



Flemming Larsen est Directeur du Bureau européen du FMI.

Le dialogue du FMI avec les organisations non gouvernementales

Flemming Larsen

LES CRISES financières récentes et le creusement du fossé entre pays riches et pays pauvres ont déclenché une avalanche de critiques à l'encontre du système économique et financier mondial actuel. Bon nombre de celles-ci s'adressent au FMI, à la Banque mondiale et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), institutions perçues comme les promoteurs des politiques qui ont porté à des niveaux sans précédent (et toujours en augmentation rapide) le commerce international, les flux de capitaux, la diffusion des technologies, les échanges d'informations et les échanges culturels — en un mot, la mondialisation.

Les manifestations qui ont eu lieu à l'occasion de la conférence de l'OMC à Seattle en 1999 et des réunions du FMI et de la Banque mondiale à Washington et à Prague en l'an 2000 ont exprimé les inquiétudes que suscite la mondialisation. On ne saurait considérer les manifestants comme une quantité négligeable d'extrémistes politiques. Certes, des groupes extrémistes ont participé à certaines manifestations, mais la mondialisation suscite un assez vaste malaise dans les économies développées comme en développement.

Le FMI répond aux questions qui se posent quant à son rôle dans l'économie mondiale d'aujourd'hui en s'ouvrant davantage à la société civile en général et aux ONG, en particulier. Il a répondu aux appels à une plus grande transparence en publiant sur son site Internet (www.imf.org) des informations détaillées sur son action, et s'efforce d'entretenir un dialogue ouvert avec ses détracteurs, afin de recueillir leur point de vue et de favoriser une meilleure compréhension des bienfaits et des risques de l'ouverture des marchés.

En répondant aux préoccupations légitimes de ceux qui nous critiquent et en cherchant à dissiper les malentendus quant à la mondialisation, nous devons reconnaître que nous ne pouvons pas toujours prévoir les implications des changements d'un environnement écono-

mique et financier mondial en mutation rapide. Mais nous savons que les institutions comme les politiques économiques doivent s'adapter pour relever les défis lancés par ce processus. Il faut nous adapter en particulier à l'expansion phénoménale, en volume et en complexité, des marchés financiers internationaux. Cette évolution, qui permet un meilleur emploi des ressources financières, recèle un potentiel considérable de gains de productivité et d'amélioration des niveaux de vie. Mais elle comporte aussi le risque de crises financières dévastatrices comme celles qui ont secoué les marchés émergents en 1997-98.

Mais nous devons aussi reconnaître que la mondialisation ne profite pas autant aux uns qu'aux autres : il y a des gagnants et il y a des perdants. Cela n'est pas nouveau : l'histoire regorge de cas dans lesquels les progrès technologiques et des mutations économiques rapides ont bénéficié à l'ensemble de la société tout en portant préjudice à certains individus ou groupes d'individus. Mais nous pouvons et devons prendre les mesures nécessaires pour atténuer les effets douloureux. Et lorsque les changements prennent de l'ampleur et une dimension de plus en plus internationale, il faut non seulement des politiques nationales appropriées, mais aussi des institutions économiques et financières internationales efficaces et des règles acceptées au plan international.

Mondialisation et pauvreté

Beaucoup de ceux qui critiquent le système économique mondial actuel et le FMI dénoncent le fait que les économies avancées deviennent de plus en plus prospères, alors que l'extrême pauvreté reste endémique dans de nombreuses régions du monde. Ils sont convaincus que la mondialisation est en quelque sorte responsable des difficultés des plus démunis. Nombreux sont ceux qui pensent que les efforts déployés par les pays pauvres pour s'intégrer à l'économie mondiale en s'ouvrant aux échanges et aux autres réformes axées sur

le marché (certains diront sous la pression des pays industrialisés et des institutions financières internationales) n'ont fait qu'accroître l'inégalité des revenus entre pays développés et pays en développement ainsi qu'entre riches et pauvres à l'intérieur des pays. On décrit souvent la mondialisation comme un nivellement par le bas, le libre jeu des forces du marché obligeant les pays les plus pauvres à abaisser les salaires et à assouplir les normes sociales pour attirer les investisseurs étrangers. Si l'on accepte ce raisonnement, on a tôt fait de conclure — comme le font beaucoup d'adversaires de la mondialisation favorables au protectionnisme dans le Nord — que les échanges internationaux doivent être restreints. Certains contestent même que les pauvres puissent tirer profit des politiques visant à stimuler la croissance.

