

Donner une voix plus forte aux pays en développement

On va plus vite au FMI, mais on piétine

Cyrus Rustomjee

LA REINE rouge dit à Alice «Prends-moi la main... Je t'apprendrai quelque chose». Alice lui prit la main. «Cours», lui dit la Reine rouge, et Alice courut. «Plus vite, plus vite», et Alice courut plus vite. (*De l'autre côté du miroir*, de Lewis Carroll).

C'est ainsi qu'a commencé en décembre 1999 l'extraordinaire aventure du FMI dans l'univers de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté dans les pays à faible revenu, un univers où retentissent de nobles objectifs et où foisonnent d'obscurs acronymes. Je me souviens parfaitement des trois grandes décisions que le Conseil d'administration a prises l'une après l'autre, celles de lancer la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), d'engager le processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et d'établir les conditions rattachant l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) à ces deux instruments.

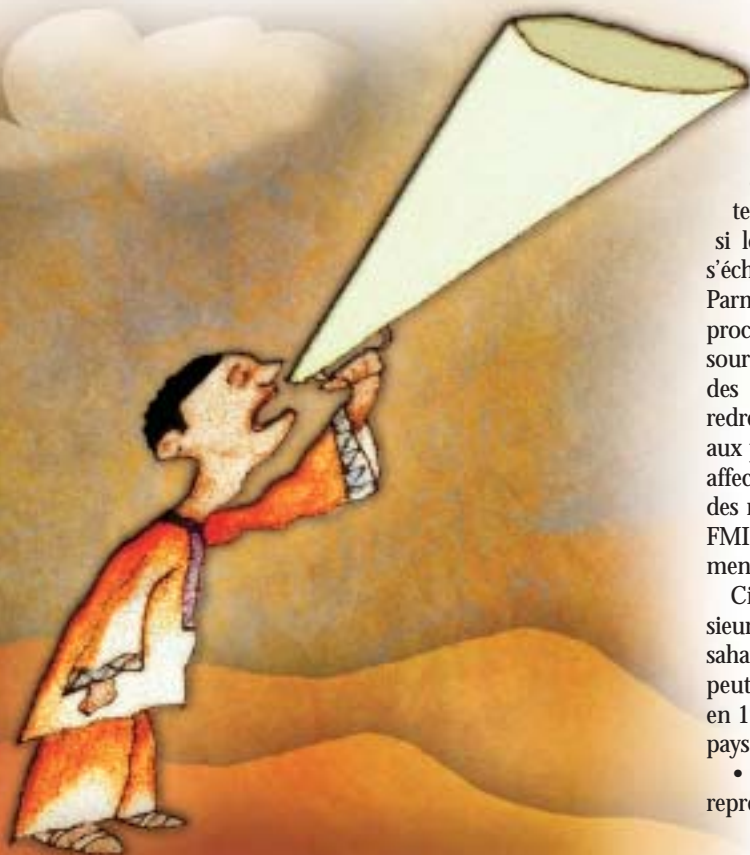
Ces initiatives visaient à placer la réduction de la pauvreté et la croissance économique au cœur même de l'action du FMI dans les pays à faible revenu. La démarche classique centrée sur les mesures de stabilisation à court terme, dictée en particulier par l'importance que le FMI accorde à la programmation financière, devait céder le pas à une approche plus nuancée et à plus long terme du développement économique. Il s'agit d'une approche qui est plus soucieuse des contraintes institutionnelles, politiques, économiques et historiques des pays à faible revenu et qui concilie les objectifs à court terme traditionnels de stabilisation macroéconomique et ceux à plus long terme de réduction de la pauvreté et de croissance économique.

Cependant, ceux qui n'étaient pas familiarisés avec le travail que réalisait jusqu'alors le FMI dans les pays à faible revenu, par le biais de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), pouvaient avoir l'impression que l'on attirait ces pays dans un donjon caverneux ou dans l'antre de l'araignée monstrueuse Shelob, le Conseil d'administration ayant, par ses décisions, tissé la toile dans laquelle allait s'engluer la souveraineté des pays à faible revenu.

Ce n'est pas sans difficultés que le Conseil d'administration est parvenu à ces décisions. Certains groupes de pays, dont le mien, ont accepté les propositions à contrecœur. Nous avons rappelé que la réussite de cette triple initiative allait dépendre de plusieurs facteurs auxquels nous n'avions pas mûrement réfléchi et que, si les questions restaient sans réponse, le FMI risquait de s'échouer sur des rivages qui lui étaient quasiment inconnus. Parmi ces facteurs figurait la nécessité de redéfinir son approche de la stabilisation, de prévoir suffisamment de ressources à l'appui du désendettement, d'établir parallèlement des initiatives commerciales multilatérales susceptibles de redresser des termes de l'échange extrêmement défavorables aux pays à faible revenu, d'accroître rapidement les ressources affectées au renforcement des capacités et à la mise en valeur des ressources humaines, y compris l'assistance technique du FMI, et de donner davantage la parole aux pays en développement dans les processus décisionnels.

