

BP/09/08

Les interactions du FMI avec ses pays membres : la société civile

Jan Aart Scholte

Document de synthèse du BIE

Bureau indépendant d'évaluation
du Fonds monétaire international

Les interactions du FMI avec ses pays membres : la société civile

par Jan Aart Scholte

7 décembre 2009

Résumé

Ce document s'inspire des recherches approfondies effectuées depuis 1996 par l'auteur sur les rapports entre le FMI et les organisations de la société civile (OSC), ainsi que des entretiens plus récents menés dans les pays de l'échantillon : la République démocratique du Congo (RDC), le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Nigéria et l'Ouganda. Bien que les rapports entre le FMI et la société civile se soient intensifiés au Malawi et au Mozambique, globalement, l'étude conclut que l'étendue et la profondeur de ces rapports demeurent limitées. Elle examine ces limites dans leurs contextes nationaux respectifs et signale les coûts considérables pour l'efficacité et la légitimité du FMI. L'analyse porte sur les circonstances particulières qui expliquent ces contraintes et se base sur ce diagnostic pour proposer des pistes — tant pour le FMI que pour les OSC. L'amélioration des rapports avec la société civile fera partie des mesures nécessaires pour éviter que le FMI ne se retrouve dans une logique de déclin une fois l'actuelle crise financière mondiale passée.

Les opinions exprimées ici sont propres à l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du BIE, du FMI ou la politique du FMI. Les documents de référence, qui rendent compte des travaux du BIE, sont publiés pour susciter des commentaires et poursuivre le débat.

Numéros de classification JEL : F02, F33, L31, O19

Mots clés : Société civile, Fonds monétaire international, organisations non gouvernementales, rapports avec le FMI

Adresse électronique de l'auteur : scholte@warwick.ac.uk

Table des matières	Page
I. Question	1
II. Méthodologie	2
III. Conclusions.....	3
A. Conclusion 1 : dans l'ensemble, le FMI entretient encore des rapports limités et généralement superficiels avec les OSC	5
B. Conclusion 2 : l'insuffisance des rapports avec les OSC nuit à l'efficacité des politiques du FMI et à sa légitimité institutionnelle	7
C. Conclusion 3 : certaines OSC se sont dotées de moyens importants pour travailler efficacement avec le FMI, mais la plupart ont des ressources limitées	13
D. Conclusion 4 : beaucoup d'OSC ont sous-estimé les problèmes macroéconomiques et le rôle du FMI	17
E. Conclusion 5 : si les gouvernements ne s'opposent généralement pas aux rapports FMI-OSC, ils ne les encouragent guère	20
F. Conclusion 6 : bien que sensiblement plus transparent depuis une quinzaine d'années, le FMI continue d'être ignoré par beaucoup d'acteurs concernés de la société civile.....	23
G. Conclusion 7 : les fonctionnaires du FMI connaissent et comprennent généralement mal la société civile, ce qui les incite à un excès de prudence à l'égard des OSC ...	26
H. Conclusion 8 : les consultations du FMI avec les OSC pèchent en général sur le plan de la préparation, de l'exécution et du suivi	28
I. Conclusion 9 : les rapports du FMI avec les OSC tendent à s'adresser à une base sociale étroite et à reproduire les inégalités	31
J. Conclusion 10 : les rapports du FMI avec les OSC tendent à être bien trop concentrés dans l'hémisphère nord.....	33
K. Conclusion 11 : le FMI tend à choisir ses interlocuteurs dans la société civile de façon à éviter des débats de politique plus exigeants	36
L. Conclusion 12 : la direction du FMI n'a pas guidé fermement le personnel en matière de rapports avec les OSC	38
IV. Suggestions de politique	40
Bibliographie.....	47
Annexe : Rapports pays	48

I. QUESTION

1. La crise économique mondiale actuelle a donné un nouveau souffle au Fonds monétaire international (FMI). Cette institution, qui n'était manifestement pas parvenue à s'adapter à l'évolution économique et politique du monde, semblait au dernier stade du déclin. La crise l'a relancée, au moins pour le moment. Il faut saisir l'occasion d'opérer une refonte complète pour que le FMI devienne capable de remplir une finalité à plus long terme. Ses relations avec la société civile sont un aspect important de cette reconstruction.
2. Le FMI a été créé dans le contexte étatiste du milieu du vingtième siècle. À ce moment de l'histoire, la gouvernance (c'est-à-dire les procédures de régulation de la société) ressortissait plus ou moins exclusivement des pouvoirs publics (à savoir l'État-nation). La gouvernance mondiale (généralement qualifiée à l'époque d'«organisation internationale») se résumait aux relations intergouvernementales. Ainsi, lorsqu'une institution comme le FMI entrait en contact avec un pays, elle ne le faisait normalement que par l'intermédiaire de son gouvernement.
3. Aujourd'hui, 65 ans après la conférence de Bretton Woods, la gouvernance a complètement changé de nature. De nombreux États ont délégué de larges compétences aux autorités infranationales, de caractère fédéral et provincial. Parallèlement, une série d'institutions régulatrices supra-étatiques (à compétence régionale ou mondiale) exerce des activités et produit des effets en jouissant d'une autonomie relative par rapport aux États. Les mécanismes de gouvernance mondiale institués depuis 1990 ont souvent un caractère mixte, à la fois étatique et non étatique. On peut citer l'exemple du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Dans d'autres cas (comme celui du groupe de Wolfsberg, chargé d'empêcher le blanchiment de l'argent, ou du Marine Stewardship Council qui œuvre pour la conservation des ressources halieutiques), l'organe mondial de réglementation est entièrement non gouvernemental.
4. Dans cette situation, il n'est pas surprenant que beaucoup d'acteurs de la société civile ne s'intéressent pas seulement à l'État, mais aussi à d'autres lieux de gouvernance, dont les agences mondiales comme le FMI. On entend ici par «société civile» la sphère où des associations de citoyens cherchent, hors des partis politiques, à influencer sur les règles sociétales et les institutions régulatrices. Les organisations de la société civile (OSC, les acteurs de la société civile) comprennent les forums professionnels (chambres de commerce, fédérations d'employeurs, etc.), les organisations confessionnelles (OC), les syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG), des organismes d'étude (universités, groupes de réflexion, etc.) et, de façon plus officieuse, les organisations du mouvement social. (On remarquera que les «OSC» vont bien au-delà des «ONG»).
5. De plus en plus depuis les années 1970, les OSC s'efforcent d'entrer en contact avec toute la gamme des institutions de la gouvernance mondiale, allant des Nations Unies

jusqu'à, dernièrement, la société ICANN qui attribue les adresses Internet. Pour leur part, les organes régulateurs mondiaux ont, à des degrés divers, mis en place des procédures institutionnelles pour s'ouvrir à la société civile. Le FMI, qui ne fait pas exception à cette tendance, a depuis 30 ans noué des relations avec un très grand nombre d'OSC. En 2003, il a posé des principes et défini des pratiques en ce domaine, sous la forme d'un *Guide des rapports des services du FMI avec les organisations de la société civile*. Salué par le Conseil d'administration, approuvé par le Directeur général, Horst Köhler, et placé sur le site Internet du FMI, ce document présente les objectifs, les paramètres et les problèmes des échanges du FMI avec les OSC.

6. La question qui se pose au présent document est de savoir dans quelle mesure et avec quel degré d'efficacité le FMI a intensifié son action auprès de la société civile à ce jour. Plusieurs théoriciens sociaux et politiques estiment que des relations étendues et approfondies avec les OSC peuvent grandement contribuer à une gouvernance mondiale efficace et légitime (voir à la fin du document les suggestions de lecture pour approfondir le sujet). Inversement, ils soutiennent que l'absence de contacts substantiels avec les OSC risque d'affaiblir la performance et la réputation d'une institution régulatrice mondiale. Que nous indique l'expérience du FMI sur ce plan?

II. MÉTHODOLOGIE

7. Avant de donner une appréciation des faits constatés, il convient d'en préciser la nature. Ce document s'inspire essentiellement des propres recherches empiriques de l'auteur, menées sur le terrain, à propos des relations du FMI avec les OSC. Effectuées périodiquement depuis 1995, avec des phases particulièrement intensives au cours des années 1996–99, 2002–03 et 2007–09, ces recherches couvrent surtout les activités du FMI jusqu'à la fin de 2008. Les éléments rassemblés pendant les deux premières phases offrent au document son contexte général et une perspective à plus long terme. Les données plus spécifiques émanent surtout de la dernière phase des recherches.

8. Les trois étapes de travail sur le terrain ont compris des visites régulières au siège du FMI à Washington. En outre, pendant les deux premières, l'auteur a procédé à un examen approfondi des rapports FMI–OSC en Argentine, en Russie, en Thaïlande et en Ouganda ainsi qu'à une analyse solide, bien que moins complète, de la situation au Brésil, au Canada, en Égypte, en France, en Inde, au Mexique, en Roumanie et au Royaume-Uni. La phase de recherche la plus récente a donné lieu à quatre visites au siège du FMI (notamment lors de la réunion de printemps et de la réunion annuelle de 2007) et à des travaux détaillés sur le terrain dans six pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) : la République démocratique du Congo (RDC), le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Nigéria et l'Ouganda. En résumé, l'examen empirique a porté au fil des années sur 18 pays de 5 continents.

9. La concentration récente des recherches sur l'AfSS s'explique par plusieurs motifs. D'abord, en 2007, date du début de la dernière phase de l'étude, c'était la région du monde

où le FMI intervenait le plus. Ensuite, les modes de collaboration des gouvernements de l'AfSS avec le FMI sont divers (officiels et non officiels, avec et sans financement), ce qui permet d'analyser, au sein d'une seule région, de multiples relations avec cette institution. Enfin, et ce point intéresse particulièrement la présente étude, le rapport 2007 du Bureau indépendant d'évaluation (BIE), intitulé *Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne* mettait l'accent sur «le dialogue du FMI avec les membres locaux de la société civile» qu'il qualifiait de «limité et inefficace» (page 37). Nous avons recherché avec soin si, comment et pourquoi les relations FMI–OSC en AfSS ont correspondu à cette description.

10. Les six pays de l'AfSS examinés ont été sélectionnés dans le but d'appréhender des situations très diverses sur le plan de la géographie, de la dimension du territoire et de la population, des modalités d'intervention du FMI, de la force des institutions publiques, du caractère de la société civile, de la langue et de l'héritage colonial. La visite de chacun d'entre eux a duré à peu près deux semaines. En RDC et au Mali, le recueil des informations s'est cantonné à la capitale, alors que, dans les quatre autres pays, il s'est poursuivi dans un ou deux sites supplémentaires. Dans tous les pays, on a cherché (et en général réussi) à entrer en contact avec le FMI par le truchement du Bureau de l'administrateur compétent, du chef de mission en place et de son prédécesseur ainsi que du Représentant résident en fonction et de son prédécesseur. En outre, le Département Afrique a généreusement offert sa collaboration. On a rencontré deux à trois dizaines de personnalités de la société civile, venant toujours des mêmes secteurs (universités, milieux d'affaires, syndicats, ONG et OC). Après le travail effectué sur place, on a établi dans chaque cas un projet de rapport résumé contenant des conclusions et des recommandations, qui a été communiqué à tous les répondants du FMI et des OSC pour qu'ils formulent des remarques et des corrections. Les rapports nationaux ensuite révisés figurent en annexe du présent document.

11. Les éléments servant de base à cette étude proviennent donc en grande partie d'entrevues de l'auteur avec des praticiens qui participent, chacun de leur côté, aux relations FMI–OSC. Ces conversations ont été «semi-structurées» dans la mesure où elles ont porté sur un même ensemble de problèmes, mais sans imposer une terminologie et un ordre de questions fixes. De cette façon, on est resté centré sur le thème de l'étude, tout en encourageant les répondants à orienter la discussion en fonction de leur expérience. Dans la troisième phase des recherches, il y a eu des entrevues avec 42 fonctionnaires du FMI chargés de l'AfSS, 23 autres membres des services du FMI appartenant à 6 départements fonctionnels et 183 praticiens de la société civile. Dans les deux premières phases, on s'était entretenu avec plus de 300 autres membres du FMI et de la société civile. Cela s'est toujours fait dans la confidentialité, à telle enseigne qu'aucun des plus de 500 participants n'est cité nommément dans ce document. On a tiré des informations supplémentaires de documents, publiés ou non, du FMI et des OSC.

III. CONCLUSIONS

12. Qu'ont révélé ces recherches sur les rapports actuels entre le FMI et la société civile? Comme toujours, on doit se garder d'une généralisation excessive à propos des nombreux pays membres du FMI. La pratique et le contexte des liens entre le FMI et les OSC peuvent être extrêmement variables selon les régions, au sein d'une même région ou même d'un seul pays. La conception de ces relations peut aussi être très variable dans les différentes parties de la société civile et parmi les fonctionnaires du FMI considérés individuellement.

13. Cela dit, il est possible de dégager quelques tendances générales des rapports actuels FMI-OSC. Les douze principales conclusions développées ci-dessous découlent en particulier des investigations entreprises en AfSS et à Washington, de 2007 à 2009. Elles n'en sont pas moins largement conformes — sous réserve de différences de manifestation et de degré — à l'état des relations FMI-OSC que l'auteur de ce document constate dans tous les pays et les continents depuis le milieu des années 1990. De plus, en comparant les faits observés de 2007 à 2009 avec ceux des deux phases antérieures des recherches, on ne peut dire que ces relations progressent sensiblement en qualité ou en quantité depuis le début du millénaire, en particulier dans les pays. Dans la mesure où l'élaboration du guide de 2003 visait à consolider et à étendre les bonnes pratiques du FMI, il est jusqu'à présent loin d'y parvenir.

14. S'agissant plus particulièrement de l'AfSS, les recherches opérées dans le cadre de cette étude confirment largement la conclusion du rapport 2007 du BIE à propos du caractère «limité et inefficace» de l'implication du FMI avec la société civile dans cette région. Toutefois, à la différence de celui de 2007, le présent document approfondit — en détail, avec les nuances qui conviennent et sur le fondement de centaines d'heures d'entretiens avec 250 personnes — ce qu'on entend plus précisément par «limité» et «inefficace» dans ce contexte. Le diagnostic conduit ensuite à suggérer les modalités d'une future action corrective qui sont résumées à la section IV.

15. Les 12 principales conclusions s'articulent en trois points. Les deux premières conclusions correspondent à l'idée générale selon laquelle le FMI a peu de liens avec la société civile et qu'il en résulte des coûts considérables pour les politiques mises en œuvre. Les conclusions 3 à 5 font ressortir les limites de la conception que les OSC et les gouvernements ont de l'interaction du FMI avec la société civile; il est en effet important de reconnaître que les déficiences de cette interaction sont, d'une manière ou d'une autre, imputables à toutes les parties concernées. Mais, comme ce document a surtout vocation à évaluer les pratiques du FMI, les sept autres conclusions examinent les aspects institutionnels du FMI qui ont limité les avantages éventuels d'un développement satisfaisant des relations avec la société civile.