Mais l'idée que la croissance économique et l'expansion des échanges tendent à aggraver la pauvreté est dénuée de fondement. L'expérience l'a confirmé à maintes reprises : le commerce bénéficie généralement aux plus démunis en forçant les économies à devenir plus efficaces et en accélérant la croissance, deux conditions essentielles de l'élévation des niveaux de vie. La libéralisation du commerce a donné des résultats spectaculaires dans des pays aussi divers que la Finlande, la France, le Mexique, le Portugal, Singapour, la Thaïlande et la Turquie; les pays les plus pauvres devraient avoir la même chance de bénéficier de marchés ouverts.

À l'inverse, des politiques commerciales restrictives tendent à affaiblir la productivité et la croissance et à aggraver le sort des plus pauvres. Souvenons-nous seulement des conséquences économiques et sociales désastreuses des politiques commerciales protectionnistes menées pendant les années 30 et de l'échec des politiques commerciales autarciques des pays d'Amérique latine qui ont contribué aux problèmes économiques de la «décennie perdue» qu'ont été les années 80. Même si des politiques protectionnistes semblent donner de bons résultats au départ, elles engendrent invariablement l'inefficacité et finissent par être abandonnées, parfois sous la contrainte.

Au lieu de mettre en question les avantages du libre-échange, ceux qui se préoccupent sincèrement du sort des plus démunis devraient plutôt militer en faveur d'une plus grande ouverture des marchés des économies avancées aux exportations des pays en développement et pour l'arrêt des subventions aux exportations agricoles. Une réforme dans ce sens serait d'ailleurs dans l'intérêt des économies avancées, même si celles-ci devaient trouver d'autres moyens de soutenir le revenu de leurs agriculteurs. Si beaucoup d'ONG conviennent que les pays en développement doivent bénéficier d'un accès plus large aux marchés des pays développés, certaines d'entre elles, ainsi que beaucoup d'adversaires de la mondialisation, voient dans le commerce mondial un élément du problème, et non de sa solution.

De même, certaines ONG se montrent très sceptiques à l'égard des investissements directs étrangers, en particulier lorsqu'ils émanent d'entreprises multinationales, souvent soupçonnées d'exploiter les pauvres. Cependant, même s'il existe hélas des exemples de multinationales au comportement répréhensible, celles-ci semblent de plus en plus disposées à respecter les principes acceptés au niveau international concernant la protection de l'environnement et l'abolition du travail des enfants. Et elles offrent généralement des salaires plus élevés que les employeurs locaux. En outre, l'investissement direct

étranger est non seulement une source essentielle de transmission du savoir-faire économique, mais il favorise aussi les échanges avec l'extérieur, la croissance et l'emploi.

Si le libre-échange et l'investissement direct étranger font partie de la solution aux problèmes des pays pauvres, ils ne bénéficient pas forcément à ceux qui en ont le plus besoin. C'est pourquoi la libéralisation extérieure et intérieure doit s'accompagner de réformes propres à relever le niveau de vie des pauvres, ce qui est le cas de mesures qui favorisent l'éducation, les soins de santé et les infrastructures de base, l'entreprise et la création d'emplois, ou qui aident à combattre la corruption.

Le fardeau de la dette

Le FMI répète depuis bientôt vingt ans que le fardeau de la dette a atteint des proportions intolérables dans de nombreux pays pauvres et que son allègement se justifie d'un point de vue non seulement humanitaire, mais aussi économique. Une telle mesure inciterait les autorités à adopter de meilleures politiques et les entreprises à investir en permettant au pays lui-même plutôt qu'à ses créanciers étrangers d'en conserver les bénéfices. C'est un point sur lequel le FMI et les ONG sont d'accord.

Des divergences d'opinions subsistent, toutefois, quant aux conditions qui s'attachent à l'allègement de la dette. Bien des ONG voudraient une annulation immédiate et inconditionnelle de la dette pour des raisons humanitaires. Si nous partageons le souci dont témoigne cet appel, nous faisons valoir aussi que la réduction de la dette n'est pas une fin en soi, mais un moyen de parvenir à l'objectif qui est de faire reculer durablement la pauvreté et d'engager les pays pauvres dans un processus de croissance soutenable. L'allègement de la dette ne peut, à lui seul, garantir ce résultat, car les ressources ainsi mises à la disposition des pays pauvres peuvent être gaspillées. Si l'allègement de la dette n'est pas assorti de conditions appropriées, ses bienfaits pour les pauvres pourraient être futiles et de courte durée, tandis que les perspectives de retour à la solvabilité resteraient incertaines pour ces pays. Il est dans l'intérêt bien compris des créanciers comme des débiteurs que l'allègement de la dette de ces pays soit aussi rapide que possible et aille de pair avec de sérieux efforts en vue de résoudre les problèmes qui sont à l'origine de leur surendettement.

