effet à ce jour toujours aussi sombre : les politiques mises en œuvre par les IBW ont eu des conséquences dramatiques sur l'ensemble des droits fondamentaux des habitants des pays «ajustés».

Marie Guiraud

Analyse

Il faut prêter une oreille plus attentive aux murs.

>> Si les gouvernants se promenaient davantage dans les banlieues où vivent leurs administrés, ils percevraient mieux les nouvelles tendances qui s'imposent dans la vie des exclus des fruits de la globalisation. Ils verraient une grande quantité de murs sur lesquels les pauvres, qui n'ont plus rien à perdre, ont commencé de rédiger, au moyen de graffitis, le préambule d'une nouvelle Déclaration d'indépendance pour l'Amérique latine : "Quand la faim est la loi, la rébellion est justice".

Cette revendication est justifiée, car malgré les progrès obtenus en matière macro-économique durant les années 1990, qui ont permis le redressement de l'Amérique latine après une décennie de stagnation, la pauvreté demeure le trait caractéristique

de la région. Ainsi, à la fin des années 1990 et en dépit de plusieurs années de croissance économique, les niveaux de pauvreté dans la région culminent toujours à 36 % en moyenne. En termes absolus, le nombre de pauvres est en progression constante. Plus d'un tiers des Latino-américains vivent en situation de pauvreté. Les statistiques officielles font ressortir une diminution du nombre des pauvres dans les zones urbaines en terme de pourcentage, mais restent discrètes sur l'augmentation absolue du nombre de pauvres résidant dans les zones urbaines et rurales.

La situation de pauvreté généralisée qui prédomine aujourd'hui dans la région s'explique par la dégradation des termes des échanges commerciaux de nos principaux produits d'exportation, par la charge toujours plus lourde d'une dette externe impossible à payer, ainsi que par les effets des investisse-

CHIFFRES

En 1980, il y avait 136 millions de personnes en situation de pauvreté en Amérique latine, un chiffre qui est passé à 183 millions en 1997 et à plus de 200 millions en 1999.

Près de 90 millions de Latino-américains vivent actuellement dans des conditions d'extrême pauvreté, et se trouvent dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins essentiels.

Selon l'Organisation pan-américaine de la santé (OPS), en Amérique latine, 105 millions de personnes sont dépourvues de services de santé réguliers et l'accès à l'éducation dans beaucoup de pays reste encore conditionnée par le niveau de revenu de la population.

Des études du CEDAL montrent qu'aujourd'hui au moins 5 pays d'Amérique latine ne sont pas en mesure d'assurer l'accès universel à l'éducation primaire à leur population.

CONTACT

Le CEDAL

Le CEDAL (Centro de Asesoría Laboral del Perú, membre de la FIDH), a été créé en 1977 et lutte pour le développement des organisations sociales de base et de la société civile. Son objectif principal est la promotion d'un développement durable, démocratique et égalitaire pour le Pérou.

A cette fin, il mène des actions de revalorisation du travail "comme axe principal du développement humain".

Outre un travail important d'analyse économique, de promotion et d'éducation aux droits de l'Homme, il mène des activités d'assistance, de conseil, de formation et de réinsertion.

Contact :

CEDAL

Jr Talara n°769

2do Piso

Lima 11 - Pérou

Tél : (511) 332 61 04

Fax : (511) 433 95 93

E mail :

postmaster@cedal.org.pe

ments dérégulés. De plus, il faut noter le profond impact sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) des programmes d'ajustement structurel (PAS) imposés par les organismes financiers multilatéraux comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) afin de garantir l'insertion subordonnée de nos économies dans une division internationale du travail, dominée par l'hégémonie des intérêts du capital financier et des entreprises transnationales.

Les mesures de libéralisation mises en œuvre depuis 25 ans, sous l'égide des PAS, ont provoqué des transformations radicales dans les politiques économiques et sociales de la région. Le marché libre a minimisé, quand il ne l'a pas éliminé, le rôle de l'Etat comme agent de régulation et de redistribution du revenu ; il a privatisé les entreprises étatiques et a dérégulé pratiquement tous les marchés. Les politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI et la BM ont ainsi fixé les nouvelles conditions pour la promotion de l'investissement étranger, lequel a engendré des bénéfices considérables fondés sur la déprédation des ressources humaines et naturelles de nos pays.

L'augmentation du commerce et de l'investissement étranger a coïncidé avec l'approfondissement de l'écart de revenus entre riches et pauvres, à tel point que l'Amérique latine a actuellement la pire structure de distribution du revenu au monde. Ce phénomène s'observe non seulement parmi les pays latino-américains qui se sont montrés les plus disposés à se soumettre à un tel processus de libéralisation, mais également au sein des économies industrialisées des Etats-Unis et du Canada. Bien que les organismes financiers multilatéraux aient assuré que les choses s'amélioreraient après une période de vaches maigres, les résultats n'ont pas confirmé les prévisions des bureaucrates au service du capital financier international. Ni en apportant une solution au problème de la dette externe, ni en améliorant les conditions de vie de la population grâce à l'ouverture économique.

