



Chambre des communes  
Canada

# **Institutions financières internationales**

**Dix-neuvième rapport du Comité permanent des finances de  
la Chambre des communes**

**Premier rapport du Sous-comité sur les  
institutions financières internationales**

**Juin 1993**





COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Fascicule n° 47

Le mardi 8 juin 1993

Président: Michel Dantin

HOUSE OF COMMONS

Issue no. 68

Tuesday, June 8, 1993

Chairman: Murray Duffin

Président: Michel Dantin

Minister of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

**Finances**

**Finance**

CONCERNANT

Confinement

## **Institutions financières internationales**

Le dix-neuvième rapport

RELATIF À

Proposals to Strengthen Order 1973, concerning

the 19th Report to the House

### **Dix-neuvième rapport du Comité permanent des finances de la Chambre des communes**

#### **Premier rapport du Sous-comité sur les institutions financières internationales**

Troisième session de la Chambre des communes  
1991-1993

Third Session of the House of Commons  
Parliament

1993

Juin 1993



COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Fascicule n° 68

Le mardi 8 juin 1993

Président: Murray Dorin

HOUSE OF COMMONS

Issue no. 68

Tuesday, June 8, 1993

Chairman: Murray Dorin

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent  
des*

## Finances

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing  
Committee on*

## Finance

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement,  
considération d'un projet de rapport

Y COMPRIS:

Le dix-neuvième rapport à la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft  
report

INCLUDING:

The Nineteenth Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1993

Third Session of the Thirty-fourth Parliament  
1991-93



COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

*Président:* Murray Dorin

*Vice-présidents:* Clément Couture  
Diane Marleau

Membres

Herb Gray  
Lorne Nystrom  
René Soetens  
Greg Thompson  
Brian White—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Susan Baldwin

SOUS-COMITÉ SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES  
INTERNATIONALES DU COMITÉ PERMANENT DES  
FINANCES

*Président:* Steven Langdon

Membres

Clément Couture  
Murray Dorin  
Diane Marleau  
Greg Thompson-(5)

(Quorum 3)

*La greffière du Sous-comité*

Susan Baldwin

*Attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement*

Anthony Chapman.

*Consultante*

Marcia M. Burdette.

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

*Chairman:* Murray Dorin

*Vice-Chairmen:* Clément Couture  
Diane Marleau

Members

Herb Gray  
Lorne Nystrom  
René Soetens  
Greg Thompson  
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

*Clerk of the Committee*

SUB-COMMITTEE ON INTERNATIONAL FINANCIAL  
INSTITUTIONS OF THE STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE

*Chairperson:* Steven Langdon

Members

Clément Couture  
Murray Dorin  
Diane Marleau  
Greg Thompson-(5)

(Quorum 3)

Susan Baldwin

*Clerk of the Sub-Committee*

*Researcher from the Library of Parliament*

Anthony Chapman.

*Consultant*

Marcia M. Burdette.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

# Le Comité permanent des finances MATIÈRES

a l'honneur de vous présenter son

LISTE DES ACRONYMES	ix
---------------------	----

## DIX-NEUVIÈME RAPPORT

LISTE DES RECOMMANDATIONS	x
---------------------------	---

Conformément au mandat qui lui a été confié en vertu de l'article 108(2) du Règlement, le Comité de la Chambre des communes a examiné certaines institutions financières internationales.

A. Objet et portée du présent examen	1
B. Structure du rapport	2

### PARTIE II -- HISTORIQUE DES IFI

A. Qui sont les IFI et que font-elles?	3
1. Le FMI	5
a. Mandat et buts du FMI	5
b. L'administration et la structure du FMI	7
c. L'évolution du FMI	8
2. Le Groupe de la Banque mondiale	12
a. Mandat et buts du Groupe de la Banque mondiale	12
b. L'administration et la structure de la Banque mondiale	14
c. Évolution de la Banque mondiale	15
3. Liens du Canada avec les IFI	16
a. Organisations canadiennes liées aux IFI	17
b. Motifs de la participation du Canada aux IFI	17
c. Contribution du Canada aux IFI	18
4. L'aventure de nouvelles exigences	19

### PARTIE III -- LA PERTINENCE DU PRÉSENT EXAMEN

A. Contraintes budgétaires	21
B. Le Rapport Wapenhans	23
C. Intérêt parallèle dans les capitaux d'Europe et des États-Unis	23
D. Srdar Sarovar	24
E. Le modèle de développement des IFI	24
F. Transparence et obligation de rendre compte	25
G. Le financement de l'Europe de l'Est et des républiques de l'ancien URSS	26





# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>LISTE DES ACRONYMES</b> .....	ix
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	xi
<b>PARTIE I — INTRODUCTION</b> .....	1
A. Objet et portée du présent examen .....	1
B. Structure du rapport .....	2
<b>PARTIE II — HISTORIQUE DES IFI</b> .....	5
A. Qui sont les IFI et que font-elles? .....	5
1. Le FMI .....	5
a. Mandat et buts du FMI .....	5
b. L'administration et la structure du FMI .....	7
c. L'évolution du FMI .....	8
2. Le Groupe de la Banque mondiale .....	12
a. Mandat et buts du Groupe de la Banque mondiale .....	12
b. L'administration et la structure de la Banque mondiale .....	14
c. Évolution de la Banque mondiale .....	15
3. Liens du Canada avec les IFI .....	16
a. Organismes canadiens liés aux IFI .....	17
b. Motifs de la participation du Canada aux IFI .....	17
c. Contribution du Canada aux IFI .....	18
4. L'avenir : de nouvelles exigences .....	19
<b>PARTIE III — LA PERTINENCE DU PRÉSENT EXAMEN</b> .....	21
A. Contraintes budgétaires .....	21
B. Le Rapport Wapenhans .....	22
C. Intérêt parallèle dans les capitales d'Europe et des États-Unis .....	23
D. Sardar Sarovar .....	24
E. Le modèle de développement des IFI .....	24
F. Transparence et obligation de rendre compte .....	25
G. Le financement de l'Europe de l'Est et des républiques de l'ancienne URSS .....	26

<b>PARTIE IV — QUESTIONS D'ACTUALITÉ ET RECOMMANDATIONS</b> .....	29
A. Buts et mandat des IFI .....	29
B. La conditionnalité .....	31
1. L'imposition de la conditionnalité .....	32
2. Lutte contre la pauvreté .....	34
3. Dépenses militaires .....	38
4. L'environnement .....	41
a. Le programme environnemental de la Banque mondiale .....	41
b. Sardar Sarovar .....	42
c. Le programme environnemental du FMI .....	44
d. Sommaire et recommandations .....	45
5. Démocratie et droits de la personne .....	45
C. Préoccupations en matière de finances et de ressources .....	47
1. L'endettement des PMA : quelle est la gravité de la situation? .....	47
a. Quelle est l'importance du rôle des IFI? .....	47
2. La question générale des liquidités .....	49
D. Gestion et prise de décision .....	50
1. Le Rapport Wapenhans .....	50
E. Transparence et obligation de rendre compte .....	51
1. Transparence et ouverture .....	51
2. Obligation de rendre compte au Parlement .....	53
3. Responsabilité des administrateurs canadiens envers les différentes parties qu'ils représentent .....	55
F. Le financement de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique .....	56
 <b>ANNEXE A — LISTE DE TÉMOINS</b> .....	 59



## LISTE DES ACRONYMES

---

ACDI	—	Agence canadienne de développement international
AGE	—	Accord général d'emprunt
AGMI	—	Agence de garantie multilatérale des investissements
APD	—	Aide publique au développement
BERD	—	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	—	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BRD	—	Banque régionale de développement
CEI	—	Communauté des États indépendants
CIRDI	—	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CIREPD	—	Comité interministériel sur les relations avec les pays en voie de développement
CUSO	—	Service universitaire canadien outre-mer
DCPE	—	Document-cadre de politique économique
DE	—	Directeur exécutif
DG	—	Directeur général (du FMI)
DTS	—	Droit de tirage spécial
FAS	—	Facilité d'ajustement structurel
FASR	—	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FEM	—	Fonds pour l'environnement mondial
FFCI	—	Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus
FMI	—	Fonds monétaire international
FOMC	—	Federal Open Market Committee (of the U.S. Federal Reserve)
G-7	—	Groupe des sept pays les plus industrialisés
GATT	—	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDA	—	Association internationale de développement



IDA-10	—	Dixième reconstitution des ressources de l'IDA	92
IFI	—	Institution financière internationale	39
MEC	—	Mécanisme élargi de crédit	32
MFS	—	Mécanisme de financement supplémentaire	34
MITI	—	Ministère du Commerce international et de l'Industrie (du Japon)	82
OCDE	—	Organisation de coopération et de développement économique	14
OMS	—	Organisation mondiale de la santé	44
OCI	-	Organisation commerciale internationale	54
ONG	—	Organisme non gouvernemental	74
ONU	—	Organisation des Nations Unies	74
PAM	—	Programme alimentaire mondial	48
PAS	—	Programme d'ajustement structurel	50
PATEM	—	Programme d'aide technique dans le domaine de l'environnement en Méditerranée	55
PMA	—	Pays les moins avancés	65
PNAE	—	Plan national d'action environnementale	55
PNUD	—	Programme des Nations Unies pour le développement	65
PRS	—	Prêt au redressement sectoriel	70
SAMA	—	Agence monétaire de l'Arabie saoudite	65
SFI	—	Société financière internationale	74
SR	—	Stock régulateur	74
UNICEF	—	Fonds des Nations Unies pour l'enfance	74
VG	—	Vérificateur général (du Canada)	74

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

## Recommandation 1

Le gouvernement canadien devrait suggérer à ses partenaires du G-7 de nommer une commission indépendante afin d'étudier les questions auxquelles font face les IFI. Nous croyons que le moment est bien choisi pour qu'un comité international, semblable à la Commission Pearson établie par la Banque mondiale en 1968, examine les moyens de relever les défis actuels auxquels les IFI font face au chapitre du développement et du financement. (Page 27)

## Recommandation 2

L'examen indépendant international suggéré dans la recommandation 1 devrait porter entre autres sur les mandats respectifs du FMI et de la Banque mondiale. Il est important, notamment, de savoir si le FMI devrait consacrer une plus grande partie de ses ressources et de ses connaissances spécialisées à la stabilisation à court terme et aux crédits d'ajustement, et laisser à la Banque mondiale le soin d'élaborer les politiques de développement. (Page 31)

## Recommandation 3

Le gouvernement devrait encourager le FMI à examiner s'il y a lieu de créer un nouveau mécanisme qui permettrait d'offrir des devises étrangères rapidement aux pays qui sont aux prises avec un déséquilibre inattendu et provisoire de la balance des paiements ou qui sont en train de négocier un programme d'ajustement structurel avec le FMI. (Page 33)

## Recommandation 4

Le gouvernement devrait appuyer la réalisation de travaux de recherches supplémentaires par la Banque mondiale et le FMI sur les effets des programmes d'ajustement sur les pauvres. Le sous-comité est d'avis qu'on pourrait commencer par mettre en place dans les pays membres, là où cela est nécessaire, des mécanismes d'acquisition de données économiques de bonne qualité, notamment au sujet de la répartition du revenu. (Page 38)

## Recommandation 5

On devrait inciter le FMI à collaborer avec la Banque mondiale, l'UNICEF et les autres organisations d'aide internationale pour canaliser l'aide vers les pays les plus touchés par les programmes d'ajustement du Fonds. (Page 38)

## Recommandation 6

Le gouvernement devrait demander aux administrateurs canadiens du FMI et de la Banque mondiale de vérifier si les niveaux satisfaisants de dépenses en matière de développement, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hygiène, etc., sont compromis par l'importance ou la hausse des dépenses non liées au développement, notamment des dépenses militaires. (Page 41)



### Recommandation 7

Le gouvernement devrait suivre les progrès accomplis par le FMI et la Banque mondiale dans la mise en oeuvre de leurs programmes environnementaux respectifs. (Page 45)

### Recommandation 8

Le gouvernement canadien devrait examiner attentivement le rôle de la Banque mondiale dans le projet Sardar Sarovar afin de s'assurer que les critères de participation future de la Banque soient rigoureusement respectés. (Page 45)

### Recommandation 9

Le gouvernement canadien devrait encourager les IFI à tenir davantage compte, dans leurs politiques de crédit, du respect des droits de la personne en évaluant les répercussions économiques à long terme de leurs prêts. (Page 47)

### Recommandation 10

Le gouvernement canadien devrait fortement inciter le FMI et la Banque mondiale à continuer de rechercher une stratégie plus efficace pour réduire la dette des pays les moins développés. Cette stratégie pourrait consister en partie à maintenir et à consolider la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), mécanisme ayant réussi à réduire le fardeau des paiements des pays les plus pauvres. (Page 49)

### Recommandation 11

Le gouvernement canadien devrait protéger le financement accordé à l'AID. (Page 50)

### Recommandation 12

Le gouvernement canadien devrait suggérer à la Banque mondiale d'étudier la possibilité de se doter de son propre ombudsman. (Page 52)

### Recommandation 13

En vue d'une meilleure information et d'une plus grande transparence, le gouvernement canadien devrait encourager le FMI à rendre publics davantage de renseignements sur ses opérations. (Page 52)

### Recommandation 14

D'accord avec le vérificateur général qui suggérait dans son rapport d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte des IFI au Parlement, le sous-comité recommande au gouvernement d'examiner périodiquement la participation du Canada à ces institutions. (Page 55)

### Recommandation 15

Le vérificateur général ayant souligné dans son rapport l'envergure des engagements financiers du Canada envers les IFI, il serait bon et prudent que le Parlement porte une attention continue à ces institutions. (Page 55)



**Le gouvernement devrait évaluer la qualité de la représentation des autres pays relevant des administrateurs canadiens au FMI et à la Banque mondiale. (Page 55)**

**A. OBJET ET PORTÉE DU PRÉSENT EXAMEN**

1. Au début de 1992, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a formé un sous-comité pour étudier la gestion et les politiques des institutions financières internationales (IFI), notamment le FMI et le Groupe de la Banque mondiale. Durant le reste de 1992 et au début de 1993, le sous-comité des institutions financières internationales (appelé ci-après le sous-comité) a étudié ces institutions et les rapports que le Canada entretient avec elles.

2. Cette initiative parlementaire s'inscrit dans le cadre d'une série d'examen portant sur les relations extérieures du Canada dans le domaine des finances et de l'aide. En juin 1990, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur avait déposé un rapport dans lequel il critiquait vivement le comportement du Canada à l'égard de l'endettement du tiers monde. En juin 1992, le ministre des Affaires extérieures et du Commerce extérieur répondit à nos préoccupations en tenant un colloque sur les crédits du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde.

3. Plusieurs participants à ce colloque sont revenus sur ces questions lors d'une table ronde organisée par le sous-comité, en juin 1992, où des représentants de la Banque du Canada, de banques commerciales et d'organisations non gouvernementales (ONG), des universitaires et d'autres personnes impliquées par les IFI ont échangé des idées. Le document de travail élaboré à l'intention du sous-comité en juillet 1992<sup>1</sup> pour faire ressortir les principales questions et pour servir de point de départ à une étude plus approfondie.

4. À l'automne de 1992, le sous-comité a tenu des auditions publiques consacrées à la Banque mondiale et à l'environnement. Les auditions ont entendu les témoignages de diverses personnes au sujet d'un projet controversé en Inde (le barrage Saran Sarovar dans la vallée de l'Aravalli) et d'une personne ayant participé aux travaux de la commission indépendante mise sur pied par la Banque mondiale pour examiner les problèmes suscités par le projet.

5. Ensuite, le sous-comité a entendu les administrateurs canadiens à la Banque mondiale et au FMI puis les représentants de la Banque du Canada et de l'Institut Nord-Sud. L'année 1992 s'est terminée sur le témoignage de représentants du Bureau du vérificateur général qui ont résumé les résultats de leur examen particulier des relations du Canada avec les IFI.

6. À la fin de janvier 1993, le sous-comité s'est déplacé à Washington (D.C.) pour entendre des représentants du Groupe de la Banque mondiale, du FMI, de l'ambassade du Canada, des sous-comités pertinents du Congrès et du Sénat et d'institutions de recherche (*Overseas Development Council* et *U.S. Agency for International Development*). Des séances privées ont aussi été organisées avec les administrateurs canadiens au FMI et à la Banque mondiale pour faire suite à leur comparaison antérieure devant le Comité.

<sup>1</sup> Morda et Bennett et Andrew Chapman, « Document de travail sur les institutions financières internationales », Comité Bibliothèque du Parlement, 29 juillet 1992.





### A. OBJET ET PORTÉE DU PRÉSENT EXAMEN

1. Au début de 1992, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a formé un Sous-comité pour étudier la gestion et les politiques des institutions financières internationales (IFI), notamment le FMI et le Groupe de la Banque mondiale. Durant le reste de 1992 et au début de 1993, le Sous-comité des institutions financières internationales (appelé ci-après le Sous-comité) a étudié ces institutions et les rapports que le Canada entretient avec elles.

2. Cette initiative parlementaire s'inscrit dans le cadre d'une série d'examens portant sur les relations extérieures du Canada dans le domaine des finances et de l'aide. En juin 1990, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur avait déposé un rapport dans lequel il critiquait vivement le comportement du Canada à l'égard de l'endettement du tiers monde. En juin 1992, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur répondit à ces préoccupations en tenant un colloque sur les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde.

3. Plusieurs participants à ce colloque sont revenus sur ces questions lors d'une table ronde organisée par le Sous-comité, en juin 1992, où des représentants de la Banque du Canada, de banques commerciales et d'organisations non gouvernementales (ONG), des universitaires et d'autres personnes intéressées par les IFI ont échangé des idées. Un document de travail a alors été rédigé à l'intention du Sous-comité en juillet 1992<sup>1</sup> pour faire ressortir les principales questions et pour servir de point de départ à une étude plus approfondie.

4. À l'automne de 1992, le Sous-comité a tenu des audiences prolongées consacrées à la Banque mondiale et à l'environnement. Les membres ont entendu les témoignages de diverses personnes au sujet d'un projet controversé en Inde (le barrage Sardar Sarovar dans la vallée de Narmada) et d'une personne ayant participé aux travaux de la commission indépendante mise sur pied par la Banque mondiale pour examiner les problèmes suscités par le projet.

5. Ensuite, le Sous-comité a entendu les administrateurs canadiens à la Banque mondiale et au FMI puis les représentants de la Banque du Canada et de l'Institut Nord-Sud. L'année 1992 s'est terminée sur le témoignage de représentants du Bureau du vérificateur général qui ont résumé les résultats de leur examen particulier des relations du Canada avec les IFI.

6. À la fin de janvier 1993, le Sous-comité s'est déplacé à Washington (D.C.) pour entendre des représentants du Groupe de la Banque mondiale, du FMI, de l'ambassade du Canada, des sous-comités pertinents du Congrès et du Sénat et d'institutions de recherche (l'*Overseas Development Council* et l'*Alexis de Tocqueville Institution*). Des séances privées ont aussi été organisées avec les administrateurs canadiens au FMI et à la Banque mondiale pour faire suite à leur comparution antérieure devant le Comité.

---

<sup>1</sup> Marcia M. Burdette et Anthony Chapman, «Document de travail sur les institutions financières internationales», Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 29 juillet 1992.



7. En février 1993, le Sous-comité s'est joint au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, à son Sous-comité du développement et des droits de la personne, ainsi qu'au Comité permanent de l'environnement pour entendre l'éminent porte-parole du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le D<sup>r</sup> Mahbub ul Haq.

8. D'autres séances ont été consacrées, en février 1993, au rôle et au mandat des IFI, avec la collaboration de deux anciens administrateurs canadiens à la Banque mondiale et au FMI ainsi que de professeurs d'universités canadiennes et américaines. Des représentants du secteur bancaire commercial et du ministère des Finances ont parlé de la question de l'endettement multilatéral et des conditions liées aux activités de prêt. Un représentant du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a parlé de la possibilité d'élargir l'interprétation qui est faite du mandat de la Banque mondiale de manière à pouvoir s'attaquer aux violations des droits de la personne. Une dernière séance a été organisée pour réfléchir sur la possibilité de réformer les institutions de Bretton Woods.

9. En tout, le Sous-comité a entendu 37 témoins qui ont enrichi les discussions grâce à leur vaste expérience au sein des organismes et des ministères du gouvernement, des banques privées, des universités, des établissements de recherche, des organismes non gouvernementaux, du FMI et de la Banque mondiale.

## **B. STRUCTURE DU RAPPORT**

10. Dans la partie II du présent rapport, nous présentons certaines données de référence au sujet du FMI et du Groupe de la Banque mondiale, notamment sur leurs antécédents, leurs mandats et leurs buts, leur administration et leur structure, ainsi que leur évolution. On y examine les liens du Canada avec les IFI et on signale «l'approche trilatérale» adoptée dans les décisions ministérielles concernant ces institutions. On y résume les raisons de la participation du Canada et la contribution de notre pays aux IFI.

11. Dans la partie III, nous décrivons les raisons pour lesquelles le Sous-comité a décidé d'entreprendre une telle étude au moment présent. Ces raisons tiennent compte des événements qui se déroulent au niveau national et international. Au plan national, les contraintes budgétaires se font sentir dans l'ensemble du budget d'aide du Canada. Parallèlement, dans son rapport de 1992, le vérificateur général s'est inquiété du passif éventuel du Canada à la Banque mondiale et a suggéré des façons de rendre le FMI et la Banque mondiale responsables devant le Parlement. Au niveau international, le Rapport Wapenhans a soulevé des préoccupations au sujet du taux de réussite décroissant des projets de la Banque mondiale. Le premier examen indépendant de la Banque mondiale jamais entrepris a fait ressortir de sérieux problèmes au sujet de la façon dont le projet de barrage de Sardar Sarovar en Inde a été mis en oeuvre. Un intérêt renouvelé, en Europe et aux États-Unis, a aussi attiré davantage l'attention sur les IFI. Enfin, certains pays en développement et le Japon ont exprimé des doutes quant au modèle de développement employé par les IFI.

12. La partie IV, qui renferme l'essentiel du rapport, porte sur un examen des principales questions entourant les IFI, à commencer par la question de la conditionnalité. Les conditions liées aux crédits d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale ont fait l'objet de beaucoup de critiques parce qu'elles portaient préjudice aux pauvres. En vertu de la soi-disant «conditionnalité positive», certains recommandent maintenant que le principe soit étendu à la lutte contre la pauvreté, au niveau des dépenses militaires, aux abus des droits de la personne et à l'environnement. La section sur l'environnement met l'accent sur les données recueillies par le Sous-comité au sujet du projet Sardar Sarovar en Inde.

13. La deuxième grande question abordée dans la partie IV a trait aux contraintes financières et au niveau des ressources. Cette analyse porte sur la situation encore sérieuse de l'endettement des PMA et remet en question le rôle joué par les IFI dans le règlement de ce problème. On y discute de la nécessité de recourir à nouveau à une hausse des quotes-parts au FMI et de procéder à une reconstitution des réserves de l'IDA.



14. La troisième section traite de la gestion et de la prise de décisions au sein des IFI, et élabore sur certaines données recueillies par le comité au sujet du Rapport Wapenhans sur le portefeuille de prêts de la Banque mondiale.

## HISTORIQUE DES IFI

15. Quatrièmement, le document aborde trois aspects de la responsabilité des IFI envers : 1) les pays membres en général; 2) le Parlement canadien; et 3) celle des administrateurs canadiens envers les autres pays du Commonwealth des Caraïbes et à l'Irlande, qu'ils représentent.

16. Cinquièmement, le rapport met en relief les demandes qui s'exercent sur les ressources financières et humaines des IFI en raison des réformes qui ont cours en Europe de l'Est et dans les républiques de l'ancienne Union soviétique.

17. Ces deux institutions, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, sont aujourd'hui les deux IFI les plus de vue. En 1944, les États-Unis, le Grande-Bretagne et leurs alliés se sont réunis à Bretton Woods, un village du New Hampshire, pour jeter les bases d'un nouvel ordre économique. À ce moment-là, des plans étaient déjà à l'étude pour créer les Nations Unies.

18. La Conférence de Bretton Woods avait pour objectif de favoriser le commerce international au moyen d'un système de taux de change stables et de reconstruire les économies européennes ravagées. On espérait qu'un nouveau régime de taux de change fixes, surveillé par le FMI, empêcherait une course à la dépréciation, comme celle qui s'était produite dans les années 30 et qui, associée aux obstacles au commerce international de cette période, a été l'un des facteurs à l'origine de la guerre mondiale.

19. La Conférence de Bretton Woods a également prévu l'établissement d'une institution internationale, une Organisation commerciale internationale qui devait créer et maintenir un système commercial stable. L'organisme en question n'a jamais vu le jour, parce que le Congrès des États-Unis a refusé de ratifier la Charte de La Haye de 1947, qui portait création de cette institution. Un accord provisoire, appelé Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), a été conclu en grande partie les mêmes principes un peu plus tard, mais il est obsolète les dispositions institutionnelles de l'Organisation commerciale internationale.

20. Selon M. David Dodge, sous-ministre délégué aux Finances, le FMI est le banque des banques centrales du monde. Le FMI, en tant qu'élément clé du système financier international, a les deux fonctions les plus importantes : premièrement, conseiller les membres au sujet de leurs politiques

### 1. - Le FMI

#### a. Mandat et buts du FMI

20. Selon M. David Dodge, sous-ministre délégué aux Finances, le FMI est le banque des banques centrales du monde. Le FMI, en tant qu'élément clé du système financier international, a les deux fonctions les plus importantes : premièrement, conseiller les membres au sujet de leurs politiques

1. «The World Bank and the World: A Survey of the IMF and the World Bank», The Economist, 12 octobre 1991.

2. Le FMI agit en faveur des banques centrales et des institutions qui s'occupent de la politique monétaire et du système financier international pour le développement global (IMDA).