16. Il faut souligner d'emblée que les difficultés des rapports actuels FMI-OSC sont surtout d'ordre structurel. En d'autres termes, elles sont essentiellement imputables au mode de fonctionnement des OSC et du FMI en tant qu'organisations, et beaucoup moins aux

erreurs des personnes qui y travaillent. Au demeurant, les entrevues effectuées ont plus d'une fois donné l'impression que de nombreux responsables du FMI et praticiens des OSC souhaiteraient améliorer leurs relations mutuelles, mais constatent que l'organisation institutionnelle et, plus largement, la situation de la société s'opposent à ces bonnes intentions.

17. À propos de l'AfSS, la relation faite ci-dessous décrit les situations existantes au moment des visites faites dans les six pays. Il convient de relever qu'en réaction aux rapports nationaux rédigés par la suite, plusieurs membres des services du FMI ont déjà pris des mesures pour améliorer certains aspects de leurs rapports avec les OSC. Par ailleurs, le Département Afrique a donné comme instruction générale aux chefs de mission et aux représentants résidents de renforcer les contacts avec les OSC au sein des pays. Ces évolutions positives laissent penser que les services du FMI reconnaissent l'insuffisance de leurs relations actuelles avec la société civile et souhaitent y remédier. Toutefois, comme on le soulignera à la fin de ce document, une amélioration plus profonde et plus durable de l'interaction FMI-OSC — de nature à faire progresser qualitativement les résultats des politiques et la réputation institutionnelle — exigera une impulsion plus forte du haut encadrement et l'affectation de moyens accrus.

A. Conclusion 1 : dans l'ensemble, le FMI entretient encore des rapports limités et généralement superficiels avec les OSC

18. Près de trente ans après de premiers échanges significatifs avec la société civile (sous la forme de plusieurs cénacles de réflexion, groupes de pression professionnels et ONG à Washington), le FMI reste largement à l'écart des OSC. Certes, il procède régulièrement à des échanges de vues sur des questions concrètes de politique publique avec certains acteurs de la société civile, en particulier au siège et à proximité; mais les rapports en ce domaine demeurent généralement ténus, y compris dans les pays où il soutient des programmes de stabilisation et de réforme. Globalement, la pratique suivie par le FMI à l'égard de la société civile n'a que légèrement remis en cause l'idée, désormais indéfendable, selon laquelle les États sont les seules composantes et parties prenantes des institutions régulatrices mondiales.

19. Il est vrai que les OSC se sont beaucoup intégrées à certaines activités institutionnelles du FMI. Ainsi, 200 à 300 délégués de la société civile participent désormais à toutes les réunions annuelles et de printemps des institutions de Bretton Woods. En outre, un cercle plus restreint de représentants professionnels des OSC apporte régulièrement son concours à la formulation et à l'évaluation des politiques au FMI. On peut mentionner un domaine de forte participation de la société civile : les ONG qui s'intéressent aux problèmes de responsabilité contribuent dans le détail, depuis plus de dix ans, à l'évolution de la politique de l'institution en matière de transparence. La formulation de la politique d'allègement de la dette en faveur des pays à bas revenu, de 1996 à 2005, a été également marquée par des relations constantes entre le FMI et les OSC. Le Département des études du FMI est en liaison régulière avec un certain nombre d'économistes professionnels appartenant à des

groupes de réflexion et à des universités. Dans les pays, les représentants résidents et les fonctionnaires du FMI en mission nouent habituellement un dialogue approfondi avec l'association des banques (ou avec ses principaux membres) et quelquefois aussi avec d'autres forums professionnels et des organismes d'étude.

20. Toutefois, les contacts sérieux entre le FMI et les OSC ne vont guère plus loin. Ainsi, bien que certains directeurs généraux (DG) et administrateurs aient des échanges de vues continus avec des acteurs de la société civile, les contacts au niveau le plus élevé entre le FMI et les OSC sont accessoires et sans conséquence. Depuis le milieu des années 1990, le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques et le Département des finances publiques utilisent les contributions de la société civile dans divers domaines, mais l'essentiel de leur travail s'effectue sans échanges détaillés avec les OSC. Le Département des marchés monétaires et de capitaux est en contact avec plusieurs organismes professionnels et groupes de réflexion spécialisés, mais pas à un degré qui aurait permis aux OSC d'aider le FMI à bien apprécier l'état des marchés financiers internationaux — avec des conséquences pour la crise économique mondiale actuelle sur lesquelles on peut s'interroger.

21. Sur le terrain aussi, les rapports du FMI avec les OSC sont en général rares et superficiels, comme l'illustrent les informations émanant de la demi-douzaine de pays de l'AfSS qui ont récemment été examinés en détail en vue de ce document. Dans aucun d'entre eux, le FMI n'a créé quelque chose qui s'apparente à un mécanisme d'échanges réciproques systématiques avec les OSC. Les fonctionnaires du FMI travaillant dans ces pays n'ont évoqué qu'occasionnellement et en passant le *Guide des rapports des services du FMI avec les organisations de la société civile*, réalisé en 2003. En fait, ils ont le plus souvent passé sous silence ce document, dont ils ne connaissaient parfois même pas l'existence. La plupart des représentants résidents dans les six pays n'ont établi des relations notables qu'avec une poignée d'acteurs de la société civile nationale. Beaucoup de missions du FMI (chargées de la négociation et du réexamen de programmes, de la surveillance au titre de l'article IV et de l'assistance technique) sont passées dans ces pays sans rencontrer aucune OSC. La plupart des missions qui prennent contact se limitent à une ou deux réunions à la fin de leur visite, quand leurs principales conclusions de politique sont déjà formulées. En général, les hauts responsables du FMI (directeurs généraux, administrateurs et directeurs des départements) n'ont pas de rapports avec les OSC de ces six pays allant au-delà d'une réception ou d'un séminaire ponctuel, et encore. Dans aucun des six pays, le gouvernement et le FMI n'ont consulté les OSC sur les aspects macroéconomiques d'un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP).

22. Cette situation amène un militant de longue date de la RDC à conclure : «le FMI ne s'intéresse pas à la société civile. Il nous considère comme des intervenants de second ordre». En Ouganda, un responsable d'OSC affirme, de façon analogue, que «le FMI a une conception désinvolte de la société civile». Se faisant l'écho d'une impression répandue parmi les OSC de l'AfSS, un militant malien déclare : «le FMI ne travaille qu'avec l'État. Il ne se préoccupe pas des bénéficiaires supposés du développement». Au Mozambique, un

homologue s'interroge : «pourquoi le FMI ne consulte-t-il pas la société civile comme le font les autres?» Au Nigéria, un observateur bien informé laisse entendre que «le *Guide des rapports des services du FMI* [avec les OSC] est davantage un exercice de relations publiques qu'un document opérationnel». Il faut bien voir que ces critiques des pratiques du FMI émanent de tous les secteurs de la société civile des six pays : les universités, les milieux d'affaires, les organisations confessionnelles, les syndicats, les ONG et d'autres mouvements sociaux. En outre, elles sont formulées autant par les amis que par les adversaires du FMI.

23. Au sein même du FMI, les services reconnaissent généralement que les rapports avec les OSC sont, comme le résume sèchement un chef de mission, «épisodiques». Un Représentant résident écrit : «j'ai le regret de dire que la société civile n'est pas prioritaire sur la liste des réunions d'une mission du FMI». Un autre se dit «embarrassé de constater qu'il y a si peu d'interaction avec la société civile». Un fonctionnaire du FMI ayant une grande expérience des échanges avec les OSC reconnaît que «les discours à propos de la recherche de contacts ne correspondent pas à ce qui se passe sur le terrain». Même les représentants résidents les plus actifs à l'égard des OSC indiquent que les rapports avec les acteurs autres que l'État constituent «seulement une petite partie» de leur activité. En outre, plusieurs membres des services du FMI intervenant sur le terrain, personnellement enclins à développer les relations avec la société civile, rapportent que le siège leur conseille «de ne pas en faire trop».

24. On doit constater avec regret que les commentaires recueillis au cours des recherches effectuées en 1996–99 et 2002–03 étaient de même teneur. En outre, le caractère généralement accessoire et superficiel des contacts entre le FMI et les OSC n'a pratiquement pas changé depuis dix ans. D'ailleurs, le travail opéré en Ouganda au cours des trois phases de cette recherche fait apparaître un déclin progressif des relations entre le FMI et les OSC de ce pays. Le guide de 2003 était certes une initiative bienvenue, mais il n'a pas eu de suite concrète : pas de surveillance de l'application; pas de formation appropriée des services; ni développement supplémentaire des mécanismes de consultation, ni affectation de fonds à cette activité; pas d'adjonction d'éléments concernant la société civile à la structure des instructions de mission et des comptes rendus de retour de mission; pas de prise en compte automatique des rapports avec la société civile dans les examens annuels des performances du personnel; pas de révision du guide lui-même. En résumé, à la fin de la première décennie du 21^{ème} siècle, seules quelques données éparses montrent qu'en tant qu'institution le FMI considère les rapports avec la société civile comme une partie intégrale et importante de ses procédures de politique.

B. Conclusion 2 : l'insuffisance des rapports avec les OSC nuit à l'efficacité des politiques du FMI et à sa légitimité institutionnelle

25. Le caractère limité des rapports du FMI avec la société civile ne mériterait pas davantage d'attention s'il n'avait des conséquences sensiblement négatives pour cette importante agence de la gouvernance mondiale. D'une part, le manque d'intérêt à l'égard de

la société civile prive le FMI d'éléments importants pour la réalisation de ses objectifs de politique. D'autre part, cette négligence compromet le soutien politique que pourraient apporter au FMI des composantes majeures de la société. Une fois encore, les données présentées ici, à titre d'illustration, émanent surtout des six pays sur lesquels ont porté les recherches récentes en AfSS; mais il faut bien voir qu'elles confirment en général ce que l'auteur a constaté précédemment dans de multiples autres endroits du monde.

26. S'agissant de la moindre efficacité des politiques, l'absence générale de rapports systématiques avec les OSC concernées prive les services du FMI d'occasions de *vérifier les données* émanant de sources officielles et/ou d'*obtenir des informations* dont le gouvernement ne dispose pas ou qu'il est réticent à communiquer. Ainsi, dans chacun des six pays examinés récemment, les forums professionnels affirment, non sans raison, qu'ils connaissent mieux la situation des marchés que les responsables officiels. Les OC, les ONG et les syndicats de ces pays soutiennent, là encore à juste titre, qu'ils peuvent mieux connaître la vie quotidienne des gens ordinaires que les interlocuteurs gouvernementaux du FMI. Dès lors, en l'absence de contact avec les OSC, les services du FMI ignorent des faits qui pourraient modifier de façon constructive les conseils de l'institution en matière d'objectifs macroéconomiques et de réformes. Comme le dit un responsable de projet d'une ONG opérant en RDC : «une bonne consultation de la société civile permet une politique efficace. C'est comme lorsqu'une banque vérifie la capacité de remboursement avant d'accorder un prêt».

27. Dans les six pays examinés, plusieurs représentants résidents et missions ont effectivement rapporté qu'ils avaient trouvé utile de vérifier et de compléter les renseignements reçus du gouvernement en consultant certaines personnes de confiance (en général pas plus de 2 ou 3) appartenant à la société civile. Par exemple, un fonctionnaire du FMI, qui participait à un Programme d'évaluation du secteur financier dans un pays de l'AfSS, a fait part de son enthousiasme après des entretiens approfondis avec l'association des banques : «cette fois, j'ai vu les choses de l'intérieur en rencontrant les gens qui mettent la main à la pâte et font le travail réel». À propos de cet échange, un dirigeant de l'association bancaire en question remarquait : «d'habitude, le FMI est trop éloigné de nous et de nos réalités, mais, pour une fois, ils sont dans le vrai». Toutefois, des consultations aussi approfondies n'ont pas lieu régulièrement et beaucoup de fonctionnaires du FMI ont complètement négligé la possibilité d'obtenir des informations auprès des OSC.

28. L'absence assez générale de rapports importants avec les OSC dément également les intentions proclamées par le FMI de *cultiver la sensibilité au contexte* et de ne pas prodiguer des conseils de politique selon une formule toute faite. Comme le suggère le directeur d'une ONG présente en RDC : «nous devrions avoir un grand débat socio-économique dans lequel le FMI apporterait un cadre macroéconomique à la société civile, laquelle l'informerait de la situation sur le terrain». Les OSC bien implantées peuvent constituer pour le FMI une source précieuse de connaissances intéressantes, d'expériences concrètes et d'appréhension des priorités locales — souvent meilleure que les milieux officiels du pays. Au Malawi, par

exemple, ActionAid et le Réseau pour la justice économique au Malawi (MEJN) ont donné à la mission du FMI un aperçu de la vie dans les villages, lors d'une visite accompagnée en mars 2008. La visite d'une école, d'une clinique et d'une station de radio locale, dans un district rural éloigné, a été considérée par tous les participants comme une expérience bénéfique et révélatrice pour les fonctionnaires du FMI; mais il s'est agi d'une initiative ponctuelle. Ailleurs, les fonctionnaires du FMI ont régulièrement gaspillé l'occasion d'appréhender des situations concrètes grâce aux OSC. En RDC, par exemple, les associations représentatives de la société civile pourraient mettre le FMI en contact beaucoup plus étroit avec la vie économique en situation postconflictuelle et dans un État fragile; cela clarifierait les ajustements spécifiques de politique que ces conditions sont susceptibles d'exiger. Au Nigéria, les OSC pourraient permettre de connaître la situation à l'échelon des États et des collectivités locales de ce pays extrêmement divers, par opposition à l'image partielle que le FMI obtient au niveau national. Dans les six pays ayant fait l'objet de recherches récentes, le contact avec les organisations confessionnelles pourrait sensibiliser davantage le FMI à l'importance centrale de la religion dans le contexte culturel d'une grande partie de l'activité économique de l'AfSS. Il prendrait ainsi mieux conscience du rôle et des problèmes économiques particuliers des populations musulmanes du Malawi, du Mozambique, du Nigéria et de l'Ouganda.

29. Pourtant, ces modes d'échange réciproques FMI-OSC n'existent généralement pas. Comme le fait remarquer, en termes assez secs, un organisateur agricole d'un pays étudié récemment : «le FMI ne se préoccupe guère d'apprendre ce qui se passe sur le terrain». Le dirigeant d'une ONG du Mali fait part d'une impression similaire : «nous ne voyons pas le FMI en contact physique avec la population. On a le sentiment qu'il gère une fiction». Même l'organisateur d'un forum d'économistes professionnels déclare : «les fonctionnaires du FMI ne parlent pas de la population qui est derrière les chiffres. Ce sont des étrangers, totalement coupés du pays».