Cinq ans plus tard, le bilan affiche quelques réussites et plusieurs échecs et blocages de taille, notamment en Afrique subsaharienne. À l'heure du soixantième anniversaire du FMI, on peut voir dans un ensemble de facteurs importants, recensés en 1999, les principales raisons de l'échec de la FRPC dans les pays d'Afrique subsaharienne :

- le niveau tout à fait insuffisant de leur pouvoir et de leur représentation au sein du FMI;



- des programmes encore conçus pour donner une place prédominante aux objectifs traditionnels de stabilisation du FMI;
- plusieurs questions spécifiques qui sont restées sans réponse depuis le lancement de la FRPC, des DSRP et de l'initiative PPTE renforcée.

Si l'on ne fait rien dans ces trois domaines, ces initiatives échoueront et la pauvreté s'aggravera.

Des résultats contrastés

Hors de l'Afrique subsaharienne, quelques pays à faible revenu observent une légère accélération de la croissance du PIB, et certains font des progrès dans la lutte contre la pauvreté. Mais, dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, la croissance reste insuffisante pour leur donner l'élan dont ils ont besoin afin de s'affranchir de l'extrême pauvreté. Qui plus est, dans bien des cas, la pauvreté est en hausse. De prime abord, cela ne devrait pas remettre en question l'intégrité de l'ensemble du travail du FMI auprès des pays à faible revenu, mais il se trouve que les pays concernés par la FRPC, les DSRP ou l'initiative PPTE se situent la plupart en Afrique subsaharienne, ce qui montre que ces initiatives vont essentiellement vers un échec.

«Lorsqu'il y a des divergences entre actionnaires, on ne peut raisonnablement s'attendre à voir se dégager un consensus permettant aux avis des pays membres africains de prévaloir.»

Ces pays d'Afrique subsaharienne peuvent être classés en trois catégories : la première comprend une poignée de pays qui s'attaquent avec succès à la pauvreté et connaissent une croissance vigoureuse; c'est le cas du Mozambique ou de la Tanzanie. La deuxième comprend le gros des pays qui ont conclu des accords FRPC (dont beaucoup ont bénéficié d'un allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE) sans observer une variation sensible de leur taux de croissance. Dans plusieurs de ces pays, la pauvreté s'aggrave. La troisième catégorie — de plus en plus nombreuse — rassemble des pays en dysfonctionnement qui souffrent depuis longtemps d'une instabilité politique, économique et sociale face à laquelle le travail des instances multilatérales n'a pas eu d'effet sensible. En outre, pour plusieurs pays qui ont dépassé le point d'achèvement de l'initiative PPTE, la conjonction de termes de l'échange défavorables, d'autres chocs exogènes et d'une insuffisance des ressources PPTE s'est traduite par le retour à un niveau d'endettement insoutenable et une balance des paiements en déficit.

Une voix inaudible

Pendant la durée de mon mandat d'administrateur, la nécessité d'une meilleure représentation des pays à faible revenu, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, était l'un des grands points de discussion. Il ne s'agissait pas d'une tentative simplement destinée à arracher des voix et des suffrages, mais plutôt d'un appel à la raison. Aujourd'hui, les pays en développement sont de loin la clientèle la plus importante de l'institution et ils font l'objet de la majorité de ses politiques, de la totalité de ses

financements, de presque toute son assistance technique et d'une grande partie de ses activités de surveillance. C'est à juste titre qu'ils revendiquent une influence proportionnellement plus importante dans le processus décisionnel de l'institution, mais les pourcentages de voix favorisent de façon excessivement disproportionnée les créanciers : ceux-ci détiennent 71 % du total des voix au Conseil d'administration du FMI. Cette extrême domination des créanciers nuit à la prise de décision, en particulier lorsqu'elles s'appliquent aux pays à faible revenu, dont les administrateurs ne sont pas en mesure d'exercer une véritable influence.

Le cas de l'Afrique subsaharienne illustre le problème. Près du quart des membres du FMI appartiennent à cette région, mais ensemble ils ne détiennent que 4,4 % des voix. Quarante-quatre de ces pays n'ont que deux sièges au Conseil. Ils regroupent la majorité des dossiers FRPC et DSRP et des bénéficiaires de l'initiative PPTE renforcée. Ils constituent en outre la totalité des cas d'arriérés persistants et presque tous les pays sortant d'un conflit qui reçoivent une aide d'urgence à ce titre.