## PARTIE II

# HISTORIQUE DES IFI

---

### A. QUI SONT LES IFI ET QUE FONT-ELLES?

Dans la 19<sup>th</sup> Street, à Washington, se trouvent l'une en face de l'autre deux des institutions les plus puissantes du monde. En tant que prêteurs, elles contrôlent directement des milliards de dollars chaque année et, indirectement, des dizaines de milliards de dollars. Elles jugent les gouvernements, utilisant leur poids financier pour influencer sur la politique économique d'un grand nombre de pays en développement. Le sort de centaines de millions de personnes dépend des décisions qu'elles prennent. Le monde qu'elles étaient censées servir n'existe plus, mais elles n'ont rien perdu de leur influence<sup>2</sup>.

17. Ces deux institutions, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, sont aujourd'hui les deux IFI les plus en vue<sup>3</sup>. En 1944, les États-Unis, la Grande-Bretagne et leurs alliés se sont réunis à Bretton Woods, un village du New Hampshire, pour jeter les bases d'un nouvel ordre économique. À ce moment-là, des plans étaient déjà à l'étude pour créer les Nations Unies.

18. La Conférence de Bretton Woods avait pour objectif de favoriser le commerce international au moyen d'un système de taux de change stables et de reconstruire les économies européennes fort éprouvées. On espérait qu'un nouveau régime de taux de change fixes, surveillé par le FMI, empêcherait une course à la dépréciation, comme celle qui s'était produite dans les années 30 et qui, associée aux obstacles au commerce international de cette période, a été taxée à juste titre de politique «égoïste». La tâche de financer la reconstruction de l'Europe et du Japon devait être confiée à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. La Banque devrait également être chargée du développement des anciennes possessions coloniales des grandes puissances.

19. La Conférence de Bretton Woods a également porté sur l'établissement d'une troisième institution, une Organisation commerciale internationale qui devait créer et maintenir un système commercial ouvert. L'organisme en question n'a jamais vu le jour, parce que le Congrès des États-Unis a refusé de ratifier la Charte de La Havane de 1947, qui portait création de cette institution. Un accord provisoire, appelé Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), a exercé en grande partie les mêmes fonctions un peu plus tard, mais il lui manquait les dispositions institutionnelles de l'Organisation commerciale internationale.

#### 1. Le FMI

##### a. Mandat et buts du FMI

20. Selon M. David Dodge, sous-ministre délégué aux Finances, le FMI est le banquier des banques centrales du monde. Le FMI, en tant qu'élément clé du système financier international, a traditionnellement assumé deux fonctions importantes : premièrement, conseiller les membres au sujet de leurs politiques

---

<sup>2</sup> Clive Crook, «Sisters in the Wood: A Survey of the IMF and the World Bank», *The Economist*, 12 octobre 1991.

<sup>3</sup> Le terme IFI englobe aussi les banques régionales de développement et les institutions qui s'occupent de financement telles que le Fonds international pour le développement agricole (FIDA).



économiques et, deuxièmement, fournir de l'aide financière conditionnelle aux membres qui éprouvent des problèmes de balance des paiements afin de leur permettre de rétablir leur stabilité externe<sup>4</sup>. Le FMI obtient ses fonds par le biais de quotes-parts, c-à-d. de souscriptions, versées par tous les pays membres, partiellement dans leurs propres devises et partiellement en devises «fortes». Les droits de vote des membres sont établis en fonction de leurs quotes-parts, les décisions du Fonds reflétant le poids économique des plus importants États industrialisés, soit ceux du G-7. Tel qu'expliqué par l'administrateur canadien au FMI, le Fonds opère à la manière d'une caisse de crédit, ayant recours à des souscriptions pour prêter aux membres et exigeant le remboursement des prêts consentis afin de pouvoir réacheminer ces fonds vers d'autres membres<sup>5</sup>.

21. Pour compléter temporairement les quotes-parts apportées par les membres, le FMI emprunte également de sources officielles, principalement des trésors et des banques centrales des pays membres et de la Banque des règlements internationaux. En outre, conformément aux Accords généraux d'emprunt (AGE) conclus en 1962, le Fonds peut emprunter, au besoin, jusqu'à 17 milliards supplémentaires de droits de tirage spéciaux (DTS), auprès de 11 pays industrialisés, «pour prévenir ou pallier une détérioration du système monétaire international.» Un autre montant de 1,5 milliard de DTS peut être emprunté en vertu d'une entente conclue avec l'Agence monétaire de l'Arabie saoudite (SAMA), de concert avec les AGE<sup>6</sup>.

22. Le Fonds joue des rôles «passifs» et «actifs» dans les affaires monétaires internationales. Du côté passif, le rôle de surveillant joué par le Fonds, qui implique des examens périodiques des politiques économiques des pays, constitue un «sceau d'approbation» essentiel pouvant faciliter l'obtention de prêts bilatéraux et commerciaux. Si un pays fait l'objet d'un examen négatif de la part du FMI, il trouve plus difficile d'obtenir des fonds étrangers à un taux raisonnable. Ainsi, les examens faits par le FMI influent profondément sur les politiques de prêt des gouvernements occidentaux, des investisseurs privés et des banques.

23. Du côté actif, le Fonds monétaire international (FMI) est le plus important créancier des pays endettés, contrôlant directement des créances de 200 milliards \$ US<sup>7</sup>. Ainsi, le FMI est l'institution mondiale de premier plan en matière d'ajustement financier, offrant des prêts à court et à moyen terme pour financer les déficits extérieurs des pays.

24. Personne n'a d'objection à ce que le FMI soit une espèce de club auquel les membres versent des frais d'adhésion (leur quote-part) et s'engagent à respecter un code de conduite mutuellement avantageux. Ce qui est plus controversé, ce sont les conditions qui s'y rattachent, c'est-à-dire les conditions imposées dans le cadre des prêts. Lorsque le Fonds vient en aide aux membres qui ont du mal à respecter leurs obligations financières extérieures, c'est à la condition qu'ils procèdent à des réformes économiques propres à résoudre ces difficultés. Le plus grand secret entoure habituellement les lettres d'intention exposant les réformes et la rigueur de leur mise en application varie selon le niveau de financement requis. Le Fonds est dominé par les plus grands pays qui fournissent le plus gros de l'argent et déterminent les grandes lignes du programme, au premier chef les États-Unis, mais le personnel spécialisé exerce aussi une très grande influence sur les modalités des programmes.

<sup>4</sup> Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Procès-verbaux et témoignages*, 17 juin 1991, 3<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, 3:6-7.

<sup>5</sup> Entrevue avec M. Douglas Smee, administrateur canadien au FMI, 28 janvier 1993, Washington (D.C.).

<sup>6</sup> «Les banques centrales et d'autres organismes officiels contribuent à l'augmentation des ressources du FMI», FMI, Bulletin, Supplément sur le FMI, Washington (D.C.) : Fonds monétaire international, septembre 1992, p. 24

<sup>7</sup> *The Wall Street Journal*, «The Two IMFs», de la représentante Connie Mack, 6 juillet 1992.



25. Les Statuts du Fonds monétaire international énumèrent les buts de l'organisme :

- Promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux.
- Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les membres, objectifs premiers de la politique économique.
- Promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les membres des dispositions de change ordonnées et éviter les dépréciations concurrentielles des changes.
- Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial.
- Donner confiance aux membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.
- Raccourcir la durée et réduire l'ampleur du déséquilibre affectant la balance internationale des paiements des membres<sup>8</sup>.

**b. L'administration et la structure du FMI**

26. La structure qui régit le FMI comprend le Conseil des gouverneurs, le Conseil d'administration, le Comité intérimaire et le Comité de développement, le directeur général et le personnel.

27. Le *Conseil des gouverneurs* est l'instance décisionnelle la plus élevée du FMI. Chaque pays membre nomme un gouverneur, habituellement son ministre des Finances ou le premier dirigeant de sa banque centrale. Il nomme aussi des suppléants, qui ont le pouvoir de voter au nom du gouverneur si celui-ci est incapable d'assister à une réunion. Le Conseil des gouverneurs décide de l'admission ou de l'expulsion des membres, de l'attribution de droits de tirage spéciaux (DTS) et de la détermination des «quotes-parts», c'est-à-dire des contributions des pays membres, et de leurs droits de tirage. Les gouverneurs se réunissent habituellement à chaque automne lors de l'assemblée annuelle conjointe du FMI et de la Banque mondiale.

28. Le *Conseil d'administration* : Une bonne part des activités du Fonds est exercée par son conseil d'administration, composé d'administrateurs qui choisissent le directeur général. Étant donné que le Conseil des Gouverneurs ne se réunit qu'une fois l'an, les opérations quotidiennes du FMI sont déléguées à un conseil d'administration de 22 (maintenant 24) membres qui siègent en permanence à l'administration centrale du FMI, à Washington (D.C.)<sup>9</sup>. Parmi les 24 administrateurs, 5 sont nommés par leurs pays respectifs et les 19 autres sont élus par des groupes d'autres pays membres. Le Conseil d'administration s'occupe de questions

---

<sup>8</sup> Accords de Bretton Woods et accords connexes, annexe 1, chap. B-7, p. 6.

<sup>9</sup> La Russie et la Suisse ayant un siège depuis septembre 1992, le nombre de membres du Conseil d'administration a été porté à 24.



relatives à la politique, au fonctionnement et à l'administration du FMI, y compris la surveillance des politiques de change des pays membres; à l'octroi d'aide financière à ces pays; à des consultations avec les pays membres et à des études approfondies sur des questions importantes<sup>10</sup>.

29. Le Canada nomme un administrateur qui représente aussi onze autres pays, soit la plupart des pays anglophones des Caraïbes et l'Irlande. Selon le ministère des Finances, ce conseil d'administration «exerce une très forte influence. . . Les administrateurs du Fonds consultent les membres sur ces questions puisqu'en plus des ressources du Fonds, il est maintenant souvent nécessaire de trouver des sources de financement bilatérales pour aider certains de ces pays.» (1:11)

30. Le principal conseiller du Conseil d'administration du FMI en matière de politiques est le Comité intérimaire. Il s'agit d'un comité de niveau interministériel créé en 1974 pour discuter des grandes questions de politique et aviser le Conseil des gouverneurs<sup>11</sup>. Sa composition reflète celle du Conseil d'administration, chaque groupe de pays représenté au Conseil ayant droit de nommer un membre au Comité intérimaire. Chaque membre du Comité ayant droit de nommer jusqu'à sept associés, qui peuvent également participer aux réunions, la plupart des membres se trouvent donc à être représentés. Le Comité intérimaire se réunit habituellement deux fois l'an, en avril ou en mai et au moment des réunions annuelles de septembre ou d'octobre. Ses tâches sont les suivantes :

- surveiller la gestion et l'adaptation du système monétaire international,
- agir en cas de perturbations soudaines qui risqueraient de mettre en danger le système et
- examiner les propositions des Administrateurs visant à amender les Statuts du Fonds et à augmenter les quotes-parts<sup>12</sup>.

31. *Le directeur général* : Le directeur général (DG) du FMI est choisi par les administrateurs pour occuper le poste de président du Conseil d'administration, participer au Conseil des gouverneurs et siéger au Comité intérimaire et au Comité de développement. Jusqu'ici, le DG a toujours été un Européen et c'est M. Michel Camdessus qui occupe présentement le poste.

32. Le FMI est également un partenaire du Comité de développement<sup>13</sup>, qui est examiné plus loin à la section consacrée à la structure et à l'administration de la Banque mondiale.

### c. *L'évolution du FMI*

33. Tout au long des années 50 et 60, le système monétaire surveillé par le FMI était fondé sur un régime de taux de change fixe, appelé la norme «étalon-or», parce que la valeur de la monnaie de chaque pays était établie en fonction de la principale monnaie en réserve, le dollar américain, et que la Réserve fédérale des

<sup>10</sup> «Les gouverneurs du FMI délèguent nombre de leurs pouvoirs au Conseil d'administration», *FMI, Bulletin — Supplément sur le LFMI*, Washington (D.C.) : Fonds monétaire international septembre 1992, p. 4.

<sup>11</sup> Le Comité intérimaire a remplacé le Groupe des Vingt, établi en 1972, lors d'une tentative infructueuse de réformer le système monétaire. On l'avait appelé «intérimaire» parce qu'il devait être remplacé par un Conseil permanent qui n'a jamais vu le jour.

<sup>12</sup> Fonds monétaire international, *Rapport annuel de 1992*, p. 14, encadré 1.

<sup>13</sup> Le titre complet de ce comité est comité ministériel mixte des conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds pour le transfert de ressources réelles aux pays en développement.



États-Unis était prête à convertir ces dollars en or, au taux de 35 dollars américains l'once<sup>14</sup>. Un pays dont les transactions courantes étaient excédentaires accumulait donc des réserves de dollars qu'il pouvait échanger pour de l'or au taux fixé.

34. Dans ce système, le FMI avait pour rôle de permettre aux pays dont la balance des paiements était temporairement déséquilibrée d'avoir accès à des réserves de devises étrangères afin de maintenir la valeur de leur monnaie et éviter d'avoir recours à la dépréciation, au contrôle du change, aux restrictions commerciales ou à la déflation interne. Toutefois, en cas de «déséquilibre fondamental» de la balance des paiements d'un pays, le FMI pouvait approuver des changements à la valeur de sa monnaie. L'absence d'un mécanisme efficace de dévaluation du dollar était le point faible de ce système.

35. Néanmoins, le système a bien fonctionné jusqu'à ce que l'intensification de la guerre du Vietnam, à la fin des années 60, n'érode l'excédent courant des États-Unis et ne mette fin à ce qu'il était convenu d'appeler la «pénurie de dollars» internationale des années 50. Comme on s'attendait à une réévaluation du prix de l'or en dollars, il y eut spéculation sur le prix de l'or appartenant à des intérêts privés, ce qui entraîna la création d'un double marché de l'or en mars 1968. Officiellement, les banques centrales étaient censées continuer à convertir la monnaie en or au taux fixe de 35 dollars l'once, mais, sur le marché privé, le prix de l'or pouvait fluctuer en fonction de l'offre et de la demande. Le dernier lien or-dollar a été scindé en août 1971 lorsque les États-Unis ont annoncé que la Réserve fédérale ne convertirait plus automatiquement les dollars en or. En vertu de l'Accord de Washington conclu par dix pays industrialisés en décembre 1971, le prix officiel de l'or a été porté à 38 dollars américains l'once, et la valeur des monnaies a été rajustée en fonction du dollar américain.

36. Le dollar a continué à être l'objet de spéculations et il a donc fallu le dévaluer de nouveau de 10 p. 100 en février 1973. Ce changement n'ayant pas réussi à satisfaire les spéculateurs, on a laissé flotter les principales monnaies par rapport au dollar. Considérée comme temporaire à l'époque, cette mesure a pourtant marqué la fin du système de taux de change fixe établi à Bretton Woods. Depuis lors, on laisse fluctuer les principales monnaies, à l'exception des monnaies européennes dont la valeur est liée au sein du système monétaire européen.

37. Lors de l'effondrement du système de taux de change fixe de Bretton Woods, certains ont prétendu que le FMI avait fait son temps. En fait, les déséquilibres causés par les bouleversements économiques internationaux au cours des deux décennies suivantes auraient probablement nécessité la création d'une institution comme le FMI si celle-ci n'avait déjà existé. Dans les années 70, deux flambées des prix du pétrole ont occasionné d'énormes déficits courants au sein des pays importateurs de pétrole et ont conduit l'inflation à des niveaux jamais atteints en temps de paix. Les rajustements et les problèmes financiers ont été tout particulièrement durs pour certains pays en développement qui ont connu une détérioration importante des termes de leurs échanges commerciaux.

38. En 1974, à la suite du premier choc pétrolier, le FMI a créé un mécanisme spécial de prêts temporaires pour les pays dont la balance des paiements connaissait des difficultés. Conscient des problèmes structurels à moyen terme auxquels faisaient face un certain nombre d'emprunteurs, le Fonds a mis en place un nouveau mécanisme de financement pour les pays en développement — le mécanisme élargi de crédit du FMI — et, en 1975, il s'est montré plus souple pour ce qui est du montant qui pouvait être demandé en vertu du mécanisme existant de financement compensatoire. Le mécanisme de financement supplémentaire, qui visait à fournir une aide supplémentaire, est entré en vigueur en 1979. Cette même année, des prêts ont été consentis aux pays en développement les plus pauvres à des conditions privilégiées, par le truchement du Fonds de fiducie, lui-même financé par la vente d'une partie des réserves d'or du FMI.

---

<sup>14</sup> Le Canada a été le seul grand pays industrialisé à maintenir un taux de change flottant de 1950 à 1962. Il opta pour un taux stabilisé au début de 1962 jusqu'à juin 1970. Depuis lors, le Canada laisse flotter son taux de change.



39. Le Fonds, dont le rôle consistait à l'origine à défendre les taux de change (surtout ceux des pays industrialisés), est devenu une institution de crédit dont les principaux clients étaient les pays en développement. Ce rôle s'est encore renforcé dans les années 80 au fur et à mesure que les pays industrialisés ont commencé à appliquer des politiques de resserrement monétaire, afin de réduire le taux d'inflation qui avait dépassé les dix pour cent dans les années 70. Comme la rareté de l'argent faisait grimper les taux d'intérêt, certains pays en développement, qui avait beaucoup emprunté auprès d'institutions commerciales, ont été incapables d'assumer le service de leurs dettes. Dès 1982, l'ensemble de la dette des pays en développement dépassait 740 milliards de dollars américains et les établissements de prêts commerciaux hésitèrent à leur faire davantage crédit.

40. Le FMI a réagi à la crise de l'endettement de deux façons : par le rajustement et par le financement. Premièrement, le Fonds a financé des programmes de rajustement économique pour corriger le déséquilibre de la balance des paiements. Ces programmes consistaient généralement à contrôler la demande interne au moyen de politiques fiscales et monétaires prudentes et à corriger les contraintes imposées à l'offre au moyen d'une libéralisation des prix et des taux de change. Reconnaissant que les quotes-parts des pays en développement étaient petites par rapport aux problèmes que leur causait leur balance des paiements, le Fonds a adopté une nouvelle politique «d'accès élargi» afin d'augmenter le montant des fonds offerts en vertu d'accords de crédit de confirmation ou élargis. Pour les pays en développement à faible revenu, le Fonds a établi deux mécanismes, la Facilité d'ajustement structurel (1986) et la Facilité d'ajustement structurel renforcée (1987), qui fournissaient un financement privilégié pour faciliter la mise en oeuvre de programmes visant à régler les problèmes persistants de la balance des paiements.

41. Deuxièmement, le FMI a cherché d'autres sources de financement en faisant des ententes de financement avec des institutions de crédit bilatérales et commerciales. Les prêts à l'ajustement structurel du FMI, joints au «sceau d'approbation» du Fonds accordé au programme économique d'un pays, ont permis d'aller chercher auprès de ces institutions entre quatre et sept dollars pour chaque dollar prêté par le FMI. Ces dernières années, le FMI a été critiqué lorsqu'il y eut renversement du flux des ressources du Fonds, celles-ci cessant d'aller vers les pays en développement en raison du remboursement des prêts consentis au début et au milieu des années 80.

42. Tout au long des années 70 et 80, le FMI s'est mis à conseiller de plus en plus les pays membres au sujet de leurs politiques macro-économiques et de leurs pratiques en matière de taux de change. Ce rôle a été institutionnalisé dans le deuxième amendement de l'article 1, adopté en 1978<sup>15</sup> et, depuis 1985, le Fonds a coordonné les politiques monétaires des pays membres du G-7. Plus récemment, il a supervisé et contribué à l'effort de restructuration de l'ancienne économie soviétique.

43. Une façon de montrer l'évolution des activités du Fonds qui, de simple coopérative de crédit est devenu une institution de crédit et de développement, est d'examiner des «mécanismes» de financement. Le FMI prête des fonds par le biais d'une série de «tranches de crédit». La première, connue sous le nom de «tranche de réserve» n'est pas vraiment une tranche de crédit. Elle correspond plutôt à la différence entre la quote-part du pays au Fonds et les montants que détient le Fonds dans la devise de ce pays<sup>16</sup>. Cette «tranche de réserve» est non conditionnelle, ce qui signifie qu'elle peut être utilisée en tout temps, sans modification, et n'a pas à être remboursée au Fonds.

44. Les ressources générales du Fonds sont offertes par le biais de quatre tranches, correspondant chacune à 25 p. 100 de la quote-part d'un pays membre. Un achat fait dans la première tranche de crédit ne peut faire augmenter les avoirs du FMI, dans la monnaie du pays acheteur, de plus de 25 p. 100 de sa quote-part. Il y

<sup>15</sup> Nations Unies, Service de liaison non gouvernemental, *Trade and Finance in the Multilateral System*, New York, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 10-11.



a peu de conditions liées aux emprunts faits en vertu de la première tranche de crédit. Un pays qui fait des achats dans les tranches supérieures de crédit doit adopter «des politiques dont on peut s'attendre qu'elles lui permettront de surmonter ses difficultés de balance des paiements dans un délai raisonnable<sup>17</sup>.»

45. L'utilisation des tranches supérieures de crédit se fait en général au moyen d'un *accord de confirmation*, qui permet au pays membre de faire des achats jusqu'à concurrence d'un certain montant et sur une période de temps déterminée, pourvu qu'il observe les critères de réalisation et les autres conditions stipulées par l'accord. Ces accords portent généralement sur des périodes allant de douze à dix-huit mois, mais elles peuvent aller jusqu'à trois ans. Un *accord élargi*, qui permet au pays membre d'emprunter au-delà de sa quote-part, se fait également au moyen d'un accord de confirmation. La *Politique d'accès élargi* autorise les pays membres à avoir accès à des fonds d'un montant plus élevé que celui fourni en vertu des quatre tranches de crédit et du mécanisme élargi de crédit. Cette politique est financée au moyen des ressources générales du Fonds (quotes-parts) et par des emprunts contractés auprès des membres. «Les limites actuelles de l'accès au titre d'accords de confirmation et d'accords élargis, considérés séparément ou ensemble, équivalent à 90 et 110 p. 100 de la quote-part par an et à 270 et à 330 p. 100 pour trois ans, avec des plafonds cumulatifs d'utilisation des ressources générales de 400 et 440 p. 100 de la quote-part, compte tenu des rachats prévus<sup>18</sup>.

46. Les derniers États industriels à avoir utilisé des tranches de crédit sont l'Italie et le Royaume-Uni, qui avaient conclu des accords de confirmation approuvés par le conseil d'administration en 1977. Depuis, les pays en développement ont été les principaux utilisateurs des fonds du FMI. Leur vulnérabilité particulière sur le plan financier a exigé de nouveaux types de facilités telles que :

47. Le *stock régulateur* (SR), créé en 1969 pour aider les membres à financer un stock régulateur international de denrées de base; ce mécanisme n'a pas été utilisé au cours des six dernières années.

48. Le *mécanisme élargi de crédit* (MEC) a été créé en 1974 afin de fournir des fonds aux pays ayant besoin d'aide pour répondre aux besoins de leur balance des paiements sur des périodes de temps plus longues. Les pays qui ont recours à ce mécanisme doivent présenter un programme pour la période de l'achat, y compris une liste annuelle de mesures qui seront prises au cours de l'année suivante. Le MEC s'échelonne sur une période de trois à quatre ans, avec possibilité de rachat dans un délai de quatre ans et demi à dix ans après chaque achat.

49. Le *mécanisme de financement supplémentaire* (MFS) a été utilisé temporairement entre 1979 et 1981 pour aider à financer les déficits extérieurs des pays jusqu'à son remplacement par la Politique d'accès élargi.

50. La *facilité d'ajustement structurel* (FAS), créée en 1986 pour offrir une aide au niveau de la balance des paiements aux pays à faible revenu, à des conditions de faveur (un taux d'intérêt annuel de 0,5 p. 100). Les fonds de la Facilité proviennent des remboursements faits au Fonds de fiducie, financé au départ par la vente des réserves en or du FMI. «La FAS permet d'appuyer des programmes macro-économiques et d'ajustement structurel à moyen terme des États membres à faible revenu qui ont des problèmes persistants de balance des paiements<sup>19</sup>.» Le montant que peut obtenir un État membre est équivalent à 70 p. 100 de sa quote-part. Pour avoir accès aux ressources de la FAS, les membres doivent

---

<sup>17</sup> «Le FMI dispose de divers mécanismes et facilités pour fournir des ressources à ses membres», FMI — Bulletin, — Supplément sur le FMI, Washington (D.C.): Fonds monétaire international, septembre 1991, p. 15.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 16

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 19.



préparer, avec l'aide des employés de la Banque mondiale et du FMI, un document-cadre de politique économique (DCPE), exposant en détail le programme d'ajustement sur trois ans qu'ils ont l'intention de mettre en oeuvre. Les emprunteurs doivent respecter certains repères trimestriels financiers et structurels pendant le déroulement du programme.

51. La *facilité d'ajustement structurel renforcée* (FASR) est semblable à la FAS, mais les programmes d'ajustement adoptés dans le cadre de cette facilité doivent être particulièrement ambitieux, les fonds sont octroyés en versements semestriels (au lieu de versements annuels) et les montants empruntés représentent une part plus importante de la quote-part des membres. Les fonds de la FASR peuvent représenter jusqu'à 250 p. 100 de la quote-part d'un membre, sur une période de trois ans, mais ce plafond peut être porté à 350 p. 100 de la quote-part à titre exceptionnel. Les remboursements de la FAS et de la FASR s'effectuent en dix versements semestriels qui commencent cinq ans et demi après chaque décaissement. Comme pour la FAS, le taux d'intérêt annuels des prêts FASR est de 0,5 p. 100.

52. La *facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus* (FFCI) comprend essentiellement deux éléments : un financement compensatoire visant à remédier à une baisse temporaire des recettes d'exportation ou à une hausse du coût des importations de céréales; un mécanisme pour imprévus pour financer les écarts défavorables de variables clés attribuables à des circonstances échappant au contrôle d'un pays membre. Il pourrait s'agir de changements survenus dans les prix des principales importations ou exportations ou de changements apportés aux taux d'intérêt internationaux. L'accès à la FFCI est fixé à 122 p. 100 de la quote-part d'un membre et les achats au titre de la FFCI s'ajoutent à ceux effectués en vertu de la politique des tranches de crédit.