30. Le cas échéant, les OSC peuvent aussi *conseiller* au FMI de modifier des objectifs macroéconomiques et des réformes politiques pour obtenir de meilleurs résultats. Mais, en l'absence d'un dialogue régulier avec la société civile, le FMI n'a généralement pas connaissance de ces suggestions. Ainsi, les associations professionnelles ont souvent des opinions bien fondées sur les ajustements du régime des changes, du code des impôts, des règles bancaires, des sources de crédit, de la politique des taux d'intérêt, etc. Or, au vu des renseignements recueillis dans les six pays au centre des recherches récentes, les relations internes du FMI avec les représentants du capital privé sont souvent sous-développées en dehors du système financier. Il y a bien sûr des exceptions, tels que les contacts en cours en RDC entre le FMI et la Fédération des entreprises du Congo (FEC) ainsi qu'au Mozambique avec la Confédération des associations économiques (CTA). Le plus souvent, néanmoins, les liens du FMI avec les chambres de commerce, les fédérations d'employeurs, les syndicats agricoles et les associations industrielles sont irréguliers, voire inexistants. Il est vrai que le FMI peut avoir des raisons de soupçonner que certaines propositions des forums professionnels visent seulement à favoriser à court terme des intérêts particuliers. Toutefois,

la plupart des avis exprimés par ces associations visent le développement économique général à long terme et s'appuient sur une expertise du contexte commercial national qui peut faire défaut au FMI. Constatant une contradiction apparente, le porte-parole d'un forum professionnel du Mali déclare : «si le FMI pense vraiment que le secteur privé est le moteur du développement, qu'il vienne nous voir plus souvent!».

31. En diverses occasions, des associations professionnelles et des OSC d'autres secteurs ont aussi exprimé des réserves judicieuses à propos des politiques de libéralisation et de privatisation soutenues par le FMI dans un certain nombre de domaines. Plusieurs OSC du Malawi, du Mali et du Mozambique, pays ayant fait l'objet de recherches récentes, ont ainsi mis en garde contre les recommandations du FMI et de la Banque mondiale de privatiser les sociétés paraétatiques de production et de commercialisation agricoles. Bien qu'il soit évidemment difficile d'établir des liens de causalité précis, le refus du FMI d'envisager ces solutions de remplacement a peut-être aggravé le problème de la sécurité alimentaire au Malawi et au Mozambique. La libéralisation du commerce du coton au Mali, ainsi que celle du secteur de la noix de cajou au Mozambique — appliquées malgré les objections de diverses OSC — ont, de l'avis général, eu des conséquences préjudiciables au bien-être national.

32. Mais notre intention n'est pas d'argumenter dans le détail sur les mérites éventuels de telle ou telle critique des OSC à l'égard de telle ou telle position du FMI. Nous nous préoccupons plus généralement de la tendance avérée de beaucoup de fonctionnaires du FMI à manquer l'occasion *d'affiner l'analyse de politique* au moyen de discussions exploratoires avec les OSC. Sur certains sujets — comme la renégociation de contrats miniers en RDC et les effets budgétaires de la libéralisation des échanges au Malawi — le FMI a accepté la contestation persuasive des OSC et révisé sa position. Sur d'autres — comme les dépenses d'éducation au Mozambique et au Malawi — les échanges d'arguments avec les OSC ont amélioré l'analyse des deux parties. Toutefois, le FMI a plus généralement tendance à sous-estimer ou à ignorer les contre-arguments des OSC, comme on l'a vu à propos de la concentration des banques au Nigéria, des prêts de la Chine à la RDC et des privatisations susmentionnées.

33. Dans ces circonstances, les OSC ont souvent l'impression (comme on l'a constaté dans les pays de l'AfSS examinés récemment) que, selon la remarque désabusée d'un économiste de la société civile, «le FMI tue le débat, alors qu'il devrait l'alimenter». Un spécialiste de politique publique d'une OSC d'un autre pays se plaint de façon comparable qu'«écrire des rapports pour les gens du FMI, c'est comme écrire dans le vide : ils écoutent, mais ne répondent pas et reviennent à ce qu'ils allaient faire de toute façon». Un chef d'entreprise d'un troisième pays a l'impression similaire que «le FMI suit plus ou moins un modèle. Sa décision est déjà prise». Le directeur d'une ONG d'un quatrième pays avoue sa résignation : «j'ai essayé à plusieurs reprises d'avoir un débat de politique avec les fonctionnaires du FMI, mais j'ai renoncé. Maintenant je ne les vois qu'aux réceptions».

34. Pourtant, par leur contribution, les OSC pourraient *soulever d'importantes questions et perspectives différentes* que le FMI a normalement tendance à laisser de côté. Faute de contacts, on ne poursuit pas dans cette voie. Les problèmes écologiques constituent un bon exemple à cet égard. Pendant les années 1990, les Amis de la terre et le Fonds mondial pour la nature ont posé avec insistance au siège du FMI à Washington des questions sur les aspects environnementaux de la politique macroéconomique, et ont finalement obtenu quelques réponses. Mais, ces dernières années, les ONG écologistes d'Amérique du nord et d'Europe ont eu tendance à ignorer le FMI, tandis que cette mouvance est parfois très faible ailleurs, notamment dans les six pays de l'AfSS étudiés ici en détail (à l'exception partielle de la lutte des OSC contre la déforestation en RDC). On peut penser que l'absence de débats FMI-OSC sur l'écologie a encouragé le FMI à continuer à donner des conseils de politique négligeant, dans l'ensemble, les considérations d'environnement.

35. La parité hommes-femmes est une autre grande question de politique publique sur laquelle beaucoup d'OSC (en particulier, mais pas exclusivement, les associations féminines) pourraient attirer l'attention du FMI. Pourtant, les fonctionnaires du FMI ont toujours ignoré ces organisations, même dans un pays comme l'Ouganda où les groupes de défense des femmes sont particulièrement forts et se livrent souvent à des analyses économiques détaillées. Comme le note une militante pour la parité hommes-femmes au Mozambique : «sachant que nous n'avons pas de rapports avec le FMI, le message ne passe pas». Une homologue du Malawi rapporte que le FMI n'a pas répondu à une invitation à un débat sur l'intégration de la question de la parité en macroéconomie. Étant donné les preuves nombreuses de la féminisation de la pauvreté et la marginalisation frappante des femmes dans la plus grande partie de la société civile, notamment en AfSS, l'absence presque complète de relations entre le FMI et les organisations soutenant la parité hommes-femmes semble particulièrement regrettable.

36. Outre l'égalité des sexes, les OSC attirent l'attention sur les problèmes généraux d'équité sociale de nature à compléter utilement la focalisation plus habituelle du FMI sur l'efficience économique et la croissance. Beaucoup d'entre elles pourraient mettre le FMI en contact plus étroit avec divers milieux défavorisés de la société, leur faisant ainsi mieux comprendre les problèmes que l'on évoque généralement moins dans ce qu'un militant de la RDC appelle «la cour princière de l'État». Or, dans les six pays où ont eu lieu nos récentes recherches, le FMI n'a noué aucun contact avec les OSC défendant les petits agriculteurs, les travailleurs de l'économie informelle (qui constituent la majorité de la main-d'œuvre), les handicapés (10 % environ de la population de chacun de ces pays) ou les minorités culturelles. Comme le résume sans beaucoup d'exagération un chef d'entreprise du Malawi, «le FMI ne rencontre que l'élite». Dès lors, les conseils de politique prodigués par le FMI sont plus susceptibles d'ignorer les préoccupations de ces catégories marginalisées et ont moins de chances d'atteindre les objectifs déclarés de réduction de la pauvreté.

37. En fait, le FMI sous-estime souvent le degré auquel les OSC peuvent être *des alliés pour atteindre ses objectifs*, y compris dans un domaine comme la réduction de la pauvreté.

Nombre d'OC, d'ONG, d'instituts de recherche, de syndicats et d'autres organisations sociales font cause commune avec le FMI pour éradiquer la pauvreté; celui-ci a pourtant peu de rencontres avec ces associations. L'insuffisance des rapports FMI-OSC risque d'affaiblir non seulement les informations sur lesquelles reposent les politiques anti-pauvreté aidées par le FMI, mais aussi leurs appuis politiques.

38. Pire encore, le fait de se tenir à l'écart des OSC à vocation sociale — observé à des degrés variables dans chacun des six pays ayant fait l'objet de nos recherches récentes — amène certaines de ces associations à s'interroger sur l'engagement réel du FMI contre la pauvreté. Parmi nombre de réflexions analogues entendues au cours de récentes entrevues, on peut citer un dirigeant d'ONG de la RDC, selon lequel «le FMI ne cherche pas réellement une amélioration du bien-être public», tandis qu'un syndicaliste affirme : «le FMI veut l'économie pour l'économie sans dimension sociale». Au Mali, un organisateur de syndicats leur fait écho en disant que «le mot FMI évoque des drames sociaux». En Ouganda, un responsable d'ONG exprime une opinion largement ressentie dans les différents pays : «le FMI s'intéresse surtout à la maîtrise de l'inflation et nous aux lits d'hôpitaux». Il va sans dire que de telles remarques — qu'elles correspondent ou non aux positions réelles du FMI et qu'elles soient ou non analytiquement exactes — nuisent à son image publique. Un dialogue régulier entre FMI et OSC pourrait apporter des clarifications sur ces points et amener les populations à faire davantage confiance au FMI.

39. Il y a un autre domaine dans lequel le FMI a souvent manqué l'occasion de faire cause commune avec les OSC; c'est la gouvernance, qui signifie le développement de la responsabilité publique de l'État. Les récentes recherches dans six pays de l'AfSS ont trouvé dans le seul cas du Mozambique des échanges de vues significatifs entre le FMI et une OSC sur le thème de la «bonne gouvernance». En règle générale, les OSC qui luttent contre la corruption et d'autres pratiques douteuses des États regrettent que le FMI garde ses distances. «Nous avons besoin de l'aide du FMI pour combattre la corruption, mais il est absent», se plaint un militant de Kinshasa. «Pourquoi — demande un autre — le FMI ne comprend-il pas que la société civile réclame des progrès de la gouvernance qui serviront ses objectifs?». Au Malawi, un expert de la société civile suggère : «le FMI et nous pourrions améliorer ensemble la responsabilisation financière de l'État». Au Mozambique, un analyste de la politique de développement déclare : «on attendrait normalement du FMI qu'il soutienne davantage la société civile en tant qu'instrument de contrôle du gouvernement et veuille la renforcer».

40. Il est encore plus inquiétant que certains partisans de la «bonne gouvernance» au sein de la société civile des six pays mettent en cause la bonne foi du FMI en ce domaine. Au Nigéria, par exemple, un militant soutient que «la non-intervention du FMI en matière de mauvaise gouvernance a pour effet de la perpétuer». Un homologue malien se plaint que «le FMI parle de bonne gouvernance, mais évite les acteurs de la société civile qui peuvent lui dire la vérité sur ce qui se passe ici». Parallèlement, de nombreuses OSC de la RDC reprochent au FMI de charger sciemment le pays des dettes odieuses de régimes corrompus.

Comme en matière de pauvreté, l'incapacité du FMI à collaborer avec les OSC sur les questions de gouvernance lui fait donc perdre le respect et la confiance de la population de certains pays.

41. Les précédents paragraphes montrent bien que des rapports peu fréquents et de qualité médiocre entre le FMI et la société civile risquent de compromettre la légitimité de cette institution essentielle de la gouvernance mondiale. «Légitimité» s'entend ici dans son acception politico-sociologique : l'autorité a le consentement de ceux qui y sont soumis. Le FMI est donc légitime dans la mesure où les personnes dont il influence la vie : (a) estiment qu'il a le droit d'exercer cette influence; et (b) acceptent l'obligation de s'y soumettre. Faute de légitimité, un site de gouvernance doit tirer son pouvoir de la coercition et/ou de la pure dépendance des gouvernés.

42. Que le FMI soit en butte à une légitimité généralement faible est bien illustré par la situation actuelle dans laquelle la plupart des pays membres — leurs gouvernements et leurs populations — ne lui accordent une influence majeure sur leur politique qu'en cas de crise et dans d'autres circonstances de forte dépendance, faute d'autres solutions. Dès que l'urgence prend fin, ces États et ces populations souhaitent généralement reprendre leurs distances avec le FMI. C'est ainsi qu'il a régressé en tant qu'institution mondiale après 2001, à la faveur de la dissipation des difficultés monétaires et financières. Et il est probable qu'en l'absence de réformes institutionnelles améliorant sa légitimité, il retrouvera la voie du déclin après la crise actuelle.

43. À l'évidence, l'amélioration des rapports avec la société civile n'est pas le seul changement institutionnel nécessaire au renforcement de la légitimité du FMI. D'autres mesures pourraient être prises dans ce but : redistribution des droits de vote au Conseil d'administration, réforme de celui-ci, renforcement des mécanismes de correction, amélioration des rapports avec les parlements, révision des critères de sélection des dirigeants et du personnel (D'ailleurs, certaines OSC préconisent depuis longtemps un certain nombre de ces réformes). Mais, si de meilleures relations avec la société civile ne suffisent pas à obtenir une gouvernance mondiale plus légitime au moyen du FMI, elles n'en sont pas moins la condition. Comme le dit un commentateur chevronné de la société civile au Nigéria, «le FMI a besoin d'une interaction accrue avec la société pour trouver plus de défenseurs quand il rencontre des difficultés». À l'avenir, le FMI ne pourra se permettre de perpétuer les déficiences actuelles de ses rapports avec les OSC qui ont été décrites ci-dessus — perdant ainsi des données essentielles, des perspectives, des conseils, des débats, des appuis pour sa politique et une légitimité globale.

C. Conclusion 3 : certaines OSC se sont dotées de moyens importants pour travailler efficacement avec le FMI, mais la plupart ont des ressources limitées

44. Afin d'orienter dans un sens plus positif les rapports entre le FMI et les OSC, de la façon que résume la partie finale de ce document, il importe d'abord de préciser les principaux éléments qui s'opposent actuellement à de meilleurs échanges. Les pages qui

suivent en citent dix d'ordre général : deux concernent la situation au sein de la société civile, un troisième le comportement des gouvernements et les sept autres sont imputables à l'organisation institutionnelle du FMI.

45. Dans ses rapports avec la société civile, le FMI souffre d'un certain nombre de défauts institutionnels, lesquels sont aggravés par l'insuffisance assez générale des capacités dont disposent les OSC. La plupart des associations professionnelles, des groupes religieux, des syndicats, des ONG, des instituts de recherche et des organisations sociales ont peu de moyens pour soutenir une argumentation de qualité à l'égard de la politique économique et du rôle du FMI dans sa détermination. En AfSS surtout, mais aussi dans d'autres régions, les OSC qui ont vocation à influencer le FMI sont souvent récentes, petites et mal dotées en ressources.