Pour les pays pauvres très endettés (PPTE), l'initiative renforcée lancée par le FMI et la Banque mondiale en 1999 est au cœur des efforts déployés par la communauté internationale pour créer un cercle vertueux d'allègement de la dette et de recul de la pauvreté. Cette initiative permettra à la communauté internationale de fournir plus rapidement un allègement de la dette plus large et plus profond et de faire en sorte que les fonds ainsi libérés sont canalisés vers des programmes de lutte contre la pauvreté. Un aspect clé de la facilité du FMI pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) — mécanisme destiné à fournir une assistance concessionnelle aux pays à faible revenu — ainsi que de l'assistance financière fournie par la Banque mondiale et d'autres créanciers et donateurs est que les pays doivent eux-mêmes développer, en consultation avec la société civile, leur propre stratégie de réduction de la pauvreté. Au 1^{er} janvier 2001, 34 pays à faible revenu recevaient des financements dans le cadre de la FRPC, dont 22 remplissaient les conditions requises pour obtenir un allègement de dette dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE.

La controverse de l'ajustement

Un objectif clé de l'initiative PPTTE est d'amener les pays à être davantage maîtres de leurs programmes de réforme en faisant participer la société civile, afin d'assurer l'application des réformes et de parvenir à de solides résultats.

Malheureusement, les ONG critiquent souvent les réformes en profondeur qui s'imposent pour que les pays bénéficiaires profitent véritablement de l'allègement de leur dette et accélèrent leur croissance. Ces reproches ne visent pas principalement les politiques de stabilisation macroéconomique que préconise le FMI, car les ONG les acceptent en général comme la condition nécessaire à une croissance durable. D'ailleurs, il est reconnu aujourd'hui que de lourds déficits budgétaires et des taux d'inflation élevés sont de nature à nuire aux pauvres.

Les critiques portent bien davantage sur ce que l'on appelle les programmes d'ajustement structurel, accusés d'être la cause de bien des problèmes des pauvres dans les pays en développement. On croit souvent, à tort, que ces programmes entraînent des réductions de dépenses sociales qui aggravent la situation des pauvres. On pense aussi que les privatisations qui sont souvent prévues par ces programmes privent les pays pauvres de leurs ressources naturelles et de leur richesse au profit d'entreprises multinationales. On considère aussi que les programmes d'ajustement structurel forcent les pays à dévaluer leur monnaie, ce qui entraîne une augmentation des prix des produits de première nécessité et contribue à appauvrir encore davantage les plus démunis, et que la hausse des taux d'intérêt qui peut résulter des réformes du marché du crédit est source de difficultés pour les petites entreprises. Enfin, ces programmes ont la réputation d'encourager les pays à accroître les exportations de produits de base, ce qui fait baisser le prix de ces produits et aggrave les problèmes environnementaux.

Le FMI est tout à fait conscient des problèmes que peuvent soulever des programmes d'ajustement structurel trop rapides ou détaillés. Les pays auront du mal à se sentir maîtres de programmes quand ils ont des capacités limitées pour les mettre en œuvre et la volonté politique nécessaire risque de leur faire défaut. Ces préoccupations sont prises en compte dans l'initiative en faveur des PTTE, qui cherche à promouvoir la prise en charge des programmes par les pays en faisant appel à la participation des ONG au niveau local pour évaluer le besoin et l'impact des réformes. Il appartient bien sûr aux pays de décider quelle est la meilleure façon de faire participer la société civile.

Nous ne restons pas moins convaincus que les pays les plus pauvres doivent absolument renforcer les incitations économiques en confiant un rôle accru aux forces du marché plutôt que de procéder par des décisions administratives (qui favorisent la recherche de rentes et la corruption) pour améliorer leurs résultats économiques. Dans cette optique, l'application effective de réformes structurelles bien agencées est indispensable. Il va de soi que les réformes doivent être conçues avec le plus grand soin pour réduire au minimum leurs effets préjudiciables sur le plan social ou environnemental, et les pays doivent se doter de dispositifs de protection sociale à l'intention des groupes les plus vulnérables.

En réalité, les détracteurs du FMI se trompent lourdement quand ils prétendent que ses programmes forcent les pays à réduire leurs dépenses sociales. Le FMI ne cesse de souligner l'importance du maintien ou même d'une augmentation des

dépenses de santé et d'éducation tout en conseillant aux pays qui se heurtent à des difficultés budgétaires de réduire les dépenses improductives (telles que les dépenses militaires, les subventions aux riches et les salaires d'une fonction publique pléthorique). Les résultats sont éloquentes : dans 60 pays où des programmes appuyés par le FMI ont été appliqués entre 1985 et 1998, les dépenses par habitant pour la santé et l'éducation ont augmenté de plus de 2 % par an, déduction faite de l'inflation.