On a beaucoup parlé du principe du consensus qui régit la prise de décision au Conseil d'administration. Pendant mon mandat, j'ai pu voir l'intérêt qu'il présentait et dans bien des cas les résultats étaient tangibles et probants. Mais en qualité de représentant d'un grand nombre de pays, petits pour la plupart, j'ai également vu quels pouvaient en être les pièges. En effet, dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne, lorsqu'il y a des divergences entre actionnaires, on ne peut raisonnablement s'attendre à voir se dégager un consensus permettant aux avis des pays membres africains de prévaloir. Dans ces cas-là, rechercher le consensus signifie se rallier à la perspective des créanciers et voir se dissoudre les objections qui avaient été soulevées.

Conséquences d'une représentation déséquilibrée

Une représentation déséquilibrée pose un problème pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle est source d'inefficacité. Un système dans lequel un groupe de pays donné sait que, quelle que soit la question à l'examen, il lui sera pratiquement impossible de faire prévaloir ses intérêts par-dessus ceux des autres pays membres est un système qui finit par marginaliser. Dans la pratique, comme les décisions sont toujours perçues comme étant, au mieux, le fruit d'un consensus centré sur les intérêts des pays membres créanciers, les pays en développement ont de plus en plus le sentiment qu'ils perdent la maîtrise des politiques adoptées par le Conseil d'administration. Cette situation peut être fort coûteuse pour l'institution et pour ses pays membres, et de fait elle l'a déjà été. Des faits probants montrent combien cette représentation disproportionnée nuit à l'efficacité du processus décisionnel à long terme. C'est ce qui est apparu le plus clairement en période de crise. Par exemple, durant la crise asiatique de 1997-98, de nombreux analystes, y compris plusieurs pays asiatiques eux-mêmes, ont reproché au FMI les déficiences de la conception de ses programmes, lesquels ne tenaient pas compte des particularités des pays membres. La qualité de la prise de décision et, partant, celle de la conception et du contenu des programmes auraient pu être nettement meilleures et les chances de réussite plus solides si les pays bénéficiaires avaient eu une plus grande influence. Des arguments et des critiques comparables ont été formulés non seulement au sujet de programmes de nombreux autres pays, mais aussi à l'égard des politiques du FMI en général.

Les conditions dont sont assortis les prêts — connues sous le nom de conditionnalité — nous offrent un autre exemple. La conditionnalité du FMI a été la cible de nombreuses critiques et elle a eu une incidence sur tous les pays en développement menant un programme appuyé par le FMI. Alors que des preuves éloquentes et de plus en plus nombreuses montraient au fil des ans que la conditionnalité des programmes était devenue excessive et dans bien des cas inutile et pernicieuse, les décisions du Conseil ont continué pendant plusieurs années à la favoriser, en dépit des objections constantes et bien argumentées des pays débiteurs. Les pays en développement soutiennent que, comme ils manquent de voix pour affirmer leurs positions, la politique du FMI en matière de conditionnalité a été en substance un échec et a nui pour rien à l'image de marque de l'institution et contribué à la dérive de nombreux programmes. Heureusement, la conditionnalité a fini par être modifiée en profondeur à l'issue d'un vaste processus de consultation, mais seulement après des années de dysfonctionnement. Cette conditionnalité inadaptée n'a pas été sans coûts. Dans bien des cas, elle a entraîné une austérité excessive au détriment de la croissance et retardé le travail de réduction de la pauvreté. Ce faisant, elle s'est aliénée même les décideurs les plus déterminés.

Des problèmes comparables se sont posés dans le cas de la FRPC et de l'initiative PPTE, où le poids de vote écrasant des pays créanciers a neutralisé les objections des pays en développement. Le plus souvent, ces deux initiatives se sont heurtées précisément aux défis et aux difficultés que les pays en développement, en particulier ceux qui bénéficient de la FRPC, avaient prévus. Certains de ces problèmes ont pu être corrigés à l'occasion des importantes revues de la FRPC et des DSRP en 2002, une fois encore sur la base de faits probants, face aux objections valides et de plus en plus nombreuses à plusieurs aspects du processus, lesquelles avaient déjà été soulevées trois ans plus tôt.

Que faut-il changer?

En quoi le FMI devrait-il changer sa démarche à l'égard des pays à faible revenu? Plusieurs décisions contribueraient à accroître les chances de réussite.