Plus nous payons, plus nous sommes débiteurs. Entre 1980 et 1990, nous avons transféré aux pays riches, en paiement des intérêts et des amortissements, 415 milliards de dollars. Cependant, la dette n'a cessé d'augmenter, passant de 443 milliards en 1990 à plus de 660 milliards actuellement. Cette situation contredit radicalement les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, visant à promouvoir et à protéger intégralement les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, ainsi que différents instruments internationaux relatifs à la protection des droits économiques et sociaux.

Il existe une relation directe entre l'état de privation sociale dans lequel vit la majorité de la population et les plans d'ajustement structurels (PAS) destinés à garantir le paiement de la dette externe. C'est

pourquoi, les PAS doivent prendre en compte, au niveau national comme international, les cadres normatifs et les mécanismes de consultation afin d'assurer la participation effective de tous les secteurs de la société dans l'élaboration, la planification et l'évaluation des stratégies. Il en va de même pour les politiques et les programmes de développement économique et social, ainsi que pour le suivi et la supervision de l'application des PAS.

Les politiques du FMI et de la Banque mondiale doivent aussi s'adapter aux normes internationales relatives à la protection et la promotion des droits de l'Homme, démocratiser leurs structures, se soumettre au contrôle et à l'orientation du Conseil économique et social ainsi qu'aux prescriptions de l'Assemblée générale des Nations unies.

La situation des pays débiteurs rend urgente la transformation radicale du désordre économique international actuel en un ordre marqué par le devoir de respect des normes internationales relatives aux droits humains. Ceci nous impose, par ailleurs, de reconnaître un état de nécessité dans les pays débiteurs pour justifier le non paiement de leur dette extérieure : parallèlement, il faut envisager un devoir de réparation dû aux victimes de la "mauvaise gestion" de la crise de la dette par les pays riches et les organismes financiers intergouvernementaux.

Les institutions de Bretton Woods doivent être remaniées en profondeur. Il faut entreprendre une réforme substantielle des relations économiques et des politiques internationales encouragées tant par ces institutions que par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Comme l'ont souligné le Tribunal permanent des peuples sur la dette externe et l'ajustement structurel (Berlin, 1989) et la récente Conférence internationale "un continent contre la dette" (Quito, 2000), toutes les initiatives visant l'annulation de la dette doivent être sérieusement envisagées. Il faut garder en mémoire que de nombreuses situations d'endettement endurées par le passé par les pays industriels ont été résolues par l'annulation de dettes insoutenables. Et tous ces cas reposaient sur le postulat selon lequel un Etat n'encourt pas de responsabilité internationale lorsqu'il fait défaut s'agissant du paiement de ses obligations financières, à partir du moment où le bien-être de sa population est gravement affecté par l'exécution stricte de telles obligations.

La stratégie et les mesures qui sont adoptées au sujet de la dette externe, visant à réguler le comportement des Etats et des autres organismes internationaux, doivent s'adapter aux normes du droit international des droits de l'Homme et du développement.

Si l'on se réfère à ces normes, le FMI et la Banque mondiale sont responsables de violations impor-

tantes du droit international, en particulier s'agissant de la non réalisation des objectifs prévus dans leurs conventions constitutives respectives. Ainsi, par exemple, l'article 1 de la convention constitutive du FMI impose comme objectif de l'institution d'"Inspirer confiance aux pays associés en mettant à leur disposition les ressources du fonds de sorte à ce qu'il les protège en leur donnant ainsi le moyen de corriger les déséquilibres de leur balance des paiements sans recourir à des mesures qui détruisent la prospérité nationale ou internationale". Pour sa part, l'article 1.iii de la charte constitutive de la Banque mondiale signale que l'un de ses objectifs est "d'aider à augmenter la productivité, à élever le niveau de vie et à l'amélioration des conditions de travail sur le territoire des Etats membres". Il demeure que les politiques mises en œuvre entravent précisément la réalisation de ces objectifs.

Le FMI et la Banque mondiale portent gravement atteinte au droit international quand ils imposent à nos Etats des PAS qui les forcent à entrer en contradiction flagrante avec d'autres obligations internationales assumées dans d'autres domaines au sein du système des Nations unies (OIT, UNICEF, FAO, OMS, etc.), du système régional auquel ils appartiennent (Protocole facultatif à la Convention américaine des droits de L'Homme) ou dérivant d'autres instruments internationaux des

droits de l'Homme.

Il est reconnu que ces politiques ont des répercussions négatives sur la capacité des pays débiteurs pour ajuster leur comportement au devoir de respect des droits de l'Homme imposé par les normes internationales et le droit international coutumier. Dès lors, tant l'Assemblée générale des Nations unies que les organismes spécialisés en son sein pourraient solliciter un avis consultatif à la Cour internationale de justice (CIJ), conformément à l'article 96 de la Charte. Ceci permettrait de déterminer si le FMI et la Banque mondiale sont dans l'obligation d'adapter leurs politiques à l'article 1.3 de la Charte et si, dans ce cas, les politiques du FMI et de la BM sont compatibles avec cette obligation. En même temps, il faudrait déterminer si les Etats membres des Nations unies sont obligés de ne pas appliquer des politiques structurelles qui violent l'article 1.3 de la Charte et si cela est possible, conformément au droit international, que divers organismes spécialisés au sein du système onusien puissent promouvoir et appliquer des politiques contradictoires.