Il y a en outre d'amples indications que les pays qui persévèrent dans les programmes d'ajustement structurel améliorent effectivement leurs performances économiques. Dans les pays d'Afrique subsaharienne qui appliquent des programmes appuyés par le FMI, par exemple, la croissance de la production est passée en moyenne d'à peine 1 % en 1992-94 à un chiffre de l'ordre de 4 à 4½ % en 1998-99. Depuis 1987 (et jusqu'à très récemment, avant que des catastrophes naturelles n'aient des conséquences désastreuses au Mozambique), le Mozambique et l'Ouganda — deux pays où les efforts de réforme ont été relativement constants — ont enregistré une progression considérable du revenu réel par habitant, de plus de 30 et 40 %, respectivement. Depuis qu'elle a surmonté ses difficultés de balance des paiements en 1991, l'Inde a enregistré un redressement rapide de la croissance dû en grande partie à ses réformes structurelles. La croissance par habitant dépasse largement 4 % par an en moyenne depuis le milieu des années 90, contre 1,5 % par an pendant les trois décennies qui ont suivi l'indépendance en 1947, durant lesquelles l'économie indienne était étouffée par les réglementations.

On entend souvent dire que les niveaux de pauvreté ont augmenté dans les pays qui ont entrepris des réformes structurelles et qu'il faut y voir la preuve manifeste de l'échec de ces réformes. Nous voyons là plutôt le signal que la croissance doit être encore plus rapide et que les programmes conçus pour accélérer l'expansion doivent veiller tout spécialement à orienter les fruits de la croissance vers les plus démunis. Ceux qui critiquent les réformes oublient aussi que la pauvreté aurait été encore plus grande sans les réformes structurelles.

Bien d'autres questions sont souvent soulevées dans notre dialogue avec les ONG, notamment la légitimité politique et la responsabilité du FMI. Les ONG font valoir que les pays en développement devraient avoir davantage leur mot à dire dans les politiques et opérations du FMI, tandis que le rôle des ministères des finances qui jouissent, à leur avis, d'une influence excessive devrait être réduit. Il faut que nos pays membres discutent de ces questions. Les ONG demandent aussi souvent au FMI de donner son appui à l'impôt Tobin, de manière à taxer les flux de capitaux spéculatifs. Nous répondons qu'il est impossible de distinguer les flux spéculatifs des autres. Qui plus est, un tel impôt nécessiterait un accord universel, sur lequel on ne peut guère compter, et nous restons sceptiques quant à la mesure dans laquelle un tel impôt empêcherait les assauts spéculatifs. Il vaudrait mieux que les pays s'attachent à renforcer leur capacité à résister aux éventuels revirements du marché, avec leurs effets déstabilisateurs, au moyen de politiques financières saines, de politiques macroéconomiques et de taux de change cohérentes et de systèmes financiers robustes. **F&D**

Une version abrégée de cet article a été publiée dans Le Monde Économie du 19 septembre 2000, sous le titre «La mondialisation, les ONG et le FMI : un nouveau dialogue».

10th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

June 11-22, 2001 in Gainesville, Florida, USA

"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." – Utility Regulator

This premier program has trained nearly 800 utility regulators and managers from 100 countries in best practices for:

- ◆ Market Reform and Regulation of Network Industries
- ◆ Principles and Application of Incentive Regulation
- ◆ Managing the Introduction of Competition in and for the Market
- ◆ Managing the Regulatory Process
- ◆ Financial Analysis for Utility Regulation
- ◆ Non-Price Aspects of Utility Regulation
- ◆ Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our web site at: www.purc.org or contact us by fax (+1-352-392-6000) or E-mail (purc@ole.cba.ufl.edu)

■ ASSEMBLÉE ANNUELLE ■ 2001 ■

PROGRAMME
de



SÉMINAIRES

GRUPE DE LA BANQUE ■ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

*Du vendredi 28 septembre
au lundi 1^{er} octobre 2001*

*Marriott Wardman Park Hotel
Washington, D.C.*

Pour plus de renseignements, veuillez vous adresser à :
2001 Annual Meetings ■ World Bank Group – IMF
Washington, DC 20431 (U.S.A.)

Partager les fruits de la croissance

Réunissant des responsables de haut niveau du monde des affaires, les ministres et gouverneurs de banque centrale de plus de 180 pays, des représentants de la société civile et des médias et les hauts fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI, l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du FMI offre un forum unique en son genre aux principaux acteurs et décideurs de la communauté mondiale.

Les grands thèmes pour 2001

La gestion de la crise des marchés boursiers et financiers, la réforme des retraites en Amérique latine, la titrisation sur les marchés émergents, les implications économiques du réchauffement de la planète, la capacité de participation des pays à l'économie numérique, ainsi que bien d'autres questions d'actualité, seront discutées dans le cadre d'au moins 35 séminaires interactifs et thématiques.

Téléphone : [1] (202) 473-3394

Fax : [1] (202) 623-4100

E-mail : seminars@worldbank.org

Internet : www.worldbank.org/pos