46. Sur le plan de la longévité, même les grandes OSC interlocutrices du FMI dans les pays de l'hémisphère nord, comme l'Institute of International Finance, le Peterson Institute for International Economics et Oxfam international, existent depuis moins de trente ans. Dans les six pays ayant fait l'objet de recherches récentes, quelques forums professionnels, associations confessionnelles et syndicats datent de la fin de l'ère coloniale; mais la majorité des OSC qui s'intéressent aux questions macroéconomiques opère depuis moins de vingt ans. Les OSC ne sont donc généralement guère plus anciennes que les efforts du FMI pour entrer en contact avec des acteurs non étatiques et peu d'entre elles peuvent s'appuyer sur une longue expérience d'échanges réciproques avec le FMI.

47. En outre, les ressources de beaucoup d'OSC sont limitées et précaires, comme l'illustre bien la situation des six pays étudiés récemment. Leurs effectifs, généralement faibles, comptent le plus souvent moins de 20 personnes. Les financements sont habituellement incertains et, dans cinq des six cas (le Nigéria faisant exception), ils proviennent surtout de sources extérieures à la région. En AfSS, une minorité d'OSC est bien pourvue. Il s'agit de quelques associations professionnelles (comme la Fondation pour le secteur privé en Ouganda — PFSU), d'ONG (par exemple la Fondation pour le développement des communautés au Mozambique — FDC) et d'universités d'élite (telle que l'École de commerce de Lagos au Nigéria). Mais la plupart des OSC des six pays en question doivent travailler dans des bureaux surpeuplés, avec des équipements médiocres et des infrastructures souvent peu fiables.

48. Les ressources de la société civile sont encore plus restreintes quand il s'agit plus particulièrement de s'occuper de la politique macroéconomique et du FMI. Si l'on en juge par les six pays examinés ici en détail, un nombre relativement réduit d'OSC du sud se sont dotées de compétences spécifiques pour faire des propositions de politique économique. Les associations qui ont le plus de moyens en ce domaine comprennent certaines ONG transnationales (comme ActionAid), des ONG nationales (comme le Groupe mozambiquien de la dette — GMD), des organisations confessionnelles (comme le Centre d'études pour l'action sociale — CEPAS — à Kinshasa), des entités spécialisées (comme l'Association

économique au Malawi), des groupes de réflexion (comme le Forum de Bamako au Mali), des associations professionnelles (comme la Fondation pour le secteur privé en Ouganda), des organes nationaux de syndicats (comme le Labour Congress au Nigéria) et des structures universitaires (comme le Centre de recherche sur la politique économique à Kampala — EPRC). Mais même ces structures disposent en général de moins de dix personnes (et parfois d'une ou deux seulement) qui se consacrent aux questions macroéconomiques.

49. En AfSS et ailleurs, les moyens que les OSC affectent spécialement au FMI sont souvent encore plus modestes. Certaines des grandes OSC (qui ont habituellement des activités transnationales) comptent des collaborateurs ayant une connaissance très poussée du FMI. On peut citer le Center for Global Development, le Center of Concern et Global Unions, qui disposent tous à Washington de bureaux travaillant sur les institutions de Bretton Woods. Mais les études de cas effectuées récemment en AfSS indiquent que les OSC locales qui traitent des sujets macroéconomiques ont rarement une expertise particulière à l'égard du FMI. Dans chacun des six pays, seule une poignée de cadres des OSC était capable de préciser la mission, les instruments de politique et l'organisation institutionnelle du FMI. D'ailleurs, de nombreuses personnalités de la société civile de ces pays — dont certaines de rang élevé — confondent encore le FMI et la Banque mondiale.

50. Les OSC ont parfois tiré le maximum de leurs ressources limitées en créant un réseau institutionnel pour que la société civile agisse sur la politique macroéconomique (y compris les interventions du FMI) dans un pays ou une région donnée. Ainsi, dans le nord, ce rôle de pôle est joué par le Bretton Woods Project en Grande-Bretagne, l'Halifax Initiative Coalition au Canada et par la New Rules for Global Finance Coalition (NRGFC) aux États-Unis. En AfSS, le Forum africain sur la dette et le développement (AFRODAD), qui se trouve à Harare, assure une coordination similaire à l'échelle régionale. Il existe dans certains pays des réseaux centrés sur ce problème, comme le MEJN au Malawi et le Groupe des 20 (*Grupo 20*) au Mozambique. Mais les autres pays examinés ne disposent pas d'une structure de ce type, même si des entités comme le Conseil national des ONG de développement (CNONGD) en RDC et le Forum des ONG nationales en Ouganda seraient sans doute en mesure d'assurer cette fonction. En effet, le FMI et d'autres institutions de politique économique pourraient les inciter à le faire.

51. Si l'aptitude des OSC à travailler avec le FMI est aussi limitée, c'est aussi parce que peu d'associations de la société civile des pays étudiés depuis le début des années 1990 ont donné à leurs collaborateurs et à leurs membres une formation économique systématique, portant notamment sur les objectifs et les activités du FMI. Il y a des exceptions notables, telles que les programmes de formation des citoyens à la surveillance des budgets publics, pratiqués en particulier au Mozambique et en Ouganda ainsi que, dans une moindre mesure, au Malawi. En outre, le Forum des ONG nationales de l'Ouganda a organisé, en 2007, un séminaire ponctuel d'une semaine consacré aux questions macroéconomiques. Toutefois, ces enseignements ne traitent généralement pas en détail le rôle du FMI. Sur ce point, une exception a eu lieu, de 2000 à 2003, lorsqu'une association bancaire du Nigéria (the

Chartered Institute of Bankers) a organisé un séminaire pour préparer ses membres à participer aux réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale. Mais cet exercice annuel a pris fin et l'on a rien trouvé de comparable dans les autres pays ayant fait l'objet de nos recherches. De même que le FMI n'a pas donné à ses équipes une formation sur les modalités de contact avec la société civile, les OSC n'ont donc pas préparé leur personnel à travailler avec le FMI.

52. En outre, le FMI n'a pas pris beaucoup d'initiatives pour compenser l'insuffisance de moyens de nombreuses OSC. Comme le dit un observateur expérimenté au Nigéria, «le FMI n'a pas vraiment cherché à se faire comprendre en dehors d'un cercle étroit de spécialistes». Ainsi, dans les six pays de l'AfSS examinés en détail en vue de cette étude, les services du FMI n'ont pas (sauf au Malawi) organisé de manifestations particulières pour expliquer aux OSC le rôle de leur institution. Au Malawi, plusieurs représentants résidents ont tenu des réunions régulières avec un noyau d'OSC pour évoquer les principaux problèmes macroéconomiques du moment. Dans les six pays précités, les fonctionnaires du FMI n'ont qu'à de très rares occasions contribué à l'étude par les OSC de questions de politique économique (par exemple au moyen de données et de réactions à des projets de rapports). Autre exemple de négligence de l'éducation des citoyens : les chefs de mission et les représentants résidents ne se sont que rarement (et parfois jamais) exprimés devant des étudiants de ces six pays. Alors que l'Institut du FMI a formé des dizaines de milliers de fonctionnaires du monde entier, il ne l'a pas fait pour les OSC, ce qui aurait permis à ces acteurs non étatiques de mieux contribuer aux sujets macroéconomiques et de surveiller les gouvernements en ce domaine. À ce propos, un militant malien de la société civile fait observer que «le FMI renforce les capacités de l'État, mais pas celles des autres acteurs». On peut soutenir que, de ce fait, l'équilibre entre l'État et la société civile est faussé d'une manière qui peut nuire à l'efficacité des politiques publiques et à la responsabilité démocratique.

53. Il y a lieu de penser que le FMI (à l'instar d'autres institutions de la gouvernance mondiale et régionale) a une obligation publique d'aider à établir et à maintenir une société civile solide, dynamique et responsable, à l'échelle nationale autant que supranationale. Conformément à ce que l'on appelle le «consensus de Washington révisé», on admet généralement, depuis la fin des années 1990, que des instances régulatrices mondiales telles que le FMI ont la responsabilité de promouvoir des États efficaces et légitimes, surtout dans les parties du monde où les gouvernements nationaux et les autorités locales sont faibles. Or, des pouvoirs publics viables ne respecteront pas comme il convient les valeurs fondamentales du bien-être économique, de l'intégrité écologique, de la justice sociale, de la moralité, de la culture, de la démocratie et de la paix, s'ils n'ont pas en face d'eux une société civile forte. Dans la mesure où il ne parvient pas à développer ses rapports avec les OSC, le FMI manque donc à son obligation politique essentielle de fortifier la société civile.

D. Conclusion 4 : beaucoup d'OSC ont sous-estimé les problèmes macroéconomiques et le rôle du FMI

54. Si le FMI n'a pas réussi dans l'ensemble à établir des relations solides avec les OSC, cette omission a aussi été favorisée par la négligence d'une grande part de la société civile à l'égard de la politique macroéconomique et du rôle qu'y joue le FMI; les recherches menées récemment en AfSS en ont apporté la preuve. Cette indifférence répandue des OSC est curieuse dans la mesure où la situation du budget, de la monnaie, des comptes extérieurs etc., détermine largement l'orientation et la rapidité du développement économique et social. Pourtant, hormis des cercles étroits de spécialistes, les OSC ont tendance à accorder remarquablement peu d'attention aux sujets macroéconomiques. L'intérêt de la société civile pour les thèmes du développement se porte massivement sur les problèmes et les projets sectoriels, en laissant de côté le cadre macroéconomique. Lorsque le gouvernement et le FMI ont (comme ils le font normalement) omis délibérément les questions macroéconomiques dans les consultations publiques sur les DSRP, les OSC n'ont pas soulevé d'objections notables (au moins dans les six pays examinés ici en détail).

55. Il y a assurément des exceptions à cette négligence générale de la société civile. Par exemple, certaines OSC des pays récemment étudiés ont organisé des débats publics sur des thèmes macroéconomiques. On peut citer, à titre d'exemples, l'Association économique du Malawi, l'Association mozambicaine des économistes (AMECON) et l'Economic Summit Group au Nigéria. Au Mali, le Forum des peuples, organisé chaque année depuis 2002, et, en RDC, le Forum social, réuni en 2007 et 2009, ont offert un lieu pour débattre les paradigmes économiques. Mais aucune de ces réunions de la société civile n'a porté spécifiquement sur le FMI.

56. Plusieurs ONG (surtout transnationales) effectuent de temps à autre des études et font des propositions à caractère macroéconomique qui concernent le FMI. Dans cet esprit, ActionAid et Oxfam travaillent depuis 2005 sur les marges de manœuvre budgétaires dans le cadre de programmes d'éducation en AfSS (RDC, Malawi, Mali et Mozambique). Depuis le milieu des années 1990, le Réseau ougandais de la dette (UDN) publie un bulletin d'information économique détaillé (*Policy Review Newsletter*), qui s'intéresse parfois spécifiquement au FMI. AFRODAD a procédé à des évaluations de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Vers 2005–2006, le Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD) a recherché dans quelle mesure les institutions de Bretton Woods avaient appliqué les principes de la prise de responsabilité nationale et de la participation de la société civile au Mozambique et au Mali, entre autres. En 2007, ActionAid a analysé le fonctionnement de l'Instrument de soutien à la politique économique du FMI (ISPE) en AfSS, comme l'a fait en 2008 au Nigéria (de façon plus ponctuelle) un groupe d'OSC nationales. Également en 2008, une évaluation par Christian Aid du secteur énergétique nigérian s'est référée plusieurs fois au FMI.

57. Cependant, dans les six pays qui ont fait l'objet d'études récentes, la liste des travaux consacrés par les OSC au FMI s'arrête là. De plus, ces études ont généralement donné lieu à une diffusion, à des discussions et à des propositions subséquentes de caractère limité — elles ont donc eu peu d'effets sur les politiques. ActionAid a initié quelques débats avec le FMI à propos de ses rapports sur la marge d'action budgétaire et l'ISPE. Mais les autres travaux décrits ci-dessus n'ont suscité de réactions notables ni au FMI, ni, plus largement, dans les milieux intéressés à la politique économique.

58. Il convient aussi de noter l'absence générale d'intérêt des OSC internes à l'égard du FMI. Les forums professionnels nationaux, les syndicats, les organisations confessionnelles et les ONG des six pays examinés ici n'ont fait aucune étude centrée sur les activités du FMI. Même les chercheurs universitaires de ces pays ont produit, depuis 2000, peu de travaux significatifs sur les conseils donnés par le FMI en AfSS. «Cela n'intéresse personne», résume le responsable d'une ONG en RDC. «Le suivi du FMI est rudimentaire», regrette un militant religieux au Malawi. «Personne au Mozambique ne s'occupe du FMI», reconnaît un chercheur membre d'un groupe de réflexion de Maputo. «Nous n'avons pas les ressources permettant de comprendre l'action du FMI et ses modalités», déclare le responsable d'une association professionnelle du Nigéria.

59. Il est frappant que relativement peu d'OSC des six pays sur lesquels ont porté nos recherches récentes aient cherché à contacter le FMI. Cette tendance à la passivité se vérifie dans tous les secteurs : instituts universitaires et associations professionnelles aussi bien qu'organisations confessionnelles, ONG et syndicats. Seule une poignée d'OSC a demandé à prendre rendez-vous avec le Représentant résident ou les missions venant de Washington. Pratiquement aucune OSC de ces pays n'a adressé sa documentation au bureau du Représentant résident ou au siège du FMI. Nombre d'entre elles (bien que certainement pas toutes) ont négligé d'inviter les fonctionnaires du FMI à se joindre aux manifestations de la société civile qui concernent les problèmes macroéconomiques.

60. À défaut de prendre directement contact avec le FMI, les OSC pourraient favoriser une meilleure supervision de l'institution par le truchement du législateur. Cette stratégie serait de nature à renforcer la responsabilité publique en ce qui concerne la participation du FMI à la politique macroéconomique, d'autant plus que beaucoup de parlementaires ne sont pas très compétents en la matière. Les OSC des six pays examinés ici ont d'ailleurs pris plusieurs initiatives de ce type. Au Malawi, par exemple, le bureau local d'ActionAid et le MEJN ont parrainé pendant un certain temps une commission parlementaire consacrée aux institutions financières internationales (MAPCOI). Au Mali, l'antenne nationale de Christian Aid et la Coalition dette et développement (CAD-Mali) ont réussi à persuader le parlement de créer, en 2006, une commission chargée de la dette. Le Groupe mozambicain de la dette a donné une esquisse de formation aux parlementaires, tandis que l'Association des économistes de ce pays a prodigué officieusement des conseils ponctuels à des législateurs de Maputo. Mais toutes ces actions ont été de portée et de durée limitées, tandis qu'aucune initiative des OSC pour accroître les moyens du parlement en matière macroéconomique

ainsi que sa connaissance du FMI n'a eu lieu en RDC, au Nigéria ou en Ouganda. En 2006, le Centre de proposition législative de la société civile (CISLAC) d'Abuja a appelé spécifiquement à étoffer les capacités d'analyse parlementaire du contexte international, mais sans obtenir de réponse. De même, la proposition faite par le Réseau ougandais de la dette de former les parlementaires aux questions de budget et d'endettement n'a pas été suivie d'effet.