Afin d'éviter que les PAS et l'éternelle dette externe aboutissent à faire de la faim la norme, écoutons attentivement ce que nous disent les murs que le peuple peint dans la rue.

**Javier Mujica Petit
CEDAL (Pérou)**

Analyse

Cent milliards de dollars pour la dignité du Sud.

>> **Tres Cruces, village de l'Altiplano bolivien, 3400 mètres d'altitude, juillet 2000. Le représentant d'un programme gouvernemental de développement rural par la décentralisation s'adresse en quetchua aux paysans réunis sur la place centrale. Il leur explique que la réduction de la dette extérieure dont bénéficie le pays va améliorer directement leurs conditions de vie. Il n'est pas du tout certain que ces paysans, illettrés pour la plupart, mâchant des feuilles de coca à longueur de journée, comprennent toutes les subtilités de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), mais au moins la volonté est là. En Bolivie, à l'image de Tres Cruces, on assiste à un renforcement spectaculaire du dialogue entre société civile et gouvernement. C'est peut-être ça, l'effet immédiat de l'initiative PPTE : mettre l'accent sur la transparence de l'action publique, la bonne gouvernance, la prise en compte (réelle) des intérêts des plus pauvres, etc.**

Et comme un bonheur n'arrive jamais seul, voilà que depuis novembre 1999 les institutions de Bretton Woods (IBW) – FMI et Banque mondiale – veulent lier l'initiative PPTE à la lutte contre la pauvreté. L'idée est d'affecter les ressources dégagées par la réduction de la dette prioritairement à la lutte contre la pauvreté. Chaque pays candidat à l'allègement de la dette doit formuler un document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLCP).

On peut résumer cet agenda global dette/pauvreté par deux principes : dignité et dialogue. Dignité des pays du Sud, en supprimant le fardeau de la dette et la dépendance sous-jacente vis-à-vis des donateurs. Dignité aussi des citoyens, en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté et le milliard d'individus vivant avec moins d'un dollar par jour. Dialogue ensuite, parce que le paradigme de l'aide au développement s'inscrit de plus en plus dans le champ de la concertation entre tous les acteurs du développement. Gouvernements bénéficiaires,

S A V O I R

**L'ARTICLE 55 DE LA CHARTE
DES NATIONS UNIES**

«En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

- a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion».

S A V O I R

**EXTRAITS DU RAPPORT
COMMUN DE L'EXPERT INDÉ-
PENDANT DES PROGRAMMES
D'AJUSTEMENT STRUCTUREL
ET DU RAPPORTEUR SPÉCIAL
SUR LA QUESTION DES
EFFETS DE LA DETTE
EXTÉRIEURE DE LA
COMMISSION DES DROITS DE
L'HOMME DE L'ONU
(E/CN.4/2000/51)**

"En définitive, on peut dire que l'initiative de Cologne n'a eu pour seul résultat que de faire naître des espérances déraisonnables, et le dernier acte de la tragédie de la dette du tiers monde n'a pas encore été écrit. Beaucoup d'observateurs doutent fort que les pays créanciers occidentaux et les banques multilatérales de développement soient réellement disposés à rompre les chaînes de la servitude pour dette des PPTÉ, et plus encore que le financement de l'initiative puisse suffire à effacer l'ardoise. La conditionnalité et le contrôle externe restent les principes directeurs essentiels de l'initiative PPTÉ renforcée, bien que l'architecte du plan prétende que l'élimination de la pauvreté est son véritable objectif".

donateurs et sociétés civiles sont invités à la table des discussions pour en finir avec le cliché du «diktat» des institutions financières internationales, FMI en tête.

Une initiative alibi ?

Mais si l'intention est bonne, et les discours abondent dans ce sens, le lien entre réduction de la dette et de la pauvreté est très ambitieux, suffisamment pour qu'on puisse douter de l'efficacité réelle de l'initiative PPTÉ et de son corollaire CSLCP. La capacité des acteurs concernés à courir les deux lièvres en même temps n'est pas assurée, loin de là.

Tout d'abord – pour ceux qui auraient la mémoire courte – le virage très 'social' engagé par les IBW depuis deux ans paraît assez surfait. Replacé dans le contexte de la conférence OMC de Seattle et de la campagne Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette, on peut interpréter ce changement comme une concession des IBW pour mieux faire passer la pilule de l'ajustement structurel. D'ailleurs, le partage des rôles entre les deux IBW reprend la vieille tactique de la carotte et du bâton. A la Banque mondiale, le rôle du «gentil-gentil», qui fait son mea culpa sur sa gestion désastreuse de la crise asiatique de 1997, qui multiplie les petits-fours et les pince-fesse à l'adresse de la société civile et qui ouvre son recrutement aux cadres des ONG internationales. Au FMI, le rôle du «gentil-méchant», garant dans la coulisse du dogme de l'assainissement macro-économique et fidèle à la ligne du Trésor américain.