53. Au lendemain de la crise du Golfe, de 1990-1991, le Fonds a permis que des secours d'urgence soient accordés aux pays membres sérieusement touchés. Cela s'est fait en adaptant les facilités de crédit actuelles du Fonds et en les assortissant de modalités d'utilisation plus souples<sup>20</sup>.

## 2. Le Groupe de la Banque mondiale

### a. Mandat et buts du Groupe de la Banque mondiale

54. La Banque mondiale est explicitement une institution de développement, dont l'attention est centrée sur le long terme et qui offre de l'assistance technique ainsi que des fonds destinés à des projets et à des programmes, pour la plupart dans les pays en développement. Traditionnellement, le rôle de la Banque mondiale a consisté à financer des projets et à fournir une assistance technique; cependant, au cours des dernières années, la Banque a fait une plus large place aux prêts en faveur de réformes. En fait, la Banque mondiale n'est pas une institution unique, mais plutôt un groupe d'institutions. Le Groupe de la Banque mondiale comprend la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA) la Société financière internationale (SFI), le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et l'Agence de garantie

<sup>20</sup> Ministère des finances, Canada, *Rapport sur les opérations en vertu de la Loi sur les Accords de Bretton Woods et accords connexes de 1991*, p. 9. En particulier, cela voulait dire d'apporter des modifications aux accords de confirmation, aux accords élargis, aux modalités des FAS/FASR et à la FFCI. En outre, un élément relatif aux importations pétrolières a été introduit (temporairement) dans la FFCI pour couvrir les coûts supplémentaires des importations de pétrole brut.



multilatérale des investissements (AGMI). Dans le présent document, nous entendons par Banque mondiale, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et sa société affiliée, l'Association internationale de développement (IDA)<sup>21</sup>.

55. La *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* (BIRD) a été créée pour aider à la reconstruction de l'Europe et du Japon pendant la période d'après-guerre et pour venir en aide aux pays en développement. Aujourd'hui, la mission de la BIRD consiste à prêter des fonds à des taux se situant près des taux commerciaux, afin d'appuyer des projets et des politiques d'ajustement économique dans les pays en développement. Dotée d'une cote de crédit triple-A, la BIRD peut emprunter sur les marchés de capitaux internationaux à des taux exceptionnellement bas. Cela lui permet de servir d'intermédiaire et de prêter à son tour aux pays en développement à des taux inférieurs à ce que ces pays pourraient obtenir sur les marchés de capitaux. La BIRD est le plus important emprunteur non souverain au monde. En juin 1992, l'encours de la dette, court et long terme, de la BIRD s'élevait à 97,1 milliards (dollars américains), dont 11,8 milliards de nouvelles obligations émises pendant l'exercice 1992<sup>22</sup>. Ses autres fonds proviennent des bénéfices non répartis et du remboursement de ses prêts.

56. Créée en 1960, l'*Association internationale du développement* (IDA) est le «guichet» de la Banque mondiale qui consent des prêts à des conditions souples; elle accorde aux pays les plus pauvres des prêts remboursables sur une durée comprise entre 35 et 40 ans, sans intérêts. Les prêts sont uniquement soumis à une commission de 0,75 p. 100; l'amortissement commence après la dixième année. Les fonds utilisés par l'IDA proviennent en majeure partie de souscriptions consenties par les pays développés, mais aussi de transferts du revenu net de la BIRD. Au cours de l'exercice 1992, l'IDA a accordé 4,7 milliards de dollars US aux pays en développement<sup>23</sup>. La BIRD et l'IDA se partagent le même personnel, ainsi que les mêmes gouverneurs et administrateurs.

57. La *Société financière internationale* (SFI), constituée en 1956, complète l'oeuvre de la BIRD et de l'IDA en finançant, au moyen de prêts consentis à des conditions commerciales et d'investissements, des entreprises productives dans les pays en développement<sup>24</sup>. Au cours de l'exercice 1992, la SFI a approuvé des prêts de 1,8 milliard de dollars US pour 167 projets<sup>25</sup>.

58. L'*Agence multilatérale de garantie des investissements* (AMGI), créée en juin 1988, a pour mandat d'encourager les investissements directs étrangers dans les pays en voie de développement en offrant aux investisseurs des garanties non offertes sur les marchés commerciaux : restrictions sur le transfert de bénéfices et de capital, expropriation, guerre et troubles civils. L'Agence fournit également des services techniques et des conseils aux pays en voie de développement.

---

<sup>21</sup> Le nom de «Banque mondiale» est utilisé pour parler de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Toutefois, le Rapport annuel de la Banque mondiale entend sous ce vocable les activités de la BIRD et celles de sa société affiliée, l'Association internationale de développement (IDA). Le présent rapport, également.

<sup>22</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel 1992*, Washington (D.C.): Banque mondiale, 1992.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Ministère des finances, *Rapport sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des Accords connexes* de 1991, Ottawa; ministère des finances, 1992, p. 24.

<sup>25</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel 1992*.



59. Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), constitué en 1966, est une institution internationale distincte de la Banque mondiale. Elle s'efforce de favoriser l'accroissement des flux d'investissements internationaux en offrant des moyens de conciliation et d'arbitrage pour régler les différends entre gouvernements et investisseurs étrangers<sup>26</sup>.

*b. L'administration et la structure de la Banque mondiale*

60. Bien qu'il s'agisse officiellement d'une agence spécialisée du système des Nations Unies, la Banque mondiale fonctionne de façon passablement autonome dans la mesure où elle prend des décisions indépendantes en matière de prêt<sup>27</sup>. Cependant, il arrive souvent que la Banque mondiale travaille de concert avec diverses agences des Nations Unies telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). De plus, elle collabore étroitement avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

61. Les structures de régie et la composition du FMI et de la Banque mondiale sont semblables. L'adhésion au FMI est une condition préalable pour devenir membre de la Banque mondiale; toutefois, les États qui sont membres du Fonds ne sont pas tenus de faire partie de la Banque<sup>28</sup>. L'administration de la Banque comprend un Conseil des gouverneurs, un conseil d'administration, un comité de développement, le président, les responsables et le personnel.

62. *Le Conseil des gouverneurs* : Chaque pays participant nomme un gouverneur (ainsi qu'un suppléant) au Conseil. Le plus souvent, il s'agit des ministres des Finances ou du responsable du Trésor ou de la banque centrale. Leurs pouvoirs sont d'ordre général : admettre ou suspendre des membres, augmenter ou diminuer le capital-actions, conclure des ententes de coopération avec d'autres organisations internationales et dissoudre la Banque, si c'est là la volonté des membres.

63. *Le Conseil d'administration* : Les administrateurs, au nombre de 24, exercent les pouvoirs que leur délègue le Conseil des gouverneurs et prennent les décisions courantes. Ils s'occupent de trois grands domaines : 1) l'affectation des ressources financières et de dotation en effectifs; 2) l'examen de propositions particulières concernant la politique générale; 3) l'examen des évaluations des projets achevés et des résultats obtenus par la Banque dans différents secteurs et par l'application de différentes politiques. Tous les deux ans, les gouverneurs choisissent les administrateurs : cinq sont nommés par les États membres qui détiennent le plus grand nombre de parts du capital, et dix-neuf sont élus par des groupes de pays. En 1992, la Russie a obtenu un siège, tout comme la Suisse.

64. *Le président* : Le président, qui est élu par les administrateurs, ne peut faire partie du conseil des administrateurs ou du Conseil des gouverneurs. Il préside le conseil d'administration et n'a pas droit de vote, sauf lorsqu'il s'agit de départager les voix au sein du conseil. En tant que dirigeant principal de la Banque, le président règle les affaires courantes de la Banque sous la direction des administrateurs. Il est responsable de l'organisation, de la nomination et du renvoi des cadres et du personnel. Par tradition, le président a toujours été citoyen des États-Unis. Le dernier président a été Barber B. Conable, un ancien membre du Congrès des États-Unis; le président actuel est Lewis Preston, un ancien banquier.

<sup>26</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel 1991*, p. 114.

<sup>27</sup> Tous les prêts et garanties sont considérés comme des ententes internationales et sont enregistrés comme tels aux Nations Unies et publiés dans la série des traités de l'ONU. La Banque mondiale est associée à l'ONU par l'intermédiaire du Conseil économique et social des Nations Unies. Voir : *Trade and Finance in the Multilateral System*, p. 22.

<sup>28</sup> La Banque mondiale et le FMI tiennent leur assemblée annuelle conjointement et publient ensemble la revue *Finance et Développement*.



65. *Le Comité de développement* : La Banque et le Fonds participent tous les deux au Comité de développement qui a été créé pour étudier et recommander des mesures visant à promouvoir le transfert de ressources réelles aux pays en développement, en accordant une attention particulière aux problèmes des pays les moins développés (FMI, 1985, p. 21). Bien que ce comité n'ait aucun pouvoir officiel, le fait qu'il soit composé des gouverneurs de la Banque et du Fonds lui confère une certaine influence sur les politiques de ces institutions.

### c. *Évolution de la Banque mondiale*

66. La BIRD a commencé ses activités en juin 1946. C'est en 1947 qu'elle a consenti ses quatre premiers prêts pour la reconstruction du Danemark, de la France, du Luxembourg et des Pays-Bas. En 1948, la Banque a financé ses deux premiers projets de développement au Chili. Elle a cessé d'accorder des prêts de reconstruction en 1955, mais a continué de consentir des prêts importants aux pays développés jusqu'en 1967. Au 30 juin 1968, le total des prêts de la BIRD s'établissait à 13 milliards de dollars américains, les pays développés en étant les principaux bénéficiaires<sup>29</sup>.

67. À ses débuts, la BIRD ne consentait de prêts qu'avec prudence, en partie parce qu'elle jugeait nécessaire de se tailler une solide réputation sur les marchés financiers internationaux. La Banque évitait les projets qui présentaient des risques élevés, attachant plus d'importance à la solvabilité de ses emprunteurs, révélée notamment par le ratio du service de la dette du pays.

68. Suite à la nomination de Robert McNamara au poste de président de la Banque mondiale en 1968, le volume des prêts annuels de l'institution a fait un bond, passant de 935 millions de dollars US en 1968 à 12,4 milliards de dollars US en 1981, année marquée par un changement de présidence. Le volume des prêts cumulatifs a également augmenté au cours de cette période, passant de 13 milliards à 92,2 milliards américains<sup>30</sup>. La Banque a délaissé l'approche prudente adoptée à l'égard des prêts au développement; en outre, ses effectifs ont augmenté de façon considérable, atteignant un total de 5 201 en 1981 (contre 1 574 en 1968).

69. Dans les premières années, la Banque finançait presque exclusivement des travaux d'infrastructure, comme des centrales électriques et des moyens de transport. Au cours de l'ère McNamara, elle s'est surtout concentrée sur la lutte contre la pauvreté. Elle a accordé davantage d'importance à l'agriculture et au développement rural, les prêts consentis dans ce domaine passant de 6 p. 100 au début des années 60, à 31 p. 100 en 1981<sup>31</sup>. La majorité de l'aide consentie était destinée aux paysans pauvres. C'est au cours de cette période que la Banque a commencé à financer la construction de logements à prix modique et la revitalisation des quartiers insalubres, et à attacher plus d'attention aux problèmes de santé et de démographie. La forte hausse du volume des prêts enregistrée au cours de l'ère McNamara a soulevé la crainte de voir s'instaurer un «financement à la chaîne» des projets.

70. La croissance des années 70 a été accompagnée de changements importants au sein de l'organisation de la Banque, alors que plusieurs divisions responsables des secteurs suivants ont été créées : questions de politique (1972); développement agricole et rural (1973); projets urbains et évaluation des opérations (1975); population, santé et nutrition (1979).

<sup>29</sup> Robert L. Ayres, *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1983, p. 3.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 2-5.



71. À la fin des années 70, la Banque mondiale a constaté que la viabilité de ses projets était menacée par la conjoncture économique instable dans laquelle ils étaient entrepris. De façon plus précise, les emprunts importants contractés à l'étranger, les taux d'intérêt élevés et le déclin des termes de l'échange avaient créé des problèmes de balances de paiements dans plusieurs des pays en développement. En réponse, la Banque a décidé de se concentrer davantage sur les principes économiques de base.

72. Elle a donc mis sur pied un programme de prêts en faveur de réformes, composé de prêts à l'ajustement structurel et de prêts à l'ajustement sectoriel. Les prêts à l'ajustement structurel visent à financer de vastes réformes macro-économiques dans les domaines suivants : libéralisation des échanges, politiques d'investissement fiscales et monétaires et taux de change. Les prêts à l'ajustement sectoriel, quant à eux, visent à appuyer les réformes micro-économiques dans des secteurs précis. En 1989, les prêts à l'ajustement représentaient 26 p. 100 du total des engagements de la Banque mondiale<sup>32</sup>. Au cours de la deuxième moitié des années 80, les mesures d'ajustement de la Banque mondiale (de même que celles du FMI) ont fait l'objet de nombreuses critiques car on les accusait de nuire aux pauvres.

73. En 1991, la Banque a mis en oeuvre une stratégie à deux volets destinée à faire reculer la pauvreté. Il s'agissait d'une part d'encourager une croissance économique globale qui entraînerait une demande de main-d'oeuvre, et, d'autre part, de fournir des services dans les secteurs sociaux suivants : l'enseignement primaire, la santé, la planification familiale, la nutrition. Cette stratégie prévoyait la mise en place d'un système de transferts ciblés pour venir en aide aux pauvres pendant les phases d'ajustement économique. Ces dernières années, la Banque s'est tournée vers d'autres préoccupations : l'environnement, la valorisation des ressources humaines, le développement du secteur privé, le financement de la réduction de la dette et le service de la dette dans les pays en développement.

### 3. Liens du Canada avec les IFI

74. Le Canada a des relations et un engagement de longue date avec les institutions financières internationales. Le Canada était présent lorsque ces institutions ont été créées à Bretton Woods et il a beaucoup contribué à leurs activités de prêt ainsi qu'aux banques régionales de développement (BRD) d'Asie, d'Amérique latine, d'Afrique et des Caraïbes qui ont été établies par la suite. Le Canada est le seul pays qui possède un administrateur au sein des six BRD. Il figure aussi parmi les 56 membres de la nouvelle Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD).

75. Outre le Canada, les administrateurs canadiens représentent les intérêts de l'Irlande et de pays du Commonwealth. De cette façon, le Canada peut se trouver à représenter simultanément un pays emprunteur et un pays prêteur.

76. Depuis les années 80, les organismes multilatéraux se sont concentrés sur les pays en développement, mais l'Europe de l'Est apparaît maintenant comme un concurrent possible pour l'obtention de ces fonds. La contribution du Canada aux ressources financières des divers mécanismes de crédit du FMI, du Groupe de la Banque mondiale et des quatre banques régionales de développement se situe habituellement dans une gamme variant entre 3 p. 100 à 5 p. 100 du montant total. Ce montant est inférieur à la contribution des É.-U. et du Japon, et situe le Canada parmi les membres de niveau intermédiaire. Selon M. Arthur Wright, de la Direction générale des programmes multilatéraux de l'ACDI, le Canada se sert des institutions multilatérales pour «donner plus de poids à sa contribution en la combinant avec celle d'autres pays». (2:23)

<sup>32</sup> Congressional Research Service, *World Bank/IMF Adjustment Loans and the Poor in Developing Countries*, Washington (D.C.): Library of Congress, 1<sup>er</sup> février 1991, p. 19.



#### a. *Organismes canadiens liés aux IFI*

77. Trois institutions canadiennes ont des rapports directs avec les IFI. Il s'agit du ministère des Finances, du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Bien que ces trois grandes institutions suivent une «approche trilatérale» dans la gestion de la politique relative aux IFI, le ministère des Finances est reconnu comme étant «le chef de file», puisqu'il a pour mandat de défendre les intérêts financiers du Canada auprès des IFI. D'autres institutions telles que la Banque du Canada, la Société pour l'expansion des exportations et Agriculture Canada sont souvent appelées à intervenir auprès de la Banque mondiale dans leur domaine respectif.

78. Le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur examine de près les politiques des IFI pour s'assurer qu'elles ne sont pas contraires aux objectifs de la politique extérieure du Canada approuvés par le Cabinet. Ses représentants veillent aussi à ce que tous les membres des IFI versent leur part équitable, dans le cadre d'un système appelé «répartition des charges». Récemment, le ministère des Affaires extérieures a mis davantage l'accent sur les questions d'ajustement structurel, des droits de la personne, de démocratie et de bonne administration. En outre, il a participé de très près à la définition des intérêts du Canada au niveau des affaires européennes, notamment de la BERD.

79. Traditionnellement, la démarche suivie par le Canada à l'endroit des IFI a été de conjuguer une diplomatie pratique à un fort élément humanitaire. Des articles parus récemment dans les médias indiquent que le ministère des Affaires extérieures aurait entrepris une révision en profondeur de la politique d'aide internationale du Canada, y compris de l'approche suivie à l'égard de l'aide multilatérale. Le gouvernement évalue l'opportunité de participer à des organisations multilatérales à la lumière des réductions décrétées au chapitre de l'aide au développement. Les recommandations présentées au ministre des Affaires extérieures comporteraient la protection des niveaux actuels de financement de la Banque mondiale, mais les BRD devraient recevoir moins de fonds.

80. Une telle initiative aurait une incidence profonde sur l'ACDI, un organisme quasi autonome relevant du ministère des Affaires extérieures et qui est surtout chargé d'administrer les mouvements de fonds et de fournir des conseils aux banques régionales de développement. L'ACDI contribue aussi la portion canadienne de la subvention qui permet au FMI de déboursier des fonds de la FASR à des conditions de faveur.

81. La participation de la Banque du Canada aux IFI se limite presque exclusivement au FMI où ses intérêts institutionnels à titre de banque centrale du Canada sont en jeu. La principale fonction du FMI, qui est d'établir un cadre international de coopération monétaire favorisant l'établissement d'un système de coopération monétaire et d'échanges internationaux plus ouverts, intéresse plus particulièrement la Banque. Récemment, elle a participé à des prêts-relais à l'intention de pays en développement qui bénéficient de programmes du Fonds. Le gouverneur de la Banque assiste régulièrement aux assemblées annuelles du FMI et il communique de façon plus régulière avec le bureau de l'administrateur canadien.

#### b. *Motifs de la participation du Canada aux IFI*

82. La participation du Canada au Fonds monétaire international, à la Banque mondiale et à ses filiales a été autorisée en vertu de la *Loi sur les Accords de Bretton Woods*. Selon le ministère des Finances, «le Canada a toujours été un solide partisan de ces institutions. Avec une économie ouverte qui, tout au long de son histoire, a été tributaire des échanges et des flux financiers avec l'étranger, le Canada a et continue d'avoir un intérêt primordial à ce que soit maintenu un système monétaire international ouvert et stable. Notre participation au Fonds nous permet de disposer d'un instrument de promotion d'un système financier stable et



d'un mécanisme d'ajustement ordonné connexe. Notre participation à la Banque mondiale nous donne en réalité le moyen de soutenir le développement économique des pays en développement et, ce faisant, d'élargir nos perspectives commerciales à l'étranger»<sup>33</sup>.

83. Grâce à la participation du Canada à ces institutions, les entreprises canadiennes peuvent présenter des soumissions dans le cadre des projets financés par la Banque mondiale et les BRD. Par exemple, en 1982, les décaissements de la Banque mondiale au Canada ont totalisé 167 millions de dollars (ou 1,85 p. 100 du total de décaissements), plaçant le Canada au douzième rang parmi les pays récipiendaires. En fait, les entreprises canadiennes reçoivent environ 1,12 \$ sous forme de décaissements pour chaque dollar que le gouvernement canadien verse à la Banque mondiale<sup>34</sup>.

84. Selon Philip Somerville, du ministère des Affaires extérieures, les IFI sont fort utiles dans la poursuite des grands objectifs de politique étrangère du Canada, qui sont notamment la sécurité mondiale et la prospérité économique. «Ces institutions visent à promouvoir le développement économique et la prospérité, c'est-à-dire plus généralement la sécurité et la croissance économique de la planète, mais du point de vue de notre politique étrangère, ce sont aussi d'importants véhicules au service de nos intérêts commerciaux et économiques, de nos relations bilatérales et de la coopération régionale.» (2:5)

85. M. Art Wright, de l'ACDI, a justifié ces institutions sur le plan du développement en disant qu'elles «ne sont plus simplement de bonnes institutions financières soucieuses de leurs portefeuilles de prêts et de leur crédibilité auprès de la communauté financière internationale, mais aussi des instruments très efficaces au service du développement.» (2:8)

### c. Contribution du Canada aux IFI

86. Le Canada apporte 4 320,3 millions de DTS au FMI depuis que le Parlement canadien a autorisé une augmentation de 1 379,3 millions de DTS en avril 1991<sup>35</sup>. Le quart est versé au FMI sous forme de droits de tirage spéciaux (DTS), le reste étant payé en devises canadiennes. Le versement des DTS au Fonds change la composition, mais non l'ampleur des réserves internationales canadiennes et il n'influe pas sur les crédits budgétaires du gouvernement. La plus grande partie de la souscription du Canada en devises canadiennes détenues par le FMI est constituée d'obligations ne portant pas intérêt. Cette obligation du gouvernement du Canada représente aussi un actif qui prend la forme d'une augmentation de la quote-part du Canada au FMI; celle-ci ne change rien aux affectations budgétaires du gouvernement.

87. Le relèvement de la quote-part du Canada s'inscrivait dans le neuvième examen général des quotes-parts autorisées par le Conseil des gouverneurs en 1990. On augmentera ainsi le total des quotes-parts au FMI d'environ 50 p. 100, de sorte qu'il atteindra 144,8 milliards de DTS, contre 97,4 milliards de DTS auparavant (nouveaux membres inclus). Cette augmentation de la quote-part est entrée en vigueur en novembre 1992, après que les trois cinquièmes des membres du Fonds, détenant 85 p. 100 de toutes les voix, aient consenti à la troisième modification des statuts du FMI. Cette modification prévoit la suspension des droits de vote des membres qui persistent à ne pas acquitter leur souscription au FMI. La quote-part du Canada augmentera probablement lors du dixième examen général des quotes-parts que le Conseil des gouverneurs devrait avoir terminé le 31 mars 1993.

<sup>33</sup> Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Procès-verbaux et témoignages*, 17 juin 1991, 3<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, 3:7.

<sup>34</sup> Bureau de liaison avec les institutions financières internationales, «Canadian Procurement at the World Bank and Inter-American Development Bank», Washington (DC), Ambassade du Canada, janvier 1993, p. 2.

<sup>35</sup> Cette contribution de 4 320,3 millions de DTS équivaut à 7 431 \$ CAN approximativement, au taux de change actuel d'environ 1,72 \$ CAN pour un DTS; de la même façon, 2 941 millions de DTS égalent 5 059 \$ CAN.



88. Le pourcentage de voix détenues au sein du FMI est fonction des quotes-parts de chacun. Ainsi, le Canada détient 2,89 p. 100 des voix au FMI mais, comme il représente d'autres membres, il en détient en réalité 3,69 p. 100<sup>36</sup>.

89. Le 31 juin 1992, la souscription du Canada à la BIRD s'élevait à 4 864 millions de dollars US, dont 318,7 millions étaient versés en espèces et 4,545 millions étaient sous forme de capital exigible<sup>37</sup>. La contribution cumulative totale du Canada à l'IDA a atteint 3 491,3 millions de dollars US à la fin de l'exercice se terminant le 30 juin 1992. Elle ne comprend pas le dixième renflouement du Fonds de l'IDA, qui représente un apport de 829 millions de dollars canadiens réparti sur trois ans. Le Canada détient 3,12 p. 100 des voix à la BIRD mais, comme il représente d'autres membres, il exerce 4,61 p. 100 des droits de vote. De la même façon, au sein de l'IDA, le Canada exerce 3,14 p. 100 des droits de vote à lui seul, mais il détient 4,26 p. 100 des voix lorsqu'on y ajoute les droits de vote des autres pays qu'il représente<sup>38</sup>.

90. La part canadienne de la BERD s'établit à 3,4 p. 100 du capital total. Le montant qui sera payé au cours de la première période de cinq ans équivaut à 127,5 million \$ US, tandis que le capital exigible s'élève à 297 millions \$ US. (2:31)

#### 4. L'avenir : de nouvelles exigences

91. Le contexte mondial évolue rapidement, faisant surgir des défis et des possibilités pour les responsables des politiques à travers le monde. Dans cette nouvelle ère de mondialisation, les décisions prises dans une région du monde influent sur le commerce, les migrations, les mouvements de capitaux, la technologie et la circulation de l'information dans d'autres régions<sup>39</sup>. On constate, outre cette interdépendance, plus d'instabilité et de remous, comme en font foi les importantes variations des taux d'intérêt, des taux de change, des modalités de commerce et d'autres facteurs.

92. Bien que le G-7 soit devenu une tribune importante pour coordonner la politique économique mondiale, le FMI et la Banque mondiale demeurent utiles. Ainsi, il importe de noter qu'après l'effondrement du système des taux de change fixes établi dans les Accords de Bretton Woods, il y a 20 ans, de nombreux analystes prédisaient la fin du FMI. Bien sûr, les événements les ont contredits, puisque tant le FMI que la Banque mondiale ont vu leur rôle s'accroître en comparaison des autres institutions économiques, comme les organismes des Nations Unies.

93. Étant donné les perturbations de plus en plus grandes auxquelles est soumis le système économique mondial, la demande de prêts du FMI à court et à moyen terme se maintient. Lorsque les difficultés sont temporaires, cette injection de fonds peut permettre aux pays d'éviter des mesures d'austérité pénibles. Par contre, lorsque les problèmes sont d'ordre structurel, les prêts d'ajustement du FMI fournissent du financement à moyen terme qui permet de mettre en oeuvre les réformes économiques requises. Aussi longtemps que des pays continueront d'éprouver des difficultés à financer une large dette extérieure, l'ajustement continuera d'être une priorité. Le problème de la dette internationale, cependant, suscite des

<sup>36</sup> IFM Survey, Washington (D.C.) : *International Monetary Fund*, 30 novembre 1992, p. 367.

<sup>37</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel 1992*, p. 207.

<sup>38</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel 1992*.