61. Par ailleurs, les OSC des six pays de l'AfSS considérés n'ont guère amélioré le contrôle du FMI par les grands médias. La MEJN et l'Association économique du Malawi ont offert une formation économique occasionnelle aux journalistes. Une OSC régionale, l'Institut sud-africain des médias (qui est représenté au Malawi et au Mozambique), a organisé une session ponctuelle d'initiation aux questions économiques à l'intention des journalistes. Au Nigéria, l'École de commerce de Lagos les initie au traitement des sujets économiques et financiers quand elle peut trouver un mécène pour financer cette activité. En Ouganda, l'UDN a intégré quelques journalistes à ses cours d'enseignement des finances publiques. Toutefois, dans ces six pays, la société civile n'organise pas de programmes plus complets et permanents pour promouvoir la qualité du journalisme économique. Alors que les OSC pourraient contribuer à rendre les activités du FMI plus efficaces et publiquement responsables, ce potentiel est donc peu exploité.

62. Au total, les OSC des six pays de l'AfSS ont pris moins d'initiatives pour travailler avec le FMI qu'on aurait pu le prévoir, compte tenu du rôle essentiel de celui-ci dans la définition de la politique macroéconomique et de la stratégie générale de développement. Ce manque d'intérêt relatif à l'égard du FMI s'explique en partie par l'insuffisance de ressources évoquée ci-dessus et par le manque de visibilité de l'institution, dont on parlera plus loin. En outre, il découle largement de l'impression répandue parmi les OSC, dont on a fait état auparavant, que le FMI n'a affaire qu'aux gouvernements et ne souhaite pas rencontrer les associations citoyennes. Au demeurant, parmi les 180 praticiens de la société civile rencontrés pour réaliser cette étude, très peu connaissaient, même vaguement, le *Guide des rapports des services du FMI avec les organisations de la société civile* réalisé en 2003. Aucune des OSC des six pays examinés dans le cadre des recherches récentes n'en a reçu un exemplaire.

63. Un certain nombre d'OSC concèdent qu'elles pourraient elles-mêmes faire plus pour travailler avec le FMI. Ainsi, un organisateur important de la société civile du Mozambique affirme : « nous devrions nous ouvrir davantage au FMI ». À Kampala, un vétéran de l'action sociale estime aussi que « le FMI n'est pas seul responsable du manque d'interaction avec la société civile — c'est réciproque ». Plusieurs OSC (dont certaines associations professionnelles et ONG du développement) admettent que le FMI n'est pas prioritaire dans leurs activités. Certains acteurs de la société civile n'ont pas répondu dans les occasions, assez rares, où des fonctionnaires du FMI ont demandé à les rencontrer. Récemment, alors qu'un Représentant résident en AfSS avait fait beaucoup d'efforts pour organiser une consultation avec des OSC, 10 seulement des plus de 40 personnes qui avaient confirmé leur présence ont assisté à la réunion.

E. Conclusion 5 : si les gouvernements ne s'opposent généralement pas aux rapports FMI-OSC, ils ne les encouragent guère

64. Ce sont bien sûr les fonctionnaires du FMI et les acteurs de la société civile qui participent directement aux rapports entre FMI et OSC; mais le gouvernement national est un tiers important, dont l'attitude influe beaucoup sur la possibilité d'interactions positives des deux autres parties. Le FMI est subordonné à l'État dans la mesure où son intervention au sein d'un pays est sujette à l'accord des autorités nationales. Les OSC le sont, parce que leurs activités doivent respecter la loi du pays. Même en situation de crise, quand un gouvernement dépend beaucoup du FMI et/ou quand la suprématie du droit est précaire, l'État reste toujours un élément fondamental de l'équation politique. La position des autorités nationales à l'égard des rapports FMI-OSC a donc normalement de grands effets sur le degré et la qualité de l'interaction.

65. Bien sûr, les fonctionnaires du FMI invoquent parfois le principe de la déférence vis-à-vis de l'État membre pour justifier leur réticence à établir des liens avec les OSC. Pendant les deux premières phases de nos recherches, en particulier, certains ont exprimé le souci que les relations du FMI avec la société civile ne provoquent pas les autorités nationales et ne soient pas perçues comme préjudiciables à la primauté de l'État membre dans le gouvernement du pays. À cet égard, le guide de 2003 a pris soin de conseiller les services du FMI sur les moyens de gérer les tensions avec le gouvernement suscitées éventuellement par les échanges entre le FMI et les OSC. L'idée générale était d'aborder prudemment les rapports avec la société civile et de faire machine arrière si l'État hôte faisait des objections.

66. Toutefois, au vu des recherches faites de 2007 à 2009, les fonctionnaires du FMI craignent généralement moins aujourd'hui qu'en 1996-1999 et 2002-2003 que les échanges de vues avec les OSC perturbent les rapports avec les gouvernements. Alors que ce sujet était régulièrement abordé dans les entretiens au cours des deux premières phases de recherche, il ne l'a pratiquement pas été pendant les conversations récentes. Dans les six pays de l'AfSS étudiés, un seul des plus de 40 fonctionnaires du FMI interviewés a déclaré qu'il s'était abstenu d'une action avec la société civile (un cours à des étudiants de l'université) dans le souci de ne pas offenser le gouvernement.

67. En pratique, les gouvernements nationaux (y compris ceux des six pays examinés récemment) n'ont jamais contesté les contacts du FMI avec les OSC, sans même parler d'y faire obstacle. La question de la souveraineté de l'État est certes au centre de certains débats plus théoriques à propos de la participation de la société civile à la gouvernance mondiale, mais elle intervient rarement dans l'interaction du FMI et des OSC sur le terrain. En fait, le terme «souveraineté» n'a été employé par aucun des 250 praticiens du FMI et de la société civile interrogés pendant la troisième phase des recherches. Les responsables de la politique publique contemporaine semblent donc attendre et accepter que les OSC travaillent avec des institutions de la gouvernance mondiale comme le FMI.

68. Dans les six pays de l'AfSS étudiés récemment, les gouvernements ont le plus souvent fait preuve de souplesse à l'égard des contacts FMI-OSC. Ces derniers ont généralement eu lieu sans qu'il soit nécessaire d'informer les autorités nationales, et encore moins de leur demander une autorisation explicite. En outre, les discussions ont été habituellement bilatérales, c'est-à-dire sans la présence de représentants du gouvernement. Il est arrivé qu'un fonctionnaire du ministère des finances ou de la Banque centrale accompagne les membres d'une mission lors d'une consultation des OSC, mais cette participation a été neutre. Dans les entrevues confidentielles, aucun acteur de la société civile ne s'est plaint d'une intimidation des autorités à propos des rapports avec le FMI. Au contraire, un certain nombre d'acteurs de la société civile, en RDC, au Malawi et au Mali, ont réclamé que les réunions FMI-OSC soient par principe trilatérales afin d'inclure des représentants de l'État.

69. Le seul exemple de malaise du gouvernement à propos des rapports FMI-OSC rencontré dans le cadre de nos recherches s'est produit au Nigéria. Dans ce pays, les polémiques et le désordre public survenus dans le passé à propos du FMI ont amené les autorités nationales et les services du FMI à convenir que les réformes actuellement en cours auraient plus de chances d'être appliquées si le FMI se montrait discret sur place. Mais, même dans ce cas, les craintes du gouvernement ont porté sur la visibilité publique générale du FMI et pas spécifiquement sur ses liens avec la société civile. D'ailleurs, les services du FMI et leurs responsables ont conduit un nombre réduit d'activités avec les OSC au Nigéria sans que le gouvernement s'en plaigne.

70. On aurait pu s'attendre à ce que les autorités nationales s'irritent si les OSC se servaient des contacts avec le FMI pour accroître leur influence sur la politique officielle, mais nous n'avons trouvé qu'un exemple de tensions de ce genre dans les six pays examinés. En l'occurrence, le gouvernement s'inquiétait de l'éventualité que des OSC fidèles aux partis d'opposition utilisent leurs liens avec le FMI pour nuire à la formation au pouvoir. Le Représentant résident a réagi «en limitant les échanges avec les organisations de la société civile à une discussion technique des problèmes économiques et en faisant profil bas avec le gouvernement».

71. À la lumière des six études de cas récentes en AfSS, relativement peu d'OSC ont tenté d'exercer des pressions ciblées sur le gouvernement par le biais du FMI. En général, ce sont les associations professionnelles qui se livrent à ces pressions indirectes; des répondants des milieux commerciaux de la RDC, du Malawi et du Nigéria disent avoir remporté certains succès avec cette tactique. Toutefois, les services du FMI n'ont pas encouragé cette forme de lobbying, qui reste très réduite. Un groupe de réflexion d'un pays examiné récemment rapporte : «nous pensions pouvoir utiliser les consultations avec le FMI comme moyen de pression sur le gouvernement, mais nous avons complètement échoué». L'absence de telles manœuvres politiques a sans doute incité davantage encore les gouvernements à consentir aux contacts entre le FMI et les OSC.

72. Ainsi, le caractère limité et assez superficiel qui a généralement caractérisé jusqu'à présent l'ouverture du FMI à la société civile ne peut être imputé, dans l'ensemble, à une obstruction des gouvernements. Cela dit, on peut soutenir que les autorités nationales ont contribué à freiner le développement des relations FMI–OSC par omission, c'est-à-dire en ne les encourageant pas activement. On a mentionné auparavant, dans la Conclusion 1, que les gouvernements négligeaient de consulter les OSC sur les aspects macroéconomiques des DSRP. La timidité des initiatives à l'égard de la société civile de beaucoup d'administrateurs (qui représentent les gouvernements au FMI) est commentée ci-après dans la Conclusion 12. À aucun stade de cette recherche, on n'a trouvé d'exemples de ministres demandant au FMI de développer ses liens avec les OSC de leurs pays. En outre, dans aucun des pays étudiés, les ministères des finances et les Banques centrales n'ont défini des politiques et des procédures explicites pour organiser une consultation régulière des associations de la société civile à propos des problèmes macroéconomiques.

73. Il est vrai que, dans des situations particulières, certains gouvernements ont incité les OSC à faire pression sur le FMI. Ainsi, les autorités nationales de nombreux pays à bas revenu se sont ouvertement félicitées des campagnes de la société civile en faveur de la réduction des dettes à l'égard d'institutions multilatérales comme le FMI. Le Mozambique et l'Ouganda comptent parmi les cas où les autorités nationales et les OSC ont coopéré très étroitement sur les problèmes de dette. À Maputo, un cadre d'une ONG fait observer qu'«en ce qui concerne la dette, les OSC étaient en mesure de dire [au FMI] certaines choses dont le gouvernement ne pouvait pas parler». Au Mozambique aussi, le ministère de l'éducation a collaboré avec des OSC, en matière de recherche et de propositions, pour réclamer au FMI des crédits budgétaires accrus destinés à rémunérer les enseignants. Mais ces exemples de soutien officiel aux intérêts défendus par la société civile auprès du FMI ont plutôt constitué des exceptions. Le plus souvent, les pouvoirs publics ont fait preuve d'une passivité qui a eu pour effet de favoriser l'atonie des rapports entre le FMI et les OSC.

74. De manière plus générale, les autorités nationales ont aussi limité les relations FMI–OSC quand elles ont entravé la formation d'une société civile autonome. Ainsi, les six pays de l'AfSS étudiés récemment ont tous eu dans le passé des gouvernements très autoritaires qui ont réprimé la plupart des activités citoyennes organisées. Encore aujourd'hui, certaines OSC de ces pays sont sous la coupe de l'État, des partis politiques au pouvoir ou de membres du gouvernement. Par ailleurs, les obligations d'enregistrement officiel et de communication de renseignements imposées aux OSC continuent à restreindre énormément les activités de la société civile dans des pays comme l'Ouganda. En RDC, un dirigeant d'ONG se plaint que «le gouvernement ne veuille pas d'une société civile forte exprimant la volonté réelle de la population». Un militant de la société civile interviewé au Mali raconte avoir été détenu par la police pendant six heures lors d'une visite du Directeur général du FMI en 2001, «pour qu'il soit tenu à l'écart». À l'évidence, le FMI ne peut obtenir une contribution optimale des OSC lorsque les gouvernements s'opposent arbitrairement aux activités de la société civile.

F. Conclusion 6 : bien que sensiblement plus transparent depuis une quinzaine d'années, le FMI continue d'être ignoré par beaucoup d'acteurs concernés de la société civile

75. La suite de ce document traite les aspects du FMI lui-même qui ont affaibli ses relations avec les OSC. L'un d'entre eux est la connaissance souvent limitée du FMI dans la population. Certes, il est beaucoup plus ouvert au contrôle public depuis le milieu des années 1990. Mais, si l'on en juge par les informations récemment obtenues dans les six pays de l'AfSS, la diffusion à grande échelle de documents, un site Internet élaboré, un important programme de publications et une collaboration active avec les médias de masse n'ont pas donné aux acteurs concernés de la société civile une connaissance approfondie du FMI. Ainsi, beaucoup des personnes interrogées dans cette recherche — dont la plupart sont des membres importants et expérimentés de la société civile de leurs pays — ignoraient que le FMI y avait un bureau, et évidemment le nom du Représentant résident. «Le FMI est-il encore présent au Nigéria?» demandaient souvent les acteurs de la société civile interviewés dans ce pays. Peu d'OSC des six pays en question étaient au courant de la date ou de la raison des visites du FMI dans leur pays; ils connaissaient seulement ce que le responsable d'une ONG qualifiait de «bref communiqué de presse risquant de passer inaperçu». En Ouganda, un répondant a fait remarquer : «à moins de passer son temps du côté de l'hôtel Sheraton, on ignore que la mission du FMI est là». De même, dans tous les pays examinés, la société civile n'a pratiquement pas conscience du travail d'assistance technique effectué par le FMI.

76. Le Malawi fait exception à cette règle générale de «visibilité» médiocre du FMI. Dans ce pays, après 7 à 8 ans de contacts très réguliers avec les OSC et une succession de représentants résidents publiquement très en vue, les acteurs de la société civile ne se plaignent pas que l'institution soit cachée et secrète. Des six récemment examinés, c'est le seul pays où les OSC ont coutume de comparer favorablement le FMI à la Banque mondiale en ce qui concerne l'ouverture. Dans les autres pays couverts (bien que moins nettement au Nigéria), la comparaison des pratiques de communication publique de la Banque mondiale et du FMI ne tourne généralement pas en faveur de ce dernier. Certes, le Malawi présente l'avantage d'être de dimension assez modeste et donc plus gérable pour une petite équipe du FMI. Mais, au Mali, où la population est moins nombreuse et où les principales OSC sont concentrées dans la capitale, Bamako, et faciles à contacter, la société civile connaît beaucoup moins bien le FMI.