Evidemment, ce subtil tango connaît quelques ratés. John Stiglitz, ex-économiste en chef de la Banque mondiale – qui le premier avait mis en question la primauté de l'assainissement macro-économique – a été remplacé par l'indolore professeur Stern. Récemment, le rédacteur du rapport annuel 2000 de la Banque sur le développement, Ravi Kanbur, a brutalement démissionné suite aux pressions du FMI et du Trésor américain¹ sur le contenu d'un chapitre du rapport dédié à la mondialisation des marchés. Les dissensions qui pourraient décrédibiliser le message d'ouverture des IBW sont aussi d'ordre interne. Bien que le staff de la Banque ait été sensiblement renouvelé depuis la révolution de palais du président Wolfensohn, il y a comme de la gymnastique dans l'air entre les bonnes paroles des conférences internationales et les footnotes des lettres d'intention et des accords sur les conditionnalités. De l'aveu même de Wolfensohn², le changement institutionnel est difficile. Quand on est haut fonctionnaire international et qu'on gère une ligne de crédit de 100 millions de dollars, on a peut être le droit d'être conservateur dans ses

décisions.

Des moyens insuffisants.

Deuxièmement, il ne faudrait pas trop attendre des montants engagés. Les allègements proposés, environ 100 milliards de dollars, ne sont tout de même pas délirants au regard de la dette extérieure totale des pays du Sud, plus de 1 600 milliards de dollars. Les procédures d'octroi sont longues et complexes : sur les 41 PPTÉ éligibles seuls cinq pays ont vu leur procédure d'allègement aboutir. D'ailleurs, le processus s'étale au mieux sur six ans ce qui, vu l'urgence de la situation pour certains pays, peut paraître un peu poussif comme manière de faire.

L'initiative n'adresse pas non plus les causes du surendettement. Elle n'est pas accompagnée d'une réflexion de fonds sur la réforme des marchés financiers internationaux et sur les mécanismes de financement des Etats. En fait, rien n'indique qu'une fois une partie de la dette époncée, les pays ne retombent dans le cercle vicieux du financement de la dette par la dette. Un rapport du congrès américain³ s'inquiète à ce titre de l'effet neutralisateur du lien réduction de la dette / lutte contre la pauvreté. En affectant les ressources financières normalement prévues au remboursement de la dette à des programmes sociaux, on risque justement de ne pas réduire le besoin de financement externe, donc de pénaliser la croissance économique et, in fine, la lutte contre la pauvreté.

Le financement par les donateurs pose aussi problème. FMI mis à part, les donateurs multilatéraux sont loin d'avoir bouclé leur montage financier. A ce jour (juin 2000) la Banque mondiale a rassemblé 2,1 milliards de dollars sur sa participation de 6,3 milliards, la banque interaméricaine seulement 180 millions sur un total de 900 millions et la banque régionale africaine à peine 320 millions sur un total de 2,2 milliards de dollars... Du côté des pays du G7, qui assure pratiquement un quart de l'allègement, le financement de l'opération pourrait même être préjudiciable à l'aide publique au développement (qui est déjà bien faible) par effet de vase communicant. La France et le Japon, par exemple, n'annulent pas la dette au sens strict du terme mais financent à 100% son remboursement. Accessoirement, ce tour de passe-passe permet d'intégrer le coût de l'Initiative dans le calcul de leur APD respectif.

Last but not least, les pays du Sud ne sont pas tous capables d'absorber des stratégies de développement si sophistiquées. Comme pour un jeune conducteur à qui on impose une participation au Paris-Dakar, on demande aujourd'hui aux gouvernements des pays les plus pauvres d'être

maîtres d'œuvre de politiques publiques techniquement très complexes et très coûteuses en ressources humaines. Naturellement, les IBW s'empresent d'apporter toute l'assistance technique nécessaire. Mais cette démarche ne colle pas vraiment avec la volonté d'appropriation nationale revendiquée par le CSCLP.

De leur côté, les sociétés civiles font face à un double défi. Comme leurs gouvernements respectifs, elles n'ont pas forcément la capacité institutionnelle pour tenir leur rôle participatif. Et elles sont souvent prisonnières d'une culture soit clientéliste à l'égard des autorités, soit d'opposition politique systématique, qui, dans tous les cas, est peu en phase avec l'approche consensuelle qu'exigent l'initiative PPTe et le CSCLP.

Pierre Hubbard
Chargé d'étude à Solagral

Notes :

1. Voir les déclarations de Kanbur sur le site internet www.brettonwoodsproject.org

2. Extrait d'un entretien paru dans Libération, 10/7/00:

"[...] dans toute organisation il y a une propension naturelle à résister au changement. A la Banque, il y a 140 nationalités, des gens [...] qui ont une belle vie, qui habitent en Virginie, leurs enfants sont à l'école américaine... Beaucoup ne veulent pas prendre le risque de perdre leur boulot, donc leur visa aux Etats-Unis, et revenir dans leur pays d'origine. Toute organisation est victime de ces conservatismes."