<sup>39</sup> Cette partie est une version adaptée du témoignage du professeur Gerald Helleiner devant le Sous-comité des institutions financières internationales. Voir Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Procès-verbaux et témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, 4 février 1993.



questions au sujet du rôle qui revient aux IFI. Certains pays en développement qui ont emprunté auprès des IFI devraient-ils être visés par une certaine forme de réduction de la dette? Les deux IFI doivent-elles continuer de diriger des ressources vers les pays en développement sans perspective de remboursement?

94. Le besoin d'une institution comme la Banque mondiale, qui se consacre à répondre aux besoins mondiaux à long terme en matière de développement, est encore plus pressant aujourd'hui qu'il ne l'était en 1944, lorsqu'a été conçu le système de Bretton Woods. Ainsi, de 2,5 milliards en 1950, la population mondiale a atteint aujourd'hui 5,3 milliards environ, une grande partie de cette croissance étant enregistrée dans les pays en développement. Par conséquent, 77 p. 100 de la population mondiale vit actuellement dans des pays en développement<sup>40</sup>. En dépit du bond prodigieux effectué par les mouvements internationaux de capitaux, on peut soutenir que les marchés de capitaux privés n'accordent pas toute l'importance voulue aux conséquences sociales du financement accordé au tiers monde pour son développement. L'on ne peut s'attendre non plus que les marchés tiennent compte de considérations comme l'équité sociale.

95. Un nouveau point important au programme international est tout simplement la durabilité de la croissance économique mondiale, étant donné les risques qu'elle présente pour l'environnement de la planète. La croissance est essentielle aux pays en développement pour que la qualité de vie du milliard et demi de personnes vivant actuellement dans la pauvreté s'améliore. Toutefois, on se demande si cette croissance est possible en ayant recours aux mêmes moyens que les pays industrialisés, sans compromettre les ressources et la capacité de production de la planète. Bien que le FMI et la Banque mondiale aient fait l'objet de critiques pour la lenteur avec laquelle ils relèvent le nouveau défi environnemental, les deux institutions semblent avoir commencé à réagir.

96. Les institutions de Bretton Woods tentent aussi de relever le défi posé par la reconstruction des pays de l'Europe de l'Est et des républiques de l'ancienne Union soviétique. Le FMI, en particulier, est au premier rang, prodiguant conseils en matière de politique, assistance technique et financement de la balance des paiements à l'appui des programmes de réforme macro-économique et structurelle. Chercher à répondre aux exigences futures de cette région, de même qu'à celles de pays moins développés, mettra indubitablement les ressources de ces institutions à l'épreuve.

---

<sup>40</sup> Programme de développement des Nations Unies, *Rapport sur le développement humain 1992*, New York, Oxford University Press, 1992, p. 13.



# LA PERTINENCE DU PRÉSENT EXAMEN

---

### A. CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

97. Le moment est particulièrement choisi pour procéder à un examen des IFI. Au début des années 1990, le gouvernement du Canada a été soumis à des contraintes budgétaires rigoureuses à tous les niveaux. Celles-ci ont intensifié la recherche de moyens permettant d'utiliser les deniers publics de façon plus efficace et efficiente. Ensemble, les engagements pris envers le Groupe de la Banque mondiale, le FMI et la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) représentent pour le Canada une somme de près de 10 milliards de dollars.

98. D'après le rapport du vérificateur général (VG), au 31 mars 1991, la contribution du Canada au FMI était de 4,6 milliards de dollars canadiens tandis que les engagements totaux pris à l'égard du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement s'élevaient à 5,6 milliards de dollars canadiens. Le VG a fait remarquer que, bien que quelques pays aient une dette énorme envers le FMI, celui-ci ne radie pas les arriérés. Au contraire, les pays créditeurs touchent de faibles taux de rendement et les pays emprunteurs versent des taux d'intérêt élevés, ce qui permet d'éponger les comptes en souffrance. Ce partage du fardeau, combiné à d'autres pratiques de gestion et de contrôle financiers, minimise le risque de voir fondre la contribution du Canada.

99. Quant à l'investissement que fait le Canada dans la Banque mondiale et dans la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le principal risque que courent les pays qui font des contributions, comme le Canada, est le fait que la partie exigible de la souscription à ces institutions sous forme de capital pourrait être exigée afin de payer ceux qui ont investi dans les titres de ces institutions. Le VG souligne qu'au 31 mars 1991, le capital exigible investi par le Canada dans la BERD et dans la Banque mondiale s'élevait à 5 milliards de dollars canadiens. Selon le rapport présenté par le vérificateur général du Canada pour l'année 1992, «Par habitant, la quote-part du Canada à la Banque mondiale est la plus élevée parmi celle des pays du G-7<sup>41</sup>».

100. Le VG fait aussi remarquer que «de bons niveaux de réserves et de provisions pour pertes sur prêts sont un retranchement nécessaire contre l'éventuel appel au versement du capital exigible de la Banque pour honorer les obligations afférentes aux emprunts ou aux garanties»<sup>42</sup>. Le taux de provision pour pertes sur prêts de la Banque mondiale s'élevait, au 30 juin 1991, à 2,5 p. 100, alors que le ratio de la réserve par rapport aux prêts était de 11,2 p. 100. Le Canada et d'autres membres créanciers ont émis l'hypothèse que le taux

---

<sup>41</sup> *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année 1992*, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, décembre 1992, p. 344.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 354.



actuel de provisionnement pour pertes sur prêts n'est peut-être pas assez élevé, étant donné la précarité des perspectives économiques mondiales, le niveau élevé de l'indicateur de risque sur portefeuille et d'autres facteurs<sup>43</sup>.

101. Toujours selon le rapport du VG de 1992, «le taux de provisions pour pertes sur prêts de 2,5 p. 100 de la Banque mondiale semble bas eu égard à la situation au 30 juin 1991, alors que la direction de la Banque a déterminé que 37 p. 100 du portefeuille de prêts étaient considérés comme présentant un risque élevé et 3 p. 100 comme n'accumulant pas d'intérêts. Les prêts de cinq pays constituaient 45,1 p. 100 du portefeuille, et les pays dont les prêts avaient été restructurés représentaient 49,4 p. 100 du portefeuille»<sup>44</sup>. Par conséquent, le vérificateur général a proposé que le ministère des Finances envisage de demander une évaluation, en collaboration avec ses partenaires du G-7, du taux de provision pour pertes sur prêts et de la méthode utilisée pour l'établir.

102. Pourtant, on a porté extrêmement peu d'attention à la participation du Canada au FMI, à la Banque mondiale et à la BERD, peut-être, en partie, parce que peu de gens, y compris certains législateurs, connaissent l'ampleur réelle de cette participation. Le VG signale aussi que le libellé de la *Loi de crédits*, en ce qui a trait à l'augmentation générale de 1988 du capital de la Banque mondiale, n'indique pas clairement que les versements à la Banque mondiale sont destinés à des achats d'actions et ne représentent que le montant versé, soit environ 3 p. 100 du total des souscriptions de capital pour ces actions. L'existence du capital exigible, qui représente environ 97 p. 100 du total des souscriptions, n'est aucunement mentionnée. Depuis 1988, selon le VG, le capital exigible relativement aux actions achetées par le Canada s'élève à près de 1,5 milliard de dollars canadiens.

103. De plus, comme l'a fait remarquer le vérificateur général : «Les objectifs de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes ne sont énoncés dans aucun document public de façon assez claire et assez complète pour que le Parlement et le public soient pleinement informés des raisons pour lesquelles les deniers des contribuables sont dépensés, c'est-à-dire les motifs de la participation du Canada et ses responsabilités connexes, et pour fournir une base à l'évaluation des résultats obtenus»<sup>45</sup>.

104. À l'automne et à l'hiver de 1992, les compressions budgétaires ont provoqué une crise immédiate au niveau du financement de l'APD du Canada. On s'attend à ce que ces réductions soient encore plus prononcées dans le budget de février/mars 1993 et au cours des années subséquentes. Après la réduction de 10 p. 100 de l'enveloppe de l'aide internationale, annoncée en décembre 1992, les divers canaux — multilatéraux, bilatéraux, partenariats — feront l'objet d'une étude pour en établir l'efficacité et l'efficacité. Étant donné les contraintes budgétaires auxquelles est actuellement soumis le Canada et le niveau de ses engagements à l'égard des IFI, l'étude faite par le Sous-comité de la participation canadienne à ces institutions semble à la fois opportune et utile.

## B. LE RAPPORT WAPENHANS

105. La Banque mondiale a elle-même fait état de préoccupations au sujet des opérations de cette grande institution et de ses filiales. En juillet 1992, la Banque mondiale a produit le rapport d'un groupe d'examen (le Rapport Wapenhans) portant sur son portefeuille de prêts et a constaté que celui-ci soulevait de

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Rapport du vérificateur général du Canada, 1992, p. 347.



sérieux problèmes<sup>46</sup>. On y estimait que le tiers de l'ensemble des projets appuyés par la Banque ne donnait pas le rendement prévu et que la qualité du portefeuille de prêts de la Banque s'était détériorée constamment au cours des dix dernières années. Le nombre de projets jugés insatisfaisants une fois complétés avait augmenté, passant de 15 p. 100 des projets examinés au cours de l'exercice 1981 à 30,5 p. 100 pour l'exercice 1989 et à 37,5 p. 100 pour l'exercice 1991. Le nombre de projets annulés a augmenté de 50 p. 100 au cours des trois dernières années.

106. Ce recul du rendement du portefeuille de prêts de la Banque a été attribué à plusieurs facteurs. Une des raisons avancées est l'attitude au sein de la Banque, où l'accent est mis sur l'ampleur des flux de ressources (approbations de prêts), mais où l'on accorde moins d'attention à la mise en oeuvre des projets. Une autre explication a trait à la complexité excessive et aux multiples conditions qui s'appliquent aux projets sans que l'on accorde suffisamment d'attention aux circonstances qui prévalent dans les différents pays.

107. L'élément le plus grave du Rapport Wapenhans n'est pas le recul de la qualité du portefeuille de prêts de la Banque mais le fait que la plupart des critiques adressées à la Banque aient déjà été exprimées auparavant. Cela remet en question la capacité de la Banque d'apporter des changements à l'attitude de ses dirigeants.

### C. INTÉRÊT PARALLÈLE DANS LES CAPITALES D'EUROPE ET DES ÉTATS-UNIS

108. En Europe et aux États-Unis, on discute actuellement de l'utilisation des deniers publics pour financer les IFI, de la nécessité de rendre ces institutions plus responsables et de l'évaluation de l'incidence des activités de financement sur les pays emprunteurs durant la dernière décennie.

109. Aux États-Unis, un groupe non partisan appelé l'*Alexis de Tocqueville Institution* a entrepris un projet d'évaluation du FMI qui comprend un programme de recherches approfondies et de publications au sujet du Fonds. L'institution regroupe des législateurs et des membres de groupes voués à l'environnement et au développement qui ont tenté de rendre les activités du FMI plus transparentes pour le grand public et le Congrès. En 1992, l'institution a publié un rapport, intitulé *IMF Conditionality, 1980-1991*, qui est le premier d'une série de documents s'inscrivant dans le cadre du projet d'évaluation du FMI que l'on souhaite publier au sujet du Fonds.

110. En outre, les divers comités du Congrès des États-Unis saisissent l'occasion du refinancement des IFI pour exercer une influence sur les activités du FMI et de la Banque mondiale. Ainsi, le financement par les États-Unis d'une quote-part élargie au FMI a été retenu à l'automne de 1992 au Sénat, où l'on a fait valoir que le Fonds ne rendait pas de comptes au Congrès sur les questions relatives à la lutte à la pauvreté et à l'environnement.

111. En Europe, le groupe Action mondiale des parlementaires a commencé à recueillir des renseignements et des témoignages sur les activités des IFI. Aux Pays-Bas, le groupe *Forum on Debt and Development* a réuni d'éminents responsables, des banquiers du secteur privé, des chercheurs, des

---

<sup>46</sup> Portfolio Management Task Force, *Effective Implementation: Key to Development Impact*, rapport du groupe d'étude sur la gestion du portefeuille de la Banque mondiale, Washington (D.C.), Banque mondiale, 1992.



personnalités politiques néerlandaises ainsi que les ministères concernés du gouvernement pour participer à un examen des questions monétaires internationales durant la plus grande partie de 1992 et de 1993<sup>47</sup>.

## D. SARDAR SAROVAR

112. Un événement marquant en 1992 a été la publication du Rapport de l'examen indépendant du projet Sardar Sarovar. Le projet, financé en partie par un crédit de 450 millions \$ US de la Banque, portait sur la construction d'un important barrage et d'un réservoir sur la rivière Narmada en Inde, en plus d'un système étendu de canaux et d'irrigation destiné à fournir de l'eau à trois États indiens. L'examen indépendant, commandé par la Banque mondiale, a recommandé que la Banque «prenne du recul» par rapport à ce projet. Néanmoins, le Conseil d'administration de la Banque mondiale a accordé, à la suite d'un vote, un délai supplémentaire de six mois (jusqu'au 31 mars 1993) après quoi, la Banque pourrait se retirer du projet si certaines conditions n'étaient pas respectées.

113. L'examen indépendant a fait ressortir qu'il n'y avait pas eu d'évaluation réelle du projet ni d'évaluation adéquate des conséquences de la re-localisation des habitants ou des répercussions du projet sur l'environnement. Le pire est que la Banque mondiale n'aurait pas suivi ses propres politiques en matière de re-localisation et de protection de l'environnement, ce qui a soulevé des inquiétudes au sujet de la gestion et de la prise de décisions à la Banque. Pour certains écologistes, le projet Sardar Sarovar est révélateur du peu de cas que fait la Banque en général des questions d'environnement et de réinstallation. Des groupes tels que Probe International font activement campagne pour que le Canada se retire de la Banque mondiale.

## E. LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT DES IFI

114. Certains critiques accusent le FMI et la Banque mondiale d'adhérer de façon trop étroite à une politique axée sur le marché et le libre-échange, sans tenir compte des circonstances particulières des pays emprunteurs. Les politiques des IFI comportent souvent une combinaison économique de libéralisation commerciale, de déréglementation des prix et de privatisation. Cette vision du monde qu'ont les IFI peut être attribuable au poids que détiennent les pays industrialisés dans les structures de vote de ces institutions.

115. Le professeur Girvan a affirmé au Sous-comité : «On profite de l'endettement et de la faiblesse des secteurs d'exportation pour imposer à de nombreux pays des politiques néo-libérales.» (3:15-16)

116. Cependant, d'autres témoins ont contesté qu'il existe une divergence fondamentale entre les politiques des IFI et les points de vue des pays en développement. Un communiqué récent du groupe des 24 pays les moins développés remis au Sous-comité par M. Bill White, est révélateur à ce sujet. «Les ministres notent que l'ajustement structurel soutenu et les réformes économiques de plus en plus nombreuses des pays en développement ont contribué à améliorer le rendement de ces pays.» (6:34)

117. Durant son témoignage au Sous-comité, le professeur Norman Girvan a dit : «Il convient de se demander si l'économie de marché constitue bel et bien la solution aux problèmes de déséquilibre de la balance des paiements, d'endettement et de croissance économique.» (3:41) Il a fait valoir que l'intervention de l'État dans certains pays, tels que la Corée du Sud, avait été très efficace en vue de promouvoir la croissance des exportations. Il estime que plutôt que de s'en remettre à la libéralisation des échanges, une certaine forme de politique industrielle, comportant des cibles d'investissement et (ou) la protection de certains secteurs d'exportation et d'importation, pourrait constituer la solution clé.

<sup>47</sup> Le premier rapport écrit de ce groupe s'intitule *Fragile Finance: Rethinking the International Monetary System*, rédigé par John Williamson, Stephany Griffith-Jones, Arjun Sengupta et d'autres, publié sous la direction de Jan Joost Teunissen, La Haye, Forum on Debt and Development, DONDAD, novembre 1992.



118. C'est essentiellement la conclusion à laquelle on en est arrivé dans une nouvelle étude japonaise sur la stratégie industrielle de la Corée du Sud, de l'Indonésie et l'Inde, publiée en 1992 par la Banque mondiale. Les auteurs de l'étude ont observé que les interventions gouvernementales dans ces pays ont permis de tirer des leçons valables pour d'autres pays en développement, leçons que la Banque a ignorées<sup>48</sup>. Les responsables japonais des finances et de l'aide auraient aussi déclaré aux représentants de la Banque mondiale que les politiques d'ajustement structurel reposent trop largement sur la libéralisation du commerce et des marchés. Les Japonais sont en faveur de la protection de certaines industries à forte valeur ajoutée jusqu'à ce qu'elles soient concurrentielles sur la scène internationale.

119. Cependant, les économistes débattent toujours de l'apport de la politique industrielle au miracle économique japonais. Certains font valoir les droits tarifaires et les restrictions à l'importation ainsi que le rôle joué par le Ministère du commerce international et de l'industrie (MITI) du Japon, qui a canalisé des fonds vers des industries qui, selon cet organisme, étaient représentatives de l'avantage comparatif futur du pays.

120. D'autres se sont demandés si les décisions du MITI avaient réellement eu une incidence significative sur la courbe de croissance du Japon. Ils ont noté que deux des industries les plus performantes du pays, celles de l'automobile et des produits électroniques de consommation, ne figuraient pas au nombre des priorités de la politique industrielle japonaise. Ils ont aussi remarqué que le taux d'épargne élevé au Japon, les normes élevées du système d'enseignement, les bonnes relations entre les employeurs et les employés et une culture axée sur les affaires constituent autant d'explications possibles de la réussite du Japon<sup>49</sup>.

121. Même ceux qui attribuent une partie du succès économique du Japon à la planification industrielle insistent sur les circonstances particulières qu'a connues ce pays durant la période de l'après-guerre et contestent l'application universelle de ce modèle<sup>50</sup>. De fait, le modèle industriel japonais de l'après-guerre pourrait avoir une application limitée au Japon contemporain.

122. La Banque mondiale étudie les politiques industrielles, financières, commerciales et ouvrières du Japon et d'autres pays asiatiques en s'intéressant au rôle joué par le gouvernement dans le processus. Le président de la Banque mondiale, Lewis Preston, aurait d'ailleurs reconnu certaines des critiques japonaises selon lesquelles la Banque mondiale s'en remet beaucoup trop au marché. «S'il existe quelque part un système qui est... meilleur que celui que nous avons, nous devons l'employer»<sup>51</sup>.

## F. TRANSPARENCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

123. Le FMI et la Banque mondiale sont souvent considérés par les observateurs de l'extérieur comme des institutions opaques qui ne donnent que des renseignements limités au sujet de leurs opérations. Certains ont attribué les problèmes tels que ceux liés au projet Sardar Sarovar à un manque de transparence et d'obligation de rendre compte. Ainsi, les ONG estiment qu'elles sont tenus largement à l'écart de la boucle

<sup>48</sup> Susumu Awanohara, «More ways to skin a cat», *Far Eastern Economic Review*, 18 juin 1992, p. 60-62.

<sup>49</sup> Paul Krugman et Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, New York, Harper Collins Publishers Inc., 1991, p. 273, 274.

<sup>50</sup> Kozo Yamamura, «Caveat Emptor: The Industrial Policy of Japan», article paru dans l'ouvrage publié sous la direction de Paul R. Krugman, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1986.

<sup>51</sup> Susumu Awanohara, «More Ways to Skin a Cat», 1992.



décisionnelle de la Banque mondiale, en dépit du rôle joué par le Comité ONG-Banque mondiale dans les discussions portant sur les enjeux importants. Une suggestion a été faite en vue de créer un poste d'ombudsman à la Banque mondiale pour traiter les plaintes et les demandes de renseignements provenant de l'extérieur.

124. Dans son rapport de 1992, le vérificateur général du Canada (VG) a soulevé un certain nombre de questions importantes au sujet de la transparence et de l'obligation de rendre compte. Comme déjà mentionné, le VG a fait une mise en garde au sujet des provisions pour pertes sur prêts de la Banque mondiale qui, au niveau de 2,5 p. 100, semble faible à la lumière des risques que comporte le portefeuille de prêts de la Banque. Le VG a invité le ministère des Finances à tenter de faire une évaluation, en collaboration avec les autres pays du G-7, du taux de provisions pour pertes sur prêts de la Banque mondiale. Cela est important parce que le Canada et les autres pays pourraient devoir déboursier la tranche de 97 p. 100 de leur souscription qui est sous la forme de capital non versé. Dans le cas du Canada, le capital exigible accumulé depuis 1988 s'élève à 1,5 milliard \$ CAN.

125. Le rapport du vérificateur général préconise aussi des améliorations dans la façon dont le gouvernement comptabilise la participation du Canada aux IFI. Plus particulièrement, le vérificateur général estime que les effets à payer à l'Association internationale de développement (IDA), qui s'élevaient à 885 millions de dollars canadiens le 31 mars 1991, devraient figurer au bilan du gouvernement à titre de passif et ne plus être portés en diminution de l'investissement dans l'IDA. De plus, si les effets à payer à l'IDA figuraient à la date d'émission plutôt qu'à la date d'encaissement des effets, leurs répercussions sur le déficit se feraient sentir plus tôt<sup>52</sup>.

126. Le rapport indique également que l'information fournie par le gouvernement ne permet pas de bien saisir l'ampleur de l'engagement financier du Canada envers les IFI, notamment en ce qui a trait à la question du capital exigible de la Banque mondiale. Pour améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte, le VG suggère de formaliser la répartition interministérielle des responsabilités, d'encourager les IFI à adopter la vérification de l'optimisation des ressources, d'examiner la participation du Canada aux IFI et de faire comparaître périodiquement devant les comités parlementaires les administrateurs canadiens nommés auprès de ces institutions.

## **G. LE FINANCEMENT DE L'EUROPE DE L'EST ET DES RÉPUBLIQUES DE L'ANCIENNE URSS**

127. La reconstruction nécessaire dans l'ancienne Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est va nécessiter un gros effort. Le FMI est déjà profondément engagé dans cet effort après avoir approuvé une marge de crédit à l'intention de la Russie qui pourrait atteindre 24 milliards \$ US d'ici quelques années. Même si la Banque mondiale est moins engagée financièrement, elle fournira aussi de l'aide technique, ce qui va réduire ses ressources humaines.

128. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement a commencé à financer des investissements dans la région même si son mandat lui impose des limites quant aux montants des prêts qui peuvent être consentis au secteur public. Le financement de l'importante dette publique de la région va imposer un fardeau supplémentaire au FMI et à la Banque mondiale. Le Conseil des Gouverneurs du FMI doit compléter le dixième examen général des quotes-parts d'ici le 31 mars 1993 et certains ont fait valoir que les demandes provenant d'Europe de l'Est et de l'ancienne URSS rendent inévitable une importante augmentation des quotes-parts.

---

<sup>52</sup> Il faut signaler toutefois que le contrôleur général approuve la méthode utilisée par le ministère des Finances pour comptabiliser actuellement les effets payés à l'IDA.



## Recommandation 1

Le gouvernement canadien devrait suggérer à ses partenaires du G-7 de nommer une commission indépendante afin d'étudier les questions auxquelles font face les IFI. Nous croyons que le moment est bien choisi pour qu'un comité international, semblable à la Commission Pearson établie par la Banque mondiale en 1968, examine les moyens de relever les défis actuels auxquels les IFI font face au chapitre du développement et du financement.

### A. BUTS ET MANDAT DES IFI

129. Le système financier international a changé du tout au tout depuis la signature des Accords de Bretton Woods en 1944. L'effondrement du système des taux de change fixes, en 1973, et la croissance des marchés de capitaux internationaux privés ont allégué — certains diraient même éliminé — le besoin pour les pays industrialisés d'avoir recours aux ressources du FMI. Simultanément, le nombre de membres du FMI a augmenté, passant de 63 pays, à la fin de 1946, aux 178 actuels actuels, y compris tous les États de l'ancienne Union soviétique. Cette adhésion presque universelle au FMI signifie que les emprunteurs du Fonds sont maintenant essentiellement des pays en développement.

130. C'est ainsi que le Fonds a dû prendre une toute nouvelle orientation. D'une caisse de crédit à laquelle souscrivent tous les membres en provision de décaissements qu'ils devront probablement effectuer par la suite, le Fonds s'est transformé en un simple agent d'intermédiaire financier, peut-être un fonds de placement, qui emprunte d'un groupe de membres (des pays industrialisés) pour prêter à un autre groupe (des pays en développement)<sup>12</sup>. Cette conception est motivée par le fait que le FMI peut, en vertu des accords généraux d'emprunt, emprunter de pays industrialisés et qu'il finance la politique d'accès étendu, en partie les réseaux de lignes de crédit nationales par certains pays.

131. Ce changement dans la clientèle des emprunteurs du Fonds a aussi mené à une prolifération du nombre et du genre de facilités d'emprunt. Non seulement la durée des prêts de FMI s'est allongée, passant du court terme au moyen terme, mais l'insistance est allée croissant du financement provisionné grâce à la facilité d'ajustement structurel (FAS) et à la facilité d'ajustement structurel (FAS). Cette évolution du FMI en une institution principalement réservée au développement s'explique par le fait que le FMI est d'abord un fonds à court terme pour rectifier un déséquilibre temporaire du bilan des paiements.

132. Comme l'a déclaré le professeur Gerald Branson au Sous-comité, « le FMI se trouve ainsi dans une situation ambiguë vis-à-vis de la situation mondiale en tant que source de liquidités. Il prétend toujours ne guère se pas être un organisme de développement, « Nous ne sommes pas un organisme d'aide, car ce rôle appartient aux banques ». Mais tout d'un coup, voilà que c'est le cas. Il prêche des formules de financement à long terme, à des taux relativement avantageux dans le cadre des FAS et des FAS, et le déballe pratiquement dans le cadre du Fonds de fiduciaire. Il parle maintenant de conventions d'ajustement liées au développement. Il est soudain plein de sollicitude pour le pays receveur qu'il ne s'était jamais souvenu représenter. Il se préoccupe même de dépenses militaires et d'investissement. [...] Le FMI est ainsi prêt pour s'occuper de questions qui relèvent traditionnellement des organismes d'aide et de la Banque mondiale elle-même. » (p. 11)

133. Plusieurs témoins ont avancé que le FMI traversait peut-être, en effet, une crise d'identité. Beaucoup d'employés se demandent dans quelle mesure le Fonds est en train de se le créer. (p. 11) Selon M. Roy Calpeper, « la clientèle [du FMI] a vu mode de fonctionnement en profondément changé dans les 47

<sup>12</sup> Peter A. Kuczaj, *Financing the Growth of the International Monetary Fund*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1984, p. 9.