Premièrement, **en ce qui concerne la FRPC, le souci primordial de la maîtrise de la demande et de la stabilisation macro-économique à trop court terme devrait céder le pas à des programmes plus équilibrés intégrant des stratégies de croissance.** Pour cela, il faudra doter la FRPC de beaucoup plus de ressources, réduire les conditions quantitatives et structurelles en nombre et en intensité, et améliorer la conception des programmes en s'écartant résolument du modèle de programmation financière pour suivre une ligne d'action plus largement orientée vers la croissance, de manière à ce que certaines responsabilités puissent être confiées à la Banque mondiale. Heureusement, il existe en interne un considérable corpus d'études sur la mise en œuvre d'une démarche conciliant la programmation financière et celle de la croissance, encore que leur logique sous-jacente n'ait pas encore été pleinement acceptée au sein du FMI. Le fait que les éléments croissance et réduction de la pauvreté de la FRPC sont de plus en plus défaillants en Afrique subsaharienne devrait pousser le FMI à revenir rapidement à ces études pour trouver les moyens de réorienter la FRPC ou, sinon, de mettre en place un nouveau mécanisme en faveur des pays à faible revenu. Après avoir assisté à l'important redéploiement des ressources humaines

que la FRPC et les DSRP ont nécessité dans ces pays entre 1999 et 2003, je pense qu'une réorientation graduelle de la FRPC sur une période de trois à cinq ans serait sans doute préférable à une adaptation soudaine à un dispositif de financement tout à fait nouveau en faveur des pays à faible revenu.

Deuxièmement, **les définitions adoptées pour la soutenabilité de la dette, même dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, doivent être revues.** Établies en 1999, elles péchaient par excès d'optimisme. Elles se seraient probablement avérées satisfaisantes face à des taux de change stables et une croissance soutenue des échanges et des flux financiers internationaux, mais elles n'ont certes pas permis aux pays à faible revenu de disposer du degré de viabilité nécessaire pour parer à des chocs exogènes intenses, répétitifs et extrêmement déstabilisateurs. Cela met en évidence, dans la pratique, la nécessité d'une nouvelle initiative visant à accroître davantage les ressources à l'appui de l'allègement de la dette.

Troisièmement, **les modalités de représentation doivent être réaménagées de manière à donner plus de poids aux pays débiteurs dans la prise de décision.** Le pourcentage de voix dont les pays créanciers disposent actuellement en plus de celui qui est nécessaire pour leur assurer la majorité simple va à l'encontre des principes de consensus et de collaboration qui sont au cœur du fonctionnement du FMI. Il affaiblit l'institution, nuit à son efficacité opérationnelle, érode sa légitimité, sape l'internalisation des politiques et des programmes par l'ensemble des pays membres, n'offre à ces derniers aucun avantage tangible et a suscité un ressentiment compréhensible chez les pays membres débiteurs. Plusieurs options conduiraient à un meilleur équilibre. Elles s'appuient toutes sur le consensus politique des pays membres et quelques-unes permettraient de préserver certains des éléments auxquels les pays créanciers attachent une grande importance, notamment le principe d'une majorité perpétuelle en leur faveur, le droit de veto des États-Unis et de l'Europe et le classement relatif des créanciers.

Quatrièmement, **il faut accroître sensiblement les ressources financières mondiales destinées à la mise en valeur du capital humain, au renforcement des capacités et à l'assistance technique.** L'un des enseignements les plus éloquentes de l'expérience des DSRP et de la FRPC est l'absence de ressources humaines à l'appui des réformes. Le FMI doit redoubler d'efforts, en concertation avec d'autres organisations internationales, pour établir une instance internationale neutre et efficace qui soit chargée de ce pilier vital du développement durable.

* * *

À la fin du voyage, la Reine rouge demanda à Alice ce qu'elle avait appris. «Je ne sais pas très bien», répondit-elle. «J'ai cependant remarqué que plus je courais vite, plus vite je restais sur place». Les initiatives FRPC, DSRP et PPTE ont été utiles à certains pays, mais la plupart font du surplace; pire encore, plusieurs, surtout en Afrique subsaharienne, font marche arrière. Le FMI a 60 ans, et le moment est venu pour lui de prendre une nouvelle voie dans les pays à faible revenu. Il est temps que la Reine rouge prenne la main d'Alice et qu'on se mette à apprendre. ■

Cyrus Rustomjee, ancien Administrateur du FMI qui représentait environ la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, est aujourd'hui Directeur général du Centre de formation économique pour l'Afrique, dont le siège est à Durban, en Afrique du Sud.