3. "Developing Countries : Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges", US General Counting Office, juin 2000.

Billet d'humeur

Les recettes libérales en Russie : un choc peu thérapeutique.

>> En 1991, Eltsine arrive au pouvoir. Les dirigeants occidentaux saluent l'avènement de la «démocratie» et du marché en Russie. Ils délèguent leurs experts et chargent le FMI et la Banque mondiale de veiller au respect des règles du marché. A l'heure du triomphe de l'ultra-libéralisme en Occident, il s'agit d'infliger à la Russie un traitement de choc afin qu'elle rompe définitivement avec les incongruités de la planification ou les horreurs du totalitarisme.

Une transition au pas de course.

Quelles que soient les intentions, bonnes ou mauvaises (les deux coexistaient), des acteurs de cette «transition» forcée, il est indéniable qu'elle s'est produite au détriment de la population, dans l'indifférence la plus totale aux droits de l'Homme si hautement et hypocritement proclamés par nos gouvernants. La manière de procéder augurait déjà mal du résultat puisque le contenu de cette «démocratie» et de ce «marché», abstraitement souhaitée par la majorité, n'a pas été discuté. Au lieu du débat public et démocratique qu'on aurait pu attendre, les mesures libérales ont été prises le plus discrètement et le plus rapidement possible, avant que la popularité de Boris Eltsine ne s'affaiblisse, avant que les gens aient le temps de prendre conscience de ce qui se

passait. Car, pour les réformateurs russes et occidentaux, la population était perçue comme un obstacle aux réformes, comme une masse amorphe «d'homo soviéticus» incorrigibles, impropres à la liberté et profondément attachés à l'assistanat d'Etat. Pour les changer, il fallait donc leur administrer un remède de choc, détruire à la racine l'ancien système pour qu'il n'y ait aucune chance de restauration. Un tel volontarisme est proprement révolutionnaire et rappelle les pires agissements des Bolchéviques.

Qu'en est-il aujourd'hui de cette démocratie instaurée d'une manière si autoritaire et dans la plus grande méfiance à l'égard de ce «peuple» censé détenir le pouvoir ? Elle s'exprime fortement en octobre 1993 par le bombardement du parlement, sous les applaudissements de la communauté internationale. Elle progresse avec la réélection de Boris Eltsine en juin 1996, sauvé de son impopularité d'alors par une campagne démagogique menée grâce à l'aide des grands groupes industriels-financiers russes ainsi que des instances financières internationales et de l'administration américaine. Enfin, elle est confirmée par l'élection de Vladimir Poutine, au premier tour de l'élection présidentielle de mars 2000, alors que les bombes arrosent la Tchétchénie, que les dirigeants occidentaux observent une digne apathie et que le FMI ne se gêne pas pour continuer à accorder ses prêts.

S A V O I R

LES 41 PAYS LES PLUS ENDETTÉS SELON LA BANQUE MONDIALE :

Angola, Bénin, Bolivie, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Vietnam, Yémen, Zambie.

S A V O I R

KLEPTOCRATIE

20 milliards de dollars : c'est à peu de choses près le montant total des prêts accordés à la Russie entre 1992 et 1998 par le FMI. Un "mini-plan Marshall" censé remettre à flots une économie ruinée par plus de 70 ans d'étatisme dirigiste. Privatisations, restructurations, maîtrise des dépenses publiques : le remède de cheval infligé à la toute jeune Fédération de Russie est alors théoriquement le même que pour tous les autres débiteurs du FMI. Mais les risques de chaos qui menacent l'ex-superpuissance provoquent une étrange inattention de la part du Fonds quant à la destination des fonds alloués. Finalement, un certain nombre d'organismes officiels occidentaux ont fini par mettre leur nez dans ces malversations et ont révélé en août 1999 que plusieurs dizaines de millions de dollars (le FBI parle même de 10 milliards de dollars) auraient ainsi été détournés. Boris Eltsine et son entourage sont alors directement visés par ces accusations. A aucun moment, le FMI ne s'est inquiété de l'évaporation de ces prêts. A peine son président, Michel Camdessus a-t-il regretté, au moment de ces révélations, le "coup de canif" porté par la Russie "dans son contrat avec le FMI".

La confiscation des bénéfices du changement.