## QUESTIONS D'ACTUALITÉ ET RECOMMANDATIONS

---

### A. BUTS ET MANDAT DES IFI

129. Le système monétaire international a changé du tout au tout depuis la signature des Accords de Bretton Woods en 1944. L'effondrement du système des taux de change fixes, en 1973, et la croissance des marchés de capitaux internationaux privés ont atténué — certains diraient même éliminé — le besoin pour les pays industrialisés d'avoir recours aux ressources du FMI. Simultanément, le nombre de membres du FMI a augmenté, passant de 40 pays, à la fin de 1946, aux 178 membres actuels, y compris tous les États de l'ancienne Union soviétique. Cette adhésion presque universelle au FMI signifie que les «emprunteurs» du Fonds sont maintenant essentiellement des pays en développement.

130. C'est ainsi que le Fonds a dû prendre une toute nouvelle orientation. D'une caisse de crédit à laquelle souscrivent tous les membres en prévision de décaissements qu'ils devront probablement effectuer par la suite, le Fonds s'est transformé en un autre genre d'intermédiaire financier, peut-être un fonds de placement, qui emprunte d'un groupe de membres (les pays industrialisés) pour prêter à un autre groupe (les pays en développement)<sup>53</sup>. Cette conception est renforcée par le fait que le FMI peut, en vertu des accords généraux d'emprunt, emprunter de pays industriels et qu'il finance la politique d'accès élargi, en partie au moyen de lignes de crédit consenties par certains pays.

131. Ce changement dans la clientèle des emprunteurs du Fonds a aussi mené à une prolifération du nombre et du genre de facilités d'emprunt. Non seulement la durée des prêts du FMI a-t-elle changé, passant du court terme au moyen terme, mais l'institution offre aussi du financement privilégié grâce à la facilité d'ajustement structurel (FAS) et à la facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR). Cette évolution du FMI en une institution pratiquement réservée au développement trahit sa raison d'être initiale, qui était d'offrir des fonds à court terme pour rectifier un déséquilibre temporaire de la balance des paiements.

132. Comme l'a déclaré le professeur Gerald Helleiner au Sous-comité, «le FMI se trouve aussi dans une situation ambiguë vis-à-vis de la Banque mondiale en tant que source de liquidités. Il prétendait toujours naguère ne pas être un organisme de développement : «Nous ne sommes pas un organisme d'aide, car ce rôle incombe aux banques». Mais tout d'un coup, voilà que c'est le cas. Il propose des formules de financement à long terme, à des taux fortement avantageux dans le cadre des FAS et des FEAS, et le faisait précédemment dans le cadre du Fonds de fiducie. Il parle maintenant de conditions, d'ajustements fixés sur la croissance. Il est soudain plein de sollicitude pour la pauvreté dont il ne s'était jamais soucié auparavant. Il se préoccupe même de dépenses militaires et d'environnement. [...] Le Fonds est mal placé pour s'occuper de questions qui relevaient traditionnellement des organismes d'aide et de la Banque mondiale elle-même». (9:11)

133. Plusieurs témoins ont avancé que le FMI traversait peut-être, en effet, une crise d'identité. Beaucoup d'employés «se demandent dans quelle aventure le Fonds est en train de se lancer». (9:11) Selon M. Roy Culpeper, «la clientèle [du FMI], son mode de fonctionnement ont profondément changé dans les 47

<sup>53</sup> Peter B. Kenen, *Financing, Adjustment and the International Monetary Fund*, Washington (D.C.): The Brookings Institution, 1986, p. 9.



années qui se sont écoulées depuis sa création. Son personnel et ses pays membres sont maintenant plongés dans l'incertitude quant aux objectifs de l'institution, ses rapports avec d'autres organisations, et son efficacité globale». (6:6)

134. M. Bill White, de la Banque du Canada, doute qu'en fait, le personnel du FMI se pose des questions quant à son rôle, à ses rapports avec d'autres et à son efficacité. Si tel était le cas, il demande pourquoi on n'en a pas entendu parler. Selon son expérience, M. White estime que le personnel du FMI ne s'interroge pas sur le rôle de l'organisme, mais plutôt sur la façon de répondre aux exigences sans précédent des membres du Fonds.

135. Si le FMI a été accusé de «braconner» dans le domaine du développement, certains ont également mis en doute le rôle de la Banque mondiale comme bailleur de fonds pour redresser la balance des paiements grâce à ses prêts d'ajustement structurel. D'après le professeur Helleiner, lorsque la Banque «passe du financement de projets à des formules de prêt pour des ajustements structurels et qu'elle commence à confondre ses activités avec celles du FMI, à proposer des prêts à plus long terme pour équilibrer la balance des paiements et à imposer des conditions liées à la politique macro-économique globale du pays, elle risque de s'aventurer en terrain glissant». (9:12)

136. Le Sous-comité a reçu plusieurs suggestions pour résoudre ce que certains percevaient comme un problème de chevauchement et de dédoublement des services entre le FMI et la Banque mondiale. Entre autres, on a proposé que le Fonds et la Banque soient fusionnés pour former une seule institution. On a aussi proposé que le FMI se retire du secteur des prêts pour se concentrer sur la surveillance, l'assistance technique et la recherche.

137. Le professeur Morris Miller, quant à lui, a soutenu que les fonctions du FMI et de la Banque mondiale sont différentes, et qu'une fusion serait «un pas en arrière». Selon lui, une collaboration encore plus étroite entre les deux institutions pourrait aboutir à l'adoption, par la Banque mondiale, de la démarche de conditionnalité du FMI.

138. Selon M. Bill White, de la Banque du Canada, bien que les rôles du FMI et de la Banque mondiale se chevauchent dans une certaine mesure, une très grande partie de ce que font les deux institutions est en soi fort distincte et extrêmement utile. «Donc, vouloir fusionner ces deux institutions en raison des quelques chevauchements, m'apparaît quelque peu excessif.» (6:28) Ou plutôt, comme l'écrit M. Peter Kenen, le désordre ne justifie pas à lui seul une révision des statuts constitutifs du Fonds<sup>54</sup>.

139. Une autre suggestion encore, faite par M. Marcel Massé de l'ACDI, veut que le FMI se transforme en prêteur de dernier recours pour les banques centrales des États membres. Cette idée semble reprendre certaines propositions faites antérieurement, comme celles de John Maynard Keynes à la conférence de Bretton Woods, selon lesquelles on créerait, pour les banques centrales, une banque centrale qui émettrait une devise (le bancor) qui servirait aux règlements internationaux des pays. L'union internationale de compensation de Lord Keynes aurait exigé des frais non seulement sur les emprunts, mais aussi sur les soldes excessifs détenus dans l'institution. Cette solution aurait eu l'avantage d'éliminer le «problème de symétrie» en vertu duquel tout fardeau d'ajustement international revient actuellement aux pays qui affichent des déficits courants. En vertu du présent régime, les pays ayant des excédents sont peu encouragés à stimuler leur économie ou à apprécier leur taux de change afin de redresser le déséquilibre courant.

140. Bref, les témoins entendus par le Sous-comité se sont entendus sur la nécessité de conserver la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Comme l'a soutenu un témoin, «si le FMI et la Banque mondiale n'existaient pas aujourd'hui, il faudrait les inventer». (9:8) Par contre, ils ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur les rôles respectifs de chaque institution. Par ailleurs, les attentes qu'entretiennent certains témoins à l'égard de ces institutions semblent comporter des contradictions fondamentales.

---

<sup>54</sup> Peter B. Kenen, *Financing, Adjustment and the International Monetary Fund*, 1986, p. 56.



141. D'une part, certains témoins sont d'avis qu'il n'appartient pas au FMI d'offrir du financement à plus long terme pour le développement, au moyen par exemple des FAS et des FASR. D'autre part, certains critiquent le caractère immédiat et renouvelable des fonds prêtés par le FMI qui a, au cours des quelques dernières années, abouti à des transferts nets des pays en développement au FMI; parfois, le même témoin défend les deux positions. Bien que le Fonds n'ait pas été créé pour transférer des ressources réelles de pays développés à des pays en développement, les taux d'intérêt de 0,5 p. 100 dont sont assorties les FAS et les FASR font en sorte que l'opération représente un tel transfert. Par conséquent, il n'est pas logique de soutenir que le FMI ne devrait pas financer le développement (au moyen, par exemple, des FAS et des FASR), mais qu'il devrait continuer d'effectuer des transferts nets vers les pays en développement.

## Recommandation 2

**L'examen indépendant international suggéré dans la recommandation 1 devrait porter entre autres sur les mandats respectifs du FMI et de la Banque mondiale. Il est important, notamment, de savoir si le FMI devrait consacrer une plus grande partie de ses ressources et de ses connaissances spécialisées à la stabilisation à court terme et aux crédits d'ajustement, et laisser à la Banque mondiale le soin d'élaborer les politiques de développement.**

## **B. LA CONDITIONNALITÉ**

142. La conditionnalité a trait à l'ensemble des politiques que le FMI et la Banque mondiale imposent aux pays emprunteurs comme condition d'obtention des fonds. Habituellement ces politiques comprennent des réformes économiques structurelles telles que la réduction des déficits gouvernementaux, la dévaluation du taux de change, la libéralisation des politiques commerciales, la suppression des contrôles imposés sur les taux d'intérêt et la privatisation d'entreprises détenues par le gouvernement. Les tirages effectués sur les ressources du FMI au delà de la première tranche de crédit d'un membre sont assujettis à des conditions, alors qu'environ 25 p. 100 des prêts de la Banque mondiale liés à l'ajustement structurel sont consentis à «certaines conditions».

143. Ces programmes économiques du FMI et de la Banque mondiale intégrés aux conditions de prêt ont été critiqués pour diverses raisons. L'accusation peut-être la plus grave et celle à laquelle les IFI sont les plus sensibles est que leurs politiques causent un préjudice au segment le plus pauvre de la population des pays emprunteurs, notamment les femmes et les enfants.

144. Une critique plus fondamentale est que l'imposition des politiques de réforme structurelle des IFI représente une atteinte à la souveraineté des pays emprunteurs. Pourtant, certains font maintenant valoir que le principe de la conditionnalité devrait être élargi pour englober d'autres domaines tels que la lutte contre la pauvreté, l'environnement, les droits de la personne, les réformes démocratiques et les dépenses militaires. Dans les sections qui suivent, nous examinons certaines des critiques adressées à l'endroit des programmes économiques des IFI et nous évaluons la nécessité d'étendre le principe de la conditionnalité à de nouveaux domaines.



## 1. L'imposition de la conditionnalité

145. Lors de la création du FMI en 1944, on a débattu de l'opportunité pour le Fonds de «jouer les grand-mères à l'égard des banques centrales des pays membres». Aujourd'hui, toutefois, tous les pays (développés et en développement) conviennent que le FMI a raison d'imposer des conditions à certains prêts<sup>55</sup>.

146. Néanmoins, certains témoins désapprouvent la façon dont la conditionnalité a été imposée, selon eux, aux pays emprunteurs, contre leur volonté. M. Edward Broadbent a ainsi affirmé «... ces programmes d'ajustement structurel, expression bizarre et contournée, à mon avis, pour dire que ces mesures ont toutes été volontairement acceptées par les pays visés. C'est vrai sur le strict plan du droit, mais étant donné les rapports de force, il est faux de dire, d'un point de vue politique ou sociologique, que ces décisions ont été acceptées tout à fait volontairement par les pays visés.» (3:23-24)

147. Il est important de se rappeler que les pays qui cherchent à obtenir des fonds auprès des IFI sont souvent en proie à une crise économique et enregistrent des déficits extérieurs chroniques que ne peuvent résorber les entrées de capitaux. La solution économique orthodoxe au problème comprend des réductions des dépenses intérieures, des restrictions monétaires et une dévaluation du taux de change. La difficulté est que ces mesures font presque toujours mal économiquement à court terme<sup>56</sup>. Par contre, des études menées par le FMI et l'OCDE révèlent qu'un pays qui refuse de redresser sa balance des paiements, ou qui retarde la prise de mesures en conséquence, peut taxer encore plus son économie.

148. Comme l'a si bien expliqué Marcel Massé aux membres du Sous-comité, dans un pays en grave crise économique, la Guyane en l'occurrence, «il ne s'agissait pas de choisir entre un long fleuve tranquille et un programme d'ajustement structurel dont le choc était susceptible de causer la mort. Ils avaient le choix entre mourir de toute façon ou risquer un traitement de choc comportant une chance de survie». (9:41)

149. Il est vrai que les IFI ont été la cible de vives protestations, voir d'émeutes, parce que la population croyait que le FMI et la Banque mondiale avaient imposé des mesures d'austérité à leur pays. Néanmoins, il est aussi vrai que les IFI ont servi de boucs émissaires politiques à certains gouvernements qui n'avaient pas le courage ou l'appui politique nécessaire pour faire des choix économiques difficiles<sup>57</sup>. À long terme, cependant, faire porter aux IFI le blâme des mauvaises nouvelles pourrait jouer au détriment des gouvernements car, ce faisant, ils admettent qu'ils se soumettent aux pressions extérieures, perdant ainsi la légitimité et, partant, la capacité de mobiliser des appuis intérieurs à leurs politiques<sup>58</sup>.

150. M. Art Wright, de l'ACDI, a déclaré au Sous-comité que «ni le FMI, ni la BIRD ne vont dans un pays pour mettre sur pied un programme d'ajustement structurel s'ils n'y ont pas été invités. Le processus commence quand un pays les invite parce qu'il se rend compte qu'il a besoin d'aide». (2:28)

---

<sup>55</sup> Sidney Dell, *On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality*, Essays in International Finance, n° 144, Université Princeton, Section des finances internationales, octobre 1981, p. 4.

<sup>56</sup> Rudiger Dornbusch, «Comments, Chapitre 7-10», paru dans l'ouvrage publié sous la direction de John Williamson, *IMF Conditionality*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1983, p. 225.

<sup>57</sup> Peter B. Kenen, *Financing, Adjustment, and the International Monetary Fund*, 1986, p. 51.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 52.



151. Comme l'a affirmé Mahbub ul Haq, «Il n'y a rien de mal à ce que le FMI dise aux pays en développement qu'ils doivent équilibrer leurs budgets. . . Nul ne peut continuer à vivre indéfiniment au-dessus de ses moyens.» (8:22) Le problème, selon M. ul Haq, est que le FMI ne s'est pas préoccupé suffisamment des effets sociaux des choix faits en matière de réduction des dépenses. Il s'ensuit que le pays fait les mauvais sacrifices, par exemple en coupant dans les dépenses sociales.

152. Le professeur Helleiner, qui n'a pas contesté le principe de la conditionnalité, a préconisé un retour aux modalités de financement compensatoires et d'urgence à faible conditionnalité pour répondre aux besoins de financement provisoire des pays en développement. «On ne peut pas répondre aux chocs fréquents et considérables que subissent les pays les plus petits et les plus faibles, qui dépendent généralement de certaines denrées, à coup de dispositifs à forte conditionnalité qu'on met longtemps à négocier. . . ces négociations sur les conditions sont longues et lorsqu'elles sont enfin terminées, il s'est parfois tellement écoulé de temps que l'argent n'est même plus disponible.» (9:10)

153. Le Sous-comité reconnaît la nécessité des programmes d'ajustement. Les pays, à l'instar des particuliers, ne peuvent vivre au delà de leurs moyens qu'aussi longtemps que les autres sont disposés à financer leur déficit extérieur. Lorsque les sources de crédit commerciales et bilatérales se tarissent, la seule voie qui s'offre est une certaine forme de programme d'ajustement économique. En entreprenant un programme d'ajustement du FMI ou de la Banque mondiale, les pays emprunteurs obtiennent non seulement du financement qui pourrait autrement ne pas être disponible auprès des prêteurs commerciaux ou bilatéraux, mais ils bénéficient aussi de l'expérience et des connaissances techniques de ces institutions. En outre, le sceau d'approbation du FMI est souvent l'élément catalyseur qui stimulera un afflux de fonds en provenance des prêteurs commerciaux et bilatéraux.

154. Néanmoins, le Sous-comité a été impressionné par l'argument du professeur Helleiner, selon lequel il existe un besoin de fonds à faible conditionnalité pouvant être déboursés rapidement pour assurer un financement provisoire aux pays en développement dans le but de leur permettre de combler des pénuries inattendues de change étranger. Il ne s'agit pas de remplacer les facilités existantes à forte conditionnalité, élément essentiel des programmes d'ajustement à moyen terme. Il est plutôt question d'offrir une source de liquidités à court terme et à faible conditionnalité à un pays : a) qui doit faire face à un déséquilibre inattendu et provisoire de sa balance des paiements, ce qui n'exige pas d'ajustement économique; b) qui est en train de négocier un programme d'ajustement pour lequel les fonds n'ont pas encore été débloqués. Le Sous-comité comprend que la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) ne convient pas ici en raison de la conditionnalité relativement forte associée à ce mécanisme.

### Recommandation 3

**Le gouvernement devrait encourager le FMI à examiner s'il y a lieu de créer un nouveau mécanisme qui permettrait d'offrir des devises étrangères rapidement aux pays qui sont aux prises avec un déséquilibre inattendu et provisoire de la balance des paiements ou qui sont en train de négocier un programme d'ajustement structurel avec le FMI.**



## 2. Lutte contre la pauvreté

155. On a beaucoup critiqué les programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale parce qu'ils imposent de dures épreuves aux segments les plus pauvres de la population, notamment les femmes et les enfants. Certains rapports, notamment celui de l'UNICEF intitulé *L'ajustement à visage humain*, remettent en question le point de vue du FMI et de la Banque mondiale selon lequel les programmes d'ajustement ne font pas de mal aux pauvres<sup>59</sup>.

156. John Munuve, agent du CUSO en Tanzanie, a déclaré au Sous-comité que les politiques d'ajustement du FMI entraînaient un déplacement de la production alimentaire vers la culture du café et du thé et réduisaient les subventions versées à la santé et à l'éducation. Selon M. Munuve, les privations qu'ont imposées ces programmes du FMI ont incité les Tanzaniens à descendre dans la rue pour protester.

157. Roy Culpeper de l'Institut Nord-Sud a fait remarquer que «le FMI reconnaît que les grands gagnants des programmes d'ajustement sont le plus souvent ceux qui disposent de ressources et qui peuvent exploiter les occasions commerciales qu'on leur offre. De leur côté, les pauvres figurent souvent parmi les perdants lorsqu'ils perdent leurs droits à des subventions alimentaires, à l'éducation et aux soins médicaux.» (6:11)

158. Le rapport publié en 1989 par un groupe de spécialistes du Commonwealth signalait que les politiques d'ajustement qui comportaient des réductions de la fonction publique et des dépenses de santé et d'éducation touchaient plus particulièrement les femmes. Les postes gouvernementaux permettent à certaines femmes du tiers-monde d'avoir accès au secteur formel, bien qu'il s'agisse habituellement d'emplois de bas niveau. Les données indiquent que lorsque ces femmes perdent leur emploi, il leur est plus difficile de s'en trouver un autre, en partie à cause de la discrimination qui découle de «l'éthique du gagne-pain masculin». De même, les femmes et leurs dépendants utilisent davantage la plupart des services sociaux, ce qui signifie que des réductions dans ces domaines les touchent plus durement.

159. M. John Mihevc du groupe Coalition inter-Église pour l'Afrique a affirmé au Sous-comité que l'effet conjugué de la crise de l'endettement et des programmes d'ajustement structurel (PAS) était la question la plus importante pour les femmes africaines représentées par la Coalition. «Pour nos partenaires féminins, les PAS, c'est la «pauvreté par arrangements sophistiqués». (3:33)

160. M. Art wright de l'ACDI a indiqué que les politiques d'ajustement mises en place à l'heure actuelle sont passablement différentes des programmes antérieurs. Il croit que la Banque et le Fonds ont appris avec le temps que les réductions des dépenses d'éducation et de santé peuvent aussi avoir un effet néfaste sur le rendement économique. (2:29)

161. Évaluer l'incidence des politiques du Fonds et de la Banque sur la répartition des revenus s'est avéré difficile parce que le cas contraire — ce qui serait arrivé en l'absence d'un programme d'ajustement des IFI — est impossible à observer et doit donc être estimé. Les autres méthodes d'analyse de la question, par exemple l'étude de la situation économique avant et après le programme d'ajustement, la comparaison des pays ayant appliqué des programmes d'ajustement à ceux qui ne l'ont pas fait, peuvent se révéler moins satisfaisantes.

---

<sup>59</sup> Giovanni Andrea Cornia, et coll., *L'ajustement à visage humain, vol. 1, Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, ouvrage publié sous la direction du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Oxford, Clarendon Press, 1987.



162. Une analyse faite par le FMI de certains pays échantillonnés a démontré que les plus importants groupes pauvres (dans la plupart des cas, les pauvres des régions rurales) ont été avantagés par les politiques du FMI<sup>60</sup>. Néanmoins, d'autres groupes pauvres, par exemple les pauvres des régions urbaines, ont peut-être été défavorisés à court terme. L'étude affirme pourtant que la solution de rechange à un programme de stabilisation ordonné, dans ces cas, aurait été bien pire.

163. Cette conclusion est appuyée par une étude récente de l'OCDE dans le cadre de laquelle on a examiné les mesures d'ajustement mises en oeuvre par sept pays : le Chili, la Côte d'Ivoire, l'Équateur, le Ghana, l'Indonésie, le Malaysia et le Maroc. Certaines mesures ont été appliquées en collaboration avec le FMI tandis que d'autres ont été prises de façon indépendante. Si le non-ajustement peut être défini comme étant le refus d'un gouvernement de modifier ses politiques budgétaires, monétaires ou de change (un refus qui le force, lorsque les possibilités d'emprunt à l'étranger ont été épuisées, à recourir au rationnement, à commencer par les importations), alors l'ensemble des politiques d'ajustement sont, selon nos simulations, plus efficaces (elles montrent une diminution moindre de l'activité économique) et plus équitables (un accroissement moins important de la pauvreté) que l'absence d'ajustements<sup>61</sup>.

164. Le rapport de l'OCDE indique en outre qu'il est nécessaire de cibler le débat politique au sujet de l'ajustement, qui est trompeur parce que les comparaisons entre les cas d'ajustement et de non-ajustement font un décompte des coûts d'ajustement (que l'on prend souvent pour ceux de la crise) mais ne tiennent pas compte des coûts du non-ajustement<sup>62</sup>.

165. Même si la nécessité de l'ajustement est acceptée, il est légitime de se demander si les programmes des IFI pourraient avoir été conçus ou mis en oeuvre plus soigneusement afin de réduire au minimum leurs répercussions sur les segments les plus pauvres de la population.

166. Habituellement, les programmes d'ajustement exigent certaines réductions des dépenses gouvernementales. Le projet d'évaluation du FMI a permis de constater que sur les 42 programmes du FMI étudiés, 86 p. 100 préconisaient une certaine restriction du niveau global des dépenses gouvernementales<sup>63</sup>. Le Fonds ne précise habituellement pas les diverses composantes des dépenses gouvernementales; plutôt, il établit des buts globaux en ce qui a trait aux dépenses gouvernementales et d'autres variables et permet au pays emprunteur de décider des postes où des réductions seront effectuées. La position officielle du FMI est que les questions de répartition du revenu ne doivent pas faire partie de la conditionnalité du Fonds<sup>64</sup>. Cela concorde avec les statuts du FMI selon lesquels l'organisme doit respecter «la politique interne, sociale et générale des membres. . . »<sup>65</sup>.

167. Par ailleurs, si le pays membre en fait la demande, le FMI est prêt à intervenir dans les questions de répartition du revenu. La plupart des lettres d'intention, qui servent à préciser les conditions de la convention d'achat entre un pays membre et le Fonds, font maintenant référence à l'objectif de maintenir un filet de

<sup>60</sup> Peter S. Heller, *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty — Experiences in Selected Countries*, document occasionnel n° 58, Fonds monétaire international, Washington (D.C.), mai 1988.

<sup>61</sup> François Bourguignon et Christian Morrisson, *Ajustement et équité dans les pays en développement : une approche nouvelle*, Paris, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, 1992, p. 13.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>63</sup> Projet d'évaluation du FMI, *IMF Conditionality, 1980-1991*, Washington (D.C.), Alexis de Tocqueville Institution, 1992, p. 97.

<sup>64</sup> Rapport annuel du FMI, 1990, p. 41.

<sup>65</sup> Statuts du Fonds monétaire international, Article IV(3)b).



sécurité sociale<sup>66</sup>. Néanmoins, cet objectif doit être compris dans le contexte des programmes d'ajustement qui exigent habituellement des réductions globales dans les dépenses gouvernementales. Ces deux buts ne sont pas nécessairement opposés si des réductions suffisantes peuvent être faites dans les dépenses non sociales ou si les programmes sociaux peuvent être conçus de façon à offrir des prestations équivalentes (ou meilleures) avec moins d'argent<sup>67</sup>.

168. Malheureusement, les données dont nous disposons indiquent qu'en pratique, les programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale ont nui aux programmes sociaux. Ainsi, l'analyse d'un certain nombre de programmes du FMI montre que la conditionnalité a réduit les dépenses au titre du bien-être social dans trois secteurs clés (le logement, les soins de santé et les services économiques tels que les subventions alimentaires), dans une proportion de 0,08 p. 100 du PIB/PNB<sup>68</sup>. On sait que d'autres catégories de dépenses gouvernementales ont fait l'objet de réductions plus importantes, allant de 1,6 p. 100 à 3,5 p. 100 du PIB/PNB<sup>69</sup>. Néanmoins, ces chiffres ont tendance à confirmer qu'en termes absolus, les dépenses au titre du bien-être social ont été victimes de la conditionnalité du FMI.