77. Si le FMI est le plus souvent méconnu des OSC de ces six pays, c'est parce que ses services ne jugent pas prioritaire la recherche active de contacts, et non à cause d'un choix délibéré de rester dans l'ombre. On a relevé précédemment que le Nigéria faisait en partie exception à cette règle. Ailleurs, le problème est plutôt que les services du FMI sont tellement absorbés par les calculs statistiques et les échanges avec les fonctionnaires de l'État qu'ils négligent la communication stratégique et systématique avec la société civile (et les autres acteurs non étatiques). Au cours des entrevues effectuées pour cette recherche,

plusieurs représentants résidents de bonne volonté se sont plaints à peu près dans les mêmes termes : «il est très difficile de quitter le bureau pour prendre des contacts, car Washington ne cesse de nous demander de vérifier tel ou tel point de détail».

78. De nombreux fonctionnaires du FMI supposent que le site Internet remarquablement complet et précis de l'institution suffit à la faire connaître des OSC. Pourtant, si l'on se réfère aux pays récemment examinés pour cette recherche, cet espoir ne correspond généralement pas à la réalité. Il est indéniable que le site du FMI intéresse certaines personnalités de la société civile et qu'elles apprécient beaucoup les informations disponibles. Au demeurant, plusieurs utilisateurs des six pays examinés ont fait remarquer que ce site présentait des données et des analyses importantes qu'il n'est pas facile d'obtenir du gouvernement national. Toutefois, ce petit cercle de visiteurs réguliers se compose surtout de professionnels bien dotés en ressources qui ont déjà une connaissance assez détaillée du FMI, une grande culture économique, parlent anglais et jouissent d'une bonne connexion à l'Internet. Cette situation privilégiée ne s'applique pas à la majorité des OSC de l'AfSS pour lesquelles les activités du FMI ont de l'importance, de sorte qu'elles consultent rarement le site. De plus, comme plusieurs répondants l'ont souligné, la tradition orale domine dans cette région; beaucoup d'acteurs de la société civile sont donc culturellement réticents à se servir d'Internet comme moyen de communiquer des informations, d'acquérir des connaissances et d'établir un climat de confiance.

79. Le site Internet du FMI ne met pas non plus tous les pays sur un pied d'égalité. Le fait que peu de documents soient traduits pénalise en particulier les OSC des pays non anglophones. Ainsi, au début de 2009, quand les recherches pour ce projet ont pris fin, les documents en français couvrant sept années d'activités du FMI en RDC se limitaient à une page d'accueil, une série de photographies du personnel, une description résumée de l'action du FMI dans le pays (non mise à jour depuis 2004), cinq communiqués de presse et une seule Note d'information au public datant de 2005. Aucun document de politique ou rapport des services du FMI sur la RDC n'a été traduit. Même dans des pays comme le Mozambique, où certains rapports officiels le sont, ils ne paraissent en général que plusieurs mois après la diffusion initiale en anglais, à un moment où ils ont perdu de leur d'intérêt politique et économique.

80. Ces dernières années, certains représentants résidents du FMI (dont ceux de quatre des six pays étudiés récemment) ont créé leurs propres pages web sur le site général du FMI. Mais il n'est pas facile à l'utilisateur de les localiser. Même un Représentant résident venant d'être nommé a éprouvé des difficultés pour retrouver le site concernant son nouveau poste. De plus, une fois qu'on les a trouvées, les pages du Représentant résident donnent assez peu de précisions sur les activités du FMI dans le pays. Ainsi, elles contiennent généralement peu ou pas d'informations sur les dates et les finalités des futures visites des services du FMI, sur les projets d'assistance technique en cours ou sur les réunions organisées avec les OSC et d'autres parties prenantes. En outre, elles sont mal intégrées aux autres renseignements concernant le pays en question qui figurent sur le site du FMI. Enfin, les services du FMI ne

suivent pas les modes de consultation et les pages du Représentant résident suscitent très peu de correspondance, au moins dans ces quatre pays.

81. Le fait que les fonctionnaires du FMI aient en général fait peu d'efforts pour distribuer des publications aux OSC du pays hôte contribue aussi au manque de visibilité institutionnelle. Dans aucun des six pays examinés récemment, le FMI n'a adapté la documentation rendue publique à la manière de brochures comme *Le Groupe de la Banque mondiale au Mozambique* ou *La Banque mondiale en Ouganda : Étude nationale*. Parmi ces six pays, le Mozambique est le seul où le bureau du Représentant résident a établi (bien que de façon limitée et pas très systématique) une liste d'adresses électroniques pour informer les OSC des dernières diffusions de rapports du FMI présentant un intérêt pour elles. Vers 2004–2005, le chauffeur du bureau du Représentant résident en RDC livrait des exemplaires du *Bulletin d'information pour la société civile* à 27 adresses d'OSC dans Kinshasa, mais cette pratique a ensuite été interrompue. De même, relativement peu des OSC des six pays en question figurent sur les listes d'adresses électroniques du FMI à Washington ou sont abonnées à *Finances & Développement*.

82. Par ailleurs, dans les six pays de l'AfSS étudiés de près en vue de ce document, les représentants résidents du FMI n'ont généralement pas appliqué un programme étendu et systématique de contacts directs avec les OSC du pays hôte. Comme on l'a déjà mentionné, le Malawi constitue une exception partielle à cette règle. Ailleurs, les représentants résidents participent au mieux ponctuellement à des conférences et à des séminaires où les OSC peuvent aussi être présentes. Même dans les occasions (relativement rares) où des OSC ont invité expressément le Représentant résident du FMI à assister à l'une de leurs manifestations, celui-ci a souvent manqué l'occasion de rencontrer, par exemple : l'Association économique du Nigéria (NES), le Centre de recherche fondamentale de l'Ouganda, la Confédération des syndicats indépendants et libres du Mozambique (CONSILMO) ou CAD-Mali.

83. Le Département des relations extérieures du FMI n'a pas non plus fait connaître l'institution aux OSC de l'AfSS autant qu'on aurait pu le prévoir. Il a attendu 2007 pour nommer un responsable ayant pour mission spécifique de renforcer les relations avec les OSC du sud. De 2000 jusqu'au début de 2009, date d'achèvement du présent document, le Département des relations extérieures n'a coordonné qu'une action en direction de la société civile dans les six pays examinés ici, à savoir une manifestation d'une demi-journée organisée au Malawi le 28 janvier 2008. Le Département des relations extérieures n'a donc guère été présent hors des locaux du FMI. Contrairement à leurs homologues des pays de l'hémisphère nord, peu d'OSC de l'AfSS (à l'exception des associations de Kinshasa précitées) recevaient le *Bulletin d'information pour la société civile* du Département des relations extérieures à l'époque de sa publication (2002–2007). De plus, quelques-uns seulement des pays en question connaissaient l'existence de la page web intitulée «Le FMI et la société civile» qui a remplacé le bulletin.

G. Conclusion 7 : les fonctionnaires du FMI connaissent et comprennent généralement mal la société civile, ce qui les incite à un excès de prudence à l'égard des OSC

84. Le renforcement des échanges entre le FMI et les OSC se heurte à une difficulté supplémentaire : les acteurs de la société civile qui parviennent à bien s'informer sur cette institution sont généralement confrontés à des fonctionnaires qui en savent généralement peu sur les milieux non officiels. En d'autres termes, le personnel du FMI est souvent aussi mal préparé que les OSC à nouer des contacts. Les renseignements recueillis récemment en AfSS confirment assurément cette conclusion, qui laisse aussi penser que la situation observée aux premiers stades de cette recherche, il y a 6 et 12 ans, ne s'est guère améliorée.

85. Le FMI n'a jamais développé une expertise propre vis-à-vis de la société civile. Ses services comptent des centaines d'économistes professionnels de haut niveau, mais très peu de personnes ont fait des études poussées en science politique ou en sociologie réservant une place significative à la société civile. Les départements du FMI manquent de spécialistes de l'économie *politique* qui pourraient notamment donner leur avis sur les questions en rapport avec ce sujet. Même les membres du Département des relations extérieures qui, depuis le début des années 1990, sont spécialement chargés de faire la liaison avec la société civile n'ont le plus souvent ni diplôme en ce domaine, ni grande expérience pratique du secteur. Ce sont habituellement des économistes transférés d'autres départements du FMI ou des journalistes recrutés en dehors de l'organisation. Alors que d'autres agences, comme le PNUD et la Banque mondiale, ont chargé des experts internes de définir une politique institutionnelle de rapports avec les OSC, le FMI a dû recourir à un intervenant extérieur (l'auteur de ce document) pour réaliser son guide de 2003.

86. Le FMI n'a pas non plus donné à son personnel une formation professionnelle à l'interaction avec les OSC. Pendant un certain temps, un court enseignement sur les relations avec les médias, conçu spécifiquement pour l'institution, a eu beaucoup de succès. Toutefois, le FMI n'organise même pas un séminaire de base pour préciser, par exemple, les suites pratiques à donner au *Guide des rapports des services du FMI avec les organisations de la société civile*.

87. En l'absence de formation universitaire et professionnelle sur ce sujet, il n'est pas surprenant que la plupart des fonctionnaires du FMI n'aient qu'une vague notion de la société civile ainsi que de son rôle en matière de politique publique et de rapports sociaux. Même sur le simple plan de la définition, les personnes qui ont été interviewées dans toutes les phases de notre recherche en ont donné maintes fois une trop étroite, en réduisant les OSC aux ONG, ou une trop large, en presumant que la société civile englobait le parlement et la presse. Si l'on en juge par les études de cas nationales, récentes et antérieures, les chefs de mission du FMI et les représentants résidents se fient trop à l'intuition et à ce qu'ils croient être le «sens commun» quand ils abordent les OSC. Il semble vraiment paradoxal que, tout en exigeant le plus grand professionnalisme dans le domaine de l'analyse économique, le FMI accepte une conception laxiste en ce qui concerne l'économie politique de la société civile.

88. Dans le contexte propre à chaque pays, les services du FMI manquent souvent aussi d'informations spécifiques concernant les associations et les praticiens de la société civile. Dans les six pays de l'AfSS étudiés récemment en détail, les représentants résidents ne connaissent souvent bien que deux ou trois personnalités de la société civile nationale. À leur arrivée dans un pays, la plupart d'entre eux n'effectuent pas, comme on pourrait s'y attendre, des visites systématiques de courtoisie pour se présenter aux principaux acteurs des divers secteurs de la société civile. Même après plusieurs années en poste, la plupart des représentants résidents de ces six pays n'ont pas complètement exploré la société civile qui les entoure. Ainsi, ces importants responsables locaux du FMI ne sont généralement pas capables de citer les principales rivalités syndicales, la composition des confédérations d'ONG nationales, les associations féminines les plus fortes, les participants aux différents forums professionnels, les grandes commissions économiques et sociales des organisations confessionnelles, etc. De même, les services du FMI basés à Washington chargés de ces six pays ne se souviennent souvent pas des noms, et encore moins des missions et des opinions spécifiques, des OSC qu'ils ont rencontrées, en général brièvement, lors de visites sur place.

89. La méconnaissance de la société civile dont font preuve les équipes du FMI dans les pays est aggravée par l'absence fréquente de bases de données complètes et périodiquement mises à jour sur les OSC concernées. Dans les six études de cas de nos recherches récentes, ces listes n'étaient disponibles que dans un pays, mais sans classement clair; elles étaient nettement dépassées dans un deuxième, rudimentaires dans un troisième et totalement absentes dans les trois autres. Le Département des relations extérieures gère une base de données mondiale pour la communication électronique des mises à jour de la société civile, qui compte maintenant plus de 6 000 entrées. Mais elle a une couverture limitée de nombreux membres du FMI, dont les six pays de l'AfSS étudiés de près dans le cadre de cette recherche. En tout cas, il ne semble pas y avoir d'échanges réguliers d'informations sur les OSC entre le Département des relations extérieures et les spécialistes nationaux des départements géographiques du FMI. En outre, dans aucun pays examiné en détail pour cette recherche, le bureau du Représentant résident ou le service spécialisé de Washington ne dispose de dossiers contenant des notes sur les réunions passées avec les OSC, des documents reçus de celles-ci, etc.

90. La conjonction d'une absence de formation analytique spécifique et d'une base d'informations insuffisante prive la plupart des fonctionnaires du FMI de moyens solides pour choisir soigneusement leurs interlocuteurs des OSC et travailler efficacement avec eux. Même un haut responsable du FMI ayant une grande expérience du terrain peut se trouver dans une situation où, comme le confiait récemment l'un d'entre eux qui travaille en AfSS, «je souhaite m'entretenir avec la société civile, mais je ne sais pas qui contacter». Un responsable d'une OSC de cette région, qui avait précédemment fréquenté le FMI en tant que fonctionnaire du ministère des finances, conclut :

«Les gens du FMI peinent à savoir ce qui se passe dans la société civile. Avec les pouvoirs publics, ils peuvent parler chiffres, mais, avec la société civile, ils

ne savent pas que dire. L'actuel Représentant résident [dans notre pays] semble ouvert, mais il ne sait que faire avec nous».

91. Une compréhension insuffisante de la société civile peut aussi, si l'on n'y prend pas garde, confronter le FMI à des éléments peu scrupuleux. Comme l'État, les milieux d'affaires ou tout autre domaine des relations humaines, la société civile contient certains acteurs irresponsables auxquels le FMI ne doit accorder aucune influence. Le guide de 2003 formule des principes et propose des bonnes pratiques pour aider les services du FMI à apprécier la légitimité des OSC; mais les recherches récentes n'apportent pas la moindre preuve que les fonctionnaires du FMI s'y réfèrent dans leur travail. Cela dit, les six études nationales récentes faites en AfSS ne font état que d'un cas de Représentant résident trompé (légèrement) sur la nature et les finalités d'une OSC qui cherchait à contacter le FMI.

92. De crainte de se retrouver dans ce genre de situation, les fonctionnaires du FMI réagissent généralement à leur compréhension limitée de la société civile en se montrant excessivement prudents dans les rapports avec les OSC. Cette tendance à l'aversion au risque a été largement constatée dans les différents pays et dans les trois phases de cette recherche. Elle correspond à un comportement plus général du personnel du FMI, qui consiste à ne pas prendre d'initiative partant de la base au sein de l'institution. Dans l'ensemble, le FMI est une organisation très verticale où les échelons inférieurs de la hiérarchie tendent à suivre strictement les ordres venus d'en haut. Les équipes du FMI travaillant sur le terrain sont donc peu susceptibles de s'écarter des procédures établies, même quand elles ont l'impression de très bien maîtriser leur sujet. Dans les domaines où il y a incertitude — comme la société civile — il n'est pas réaliste d'attendre que des actions soient lancées, sauf si l'encadrement émet des directives explicites et répétées — de préférence appuyées par des incitations claires — pour l'adoption d'une nouvelle orientation.