Qu'en est-il du résultat de la libéralisation économique ? S'il s'agit de la liberté d'user à sa guise de son pouvoir et de ses ressources pour écraser son concurrent, alors les résultats vont au-delà des espérances. La privatisation, lancée par Tchoubaïss, a permis à quelques grands groupes politico-industriels-financiers de se partager le marché et de consolider leur suprématie économique, voire politique. Ceux-là ont su se protéger du marché, mais tous les autres acteurs – salariés et petits entrepreneurs notamment – subissent de plein fouet tous les délices du marché dictés par le FMI et ses experts : insécurité sociale, flexibilité de l'emploi, concurrence sauvage et violente, impuissance politique, atomisation sociale... Bref, le marché est maintenant profondément enraciné en Russie. Tous les obstacles à l'accumulation du profit sont peu à peu levés. Malgré les gesticulations de V. Poutine, les oligarques ne sont pour l'instant pas réellement inquiétés. L'Etat ne joue absolument pas son rôle de régulateur de l'économie mais, au contraire, organise l'exploitation de la main d'œuvre. Le projet gouvernemental de Code du travail, qui doit être discuté par la Douma en automne, réduit presque à néant les droits des travailleurs. Or ce projet fait partie d'un Mémoire transmis en juillet 1998 au FMI par le gouvernement Kirienko, afin de donner des gages quant à la poursuite de la politique libérale. Du point de vue des gouvernants occidentaux et des dirigeants du FMI ou de la Banque mondiale, il n'y a donc aucune raison de ne pas se réjouir. Le degré de libéralisme est au moins aussi élevé, voire plus, en Russie qu'en Occident. Le degré de contrôle de l'Etat sur l'économie est inférieur, marginalisant la Russie sur un marché international qui requiert les ressources de l'Etat en termes de prévisions, investissements et stratégies de long terme. L'Etat américain, en tout cas, s'est bien gardé de s'appliquer à lui-même la règle de non-intervention. Tout comme la Communauté européenne qui n'ouvre ses frontières que pour mieux envahir les marchés agricoles de l'Est de ses produits subventionnés. De plus, la spéculation effrénée, y compris sur les titres d'Etat (jusqu'à la crise d'août 1998), a profité amplement aux experts et responsables des instances financières internationales, étroitement liés – pour certains – aux gouvernants et oligarques russes. Enfin, en conséquence de l'intégration brutale de la Russie à la globalisation économique, celle-ci se transforme peu à peu en producteur et exportateur de matières premières, laissant le marché de la transformation, plus rentable, aux grandes puissances occidentales. La Russie perd peu à peu son potentiel

industriel, pourtant important, sous les applaudissements de ses concurrents occidentaux.

Et la population ?

Car le FMI n'est évidemment pas une instance neutre, constituée d'experts drapés dans leur objectivité scientifique. Le rôle primordial qu'y jouent les Etats-Unis n'est un secret pour personne. Les fréquents passages du statut d'«expert» au statut de décideur ou responsable politique ne sont pas non plus méconnus. Derrière l'idéologie libérale et scientifique, il est donc impossible de ne pas voir les intérêts des grandes puissances.

L'évolution économique et politique que connaît actuellement la Russie correspond en effet pleinement aux intérêts des gouvernements occidentaux, des dirigeants de grandes multinationales, des experts occidentaux ainsi que des gouvernants et autres oligarques russes. Bref, la plupart des dirigeants – des sphères économique, politique, géostratégique – y trouvent leur compte. La grande absente, celle qui est tenue à l'écart du partage des richesses, celle qui est sacrifiée sur l'autel de la démocratie et du marché, c'est la population russe. Les réformes menées ou prônées font complètement abstraction de cette population, de cette réalité sociale incongrue dans les schémas scientifiques libéraux, de ce peuple dérangeant les desseins des gouvernants, de ces travailleurs insuffisamment soumis aux chefs d'entreprise, de cette masse paupérisée effrayant les puissances étrangères par son nationalisme potentiel. Les travailleurs russes se sont dramatiquement appauvris (le salaire moyen a été divisé par deux entre 1991 et 1998, puis a encore une fois perdu la moitié de sa valeur après la crise financière d'août 1998). Mais ils travaillent si peu – sans compter qu'ils trouvent des sources de revenus complémentaires sur le marché informel ! – s'exclament nos experts internationaux. La population s'enfoncé dans la pauvreté ? La Banque mondiale conteste les chiffres, impose son propre mode de calcul du seuil de pauvreté et enjoint le gouvernement de réduire encore ses dépenses sociales, pour déshabituer les gens de l'«assistanat d'Etat». La majorité des Russes – retraités compris – passent leur vie à travailler, à se «débrouiller», à accumuler les emplois, à craindre de se retrouver sans travail ? Les organisations financières internationales demandent encore plus de flexibilité sur le marché du travail, plus de facilité pour les licenciements, moins de garanties sociales et professionnelles.

Mesurées à l'aune des pertes sociales et de la déstabilisation socio-psychologique, la modération et la passivité de la population laissent pantois.

Rien d'étonnant à ce que le ras-le-bol des Russes s'exprime finalement par un rejet global et émotionnel de l'Occident en tant que tel – gouvernants, FMI, et parfois populations. Pourquoi s'étonner de recueillir aujourd'hui – sous la forme du nationalisme – les fruits de ce que nous avons semé – ou laissé semer ? En revanche, il est plus incroyable d'observer comment

Poutine, mis en orbite par Eltsine et soutenu pour l'instant par tous les gouvernants et instances internationales, réussit à s'imposer aux yeux de la majorité des Russes comme le chef d'Etat qui va enfin leur rendre leur dignité et cesser d'obéir aux diktats de l'Occident.