169. Le programme d'ajustement comporte habituellement deux grandes composantes : la gestion de la demande et la régulation de l'offre. Toute stratégie orthodoxe visant à redresser un déficit courant insoutenable comporte forcément une réduction de la croissance de la demande, afin de faire correspondre à l'offre l'absorption intérieure de biens et services. On y parvient au moyen de programmes de gestion de la demande mettant en jeu une combinaison quelconque de restrictions d'ordre fiscal et monétaire et une dévaluation des taux de change.

170. La seconde composante de la plupart des programmes d'ajustement, soit les mesures de régulation de l'offre, relève la capacité de production de l'économie intérieure. Il s'agit habituellement de déréglementer les prix et les taux d'intérêt, de privatiser, de libéraliser le commerce et l'investissement (et de dévaluer les taux de change). Comme les effets de mesures de gestion de la demande se font presque immédiatement sentir, ils auront tendance à dominer les mesures de régulation de l'offre à court terme. À court terme également, la stabilisation s'accompagne de pertes de croissance, puisque les secteurs nouvellement privilégiés mettent du temps à réagir, alors que les secteurs défavorisés se contractent. À plus long terme, cependant, les avantages de la stabilisation compenseront probablement les coûts, surtout lorsqu'est éliminé l'avantage conféré par le régime des échanges commerciaux<sup>70</sup>.

171. La Banque et le Fonds ont fait valoir que les programmes d'ajustement, en établissant des conditions favorables à la croissance, permettront aussi d'augmenter les revenus des pauvres. Cet argument a été attaqué sur deux fronts. Premièrement, certains ont soutenu que les politiques des IFI avaient sacrifié la croissance économique au profit du rétablissement de la balance des paiements. Comme on l'a déjà signalé, la plupart des programmes d'ajustement orthodoxes comportent nécessairement une certaine combinaison de réduction des dépenses, de restriction monétaire et de dévaluation. En conséquence, cette critique est essentiellement un débat technique au sujet du caractère approprié de l'ensemble des mesures macro-économiques ou du rythme ou même de la séquence des réformes économiques.

---

<sup>66</sup> Projet d'évaluation du FMI, *IMF Conditionality*, 1980-1991, p. 100.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> William R. Cline, «Stabilization in Developing Countries», in John Williamson ed., *IMF Conditionality*, Washington (D.C.) : Institute for International Economics, 1983, p. 190.



172. Deuxièmement, et ceci est plus révélateur, on a fait valoir que les stratégies favorables à la croissance — une sorte de marée montante qui ferait lever toutes les embarcations — ne suffisent pas à protéger le pauvre parce que, à court et à moyen terme, les politiques d'ajustement réduisent la demande et les services sociaux gouvernementaux. C'est là l'argument invoqué dans le rapport de l'UNICEF, intitulé *L'ajustement à visage humain*. D'autres groupes, par exemple le Bank Information Center<sup>71</sup> et le Groupe de travail des ONG sur la Banque<sup>72</sup> ont reconnu la validité de cette évaluation mais vont plus loin en préconisant des mesures destinées à solutionner le problème de la répartition du revenu à long terme plutôt que de recourir à des palliatifs à court terme en vue de réduire la pauvreté.

173. L'un des obstacles auquel font face le Fonds et la Banque en cherchant à modifier la répartition du revenu est la résistance des pays membres qui peuvent considérer qu'une intervention dans ce domaine constitue un empiètement sur leur souveraineté. Un pays qui est forcé de réduire ses dépenses gouvernementales voudra se ménager une certaine marge de manoeuvre quant à la façon dont ces mesures seront appliquées. Malheureusement, comme l'a indiqué devant le Sous-comité M. Mahbub ul Haq, conseiller spécial des Nations Unies, cela signifie souvent que les dépenses relatives aux subventions alimentaires, à la santé et à l'éducation seront réduites avant les dépenses militaires ou celles consacrées aux entreprises publiques corrompues. Selon M. ul Haq, la raison en est que les pauvres n'ont souvent pas le même poids politique que les élites. Bien entendu, tout gouvernement qui envisage d'appliquer un programme d'ajustement douloureux doit prendre simultanément en considération les questions d'équité et ce qui est politiquement réalisable.

174. Un autre problème qui surgit en tentant de réduire la pauvreté est le manque de bonnes statistiques sur la répartition du revenu dans de nombreux pays en développement. Les critiques tout autant que les partisans des IFI considèrent que la collecte de données fiables est nécessaire pour évaluer les programmes d'ajustement et mieux orienter l'aide vers les défavorisés.

175. L'étude récente de l'OCDE sur l'ajustement indique que s'il s'agit de connaître la composition des groupes visés par certaines politiques anti-pauvreté ou d'utiliser des modèles pour simuler les effets de diverses politiques en vue de choisir la plus équitable, rien n'est possible sans renseignements, lesquels font défaut dans de nombreux pays qui procèdent à des ajustements<sup>73</sup>. Le projet d'évaluation du FMI et un rapport remis en 1991 au Congrès par le service de recherche du Congrès<sup>74</sup> ont aussi fait ressortir la nécessité de disposer de meilleures données.

176. Le Sous-comité n'a pas les ressources nécessaires pour entreprendre une étude complète des effets des politiques d'ajustement structurel sur la répartition du revenu. Cependant, il y aurait lieu d'étudier plus attentivement les effets de ces politiques.

<sup>71</sup> Bank Information Center, *Funding Ecological and Social Destruction*, Washington (D.C.), 1989.

<sup>72</sup> Position Paper of the NGO Working Group on the World Bank, Genève, Suisse, décembre 1989.

<sup>73</sup> François Bourguignon et Christian Morrisson, *Ajustement et équité dans les pays en développement : une approche nouvelle*, 1992, p. 87.

<sup>74</sup> World Bank/IMF, *Adjustment Loan and the Poor in Developing Countries*, Congressional Research Service, 1<sup>er</sup> février 1991.



#### **Recommandation 4**

**Le gouvernement devrait appuyer la réalisation de travaux de recherches supplémentaires par la Banque mondiale et le FMI sur les effets des programmes d'ajustement sur les pauvres. Le Sous-comité est d'avis qu'on pourrait commencer par mettre en place dans les pays membres, là où cela est nécessaire, des mécanismes d'acquisition de données économiques de bonne qualité, notamment au sujet de la répartition du revenu.**

177. À cet égard, nous reconnaissons que la Banque mondiale recueille déjà de meilleures données sur les ménages, grâce à l'Étude sur la mesure des niveaux de vie et le programme sur les Dimensions sociales de l'ajustement. Cependant, la Banque reconnaît elle-même qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la collecte de données dans les pays en développement<sup>75</sup>.

178. Non seulement de meilleures données permettraient-elles d'effectuer des études de meilleure qualité sur les effets des politiques d'ajustement sur les diverses tranches de revenu, mais elles permettraient d'affecter avec plus de précision les dépenses sociales aux personnes qui en ont besoin. Cela réduirait le coût des mesures de sécurité sociale nécessaires pour atténuer les privations découlant des politiques d'ajustement. D'un strict point de vue coût-efficacité, la collecte de données de bonne qualité semble constituer une première étape souhaitable.

179. Nous avons déduit du témoignage de M. Allan Gill que le FMI a l'intention de mettre en place une unité d'évaluation dans le courant de l'année. À ce stade, on ne sait pas exactement quelles tâches seront confiées à cette nouvelle unité. Nous suggérons que le mandat de l'unité d'évaluation comprenne l'étude de l'incidence des programmes d'ajustement sur les pauvres et que cette question reçoive la priorité.

180. Nous savons aussi que la Banque mondiale et les autres organismes d'aide internationaux tels que l'UNICEF et les ONG contribuent à atténuer les effets des programmes d'ajustement. Le rôle joué par ces organismes internationaux dans la réduction des coûts sociaux de l'ajustement est bien connu, comme en témoigne l'exemple du programme d'ajustement de 1988 au Ghana et celui de la Bolivie en 1986-1987.

#### **Recommandation 5**

**On devrait inciter le FMI à collaborer avec la Banque mondiale, l'UNICEF et les autres organisations d'aide internationale pour canaliser l'aide vers les pays les plus touchés par les programmes d'ajustement du Fonds.**

### **3. Dépenses militaires**

181. Comme il ressort du Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies de 1992, la paix résultant de la fin de la guerre froide a offert aux pays riches et aux pays pauvres de nouvelles possibilités de renforcer leur programme social<sup>76</sup>. Les pays industriels ont réduit globalement leurs dépenses militaires, qui sont passées de 838 milliards \$ US en 1987 à 762 milliards \$ US en 1990, représentant des économies cumulatives de 158 milliards \$ US<sup>77</sup>. De même, les pays en développement ont réduit leurs dépenses militaires, qui sont passées de 155 milliards \$ US en 1984 à 123 milliards \$ US en 1990, offrant un dividende de la paix cumulé de 119 milliards \$ US.

<sup>75</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel 1992*, p. 49.

<sup>76</sup> Nations Unies, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1992, New York, Oxford University Press, 1992, p. 85.

<sup>77</sup> *Ibid.*



182. Néanmoins, dans deux des régions les plus pauvres, l'Asie du Sud-Est et l'Afrique subsaharienne, on n'a pas encore réduit les dépenses militaires. Et, dans l'ensemble du monde en développement, les dépenses militaires représentaient en 1988 environ trois fois les montants dépensés pour la santé et 1,3 fois les montants consacrés à l'éducation<sup>78</sup>. M. Mahbub ul Haq, conseiller spécial du Programme des Nations Unies pour le développement, a affirmé au Sous-comité qu'un gel des dépenses militaires dans les pays en développement permettrait de dégager 50 milliards \$ US au cours de la prochaine décennie. Selon M. ul Haq, «On pourrait ainsi mettre tous les enfants sur les bancs de l'école, financer les soins de santé essentiels, assurer l'approvisionnement en eau potable et l'accès universel aux services de planification familiale et mettre fin à la malnutrition.» (8:12)

183. La corrélation apparente entre le volume des importations d'armes et le niveau d'aide économique reçue laisse penser que l'aide étrangère pourrait aider à financer les achats d'armes dans le tiers monde. Le Rapport mondial sur le développement humain de 1992 indique que de nombreux pays commencent à prendre en considération les dépenses militaires des pays récipiendaires de l'aide.

184. M. Allan Gill, fonctionnaire du ministère des Finances, a déclaré au Sous-comité que les IFI étaient devenues plus sensibles à la question des dépenses militaires. Au cours de la visite du Sous-comité au FMI à Washington, on nous a informés que le personnel du Fonds compile dorénavant des données sur les dépenses militaires des pays membres. Jusqu'à aujourd'hui, ni le FMI ni la Banque mondiale n'avaient fait de la réduction des dépenses en matière de défense une condition explicite de l'accès à leurs fonds.

185. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, comme l'a dit M. Allan Gill, cette conditionnalité explicite déborde du mandat des deux institutions.(10:9)<sup>79</sup> En outre, selon M. Frank Potter, administrateur canadien à la Banque mondiale, soumettre les Statuts à la renégociation n'est pas un exercice simple. Néanmoins, puisque les dépenses militaires sont un élément important de la politique économique de nombreux pays, M. Potter précise que la Banque peut tenir compte des dépenses militaires tout en demeurant dans les limites de son mandat qui est de ne tenir compte que des circonstances économiques.

186. Deuxièmement, M. Allan Gill a signalé que la conditionnalité explicite visant à tenir compte des dépenses militaires, des droits de la personne et d'autres considérations sociales pourrait nuire à l'intégrité du Fonds et de la Banque en tant qu'institutions financières. Cela est particulièrement pertinent dans le cas de la BIRD qui, grâce à sa cote de crédit triple-A, a emprunté plus de 17 milliards \$ US en 1992 à des taux très favorables pour consentir des prêts à des pays en développement, également à des taux préférentiels.

187. Cette opinion a été reprise par M. David Hilton, vice-président principal, Affaires internationales, de la Banque de la Nouvelle-Écosse, qui a déclaré que la Banque mondiale et le FMI avaient connu la réussite précisément parce qu'ils avaient été administrés en tant qu'institutions financières plutôt qu'institutions politiques.

---

<sup>78</sup> Fondé sur des données tirées de l'ouvrage de Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures*, 1991, Leesburg (Va), WMSE Publications, 1991.

<sup>79</sup> La section 3(b) de l'article IV des Statuts du FMI stipule que : «Les principes respectent la politique interne, sociale et générale des membres. . . »

La section 10 de l'article V des Statuts de la BIRD stipule que : «La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre quelconque. Ils ne se laisseront pas influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État membre ou des États membres intéressés. Seules des considérations d'ordre économique pourront inspirer leurs décisions et ces considérations devront faire l'objet d'un examen impartial afin que les buts énoncés à l'article premier soient atteints.



188. Troisièmement, il pourrait y avoir des moyens efficaces autres que la conditionnalité explicite pour obtenir une réforme durable des dépenses militaires dans les pays qui reçoivent de l'aide. Nicole Ball, professeur invité au Overseas Development Council, a énuméré certains des moyens qui sont à la disposition des organismes bilatéraux et multilatéraux. Parmi ceux-ci, il y a le dialogue sur les politiques, le soutien financier et technique, la rétribution d'un bon comportement, les pressions en vue de préciser les dépenses et les cibles de rendement dans les domaines non militaires (ce qui peut supposer des réductions au niveau de l'aide militaire) et les pressions en vue d'inciter les pays à être plus ouverts dans le secteur militaire<sup>80</sup>.

189. Selon le professeur Gerald Helleiner, la conditionnalité explicite ne mènerait pas nécessairement à un changement permanent dans les politiques gouvernementales touchant des secteurs non économiques, par exemple le niveau des dépenses militaires. «J'avoue bien franchement que je ne suis pas convaincu que cela permette d'exercer des pressions efficaces qui amèneraient les décideurs et les politiciens réticents à faire ce qu'ils ne souhaitent pas faire. Je ne pense pas que cela soit efficace. Cela ne dure pas. Même quand cela dure pendant quelque temps, cette discipline imposée ne survit pas à moins que la nécessité n'en soit comprise.» (9:37)

190. Tel qu'indiqué précédemment, le FMI recueille des données sur les dépenses militaires des pays membres. Demeurant dans les limites de son mandat qui est de respecter les politiques sociales et politiques d'un pays, le FMI peut discuter du niveau des dépenses militaires dans le cadre des consultations en vertu de l'article IV, lorsque le niveau ou l'évolution des dépenses est important et a des répercussions macro-économiques ou structurelles<sup>81</sup>.

191. La Banque mondiale semble envisager le problème sous l'angle du bon gouvernement. Les ressources sont-elles utilisées judicieusement ou les dépenses militaires empiètent-elles sur les services sociaux essentiels<sup>82</sup>? La Banque a exprimé sa préoccupation au cours des dix dernières années au sujet du niveau des dépenses militaires dans au moins vingt cas<sup>83</sup>. En outre, les pays qui souhaitent convertir des complexes militaro-industriels à des fins civiles reçoivent de l'aide de la Banque mondiale, et la Banque a en outre entrepris deux projets de recherche sur des questions liées aux dépenses militaires<sup>84</sup>.

192. Le Sous-comité est d'avis qu'il est important pour les pays qui reçoivent de l'aide de contrôler leurs dépenses militaires. L'argent est liquide. Il ne sert à rien d'accorder des fonds de développement si, d'une façon ou d'une autre, ils se retrouvent à financer des activités militaires ou d'autres activités non productives.

---

<sup>80</sup> «Forum sur la réforme des dépenses militaires au Centre d'information», *Bulletin du FMI*, Washington (D.C.), Fonds monétaire international, 14 décembre 1992.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*



## Recommandation 6

**Le gouvernement devrait demander aux administrateurs canadiens du FMI et de la Banque mondiale de vérifier si les niveaux satisfaisants de dépenses en matière de développement, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hygiène, etc., sont compromis par l'importance ou la hausse des dépenses non liées au développement, notamment des dépenses militaires.**

### 4. L'environnement

#### a. *Le programme environnemental de la Banque mondiale*

193. Les actions de la Banque mondiale au chapitre de l'environnement ont été critiquées pour deux raisons. Premièrement, les écologistes soutiennent que les grands projets de développement, tels que le barrage de Sardar Sarovar en Inde, nuisent à l'environnement et entraînent le déplacement de populations indigènes<sup>85</sup>. Deuxièmement, la Banque mondiale a été critiquée pour avoir négligé d'accorder suffisamment d'attention à l'environnement dans l'élaboration des conditions liées aux prêts d'ajustement structurel.

194. Tout juste de retour de la conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, M. Tim Dramin, du Conseil canadien pour la coopération internationale, a affirmé au Sous-comité que «les institutions financières n'ont pas intégré le développement durable à leur mandat et elles doivent le faire.» (3:20) Tim Dramin et Akouété Akakpo-Vidah, aussi du Conseil canadien pour la coopération internationale, se sont dits inquiets de la gestion du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et de la participation des pays en développement à ce fonds.

195. Mais, de toute évidence, la Banque mondiale prête de plus en plus d'attention à l'environnement. Ainsi, le Rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque en 1992 est entièrement consacré à la question du «développement et de l'environnement». La Banque mondiale a aussi produit un rapport annuel sur les activités environnementales de la Banque au cours de l'exercice précédent. De plus, la Banque travaille de concert avec les Nations Unies à la mise en oeuvre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui servira à offrir aux pays en développement des prêts à des conditions de faveur pour des projets environnementaux dans les domaines des gaz à effets de serre, de la destruction de la couche d'ozone, des eaux internationales et de la biodiversité.

196. En vertu de la directive opérationnelle sur l'évaluation environnementale, publiée par la Banque mondiale en 1989, tous les projets qui risquent d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement doivent être soumis à une évaluation environnementale, tandis que les programmes d'investissement sectoriel sont soumis à des évaluations sectorielles. En outre, les prêts d'ajustement structurel de la Banque intègrent des dispositions en matière d'environnement, par exemple en vue d'encourager une saine gestion des terres agricoles ou forestières.

197. Le Rapport annuel de la Banque mondiale pour l'année 1991 précise que le département de l'environnement de la Banque et les quatre divisions régionales qui s'occupent de l'environnement disposent d'un personnel de 106 spécialistes et de 34 employés de soutien. Environ 270 années-personnes, soit environ 10 p. 100 de l'effectif total de la Banque mondiale, ont été affectées aux forêts ou à l'environnement en

<sup>85</sup> Voir l'analyse subséquente du projet Sardar Sarovar.



1991<sup>86</sup>. Selon M. Marcel Massé, président de l'ACDI, le vice-président de la Banque pour les questions d'environnement est plus progressif sur les questions environnementales que l'ACDI, dont les procédures d'évaluation environnementale sont considérées parmi les meilleures dans les milieux du développement.

198. Les quatre régions opérationnelles de la Banque mondiale, soit l'Afrique, l'Asie, l'Europe/Moyen-Orient/Afrique du Nord et celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, intègrent les préoccupations environnementales dans leurs programmes de travail de diverses façons<sup>87</sup>. En Afrique, des plans nationaux d'action environnementale (PNAE) ont été conçus à la demande de certains pays. En Asie, les problèmes liés à la dégradation des sols, à la destruction des forêts et à la mauvaise qualité de l'air font l'objet de mesures, notamment dans le cadre des prêts d'ajustement sectoriel.

199. Les initiatives prises dans la région de l'Europe, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord comprennent le nettoyage environnemental de l'Europe de l'Est et la mise en oeuvre du programme d'aide technique dans le domaine de l'environnement en Méditerranée (PATEM). Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, la Banque a mis l'accent sur des mesures visant à appuyer les autorités responsables de la réglementation et de la surveillance de l'environnement.

200. En dépit de ces activités, certains groupes écologistes continuent de critiquer vivement le programme vert de la Banque mondiale. M<sup>me</sup> Patricia Adams, directrice générale de Probe International, a déclaré au Sous-comité que «les modifications que l'on a apportées, à la suite des critiques dont la Banque a fait l'objet, n'ont pas été tellement utiles ni vraiment pertinentes. Le personnel supplémentaire que l'on a affecté au Service de l'environnement a été impuissant et ses efforts ont été sabotés par les intérêts établis et les structures institutionnelles.» (4:42)

201. M<sup>me</sup> Adams a décrit le rapport annuel de la Banque mondiale sur l'environnement comme n'étant rien d'autre qu'un document de relations publiques qui met la Banque dans l'embarras plutôt que de l'honorer. Selon elle, le Fonds pour l'environnement mondial pervertit le principe du pollueur-payeur en taxant les plus importants pollueurs du monde, les pays industrialisés, pour subventionner les pollueurs des pays en développement. Probe International s'est montré particulièrement critique envers la participation de la Banque à une série de projets de grands barrages qui, selon l'organisation, ont eu des effets dommageables sur l'environnement et ont déplacé d'importantes populations indigènes.

#### **b. Sardar Sarovar**

202. Le Sous-comité a consacré une séance d'une journée à l'un de ces projets, le barrage Sardar Sarovar en Inde, qui est financé en partie par des prêts de la Banque mondiale et des crédits de l'IDA s'élevant à 450 millions \$ US. Bien que la participation de la Banque mondiale remonte à la fin des années 70 et que certaines des difficultés soient apparues par la suite, ce n'est qu'en 1992, avec la publication du rapport de la commission d'enquête indépendante dirigé par Bradford Morse et Thomas Berger, que la gravité des problèmes est apparue.

203. Comme on l'a déjà dit, la commission a constaté que le projet comportait de sérieuses lacunes à plusieurs points de vue. Le rapport précise qu'en vertu de la politique de la Banque alors en vigueur, la réinstallation, la réhabilitation et les répercussions sur l'environnement auraient dû être évaluées à l'origine

---

<sup>86</sup> La Banque mondiale, *Rapport annuel*, 1991, p. 60.

<sup>87</sup> Cette section est tirée du Rapport annuel de la Banque mondiale pour l'année 1991.



d'un projet. Pourtant, il n'y a pas eu d'évaluation appropriée des effets du barrage de Sardar Sarovar; aucune évaluation adéquate de la question de la réinstallation et de la réhabilitation des populations, ou des répercussions sur l'environnement, n'a été faite avant l'approbation du projet<sup>88</sup>.

204. En outre, deux États indiens touchés par le projet n'ont pas fourni aux populations déplacées par le projet des moyens de réinstallation adéquats, notamment dans le cas des «personnes délogées» qui ne possédaient pas de terres. Cela est en contravention de la politique de la Banque mondiale qui précise que toutes les «personnes délogées», y compris les personnes qui ne possèdent pas de terres, doivent être en mesure d'améliorer ou au moins de retrouver leur niveau de vie après la réinstallation.

205. Le rapport signale que les consignes environnementales du projet Sardar Sarovar n'ont pas été respectées. Il n'y a aucune description détaillée des répercussions. La nature et l'étendue des problèmes d'environnement et des solutions connexes demeurent évasives<sup>89</sup>. On s'inquiète aussi des risques pour la santé humaine que comportent les maladies transmises par l'eau, en particulier la malaria.

206. Le plus inquiétant, selon M. Donald Gamble, chef administratif de la commission d'enquête indépendante, «c'est que la plupart des constatations, sinon toutes, apparaissent dans les dossiers de la Banque et ce, sous une forme ou une autre, depuis le début des années 80.» (4:63) M. Gamble a en outre déclaré au Sous-comité : «Il y a quelque chose qui ne fonctionne pas dans ce système. . . Je ne peux pas vous dire à quel point c'est le cas dans les autres projets. . . mais je peux vous assurer, de nombreuses preuves à l'appui, qu'il s'agit d'un problème qui existe depuis le tout début, dans le cas de ce projet.» (4:64)

207. La commission d'enquête indépendante, parrainée par la Banque mondiale, a recommandé que celle-ci se retire du projet et réévalue sa position. Après avoir examiné le rapport, le Conseil d'administration de la Banque mondiale a accordé au projet un délai supplémentaire de six mois (jusqu'au 31 mars 1993). À ce moment, si les États indiens en cause n'ont pas respecté certains critères, la Banque a indiqué qu'elle se retirerait du projet.

208. Le professeur Smitu Kothari a décrit de nombreux problèmes semblables au Sous-comité et a mis en relief certains abus des droits civils qui ont été commis à la suite des protestations survenues en Inde au sujet du projet. Il a aussi signalé la vive opposition au projet, tant en Inde que sur la scène internationale. Ainsi, 867 organisations ont signé des annonces publicitaires pleine page parues dans le *Financial Times* de Londres et le *New York Times*. Le professeur Kothari s'attend à ce que bon nombre de ces groupes s'opposent au refinancement IDA-10 en raison de ce projet et d'autres.

209. Citant un certain nombre d'autres projets de barrages auxquels a participé la Banque mondiale, M<sup>me</sup> Peggy Hallward de Probe International, a déclaré au Sous-comité que la Banque avait depuis longtemps négligé de faire des évaluations des projets et de prendre des mesures équitables en vue de la réinstallation des populations indigènes. Selon cet organisme, le Canada devrait cesser de financer la division IDA de la Banque en raison de cette succession d'infractions environnementales commises dans le cadre des projets financés par la Banque mondiale.

210. Le Sous-comité a entendu un autre point de vue, celui de M. David Hopper, ancien vice-président principal de la Banque mondiale, qui a participé au projet Sardar Sarovar depuis le tout début. M. Hopper a expliqué que la raison pour laquelle le projet n'a pas réussi à respecter certains critères en matière d'environnement et de réinstallation des personnes délogées était en partie attribuable au fait que les normes avaient évolué depuis que le rapport d'évaluation et les documents de prêts ont été signés en 1985.

---

<sup>88</sup> Bradford Morse et Thomas Berger, *Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review*, Ottawa, Resource Futures International (RFI) Inc., 1992, p. xiv.

<sup>89</sup> *Ibid.* p. XXI



211. M. Donald Gamble a reconnu que les normes établies avaient changé avec les années. Cependant, il a noté que le projet n'avait tout de même pas respecté les normes de rétablissement et de réhabilitation fixées au début des années 80. La Banque a établi un certain échéancier pour que ces conditions soient respectées mais, selon M. Gamble, très peu de ces conditions ont été respectées, y compris le plan d'action environnemental exigé en décembre 1985 mais qui n'avait pas encore été soumis en novembre 1992.