H. Conclusion 8 : les consultations du FMI avec les OSC pèchent en général sur le plan de la préparation, de l'exécution et du suivi

93. Outre la faible visibilité et les connaissances limitées du personnel, un troisième aspect important du FMI fait obstacle à une amélioration des rapports avec les OSC : la déficience des pratiques de consultation. Certes, il y a eu des expériences positives en ce domaine. Ainsi, les OSC intéressées ont été associées de façon étroite et constructive à tous les stades de la révision, opérée en 2007, du *Code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*. Mais, au vu des récentes études de cas faites en AfSS, les consultations menées dans les pays par le FMI avec les OSC (quand il y en a) laissent encore à désirer, en dépit des conseils de procédure détaillés figurant dans l'annexe du *Guide des rapports des services du FMI avec les organisations de la société civile* de 2003.

94. Le problème n'est pas que les fonctionnaires du FMI abordent les réunions avec les OSC dans un esprit négatif. Au contraire, une grande majorité des praticiens de la société civile rencontrés dans les six pays récemment étudiés considère presque tous les chefs de

mission et représentants résidents du FMI comme des personnes ouvertes, de bonne volonté et agréables. Alors qu'il y a dix ans les OSC critiquaient fréquemment l'arrogance des responsables du FMI, c'est devenu à présent très rare. Dans les six pays étudiés récemment, on n'a trouvé qu'un exemple où le bureau d'un Représentant résident a refusé de recevoir une OSC respectable, et cette erreur de jugement a été redressée lorsque le chef de mission l'a apprise. Actuellement, les OSC rapportent aussi beaucoup moins de cas où les services du FMI refusent de répondre à des questions pour cause de confidentialité. Sur ce point, les progrès de la transparence du FMI ont manifestement amélioré le dialogue avec la société civile, sachant que beaucoup plus de documents de politique sont maintenant dans le domaine public.

95. Cependant, sur d'autres points importants, les procédures de consultation des OSC par le FMI restent inappropriées. Ainsi, dans tous les pays et secteurs de la société civile couverts par nos recherches récentes et antérieures, les OSC se plaignent que les responsables du FMI ne les laissent pas bien préparer les réunions. En général, les représentants résidents ne prennent guère soin de prévenir les OSC de la venue prochaine d'une mission du FMI dans le pays. Si l'équipe du FMI en visite consulte effectivement des OSC, la réunion est normalement annoncée moins d'une semaine à l'avance. On ne fournit jamais de programme ou de dossiers d'information. «Étant pris par surprise, nous ne pouvons développer nos points de vue», rapporte un dirigeant d'une ONG du Malawi. «Si le FMI nous appelait plus tôt, nous pourrions préparer des réponses», confirme un homologue du Mali. «En étant avisés un ou deux jours avant, nous ne pouvons qu'esquisser quelques remarques», déclare un responsable de projet d'une OSC au Mozambique. Selon d'autres répondants d'OSC, il arrive que leurs engagements les empêchent d'accepter une invitation du FMI à bref délai.

96. À propos du traitement par le FMI des consultations, les OSC se plaignent souvent aussi que les réunions soient habituellement organisées en fin de cycle, lorsque les décisions essentielles ont déjà été prises. Dans les six pays examinés récemment, plusieurs forums professionnels disent avoir rencontré les services du FMI soit au début, soit au milieu d'un exercice tel que la surveillance au titre de l'article IV, la négociation ou le réexamen d'un programme ou un projet d'assistance technique. Mais le FMI a plutôt l'habitude de se réunir avec les OSC d'autres secteurs (et aussi avec certaines associations professionnelles) vers la fin de la procédure, quand la «consultation» sert davantage à donner les résultats qu'à rassembler des éléments. Un certain nombre d'OSC rapportent que leur réunion avec la mission du FMI était un dernier rendez-vous juste avant que les visiteurs partent pour l'aéroport. «Nous devrions être associés depuis le début et pas seulement à la fin», soutient un syndicaliste de la RDC, exprimant une opinion souvent entendue des OSC. Le responsable d'une ONG du Mali s'interroge : «si le FMI nous rencontre l'avant-dernier jour de la mission, veut-il que nous contribuions à son analyse ou simplement que nous validions ses conclusions?». En Ouganda, un vétéran du militantisme fait remarquer, à propos de ce type de consultation : «nous sommes appelés à figurer plutôt qu'à participer».

97. Les informations tirées des phases récentes et antérieures de cette recherche laissent penser que le bilan des réunions du FMI avec les OSC est également mitigé sur le fond. Une minorité de répondants — appartenant surtout aux milieux d'affaires, mais aussi à certains instituts de recherche et ONG — se félicite que ces consultations portent sur d'importants sujets de politique. Mais, dans des entretiens récents, beaucoup d'OSC ont parlé de «réunions répétitives sans objet» (selon un syndicat de RDC), dans lesquelles «le FMI se contente de réitérer ses positions» (selon un institut de recherche du Malawi). De nombreuses OSC des six pays ont l'impression que les rencontres avec le FMI sont superficielles : «histoire de la rayer de la liste» (selon une association professionnelle); «c'est pour remplir une obligation» (selon une ONG du développement); «sans réelle motivation» (selon une ONG de gouvernance); il en résulte donc «une perte de temps polie» (selon une association de consommateurs). Certains fonctionnaires du FMI confirment ouvertement cette vision négative de la nature des discussions. Lors d'entretiens récents, un chef de mission de l'AfSS décrivait ces réunions avec les OSC comme «surtout des relations publiques». Le Représentant résident d'un autre pays de l'AfSS affirmait : «l'impression que le FMI organise pour la forme des réunions avec la société civile est largement fondée».

98. Certaines critiques du mode de consultation pratiqué par le FMI peuvent sembler trop sévères en tant que généralisations; mais il ressort à l'évidence de toutes les études de cas nationales effectuées aux divers stades de cette recherche que les réunions avec les OSC ont rarement beaucoup de suite. Des OSC font remarquer que, pendant certaines de ces discussions, les fonctionnaires du FMI présents ne prennent pas de notes. Parfois, les dossiers ne comportent même pas une liste basique des participants de la société civile. Le plus souvent, on ne trouve pas sur la page nationale concernée du site Internet du FMI un avis de rapport sur les réunions avec les OSC. On n'établit pas de compte rendu à remettre aux participants pour que les sessions suivantes puissent plus facilement s'inspirer des précédents échanges de vues. Les fonctionnaires du FMI n'adressent pas non plus de notes officielles aux OSC pour leur indiquer ce qu'ils ont tiré de la réunion et comment le FMI pourrait utiliser cette contribution. Souvent, on néglige même de remercier par écrit les OSC du temps qu'elles ont pris et de leur réflexion. Ce manque de suivi en a déçu un certain nombre. «Faute de retour d'informations, il est difficile d'entretenir l'intérêt des OSC à l'égard du FMI», rapporte un responsable d'ONG en Ouganda. «C'est le signe d'un manque de respect», déclare un membre d'une association professionnelle du Mali, avec un soupçon d'irritation que l'on retrouve chez plusieurs acteurs de la société civile d'autres pays et secteurs.

99. En résumé, il ressort notamment des récentes études de cas nationaux que l'organisation de la consultation des OSC par le FMI n'a pas beaucoup progressé depuis que le guide de 2003 a donné des conseils explicites sur ce point. Il a apporté des réponses à toutes les insuffisances mentionnées ci-dessus, mais, semble-t-il, sans beaucoup d'effet. Les fonctionnaires du FMI continuent en général à faire preuve du même laxisme qu'avant 2003 à l'égard des réunions avec les OSC. Le problème est que beaucoup d'acteurs de la société civile pourraient conclure, à l'instar d'une ONG de développement du Mali, que, «si la consultation n'est pas faite avec professionnalisme, à quoi bon recommencer?».

I. Conclusion 9 : les rapports du FMI avec les OSC tendent à s'adresser à une base sociale étroite et à reproduire les inégalités

100. Tout en conservant les défauts de procédure que le guide de 2003 aurait pu corriger, les relations actuelles du FMI avec les OSC restent également faibles, faute de résister à la tendance institutionnelle bien enracinée de limiter les contacts avec la société civile à une petite élite. Comme le faisait récemment observer le directeur d'une ONG du Mali, «il se peut que le FMI rencontre la société civile, mais laquelle?». Le guide contenait une mise en garde bien spécifique : en l'absence d'efforts délibérés en sens contraire, le FMI peut facilement cantonner son interaction aux OSC qui expriment les opinions et les intérêts des milieux sociaux privilégiés. En revanche, les OSC qui soutiennent les catégories marginalisées sont plutôt tenues à l'écart du dialogue avec le FMI, si l'on ne prend pas activement des mesures pour les inclure. Cette dynamique de l'exclusion a effectivement tendance à opérer dans les rapports FMI-OSC.

101. Tout d'abord, la prépondérance des privilégiés se manifeste par la préférence du FMI à contacter la société civile des métropoles urbaines. Les six études de cas récentes et d'autres travaux antérieurs menés sur le terrain révèlent une forte concentration dans la capitale nationale des échanges du FMI avec les OSC. On constate des exceptions dans les pays où le pôle de l'activité commerciale n'est pas le centre politique, par exemple Blantyre au Malawi et Lagos au Nigéria. Dans ces cas, le FMI a trouvé aussi un certain intérêt aux OSC (surtout des associations professionnelles) situées dans la deuxième ville. Les recherches menées de 2007 à 2009 montrent que, dans les six pays de l'AfSS, les missions du FMI n'ont presque jamais contacté des OSC hors des centres d'importance nationale. La visite susmentionnée d'une équipe du FMI à des OSC d'un district rural du Malawi se distingue par son caractère unique. Souvent, même les représentants résidents, pourtant en poste à plein temps dans le pays, ne rencontrent pas les OSC des villes de province et des zones rurales.

102. Dans les principaux centres urbains, les fonctionnaires du FMI concentrent leurs liens avec la société civile sur le grand capital (souvent international) plus que sur d'autres milieux socio-économiques. Dans la plupart des pays faisant l'objet de cette recherche, le FMI a ses rapports les plus étroits, en dehors des pouvoirs publics, avec de grandes sociétés financières et avec l'association bancaire nationale. Derrière le capital financier, les principales OSC interlocutrices du FMI sont en général les forums économiques soutenus par les entreprises, les organisations d'industriels et les grandes écoles de commerce.

103. Certes, comme on l'a indiqué dans les conclusions précédentes, les consultations du FMI sont en général limitées avec toutes les catégories d'OSC, y compris les associations représentant le grand capital. De nombreux groupes de pression professionnels se plaignent autant que les autres secteurs de la société civile, de la faiblesse des rapports avec le FMI. Il serait très exagéré de suggérer que le FMI participe à un «complot capitaliste» délibéré avec les plus grosses sociétés. Au contraire, les forums professionnels rapportent souvent l'échec

de leurs tentatives de le rallier à leurs politiques publiques de prédilection. Néanmoins, en comparaison d'autres catégories socio-économiques, c'est le grand capital qui a certainement le plus accès au FMI par l'intermédiaire des OSC. Ainsi, les associations qui représentent les grandes affaires peuvent, bien davantage que d'autres acteurs de la société civile, espérer partager des repas officiels avec des fonctionnaires du FMI et recevoir occasionnellement leurs appels téléphoniques.

104. Dans les pays étudiés, en revanche, les fonctionnaires du FMI ne font pas d'efforts pour nouer des contacts avec les OSC qui représentent le petit capital, malgré le grand nombre d'adhérents de certaines et le poids des petites entreprises dans ces économies. Ainsi, le FMI n'a pas de relations avec des organisations comme la Fédération nationale des artisans et PME congolaises (FENAPEC), l'Association nationale des commerçants nigériens (NANTS) ou la Chambre nationale de commerce et d'industrie de l'Ouganda. Il n'a pas non plus cherché à forger des liens avec des organisations confessionnelles telles que l'Association musulmane du Malawi et le Conseil islamique du Mozambique (CIM), qui s'occupent notamment du rôle important des musulmans dans le petit commerce de ces deux pays.

105. De même, les fonctionnaires du FMI ne cherchent pas activement à entrer en rapport avec les classes laborieuses au moyen des OSC. Depuis 2002, il est vrai, le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale organisent tous les deux ans un sommet avec des dirigeants syndicaux du monde entier. Mais, sur le terrain, l'ouverture du FMI au mouvement syndical s'est réduite au minimum, si l'on se réfère aux récentes recherches effectuées dans l'AfSS. À la fin du siècle dernier, le FMI était souvent poussé à travailler avec les syndicats au sein des pays, en raison de leur opposition déclarée aux programmes d'ajustement structurel de l'époque, qu'il soutenait. Toutefois, avec l'atténuation de ces controverses et l'affaiblissement des syndicats, en particulier en AfSS, il a limité les échanges avec les organisations de travailleurs. Les recherches effectuées de 2008 à 2009 dans six pays de la région ne montrent qu'un exemple où le FMI fait actuellement plus que rencontrer tous les deux ans un syndicat (il s'agit de l'Union nationale des travailleurs maliens). Au Malawi, au Mozambique, au Nigéria et en Ouganda, le dialogue bilatéral du FMI et des syndicats a complètement cessé ces dernières années.

106. L'étude des rapports FMI-OSC dans 18 pays lors de trois périodes distinctes n'a pas non plus fait apparaître d'initiatives des fonctionnaires du FMI pour aller vers les syndicats agricoles et les mouvements paysans. Les petits cultivateurs représentent une proportion élevée, et parfois la grande majorité, de la population des pays de l'AfSS. Pourtant, les fonctionnaires du FMI qui travaillent dans les six pays objets de recherches récentes n'ont même pas envisagé de contacter, par exemple, l'Association nationale des petits exploitants agricoles du Malawi, la Confédération des organisations paysannes (CNOP) du Mali ou l'Union nationale des paysans (UNAC) du Mozambique. En RDC, le FMI n'a pas noué de relations avec l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES), qui

cherche activement à organiser la paysannerie de ce pays, alors même que ses bureaux sont situés à seulement une centaine de mètres de ceux du Représentant résident.

107. Conformément à l'attitude générale consistant à privilégier les contacts avec l'élite des affaires et à négliger les catégories moins bien placées, les fonctionnaires du FMI ne cherchent pas non plus à nouer des relations avec les associations d'aide mutuelle qui défendent d'autres populations marginalisées. On peut citer de nombreux exemples dans les six pays récemment étudiés, notamment l'Association pour le progrès des femmes au Malawi, le Réseau des personnes vivant avec le VIH/SIDA au Nigéria et l'Organisation pour le bien-être de l'enfance en Ouganda. Un Représentant résident estime «difficile d'établir des rapports avec ces associations de base»; mais cette déclaration en dit peut-être plus long sur l'état d'esprit du personnel du FMI que sur l'accessibilité des groupes communautaires.