Karine Clément
Comité Tchétchénie

Alternatives

Ma micro-entreprise, ne connaît pas la crise.

>> Programmes d'ajustement structurels, aides liées au développement, investissements privés : les grands acteurs de la lutte contre la pauvreté raisonnent depuis longtemps sur des schémas ou équations économiques qui s'éloignent souvent des préoccupations premières rencontrées par les populations défavorisées. Paradoxalement, c'est dans l'un des pays les plus pauvres du monde qu'a été initiée la plus importante remise en cause de cette logique macro-économique.

1974 - 1975 : la famine touche le Bangladesh de plein fouet. Déjà à la remorque de l'économie mondiale, les bangladeshi voient leur pouvoir d'achat s'effondrer, et pour la majorité d'entre eux, le salut ne réside plus que dans une économie de subsistance.

Prêter aux pauvres.

Pour Yunus Muhammad, alors professeur d'économie à l'Université de Chittagong, la solution ne peut venir que des bangladeshi eux-même. Son idée est de prêter des petites sommes d'argent aux plus pauvres, afin que ces derniers puissent investir dans des micro-projets économiques, prospérer, puis rembourser leurs prêt par la suite. «300 à 500 dollars suffisent souvent, affirme-t-il, pour acheter les outils ou le matériel nécessaires au lancement d'une affaire». Confronté au scepticisme des banques, Yunus Muhamad se porte garant des premiers emprunts effectués. Cordonniers, fabricants de tabourets en bambou, tresseuses de paniers : en 1976, les premiers débiteurs commencent déjà à rembourser. Testée à l'échelle de la ville de Jobra, l'expérience est un succès et s'étend rapidement au reste du pays.

Notre «professeur-usurier» crée alors la Grameen Bank (de «Gram», village), aujourd'hui présente dans plus de 60 pays. Pour se voir accorder un prêt, l'emprunteur doit vivre en dessous du seuil de pauvreté, être une femme (94% des débitrices de la Grameen sont des débitrices), et s'engager à respecter une charte stricte. Si l'on en croit l'initiateur du projet lui-même, «en l'espace de dix ans, un tiers des emprunteurs (sont) passés au dessus du seuil de pauvreté».

Un effet boule de neige.

Si cette réussite est relativisée par quelques universitaires - notamment pour ce qui concerne l'amélioration de la qualité de vie des femmes, et l'affectation réelle des fonds empruntés - il n'en reste pas moins que la Grameen Bank a apporté une vision nouvelle de l'aide au développement. Des institutions comme l'Agence française pour le développement, de nombreuses organisations non gouvernementales et certains investisseurs privés se sont depuis lancés dans le financement de micro-projets. Mais peu à peu, se sont créés de véritables organismes spécialisés dans la micro-finance.

L'association bolivienne «Pro Mujer» ou la banque népalaise «Nirdhan» se consacrent par exemple exclusivement au soutien de projets initiés par les femmes les plus pauvres de leurs pays. En Afrique, on ne compte plus le nombre d'initiatives fondées sur ce modèle. «Pride», en Guinée, ou «Taimako» au Niger ont à elles deux accordé plus de 20 000 prêts actifs ces deux dernières années. Rapide et efficace, la micro-finance dépasse toutes les frontières, y compris idéologiques. Ainsi, le «Funding the Poor Cooperative», ONG spécialisée dans la micro-finance, travaille dans les provinces chinoises pour venir en aide aux ménages

S A V O I R

GRAMEEN CÔTÉ FACE...

La Grameen Bank ne se contente pas d'accorder de simples prêts à des particuliers. Elle finance également des projets qui se rapprochent de sa philosophie. Ainsi lorsqu'Iqbal Qadir, ex-banquier d'affaire de Wall Street est venu trouver Yunus Muhamad pour lui exposer son projet d'entreprise de location de téléphones portables au Bangladesh, ce dernier a bien évidemment accepté de financer (en partie) l'opération. Ainsi est née Grameenphone, qui relie aujourd'hui près de 1200 villages bangladeshi. Ce concept, qui pourrait paraître étrange dans un pays où les biens de consommations sont quasiment inexistant, part d'un principe assez simple : l'outil de communication est avant tout outil de production. Appeler les marchés des villages voisins pour connaître un prix permet par exemple de savoir où l'on va vendre sa production. Depuis mars 1997, Grameenphone prête donc des téléphones portables (d'une valeur équivalente à 1200FF) à des femmes, qui les louent à des particuliers (pour un tarif de 12FF en moyenne). Avec les sommes obtenues, elles remboursent leurs emprunts, et peuvent ainsi racheter petit à petit leurs téléphones.