212. M. David Hopper a également une opinion différente de celle des autres témoins au sujet du processus de développement. Il a décrit l'impact de la «révolution verte» sur l'approvisionnement alimentaire en Inde depuis les années 60 et le rôle que l'eau provenant du barrage Sardar Sarovar pourrait jouer pour continuer à nourrir la population.

213. M. Hopper a souligné que le processus de développement comporte certains arbitrages. «La Banque sera toujours critiquée par les écologistes, et il est impossible de faire du développement sans s'attirer des critiques. Au fond, je pense que votre Sous-comité devrait se demander quelle est la façon la plus logique de peser le pour et le contre. Comment peut-on comparer les intérêts à long terme d'une nation aux intérêts à très court terme de groupes particuliers qui vont être lésés par le développement. . .?» (4:31-32)

### c. *Le programme environnemental du FMI*

214. Le FMI fait aussi l'objet de pressions croissantes pour intégrer les effets sur l'environnement dans ses politiques. Ainsi, le Congrès des États-Unis a adopté une loi donnant instruction au Directeur exécutif des États-Unis d'encourager le Fonds à procéder à un examen systématique des répercussions environnementales de ses politiques. Cependant, certains ont fait valoir que l'approche globale de la politique macro-économique suivie par le Fonds ne permettait pas vraiment de régler les questions environnementales. Ainsi, une dévaluation stimule les exportations y compris, par exemple les exportations de bois, qui peuvent entraîner la déforestation<sup>90</sup>. Par ailleurs, une dévaluation peut aussi faire augmenter le prix des produits pétroliers et des engrais importés, réduisant ainsi leur consommation et le niveau de pollution<sup>91</sup>.

215. Lors d'une réunion du Conseil d'administration du FMI au début de 1991, le Fonds a décidé de ne pas aborder les questions environnementales par le biais de la conditionnalité mais de sensibiliser davantage son personnel aux liens qui existent entre la politique ou le développement économiques et l'environnement. Le personnel du Fonds affecté aux questions écologiques assiste également les missions qui se rendent dans les pays membres à préciser les répercussions environnementales de certains choix macro-économiques<sup>92</sup>.

216. Les recommandations du Fonds à l'intention des pays membres peuvent influencer sur l'environnement par le biais de la politique des prix, de la politique d'épargne, de la politique budgétaire et de la politique commerciale<sup>93</sup>. Une politique de prix judicieuse du point de vue de l'environnement est une politique qui permet de tenir compte de la rareté et qui décourage l'utilisation de produits auxquels l'environnement est sensible, par exemple le pétrole, l'électricité et l'eau. Le but visé est une structure de prix qui rend compte pleinement des coûts sociaux.

<sup>90</sup> Jacques J. Polak, *The Changing Nature of IMF Conditionality*, Essays in International Finance, n° 184, Université Princeton, Département d'économie, Princeton (N.J.), 1991, p. 27.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>92</sup> Rapport annuel du Fonds monétaire international, 1992, p. 53.

<sup>93</sup> Voir «Respect de l'environnement et croissance vont de pair, déclare M. Camdessus», *Bulletin du FMI*, Washington (D.C.), Fonds monétaire international, 29 juin 1992.



217. La politique d'épargne peut influencer sur les profils de consommation dans les pays industrialisés. Une politique budgétaire appropriée est une politique fiscale qui évite le gaspillage des ressources naturelles ou les technologies à coefficient excessif de capital. Elle comporte en outre une politique de répartition du revenu où les subventions de nature générale visant les ressources en eau, les produits énergétiques, les pesticides et les engrais sont remplacées par des mesures de sécurité sociale axées sur les plus pauvres. La politique commerciale peut contribuer à réduire la pollution par la libéralisation des échanges, laquelle favorise l'investissement dans une technologie plus moderne et moins polluante. La libéralisation des échanges peut aussi accroître l'efficacité et les revenus, ce qui facilite un déplacement vers une utilisation plus économique des ressources naturelles.

#### *d. Sommaire et recommandations*

218. Ainsi, les IFI ont à leur disposition une gamme d'instruments de politique pour régler les préoccupations environnementales. Même si le Fonds n'utilise que des leviers macro-économiques, il est clair que la politique de prix, la politique budgétaire, la politique d'épargne et la politique commerciale peuvent avoir une incidence.

219. Quoi qu'il en soit, on reconnaît que la Banque dispose d'une plus grande expertise en matière d'environnement, et aussi du mandat nécessaire pour mettre en oeuvre des projets dans le domaine de l'environnement. En outre, elle peut approuver l'octroi de prêts à l'ajustement sectoriel pour financer l'application de politiques de conservation et de saine gestion des ressources dans certains secteurs particuliers, tels que l'exploitation forestière et l'agriculture. Du même coup, la Banque doit assumer une plus grande part de responsabilité que le FMI lorsque des projets, comme celui de Sardar Sarovar, tournent mal.

220. L'exemple du projet Sardar Sarovar soulève certaines questions sur la façon dont la Banque mondiale aborde la question de l'environnement. Le «verdissement» des niveaux supérieurs de la Banque a-t-il rejoint les niveaux intermédiaire et inférieur du personnel de la Banque et des consultants? Quelle leçon la Banque a-t-elle tirée du processus d'examen indépendant? À l'heure actuelle, ces questions demeurent sans réponse.

221. Même si la Banque et le Fonds se sont convertis assez récemment à la protection de l'environnement, le Sous-comité appuie les efforts des deux institutions, notamment ceux de la Banque mondiale, pour intégrer les notions de développement durable à leurs programmes.

#### **Recommandation 7**

**Le gouvernement devrait suivre les progrès accomplis par le FMI et de la Banque mondiale dans la mise en oeuvre de leurs programmes environnementaux respectifs.**

222. Le Sous-comité a aussi été heureux de constater que la Banque mondiale surveillait attentivement les conditions liées au délai de six mois accordé au projet Sardar Sarovar.

#### **Recommandation 8**

**Le gouvernement canadien devrait examiner attentivement le rôle de la Banque mondiale dans le cadre du projet Sardar Sarovar afin de s'assurer que les critères de participation future de la Banque soient rigoureusement respectés.**

### **5. Démocratie et droits de la personne**

223. Tel qu'indiqué précédemment, les Statuts de la Banque mondiale et du FMI ne permettent pas de prendre en considération les affaires politiques des pays membres. Néanmoins, certains groupes estiment que ces institutions devraient utiliser les pouvoirs que leur confère leur rôle d'important prêteur pour faire



pression sur les pays emprunteurs qui se rendent coupables d'abus démocratiques ou des droits de la personne. Un document présenté au Sous-comité par M. David Gillies du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, fait valoir que le développement durable exige un contexte politique qui peut soutenir la croissance économique et le développement humain<sup>94</sup>.

224. M. Edward Broadbent, président du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, a signalé que, dans le passé, la Banque mondiale avait suspendu son aide à la Chine (après le massacre de la place Tiananmen), au Zaïre, au Kenya et au Malawi en raison des abus politiques et des abus des droits civils commis dans ces pays. M. Broadbent croit qu'il devrait y avoir un lien direct entre le principe du respect des droits de la personne et les décisions prises par les IFI parce que «la signification ou l'objet même du développement suppose. . . le respect des droits de la personne.» (3:24)

225. Selon M. David Gillies, du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, les abus systématiques des droits civils et politiques ne suffisent habituellement pas à déclencher l'imposition de conditions dans les prêts consentis par la Banque mondiale, sauf dans de rares circonstances<sup>95</sup>. Cela peut survenir suite à une décision du Conseil de sécurité de l'ONU de ne pas prêter à un pays en particulier ou, encore, lorsque les violations des droits de la personne sont tellement graves qu'elles ont des effets économiques fondamentaux. Dans ces circonstances, les abus des droits de la personne peuvent être classés comme étant contraires au principe du «bon gouvernement».

226. La définition étroite de la notion de bon gouvernement qui, selon M. Gillies, est celle adoptée de fait par la Banque mondiale, exige essentiellement une saine gestion et un degré de corruption minimal. Une interprétation plus libérale de cette notion, tirée de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU, engloberait la légitimité du gouvernement et le respect des droits humains fondamentaux tels que la sécurité de la personne, la primauté du droit et la liberté d'association et d'expression.

227. La conditionnalité axée sur les droits de la personne soulève naturellement la question de savoir quand, où et comment ces conditions devraient être appliquées. Le Centre international pour les droits de la personne et le développement démocratique suggère que la Banque gèle les prêts aux pays qui se rendent coupables de complicité d'État dans les violations persistantes et flagrantes des droits de la personne. En cela, nous voulons dire les assassinats illégaux, la torture systématique, les privations délibérées et, peut-être, les arrestations massives et les détentions prolongées sans procès. M. David Gillies a fait valoir que l'interprétation de la notion de bon gouvernement devrait être élargie suffisamment dans le mandat de la Banque pour amener des changements au niveau de la politique des droits de la personne.

228. La décision prise en novembre 1991 par les pays (dont le Canada) du groupe consultatif de la Banque mondiale de suspendre l'aide bilatérale au Kenya en raison de la corruption et des abus des droits de la personne commis dans ce pays semble avoir contribué à persuader la Banque de suspendre son aide multilatérale<sup>96</sup>. M. Marcel Massé a dit au Sous-comité : «le Canada a précisé qu'il n'était pas disposé à avancer des fonds au Kenya à moins que la situation ne soit profondément modifiée en ce qui concerne les droits de la personne, plus particulièrement l'instauration au Kenya d'un système de gouvernement et de politiques mettant en jeu plusieurs partis.» (9:23) En quelque mois, le Kenya a modifié sa constitution pour permettre des élections multipartites. Pourtant, le Sous-comité s'est fait dire par un représentant de la Banque mondiale à Washington qu'il n'y avait eu absolument aucune acceptation de la part de la Banque d'un lien entre l'aide d'une part et les droits de la personne et la démocratisation de l'autre.

---

<sup>94</sup> David Gillies, *Human Rights, Democracy, and «Good Governance»: Stretching the World Bank's Policy Frontiers*, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, 1<sup>er</sup> juin 1992.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> David Gillies, *Human Rights, Democracy, and «Good Governance»: Stretching the World Bank's Policy Frontiers*, 1<sup>er</sup> juin 1992.



229. Le FMI n'a pas, de façon générale, refusé l'accès au Fonds à des membres coupables d'abus des droits de la personne. Le Fonds a continué de traiter avec le Chili, le Zaïre, l'Ouganda, le Liberia et la Roumanie en dépit des violations des droits de la personne commises dans ces pays. Néanmoins, dans les cas de l'Afrique du Sud (à compter du milieu des années 80), de la Chine (après l'incident de la Place Tiananmen) et du Vietnam, les fonds ont été refusés ostensiblement pour des raisons économiques, bien que des considérations politiques aient été les véritables motifs<sup>97</sup>.

230. Le Sous-comité estime que les gouvernements qui sont coupables d'abus systématiques, persistants et flagrants des droits de la personne ne devraient pas avoir accès sans restriction à l'aide internationale. Le Sous-comité applaudit la politique récente du Canada à cet égard, y compris les déclarations du premier ministre, à l'effet que le Canada refusera une aide bilatérale aux régimes répressifs. Le Sous-comité approuve également le rôle joué par le Canada dans la décision prise en 1991 par le groupe consultatif, et qui consistait à suspendre l'aide bilatérale au Kenya devant la nécessité d'apporter des réformes politiques dans ce pays. On estime que cette décision a incité la Banque mondiale à réduire l'aide versée à ce pays.

### **Recommandation 9**

**Le gouvernement canadien devrait encourager les IFI à tenir davantage compte, dans leurs politiques de crédit, du respect des droits de la personne en évaluant les répercussions économiques à long terme de leurs prêts.**

231. Enfin, nous reconnaissons qu'à cet égard, comme dans le cas de toutes les recommandations, le Canada ne peut accomplir grand-chose sans le soutien de la communauté internationale. C'est pourquoi nous encourageons le gouvernement canadien à établir des coalitions avec des pays membres qui partagent certaines des préoccupations exprimées dans la présente section de notre rapport.

## **C. PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE FINANCES ET DE RESSOURCES**

### **1. L'endettement des PMA : quelle est la gravité de la situation?**

232. La question de l'endettement des pays en développement ne fait plus la manchette en dépit du fait qu'il atteint maintenant plus de 1 500 milliards \$ US. La nature de la crise de l'endettement a changé au cours des trois dernières années. Un plus grand nombre de pays à revenu moyen sont en mesure d'assurer le service de leur dette et un moins grand nombre de banques commerciales sont menacées par le risque de défaut de paiement. Par ailleurs, la dette est maintenant plus concentrée et plus difficile à gérer. Pour certains pays à faible revenu, notamment d'Afrique subsaharienne, le fardeau de l'endettement demeure toujours aussi lourd. Comme l'a déclaré à Genève le secrétaire-général de l'ONU, M. Boutros-Ghali, en décembre 1992, la dette extérieure est un véritable boulet pour l'Afrique<sup>98</sup>.

#### **a. Quelle est l'importance du rôle des IFI?**

233. La question de l'endettement multilatéral est rendue plus complexe en raison de la réglementation actuelle des IFI qui ne permet pas à ces institutions de procéder à des radiations ou à des rééchelonnement de dettes. Donc, bien que l'endettement multilatéral en Afrique subsaharienne représente environ 28 p. 100 de

<sup>97</sup> Jacques J. Polak, *The changing Nature of Conditionality*, 1991, p. 31.

<sup>98</sup> Déclaration de M. Boutros-Ghali, secrétaire-général de l'ONU, devant le Comité des personnalités de haut niveau sur le développement de l'Afrique, Genève, 28 décembre 1992.



l'endettement total, il accapare 45 p. 100 du service de la dette de la région (à l'exclusion du Nigéria)<sup>99</sup>. Et comme l'endettement multilatéral n'a pas été touché par les mesures récentes de radiation ou de rééchelonnement des dettes, il constitue un fardeau particulièrement lourd pour les pays les plus pauvres.

234. À cause de cela, les IFI ont été dans la position peu enviable, ces dernières années, de recevoir plus d'argent des pays en développement qu'elles ne leur en ont transféré. «Au cours des dernières années, le FMI a connu des transferts négatifs avec les pays en développement, chaque année depuis 1984, sauf un très léger montant positif en 1991.» (9:11) En 1992, le montant des transferts du Sud vers le Nord a atteint environ 2,2 milliards de dollars. Selon le professeur Gerald Helleiner, la Banque mondiale reçoit également davantage d'argent du Sud qu'elle n'en transfère dans cette région. «Chaque année depuis 1987, il y a eu des transferts négatifs avec les pays en développement : 1,5 milliard de dollars en 1991, dernière année pour laquelle on dispose de tableaux sur les montants de l'endettement mondial.» (9:11)

235. Les témoins ont exprimé diverses opinions quant à l'opportunité de ces transferts négatifs et de la radiation de l'endettement unilatéral. Plusieurs se sont prononcés contre tout changement au système. M. Bill White, de la Banque du Canada a fait valoir que les rachats nets effectués au cours de la deuxième moitié des années 80 par le FMI cadraient avec les objectifs visés. Il a précisé que le rôle du Fonds était de fournir des prêts à court terme pour redresser les problèmes de balance des paiements. Comme les crédits étaient renouvelables, ils devaient être remboursés dans les délais prescrits. «Le fait que les pays aient pu rembourser prouvait que les politiques du Fonds avaient été couronnées de succès.» (6:14)

236. D'autres témoins ont soutenu que la radiation de l'endettement multilatéral pouvait créer un «risque moral». Autrement dit, si l'on radie les dettes d'un pays, rien n'empêchera d'autres pays de ne pas payer leurs dettes en vue d'obtenir un traitement identique. La radiation de l'endettement multilatéral pourrait également nuire à la capacité de ces institutions d'obtenir une augmentation des contributions ou de reconstituer leurs ressources. Comme l'a signalé M. White, de la Banque du Canada, «À quel point les pays membres seraient-ils disposés à contribuer davantage, ayant en mémoire la radiation d'une grande partie des fonds qu'ils avaient consentis?» (6:26)

237. D'autres témoins ont par contre fait valoir que les règles applicables à la radiation et au rééchelonnement de l'endettement multilatéral devraient être réexaminées. M. Mahbub ul Haq, conseiller spécial du PNUB, a déclaré ce qui suit au Sous-comité :

... la Banque mondiale et le FMI devraient tout deux participer à la restructuration de la dette. Ils demandent aux pays donateurs et même aux banques privées de le faire, et on s'est plié à cette demande. Maintenant, la Banque mondiale détient une dette dont 80 p. 100 provient des pays en développement. Ils sont devenus des recouvreurs de créances et refusent de se pencher sur la question de la dette conformément à leur charte. Les pays donateurs devraient examiner la question attentivement. Comment peut-on continuer ainsi sans provoquer dans ces pays des pertes de ressources? (8:45)

238. Des témoins du secteur bancaire privé ont également reconnu que les banques multilatérales devraient avoir une formule quelconque de radiation ou de rééchelonnement de la dette. Un témoin a déclaré que cela engendrerait un déséquilibre dans les efforts de refinancement de l'endettement international dans la mesure où les IFI deviendraient les «créanciers préférés», désavantageant ainsi les institutions commerciales et les rendant moins intéressées à prêter à ces pays, ce qui voudrait dire que l'on s'en remettrait de plus en plus aux crédits officiels.

<sup>99</sup> Unité sur la reprise en Afrique (CPMD), Département de l'information publique, Nations Unies, African Debt Crisis: A Continuing Impediment to Development, 1993.



239. D'autres témoins, s'appuyant sur l'argument du développement, ont fait valoir que l'augmentation de la dette, favorisée par le «jeu» de l'intérêt composé, créait pour les pays les plus pauvres un gouffre dont il était impossible pour eux de sortir.

240. Bien que les Statuts des FIF ne prévoient pas la radiation des dettes, il existe d'autres mécanismes indirects pour résoudre le problème. Par exemple, le FMI subventionne les pays les plus pauvres par le biais de la facilité d'ajustement structurel (FAS) et la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), mécanismes qui permettent à ces pays d'emprunter des crédits à des taux fort avantageux. Comme M. Marcel Massé l'a souligné, «si la dette est remboursée sur une période de dix ans avec un taux d'intérêt de 0,5 p. 100, la valeur actualisée du dollar remboursé, compte tenu des taux d'intérêt pratiqués alors, sera de 35 cents après 15 ans, et de 18 cents après 30 ans. C'est ainsi que le Fonds facilite le remboursement de ses propres obligations, pour ses débiteurs, sans violer ses statuts.» (9:22) Par ailleurs, l'aide accrue consentie par la SFI, qui consent des prêts à des conditions souples, peut contribuer à alléger le fardeau de la dette de certains pays.

241. La radiation de l'endettement multilatéral soulève un autre problème : l'accumulation des arriérés en cours envers les IFI. Selon le rapport annuel du FMI de 1992, dix pays sont présentement en retard dans leurs remboursements au FMI, les arriérés en cours se chiffrant à 3,5 milliards de DTS, soit environ 4,9 milliards \$ US. Selon les tableaux d'endettement récents de la Banque mondiale, le montant total des arriérés des pays du tiers monde atteignait 106 milliards \$ US, et cela pour l'ensemble des créanciers, y compris le FMI, la Banque mondiale, les banques commerciales et les prêteurs bilatéraux<sup>100</sup>.

242. Même si certains observateurs ont déclaré que la «crise de l'endettement» était terminée, celle-ci n'est certainement pas dénouée dans certains pays en développement. Selon un témoin, les solutions à court terme, qui comprennent des avances de la part des donateurs bilatéraux pour couvrir le montant de la dette, sont inadéquates et ne contribuent qu'à détourner des fonds de l'aide officielle au développement. À son avis, le FMI devrait envisager de vendre une partie de ses réserves d'or pour financer la réduction de la dette des pays en développement, sans solliciter du financement supplémentaire auprès des nations créditrices.

### **Recommandation 10**

**Le gouvernement canadien devrait fortement inciter le FMI et la Banque mondiale à continuer de rechercher une stratégie plus efficace pour réduire la dette des pays les moins développés. Cette stratégie pourrait consister en partie à maintenir et à consolider la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), mécanisme ayant réussi à réduire le fardeau des paiements des pays les plus pauvres.**

## **2. La question générale des liquidités**

243. Une question qui se pose régulièrement aux IFI est celle de l'incertitude des fonds qui seront disponibles pour assurer la stabilité monétaire internationale et financer les projets de développement. Dans les années 80, on observait une tendance constante au refinancement, que l'on appelait habituellement des hausses de quotes-parts dans le cas du FMI et des reconstitutions des fonds dans le cas de la Banque mondiale et des BRD. Compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles sont confrontés plusieurs pays industrialisés, on ne sait pas dans quelle mesure les futures initiatives de refinancement s'avéreront efficaces. L'augmentation récente de 50 p. 100 de la quote-part au FMI n'a pas rencontré beaucoup d'opposition ou même soulevé de commentaires au Canada, mais elle a fait l'objet d'un intérêt politique considérable aux États-Unis. Au cours des 18 prochains mois, d'importantes initiatives de refinancement seront entreprises et cela donnera l'occasion aux législateurs d'examiner l'efficacité de l'aide financière internationale et la façon dont elle est canalisée.

<sup>100</sup>La Banque mondiale, *World Debt Tables 1992-1993*, volume 1, Washington (D.C.), 1992, p. 15.



244. Le prochain exercice de reconstitution des ressources qui sera soumis au processus législatif des pays donateurs est celui de l'IDA-10 (dixième reconstitution des ressources de l'IDA). En décembre 1992, les sous-ministres responsables de l'IDA se sont réunis et ont procédé à la reconstitution des fonds de l'IDA au niveau correspondant à l'IDA-9, soit 13 milliards de DTS, une somme pourtant inférieure à ce qu'avaient espéré obtenir les représentants de la Banque mondiale. De plus, puisqu'il y a maintenant plus de pays admissibles à l'IDA et que les populations de ces pays sont plus élevées, les montants par habitant de l'IDA sont moins élevés en termes réels. La contribution du Canada s'élève à 829 millions \$ CAN sur trois ans<sup>101</sup>, ce qui représente une diminution de sa charge relative, qui passe de 5 à 4 p. 100<sup>102</sup>.

245. La diminution de la contribution canadienne à l'IDA-10 a fortement préoccupé plusieurs témoins ayant comparu devant le Sous-comité. Ils ont fait valoir qu'étant donné que le guichet de l'IDA permet d'offrir des fonds aux pays les plus pauvres, celui-ci devrait être protégé comme étant un élément clé dans notre Aide publique au développement. La contribution canadienne à l'IDA-10 est versée en espèces plutôt que sous la forme d'engagements (capital exigible), et cela nous donne par conséquent la possibilité d'exercer une influence prépondérante dans le domaine du développement multilatéral. Comme l'a affirmé un témoin, «l'IDA est le centre, le coeur du financement du développement au niveau international. À mon avis, il est scandaleux de réduire maintenant notre contribution à cet organisme.» (9:12)

### Recommandation 11

**Le gouvernement canadien devrait protéger le financement accordé à l'IDA.**

## D. GESTION ET PRISE DE DÉCISION

### 1. Le Rapport Wapenhans

246. Le rapport de la commission d'enquête indépendante sur le barrage Sardar Sarovar en Inde, dont nous avons traité dans le chapitre précédent sur l'environnement, illustre certains des problèmes particuliers liés à la gestion d'un grand projet. En 1992, la Banque mondiale a procédé elle aussi à une étude approfondie de l'ensemble de son portefeuille de prêts, et publié un rapport intitulé *Effective Implementation: Key to Development Impact*. Le rapport est connu sous le titre de «Rapport Wapenhans», d'après le nom du vice-président de la Banque, Willi Wapenhans, qui a dirigé le groupe de travail<sup>103</sup>. Alors qu'il se trouvait à Washington, le Sous-comité a eu l'occasion d'entendre M. Wapenhans faire lui-même un exposé sur le contenu de son rapport.

247. Le Rapport Wapenhans, qui est un document interne présenté au président de la Banque mondiale en juillet 1992, confirme ce que de nombreux observateurs pensaient depuis quelque temps, à savoir que le portefeuille de la Banque comportait certains problèmes sérieux. De fait, M. Wapenhans a signalé qu'environ le tiers de tous les projets appuyés par la Banque ne donnaient pas le rendement attendu et que la qualité du portefeuille de prêts de la Banque s'était détériorée constamment au cours des dix dernières années.

248. Plus précisément, la part des projets connaissant des difficultés sérieuses est passée de 11 p. 100 durant l'exercice 1981 à 13 p. 100 durant l'exercice 1989 et à 20 p. 100 en 1991. De même, le nombre de projets jugés insatisfaisants une fois complétés est passé de 15 p. 100 des projets examinés au cours de

<sup>101</sup> La contribution canadienne prend la forme d'un engagement sur trois ans et doit être encaissée sur une période de huit ans.

<sup>102</sup> Renseignements obtenus auprès du Bureau de l'administrateur canadien à Washington (D.C.).

<sup>103</sup> La Banque mondiale, Groupe de travail sur la gestion du portefeuille, *Effective Implementation Key to Development Impact*, Washington (D.C.), 24 juillet 1992.



l'exercice 1981 à 30,5 p. 100 du groupe de projets examiné durant 1989 et à 37,5 p. 100 des projets durant l'exercice 1991. En outre, le respect des engagements juridiques, notamment ceux d'ordre financier, par les emprunteurs est demeurée étonnamment faible<sup>104</sup>.

249. Le Rapport Wapenhans a abouti à la conclusion que le déclin du portefeuille de la Banque était dû en partie à des facteurs macro-économiques, et notamment à la détérioration de la situation dans le monde (le choc pétrolier, la crise de l'endettement, le déclin des termes de l'échange). Les autres problèmes comprenaient les contraintes institutionnelles telles l'inertie des emprunteurs, la pénurie de financement de contrepartie, la mauvaise gestion et les lacunes du système d'achat.