S A V O I R

GRAMEEN CÔTÉ PILE

Les recherches de Aminur Rahman font l'effet d'un couac dans le concert de louanges adressées à la banque Grameen. En effet, les faits révélés par cet étudiant en anthropologie sont assez troublants : des 120 femmes sur lesquelles portent l'étude qu'il a réalisé dans un village qui a été dans les premiers à accueillir les programmes Grameen, 70% ont fait état d'une escalade de violence verbale et des sévices infligés par un homme de la famille parce qu'elles avaient contracté un emprunt. En outre, alors que les emprunts devaient les aider à gagner un revenu, la plupart de ces femmes en ont été réduites à servir d'intermédiaires et à emprunter de l'argent pour le compte de leur conjoint ou d'un homme de leur famille. En effet, plus de 60% des prêts sont en fait destinés aux hommes et 78% des micro-prêts consentis aux villageois servent à d'autres fins que celles approuvées par la Banque (comme par exemple pour répondre aux besoins du ménage ou payer une dot)

En dépit de ces résultats, Rahman ne condamne pas la banque pour autant dans la mesure où celle-ci s'est montrée ouverte aux critiques. Il recommande cependant de n'apporter aux femmes que des prêts d'un montant qu'elles pourront elles-mêmes gérer.

les plus défavorisés.

Certains de ces organismes sont devenus si importants qu'ils couvrent même plusieurs continents, à l'image de la Grameen Bank. Ainsi, la «Women's World Banking for Affiliate Capitalization» apporte des fonds à treize de ses filiales, basées en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe de l'Est.

La Banque mondiale rattrape le train en marche.

8 millions de personnes à travers le monde ont ainsi contracté des prêts auprès de ces quelques 7000 établissements. La micro-finance est donc devenue une réalité incontournable dans l'aide au développement, que ne peuvent plus ignorer les institutions de Bretton Woods. Un groupe de donateurs a ainsi formé en 1995, à la Banque mondiale, le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP). Son objectif est de soutenir et de conseiller ces organismes, ainsi que les membres donateurs du groupe. Parmi les dirigeants du Groupe, se trouvent aujourd'hui quelques uns des plus influents personnages de la Banque mondiale. Ainsi, Nemat Shafik, vice-président du secteur «développement du secteur privé et des infrastructures» de la Banque, est-il devenu en 1999 le nouveau directeur du Groupe consultatif. Preuve s'il en est de l'intérêt croissant que porte «la Banque» à ces d'initiatives.

Plusieurs types de soutien sont ainsi proposés aux organismes de micro-crédit. Apports de fonds, bien sûr - bien qu'avec moins de 2 millions de dollars pour 2000, les investissements du CGAP sont bien loin d'approcher les montants des investissements traditionnels de la Banque mondiale, mais aussi des conseils techniques et d'échanges, des formations, et divers services utiles.

Il est rentable de prêter aux pauvres.

Aux yeux des investisseurs, en tout cas, une nouvelle donnée entre désormais en compte : on peut prêter aux pauvres, et qui plus est, c'est rentable. En effet, si Yunus Muhamad est très disert, pour ce qui concerne les succès de la Grameen, il reste cependant très discret sur un point fondamental du prêt. Les sommes prêtées sont certes très faibles (160\$ de moyenne), mais les taux du prêt atteignent souvent 20%, voire plus. Quant au taux de remboursement, il atteint des sommets que lui envient bon nombre de banques privées (autour de 97-98%).

Ca et là, quelques critiques ont d'ailleurs émergé, afin de mettre en garde contre cette privatisation de l'aide au développement. Ces remarques sont parfaitement fondées. Les quelques 500 millions d'emprunteurs potentiels ont en effet incité de nombreuses banques à se lancer sur ce nouveau «secteur-client» que sont les pauvres. La faiblesse des prêts accordés ne leur permet cependant pas d'espérer des profits mirobolants à terme, mais selon la CNUCED certains de ces établissements, comme la Banco Sol bolivienne, «affichent (déjà) des taux de rentabilité supérieurs à ceux des plus grandes et meilleures banques du monde».

Désormais implantée au sein même de la Banque mondiale, qui apparaissait encore il y a peu comme le temple de la macro-économie, la micro-finance ne remplacera sûrement jamais les solutions globales envisagées par les institutions financières internationales ou les Etats. Mais ces derniers doivent désormais veiller à ce que les pauvres soient réellement les principaux bénéficiaires de ce nouveau «marché du développement».

Gaël Grilhot

Sélection de sites internet d'ONG internationales

Bretton Woods Project

www.brettonwoodsproject.org

Third World Network

www.twinside.org.sg

Focus on the Global South

www.focusweb.org

50 Years is Enough

www.50years.org

Jubilee 2000 Coalition

www.jubilee2000uk.org
www.dette2000.org

Friends of the Earth International

www.foe.org

The Bank Information Center (BIC)

www.bicusa.org

The European Network on Debt and Development (EURODAD)

www.oneworld.org/eurodad

Alternative Information and Development Centre (AIDC)

www.aidc.org.za

Globalization Challenge Initiative

www.globalarchitects.org

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

www.ictsd.org

Public Services International (PSI)

www.world-psi.org