250. Malgré tout, on y constate que certains aspects de la gestion des projets à la Banque sont problématiques. Premièrement, la Banque semble favoriser une approche «promotionnelle» en matière d'évaluation et d'approbation de prêts. En d'autres termes, on accorde trop d'importance au nombre de prêts approuvés, mais pas assez à leur qualité. Deuxièmement, l'accent mis sur l'approbation des prêts n'est pas doublé d'un intérêt aussi marqué pour l'évaluation du risque ou la mise en oeuvre soignée des projets et il est possible que les projets aient un trop grand nombre de composantes. Troisièmement, le rôle du personnel de la Banque dans la mise en oeuvre des projets n'est pas suffisamment défini. Quatrièmement, on ne s'attaque pas systématiquement aux obstacles génériques qui entravent la mise en oeuvre des projets, au niveau des pays ou des secteurs. Cinquièmement, une évaluation doit aussi être faite durant l'étape opérationnelle des projets plutôt qu'après que les derniers montants ont été déboursés. Enfin, le rapport énumère une liste de recommandations et de mesures de soutien visant à rectifier le mauvais rendement du portefeuille de prêts de la Banque.

## **E. TRANSPARENCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE**

251. La question de la transparence et de l'obligation de rendre compte, en ce qu'elle touche à la participation du Canada aux IFI, comporte trois aspects importants. Premièrement, le degré d'ouverture et de sensibilité des IFI à l'endroit des pays membres, des organisations non gouvernementales et du public en général. Deuxièmement, la transparence et l'obligation de rendre compte de ces institutions au Parlement canadien. Troisièmement, l'obligation qu'ont les administrateurs canadiens de rendre des comptes aux autres pays qu'ils représentent, c'est-à-dire les pays des Caraïbes appartenant au Commonwealth et l'Irlande.

### **1. Transparence et ouverture**

252. Tant le FMI que la Banque mondiale ont été critiqués pour leur manque de transparence et d'ouverture. L'une des difficultés qu'ont les observateurs de l'extérieur à évaluer les programmes du FMI, pour prendre cet exemple, est le secret dans lequel l'institution maintient le contenu des programmes qu'elle négocie avec les pays clients. Ce manque de transparence dans les opérations, invoque-t-on, fait que les IFI sont moins responsables devant les législatures nationales étant donné que ces dernières ne peuvent évaluer de façon adéquate le rendement de ces institutions.

253. Lors de la table ronde organisée par le Sous-comité en juin 1992, M. Roy Culpeper de l'Institut Nord-Sud a préconisé que l'on ouvre la discussion des questions afférentes aux IFI au delà du petit cercle de fonctionnaires à Ottawa et de ceux du bureau de l'administrateur à Washington. Même si M. Christopher Neal du CUSO a reconnu que le comité des ONG sur la Banque mondiale a su mettre au jour des questions importantes, il croit que les ONG devraient pouvoir participer plus pleinement.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. iii.



254. Par ailleurs, M. Morris Miller, ancien administrateur canadien à la Banque mondiale, a fait une mise en garde : même si les ONG prétendent que la Banque mondiale est exceptionnellement fermée, «il est indispensable de conserver une certaine confidentialité dans les négociations avec les pays souverains. Il faut disposer d'une certaine marge de manoeuvre dans les négociations.» (9:17) M. Miller a cependant souligné que certains renseignements, tels que les rapports de la Banque, pourraient être diffusés plus largement.

255. Le Sous-comité a reçu une intéressante proposition du professeur Daniel Bradlow, qui vise à soumettre la Banque mondiale à plus de surveillance en créant un poste d'ombudsman indépendant qui s'occuperait des problèmes de mauvais ajustement et d'injustice administrative. M. Bradlow attribue bon nombre des problèmes de la Banque, au niveau des opérations et des politiques, à un manque de transparence et d'informations. Il estime qu'un ombudsman indépendant permettrait d'éviter des situations comme celles du projet Sardar Sarovar parce que les gens qui sont défavorisés par ce projet disposeraient d'un mécanisme formel pour porter plainte auprès du Conseil d'administration.

256. M. Bradlow a également déclaré que la Banque mondiale pourrait améliorer son processus décisionnel en se dotant d'un ombudsman. Il a fait valoir que les 24 membres actuels du Conseil des administrateurs n'ont tout simplement pas le temps d'évaluer indépendamment les 222 prêts approuvés par le Conseil pendant l'exercice 1992. D'après M. Bradlow, le fait que les administrateurs doivent s'en remettre au personnel de la Banque donne à ce dernier une autonomie remarquable. Avec la création d'un poste d'ombudsman indépendant, les administrateurs disposeraient d'un mécanisme formel de communication qui leur permettrait d'obtenir des renseignements sur des projets précis.

257. On doit toutefois noter que les mécanismes actuels assurent déjà certaines des fonctions que l'on attribuerait à un ombudsman. Ainsi, le département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale fournit des renseignements indépendants au Conseil d'administration, quoique cela se fasse après qu'un projet soit terminé ou que les fonds aient été déboursés. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le comité des ONG sur la Banque mondiale constitue un canal de communication entre les intervenants de l'extérieur et le personnel de la Banque.

258. En outre, comme l'a signalé M. Donald Sherk, le récent Rapport Wapenhans montre clairement que le personnel de la Banque est souvent le meilleur critique de l'institution. Pourtant, cette force illustre aussi l'obscurité qui entoure les opérations de la Banque pour les intervenants de l'extérieur, selon M. Sherk. Il a affirmé au comité qu'il devrait y avoir un mécanisme formel, par exemple un ombudsman, pour rendre ces renseignements disponibles et remettre en question les décisions prises par la Banque en vue de maintenir la confidentialité de certains renseignements.

259. Bien que le Sous-comité soit d'avis que la Banque mondiale profiterait d'une plus grande transparence et d'un débat plus ouvert sur ces questions, il n'est pas prêt à recommander sans réserve la création d'un poste d'ombudsman à la Banque mondiale. Nous croyons toutefois que cette proposition, qui servirait de système de détection des problèmes éventuels, mérite un sérieux examen de la part de la Banque mondiale.

### **Recommandation 12**

**Le gouvernement canadien devrait suggérer à la Banque mondiale d'étudier la possibilité de se doter de son propre ombudsman.**

260. Le Sous-comité estime que le FMI bénéficierait également d'une plus grande ouverture.

### **Recommandation 13**

**En vue d'une meilleure information et d'une plus grande transparence, le gouvernement canadien devrait encourager le FMI à rendre publics davantage de renseignements sur ses opérations.**



## 2. Obligation de rendre compte au Parlement

261. Le ministère des Finances est le principal organisme chargé du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Outre les rapports annuels sur les opérations de chacune de ces institutions, le ministre des Finances est tenu de soumettre au Parlement les communiqués émis par le Comité intérimaire du FMI et le Comité de développement de la BIRD et du FMI. Les renseignements financiers sur la contribution du Canada aux IFI sont également disponibles dans les Comptes publics du Canada et le budget des dépenses principal du gouvernement du Canada.

262. Le rapport annuel du vérificateur général du Canada (VG) pour l'année 1992 renferme un examen de la participation du Canada au FMI, à la Banque mondiale et à la BERD. Dans son rapport, le vérificateur général a constaté que, si les renseignements contenus dans les rapports annuels présentés par le ministère des Finances au Parlement étaient maintenant plus nombreux et de meilleure qualité, ils étaient toujours insuffisants. Plus précisément, le vérificateur général est d'avis que les rapports annuels sur les IFI ne présentent pas «d'objectifs mesurables, de cibles et des résultats obtenus grâce à la participation du Canada»<sup>105</sup>. Il affirme en outre que les rapports permettent difficilement au Parlement de se faire une idée de l'engagement financier total du Canada envers ces institutions.

263. Le vérificateur général a exprimé sa crainte que la loi de crédits, qui renferme l'autorité législative de financer l'augmentation de la contribution canadienne à la Banque mondiale, ne divulgue pas clairement le fait que les paiements ne représentent que la partie versée, c'est-à-dire seulement 3 p. 100 des souscriptions au capital. La partie du capital exigible (97 p. 100), qui représente l'engagement financier éventuel du Canada envers la Banque, n'est pas mentionnée dans la loi de crédits.

264. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le risque couru par les pays donateurs, comme le Canada, réside dans le fait qu'ils pourraient se voir demander de verser le capital exigible (97 p. 100), afin que la Banque mondiale et la BIRD puissent honorer leurs obligations envers les investisseurs qui ont fait des placements dans leurs valeurs mobilières. D'après le vérificateur général, les souscriptions de capital exigible auprès de la BIRD et de la Banque mondiale s'élevaient à 5 milliards de dollars canadiens au 31 mars 1991. Le total des engagements du Canada auprès de la Banque mondiale est de 5,1 milliards de dollars, de sorte que, «par habitant, la quote-part du Canada à la Banque mondiale est la plus élevée parmi celles des pays du G-7»<sup>106</sup>.

265. Le vérificateur général affirme également que «de bons niveaux de réserves et de provisions pour pertes sur prêts sont un retranchement nécessaire contre l'éventuel appel au versement du capital exigible de la Banque pour honorer les obligations afférentes aux emprunts ou aux garanties»<sup>107</sup>. En 1991, le ratio de la réserve de la Banque mondiale par rapport aux prêts était de 11,2 p. 100, tandis que le taux de la provision pour pertes sur prêts était de 2,5 p. 100. Le Canada et d'autres membres créanciers ont émis l'hypothèse que le taux actuel de provisionnement pour pertes sur prêts n'est peut-être pas assez élevé étant donné la précarité des perspectives économiques mondiales, le niveau élevé de l'indicateur de risque sur portefeuille et d'autres facteurs encore<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes*, 1992, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1992, p. 357.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 344..

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>108</sup> *Ibid.*



266. Le rapport de 1992 du vérificateur général soulève la même question. «Le taux de provision pour pertes sur prêts de 2,5 p. 100 de la Banque mondiale semble bas eu égard à la situation au 30 juin 1991, alors que la direction de la Banque a déterminé que 37 p. 100 du portefeuille de prêts étaient considérés comme présentant un risque élevé et 3 p. 100 quand on n'accumule pas d'intérêt. Les prêts de cinq pays constituaient 45,1 p. 100 du portefeuille, et les pays dont les prêts avaient été restructurés représentaient 49,4 p. 100 du portefeuille»<sup>109</sup>. Par conséquent, le vérificateur général a demandé au Canada et à ses partenaires du G-7 d'évaluer le taux de provision pour pertes sur prêts de la Banque mondiale, ainsi que la méthode utilisée pour l'établir.

267. Bien que quelques pays soient lourdement endettés envers le FMI, il n'existe pas, comme nous l'avons mentionné plus tôt, de mécanisme qui permet de radier ces créances. Les comptes en souffrance sont épongés par les faibles taux de rendement accordés aux créanciers et par les taux d'intérêt élevés imposés aux nations emprunteuses. «Cette façon de répartir les charges, ajoutée à d'autres pratiques de gestion et de contrôle financiers, réduit au minimum le risque de voir s'éroder la valeur de la souscription du Canada (sa position de réserve) au FMI»<sup>110</sup>.

268. Le vérificateur général a ajouté que «les objectifs de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes ne sont énoncés dans aucun document public de façon assez claire et assez complète pour que le Parlement et le public soient pleinement informés des raisons pour lesquelles les deniers des contribuables sont dépensés, c'est-à-dire les motifs de la participation du Canada et ses responsabilités connexes, et pour fournir une base à l'évaluation des résultats obtenus»<sup>111</sup>.

269. Le VG signale que si le partage des responsabilités interministérielles ne semblait pas poser de problèmes, il n'y avait cependant pas de documentation sur le rôle joué par chaque ministre auprès des IFI. M. Vinod Soghal du BVG, a dit au Sous-comité «qu'il serait utile d'uniformiser la procédure. . . qu'il devrait être plus facile de connaître comment sont prises les grandes décisions, qui sont les décideurs, qui gère les risques financiers, qui gère les fonds de développement. . .» (7:19)

270. Le vérificateur général a également proposé que la portée de la vérification de ces institutions soit élargie pour que l'on passe du modèle traditionnel de la «vérification d'attestation» à celui de la «vérification de l'optimisation des ressources», semblable à celle qu'effectue le vérificateur général du Canada pour le gouvernement fédéral.

271. En vue d'améliorer la transparence de ces institutions et leur obligation de rendre compte au Parlement, le vérificateur général a aussi suggéré d'effectuer des évaluations périodiques de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods. À cet égard, le vérificateur général attire l'attention sur l'examen récent fait par l'Australie de sa participation aux banques de développement multilatérales<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 353

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>112</sup> Australian International Development Assistance Bureau, *Australia and the Multilateral Development Banks—A Review of the Effectiveness of Australia's Bank Membership in Achieving Australia's Development Assistance Objectives*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1992.



#### **Recommandation 14**

**D'accord avec le vérificateur général qui suggérait dans son rapport d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte des IFI au Parlement, le Sous-comité recommande au gouvernement d'examiner périodiquement la participation du Canada à ces institutions.**

272. La situation budgétaire difficile qui prévaut à l'heure actuelle laisse penser qu'une telle étude serait utile dès maintenant pour évaluer la priorité que l'on doit accorder aux IFI dans le budget de développement global du Canada. Le Sous-comité souligne que l'an prochain marquera le 50<sup>e</sup> anniversaire des accords de Bretton Woods qui ont établi le FMI et la Banque mondiale et que le Canada n'a jamais eu l'occasion d'évaluer complètement sa participation à ces institutions.

273. Le sous-vérificateur général, Lawrence Meyers, a déclaré au Sous-comité que les administrateurs du Canada devraient, dans le cadre de leur vaste examen des opérations des IFI, soumettre régulièrement des rapports à un comité parlementaire.

#### **Recommandation 15**

**Le vérificateur général ayant souligné dans son rapport l'envergure des engagements financiers du Canada envers les IFI, il serait bon et prudent que le Parlement porte une attention continue à ces institutions.**

### **3. Responsabilité des administrateurs canadiens envers les différentes parties qu'ils représentent**

274. Les administrateurs du Canada au FMI et à la Banque mondiale doivent également se prononcer au nom de l'Irlande et des pays des Caraïbes membres du Commonwealth. Le professeur Norman Girvan, de la Jamaïque, a l'impression que «ni les uns ni les autres n'ont su optimaliser les bienfaits de cette relation. Par exemple, on a l'impression que l'administrateur canadien et les ministres des Finances des Caraïbes et les gouverneurs de leurs banques centrales ne se consultent pas suffisamment lorsque se posent des questions qui pourraient avoir un effet sur les intérêts des pays en développement ou les Caraïbes de façon générale ni encore quand les conseils d'administration sont saisis des demandes de prêts à l'ajustement structurel.» (3:14)

275. Cette opinion a été reprise par M. Roy Culpeper, qui a constaté lorsqu'il était en poste à la Banque mondiale que «La nature des communications avec notre base dans les Antilles et, dans une moindre mesure, avec notre base irlandaise, était pratiquement inexistante.» (3:29) M. Culpeper a déclaré que les autres pays représentés par le Canada n'avaient que peu l'occasion de participer à la formulation de la position du groupe parce que le Canada contrôlait 85 p. 100 des votes.

276. Quoi qu'il en soit, l'impression recueillie par le Sous-comité auprès de l'administrateur actuel du Canada, M. Frank Potter, est qu'il y a une communication active entre son bureau et les autres pays du groupe. Il semble également y avoir un intérêt authentique à tenir compte des opinions de ces autres pays dans la formulation de la position de l'administrateur aux réunions du Conseil.

#### **Recommandation 16**

**Le gouvernement devrait évaluer la qualité de la représentation des autres pays relevant des administrateurs canadiens au FMI et à la Banque mondiale.**



## F. LE FINANCEMENT DE L'EUROPE DE L'EST ET DE L'ANCIENNE UNION SOVIÉTIQUE

277. La Fédération russe est devenue membre du FMI le 1<sup>er</sup> juin 1992. À la fin de septembre, 14 autres États membres qui faisaient partie de l'ancienne Union soviétique avaient aussi joint les rangs du FMI. Le 5 août 1992, le FMI a approuvé un mécanisme de crédit renouvelable à l'intention de la Russie qui l'autorise à tirer l'équivalent de 719 millions de DTS (ce qui représente environ 1,04 milliard \$ US). C'est là le premier volet d'un accord de crédit renouvelable, dont la valeur pourrait atteindre 24 milliards \$ US, visant à stabiliser l'économie russe, à mettre en oeuvre des réformes structurelles et à coordonner les arrangements monétaires avec les autres États de l'ancienne Union soviétique.

278. Pour sa part, la Banque mondiale s'est engagée à fournir de l'aide technique et des prêts à l'Europe de l'Est, notamment un montant de 1,5 milliard \$ US à l'intention des républiques de l'ancienne Union soviétique. Outre les «soeurs» de Bretton Woods, la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement a ouvert ses portes en 1991 et s'est engagée à verser 621 millions d'écus (770 millions \$ US) dans le cadre de projets en Europe de l'Est.

279. La restructuration des anciennes économies dirigées semble plus difficile que prévu. Le FMI a indiqué que les coûts de transition avaient été plus élevés que prévu en raison de distorsions et d'une mauvaise affectation des ressources sous le régime de la planification centralisée. En outre, des éléments essentiels à une économie de marché, tels qu'un cadre juridique et institutionnel appropriés, font défaut. Qui plus est, la situation politique demeure agitée dans certaines républiques et les éléments conservateurs au sein de la fédération russe menacent de ralentir, voire d'inverser, le processus de réforme du marché.

280. M. David Hilton a déclaré au Sous-comité que l'un des effets du niveau élevé d'endettement dans la région était que les banques commerciales avaient retiré leur financement. «De manière générale, les banques ne touchent même pas au financement commercial dans cette partie du monde. . . La situation, du point de vue des remboursements, est telle dans cette partie du monde que non seulement les banques, mais aussi les particuliers, considèrent qu'il est particulièrement risqué d'y effectuer des opérations.» (10:27) Tout retrait de capitaux privés de la région signifie qu'une plus grande responsabilité en matière de financement extérieur incombera aux IFI à moins que des donateurs bilatéraux n'interviennent.

281. Le professeur Gerald Helleiner a souligné que, même si le FMI venait tout juste d'obtenir une augmentation de 50 p. 100 de ses quotes-parts, «on était encore loin de l'augmentation que jugeait indispensable le personnel du FMI. Nous avons maintenant sur les bras la CEI et l'Europe de l'Est. . . On est en train de revoir l'importance des quotas du FMI et cet examen sera terminé d'ici la fin mars. À mon avis, il va falloir les augmenter considérablement, quoiqu'on fasse par ailleurs.» (9:10)

282. Mise à part la pression qu'elle exerce sur les ressources financières des IFI, la reconstruction des républiques de l'ancienne URSS et de l'Europe de l'Est imposera un lourd fardeau aux ressources humaines de ces institutions. Le Sous-comité s'est fait dire à Washington que la Banque mondiale avait établi des contingents quant au nombre de personnes qui pourraient être transférées des divisions actuelles aux nouvelles divisions qui s'occupent de cette région. En outre, un certain nombre de nouveaux employés, spécialistes de cette région, ont été embauchés. Par ailleurs, le Sous-comité n'est au courant de l'existence d'aucun mécanisme semblable au FMI visant à protéger le nombre d'employés qui s'occupent des autres régions. Toutefois, le directeur responsable du FMI, M. Michel Camdessus, a annoncé en août 1992 un certain nombre de changements organisationnels pour permettre au Fonds de répondre au nombre accru de demandes d'aide qu'il reçoit.

283. Le Sous-comité appuie l'aide accordée par les IFI aux pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique en vue de stabiliser et de reconstruire leurs économies. Néanmoins, nous ne pensons pas que cela devrait se faire au détriment des pays en développement, dont certains ont encore de la difficulté à se rétablir de la crise de l'endettement.



284. Par conséquent, le Sous-comité encourage à la fois le FMI et la Banque mondiale à continuer de fournir des ressources à la fois aux pays en développement et à ceux d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Nous sommes conscients que cela pourrait nécessiter des fonds supplémentaires de la part des pays membres. À notre avis, les demandes auxquelles le système international prévoit devoir répondre constituent un autre argument pour que le Canada ne renie pas ses engagements envers les institutions multilatérales lors de la prochaine ronde de refinancement.

Associations et particuliers	Montant (M\$)
<b>Agence canadienne de développement international</b>	
Marcel Massé, président	9
Art Wright, vice-président, Direction générale des Programmes multilatéraux	2
<b>Banque de Montréal</b>	
Mitchell (Mike) G. Mills, premier vice-président, Gestion du risque pays	1,11
<b>Banque du Canada</b>	
William R. White, sous-gouverneur	3,6
James Powell, chef adjoint, Département des Relations internationales	3,5
<b>Banque Nouvelle-Écosse</b>	
David Hilton, vice-président principal, Questions internationales	10
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>	
D. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général	7
Jonnie Miller, vérificateur général adjoint	7
Vinod Sehgal, directeur principal, Opérations de vérification	7
<b>Centre international des droits de la personne et du développement démocratique</b>	
Edward Broadbent, président	3
David Gillies, coordinateur des politiques	11
<b>Chambre des commerçants</b>	
L'honorable John A. Fraser, Président	6
<b>Cealition inter-églises pour l'Afrique</b>	
John Milivoje, responsable des programmes	3
<b>Conseil canadien pour la coopération internationale</b>	
Tim Drainin, secrétaire général par intérim	3
Akouéss Akakpo-Vidit, agent des Politiques de développement—Afrique	3







## Liste des témoins

Associations et particuliers	Fascicule n°
<b>Agence canadienne de développement international</b>	
Marcel Massé, président	9
Art Wright, vice-président, Direction générale des Programme multilatéraux	2
<b>Banque de Montréal</b>	
Michael (Mike) G. Maila, premier vice-président, Gestion du risque-pays	3, 11
<b>Banque du Canada</b>	
William R. White, sous-gouverneur	3, 6
James Powell, chef adjoint, Département des Relations internationales	3, 6
<b>Banque Nouvelle-Écosse</b>	
David Hilton, vice-président principal, Questions internationales	10
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>	
D. Lawrence Meyers, sous-vérificateur général	7
Bonnie Miller, vérificateur général adjointe	7
Vinod Sahgal, directeur principal, Opérations de vérification	7
<b>Centre international des droits de la personne et du développement démocratique</b>	
Edward Broadbent, président	3
David Gillies, coordinateur des politiques	11
<b>Chambre des communes</b>	
L'honorable John A. Fraser, Président	8
<b>Coalition inter-églises pour l'Afrique</b>	
John Mihevc, responsable des programmes	3
<b>Conseil canadien pour la coopération internationale</b>	
Tim Draimin, secrétaire général par intérim	3
Akouété Akakpo-Vidah, agent des Politiques du développement—Afrique	3



Associations et particuliers	Fascicule n°
<b>CUSO</b>	
John Munuve, « <i>Field Staff Officer in Tanzania</i> »	3
Christopher Neal, agent des communications	3
<b>Development Alternatives Inc., Bethesda MD</b>	
Donald Sherk, vice-président	12
<b>Individus</b>	
David Pollock, professeur des affaires internationales, École Norman Paterson des affaires internationales, Université Carleton	3
Professeur Norman Girvan, directeur, « <i>Consortium Graduate School of Social Sciences</i> », Université de l'Inde de l'Ouest	3
Dr Smitu Kothari, professeur	4
David Hopper, consultant	4
Gerry Helleiner, professeur, Université de Toronto	9
Morris Miller, professeur adjoint, Faculté de l'Administration, Université d'Ottawa	9
Daniel Bradlow, professeur adjoint, Faculté de droit, « <i>American University</i> »	12
<b>Institut Nord-Sud</b>	
Roy Culpeper, vice-président, coordonnateur de recherches	3, 6
<b>Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur</b>	
Philip Somerville, directeur général, Direction générale de la politique économique	2
<b>Ministère des Finances</b>	
David Dodge, sous-ministre délégué	1
Michael G. Kelly, conseiller principal, Direction des finances et du commerce internationaux	1, 5
Micheline Aucoin, économiste, Division des finances et du développement internationaux	1
Douglas E. Smee, directeur exécutif, Fonds monétaire international	5
Frank Potter, directeur exécutif, Banque mondiale	5
Allan Gill, directeur, Division des finances et du développement international	2, 10



Associations et particuliers	Fascicule n°
<b>Probe International</b>	
Patricia Adams, directrice exécutive	4
Peggy Hallward, agent de la recherche	4
<b>Programme des Nations Unies pour le développement</b>	
Mahbub ul Haq, conseiller spécial à l'administrateur	8
<b>Resource Futures International Inc.</b>	
Donald J. Gamble, président	4







## Procès-verbal

LE MARDI 8 JUIN 1943

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce rapport (*fascicules nos 1 à 13 du Sous-comité sur les institutions financières internationales et fascicule n<sup>o</sup> 68 du Comité permanent des finances qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Le Comité permanent des finances se réunit à 10 heures, à l'édifice de l'Oratoire, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Respectueusement soumis,

*Le président,*

*Membres du Comité présents:* Clément Couture, Murray Dorin, Diane Maréchal, René Sorenson et Greg Thompson.

*Autres députés présents:* Stephen Langston et Don Blenkars.

Conformément au paragraphe 10R(2) d

MURRAY DORIN.

Sur motion de Clément Couture, il est convenu, — Que soit adopté le premier rapport du Sous-comité des institutions financières internationales et que le président le présente à la Chambre (Dix-neuvième rapport du Comité permanent).

Sur motion de Clément Couture, il est convenu, — Que le rapport soit imprimé format tête-bêche.

À 9 h 54, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*  
Susan Baldwin







## Procès-verbal

LE MARDI 8 JUIN 1993

(83)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 9 h 50 dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

*Membres du Comité présents:* Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

*Autres députés présents:* Stephen Langdon et Don Blenkarn.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité étudie le Premier rapport du Sous-comité des institutions financières internationales.

Sur motion de Clément Couture, il est convenu,—Que soit adopté le premier rapport du Sous-comité des institutions financières internationales et que le président le présente à la Chambre (Dix-neuvième rapport du Comité permanent).

Sur motion de Clément Couture, il est convenu,—Que le rapport soit imprimé format tête-bêche.

À 9 h 54, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*  
Susan Baldwin