108. Au cours de récents entretiens, plusieurs fonctionnaires du FMI se sont d'ailleurs ouvertement interrogés sur la finalité des rencontres avec les OSC qui rassemblent les couches socio-économiques défavorisées. Ainsi, un chef de mission dans l'un des six pays étudiés «n'était pas sûr de l'utilité» d'une rencontre avec des associations d'agriculteurs. Celui du deuxième pays trouvait «fastidieux» de rencontrer des associations à vocation sociale. Selon un Représentant résident d'un troisième pays, il serait «difficile d'établir un lien direct» entre le travail du FMI et les associations féminines. Celui d'un quatrième pays «ne saurait pas quoi dire à des agriculteurs». Un certain nombre de fonctionnaires du FMI jugeaient peu important le rôle des syndicats en AfSS du fait de leur faiblesse relative.

109. Mais une objection évidente vient à l'esprit : dans quelle mesure le FMI lui-même peut-il être jugé «utile» aux stratégies de réduction de la pauvreté et, en général, à la recherche du bien-être matériel, en l'absence des contacts avec les milieux socio-économiques marginalisés que beaucoup d'OSC peuvent assurer? On peut penser que le monde des Banques centrales, des ministères des finances et des agences d'aide est très éloigné de la plupart des gens dont le FMI a pour mission d'améliorer les conditions de vie. En fait, limiter les relations avec la société civile à une élite — comme l'a fait le FMI jusqu'à présent — peut (bien qu'involontairement) renforcer les inégalités sociales et les injustices qui en résultent.

J. Conclusion 10 : les rapports du FMI avec les OSC tendent à être bien trop concentrés dans l'hémisphère nord

110. Non content d'ignorer les inégalités sociales, le FMI ne conduit généralement pas non plus les rapports avec les OSC en plaçant sur un pied d'égalité ce que l'on appelle, de façon un peu vague, «le nord» et «le sud» de l'économie mondiale. Jusqu'à présent, les échanges les plus nombreux et les plus approfondis du FMI avec la société civile ont toujours eu lieu avec des associations situées en Amérique du nord et en Europe de l'ouest, alors que, depuis les années 1970, il intervient surtout dans d'autres régions du monde. Ainsi, au lieu d'atténuer la prédominance du nord qui marque l'aspect gouvernemental de l'institution (et

nuance sa légitimité aux yeux de nombreuses parties prenantes), les relations du FMI avec les OSC tendent à confirmer la hiérarchie nord-sud.

111. Certes, le FMI a pris récemment plusieurs petites mesures judicieuses pour faciliter les contacts avec les OSC du sud, y compris celles des six pays de l'AfSS examinés de près dans le cadre de cette étude. Comme on l'a déjà indiqué, un responsable de la liaison avec la société civile (né en Afrique) a été nommé en 2007 au Département des relations extérieures, avec pour mission de se concentrer sur les pays du sud (entre autres responsabilités). En outre, depuis quelques années, le FMI et la Banque mondiale invitent quelques 15 acteurs de la société civile des pays du sud à assister aux réunions annuelles et de printemps. Certaines personnes venant des six pays en question se sont rendues à Washington à ce titre (mais la plupart ont centré leurs visites sur la Banque mondiale plus que sur le FMI). Un tout petit nombre d'acteurs de la société civile des six pays (surtout des dirigeants de forums d'affaires et d'ONG) ont assisté à ces réunions à leurs frais ou ont été reçus au siège du FMI à d'autres occasions. De plus, des économistes non officiels de l'AfSS ont séjourné à Washington en tant qu'experts invités au Département des études du FMI. Enfin, par une initiative que plusieurs répondants des OSC ont particulièrement saluée lors d'entretiens récents, le FMI a nommé dans certains pays des fonctionnaires originaires de la région. À ce propos, le directeur d'une OSC de la RDC affirmait : «avoir un représentant africain facilite le dialogue»; mais un autre responsable d'OSC du Mali déclarait : «[s'agissant d'un Représentant résident], c'est la qualité de la personne qui compte et pas seulement sa région d'origine».

112. Toutefois, au-delà de ces mesures limitées, le FMI ne s'oppose pas activement à la domination du nord dans ses rapports avec les OSC. Les délégués de la société civile aux réunions annuelles et de printemps ainsi que la plupart des visiteurs reçus au siège sont encore originaires d'Amérique du nord et d'Europe de l'ouest. À ce propos, un militant religieux de l'AfSS fait observer que «la présence à Washington des services du FMI chargés de la société civile est le début de notre exclusion». En concentrant les équipes du FMI chargés des pays au siège au lieu de les installer sur place (comme le font la Banque mondiale et le PNUD), on réduit aussi beaucoup la possibilité pour les OSC nationales du sud d'entrer en contact avec le FMI. Dans les six pays récemment étudiés, les trois quarts des représentants résidents viennent de l'hémisphère nord. Par ailleurs, la stratégie d'amélioration de la transparence suivie par le FMI met l'accent sur des moyens comme l'Internet et les publications en langue anglaise qui sont généralement plus accessibles aux OSC de l'hémisphère nord.

113. Il arrive — en particulier au siège — que les services du FMI recourent beaucoup à des OSC situées dans les pays de l'hémisphère nord pour transmettre des informations et des opinions émanant du sud. Ainsi, le FMI a en général plus de rapports avec les représentations internationales des syndicats à Washington et à Bruxelles, dont les dirigeants viennent surtout de l'hémisphère nord, qu'avec les confédérations syndicales nationales de l'hémisphère sud. De même, les entités représentant les milieux d'affaires internationaux qui

se trouvent à Washington, comme l'Institute of International Finance et le Bretton Woods Committee, sont peu susceptibles d'informer directement le FMI des opinions du sud. Les services du FMI ont beaucoup d'échanges de vues sur le développement économique du sud avec des instituts de recherche de l'hémisphère nord. En revanche, il ressort des six études de cas récentes que leurs liens avec les groupes de réflexion et les universités des pays de l'AfSS restent généralement ténus.

114. Cette situation, dans laquelle le nord «parle au nom» du sud en matière de société civile, caractérise de nombreuses études faites par des ONG des résultats atteints par le FMI. Exceptionnellement, les évaluations des conseils de politique du FMI faites ces dernières années par ActionAid ont été une initiative commune de chercheurs des hémisphères nord et sud. Toutes les étapes de ces recherches — de la rédaction des termes de référence à celle des résultats — ont été effectuées ensemble. Mais, dans les autres cas, les évaluations par les ONG des interventions du FMI dans les pays du sud sont normalement formulées par des unités d'étude des politiques publiques et par des consultants de l'hémisphère nord. Dans ces conditions, le rôle des acteurs de la société civile des pays concernés ne dépasse généralement pas la fourniture d'informations. Cela ne disqualifie évidemment pas l'analyse qui en résulte; néanmoins, le FMI pourrait obtenir une vision plus complète de la situation en cherchant aussi à connaître les points de vue des OSC du sud, ce qu'il n'a pas coutume de faire.

115. Sur certaines questions de politique, les OSC des pays périphériques ont aussi raison d'avertir qu'en essayant de comprendre le sud par l'intermédiaire du nord, on risque d'ignorer ses priorités et ses opinions réelles. Ainsi, à propos des campagnes visant à promouvoir la réforme du FMI, le responsable du programme d'une ONG du Mozambique fait observer que les OSC de l'hémisphère nord «n'ont apparemment pas de temps à accorder aux associations des pays pauvres». New Rules for Global Finance a pris une initiative rare en organisant, en 2008, des dialogues sur la gouvernance du FMI dans plusieurs pays à bas revenu. Exprimant une préoccupation courante des OSC nationales de l'AfSS, un vétéran d'une ONG du Malawi affirme : «les homologues de l'hémisphère nord n'ont ni notre mission, ni notre légitimité». Le responsable d'une organisation agricole de l'AfSS déclare fermement : «nous ne voulons pas que les ONG internationales soient nos porte-parole. Elles doivent nous fournir leurs capacités et leurs ressources pour que nous puissions nous exprimer nous-mêmes». D'autres observateurs regrettent que, même quand il y a transfert de ressources (à des forums d'affaires, à des instituts de recherche et à des syndicats aussi bien qu'à des ONG), les donateurs de l'hémisphère nord continuent à exercer une influence injustifiée sur les programmes de leurs obligés du sud.

116. Or, si l'on en croit les six récentes études de cas en AfSS, ce sont précisément les OSC internationales et les OSC nationales aidées par des donateurs que les services du FMI privilégient dans leur dialogue (limité) dans les pays avec la société civile. Avec cette méthode, on a de grandes chances de ne pas entendre les opinions locales qui remontent sans filtrage, sauf si les fonctionnaires du FMI tentent de façon concertée d'aller les chercher. Ils

ne l'ont pas fait jusqu'à présent. Sur ce point, le FMI n'a pas non plus forgé des liens avec les OSC de manière à se trouver en contact étroit avec les personnes dont les conditions de vie dépendent notablement de lui.

K. Conclusion 11 : le FMI tend à choisir ses interlocuteurs dans la société civile de façon à éviter des débats de politique plus exigeants

117. Comme on l'a noté dans la Conclusion 2, l'une des principales vertus des échanges FMI-OSC est l'apport de visions différentes à ce qui peut ainsi devenir un débat de politique plus profond, plus disputé et plus créatif. Pourtant, le FMI n'a en général pas exploité ce potentiel en cantonnant son interaction (de toute façon limitée) avec les OSC aux associations qui approuvent et reproduisent largement le discours de politique prévalant dans l'institution. Cette démarche, consistant à se lier à ceux qui ont le même mode de pensée, est certes de nature à faciliter à court terme les rapports avec les OSC, mais elle risque aussi de compromettre à long terme la qualité des conseils de politique prodigués par le FMI.

118. Les débats entre le FMI et les OSC sont de portée trop limitée sur le plan du contenu, qui est presque exclusivement de l'ordre de l'analyse économique. Au cours des trois phases de cette étude menée dans 18 pays, on a trouvé très peu d'exemples de débats significatifs de politique entre les fonctionnaires du FMI et des instituts de recherche non économiques ou interdisciplinaires. Les liens établis l'ont été presque uniquement avec des groupes de réflexion sur la politique économique et des départements économiques (ou parfois d'étude de la gestion) d'universités. De même, le FMI est surtout en rapport avec des économistes d'associations professionnelles, d'ONG et de syndicats. Les services du FMI mesurent habituellement l'utilité de leurs interlocuteurs des OSC à l'aune de leur compétence économique. Cette inclination monodisciplinaire est compréhensible dans la mesure où le FMI s'occupe surtout de la situation macroéconomique et a un personnel composé essentiellement d'économistes. Toutefois, l'économie ne peut être isolée de la société dans son ensemble. La culture, l'écologie, la géographie, l'histoire, la politique et le social interagissent perpétuellement avec l'aspect économique et le déterminent. Le succès d'une politique macroéconomique dépend, entre autres, de la qualité du système de gouvernance et de l'attention portée au contexte socioculturel; or, les fonctionnaires du FMI ne cherchent généralement pas dans la société civile les interlocuteurs qui pourraient les conseiller sur ces sujets.

119. À cet égard, il est frappant que le FMI n'ait quasiment aucun contact avec les organisations confessionnelles, surtout en AfSS où la religion a une très grande place dans la société. Il est arrivé que des fonctionnaires du FMI entrent en contact avec des OC à propos de l'allègement de la dette, en particulier quand les églises ont été à la pointe de la mobilisation populaire sur ce sujet. Mais, pour le reste, les liens du FMI avec les milieux religieux se limitent à des visites occasionnelles de courtoisie à des leaders religieux, alors même que les programmes de beaucoup d'OC traitent de questions socio-économiques. Un Représentant résident qui, de façon tout à fait inhabituelle, a pris part à un atelier plus

important organisé par une OC (sur la politique de la santé) en conclut : «cela n'a pas été très utile. J'ai eu l'impression d'être sur une autre planète». Un chef de mission de l'AfSS réfute l'intérêt pour les politiques publiques de liens avec les organisations confessionnelles sur le ton de la dérision : «ce sont nos épouses qui s'occupent de ce genre de chose».

120. Sur le plan strictement économique, les fonctionnaires du FMI tendent à circonscrire leurs échanges les plus nourris aux OSC adeptes d'une analyse orthodoxe. Dans cette optique plus restrictive, ils s'intéressent surtout aux OSC qui «parlent le même langage», celui de la théorie néoclassique et des techniques économétriques. En Ouganda, par exemple, le FMI cultive depuis longtemps des relations avec le Centre de recherche sur la politique économique (EPRC), tenant du principal courant d'idées, tout en ignorant régulièrement le Centre de recherche fondamentale (CBR), plus hétérodoxe. Au Nigéria, il a tissé des liens avec l'École de commerce de Lagos (LBS), mais néglige l'Association économique nigériane, d'orientation pluraliste. En RDC, le personnel du FMI est en rapport avec l'Institut de recherche économique et sociale, de tendance orthodoxe, mais pas avec les économistes du Centre africain de recherche interdisciplinaire, dont les options sont plus «alternatives». Un économiste universitaire bien placé en AfSS confie : «je suis prudent quand je parle avec des fonctionnaires du FMI. Si l'on n'adhère pas au néolibéralisme et si on a un langage différent, il est tout simplement impossible de travailler avec eux». Là encore, il est compréhensible que les services du FMI, très sollicités, suivent la pente de la facilité dans leurs rapports avec les OSC, mais l'absence de débat approfondi qui en découle n'est pas forcément le meilleur moyen de contribuer à la réussite des politiques.

121. Hors des cercles universitaires, le personnel du FMI a aussi tendance à privilégier les rapports avec les associations qui confortent son discours de prédilection sur le développement économique tiré par le secteur privé. Dans cet esprit, un chef de mission en poste dans l'un des six pays récemment étudiés qualifie l'apport des associations professionnelles de «très organisé, précis et fructueux», alors qu'il a peine à citer «un interlocuteur approprié» parmi les ONG. Un fonctionnaire du FMI travaillant dans un deuxième pays de l'AfSS fait état de la difficulté de «trouver un sujet d'intérêt commun» avec les ONG. Un économiste du FMI travaillant dans un troisième pays décrit, sur le ton de la plaisanterie, la ligne du parti dans les discussions sur la politique du FMI comme «un nouveau communisme». Le responsable d'une ONG d'un quatrième pays regrette que le FMI «n'engage pas un débat critique sur les vues de la société civile et se contente de promouvoir sa propre conception». Un responsable de projet d'une ONG d'un cinquième pays se dit «las de discuter le programme du FMI au lieu de réfléchir en dehors de ce cadre». Dans le sixième pays étudié récemment, un observateur relève : «le FMI ne considère pas les OSC comme des moteurs du changement et ne souhaite pas qu'elles le soient».

122. Il ressort clairement des entretiens récents que le FMI doit encore convaincre certains sceptiques que son ouverture aux OSC a vraiment pour but de susciter des délibérations susceptibles d'améliorer ses politiques, et pas seulement d'alimenter un soutien des orientations actuelles. Le responsable d'une ONG de l'un des six pays de l'AfSS étudiés

retient d'une visite à Washington parrainée par le FMI l'impression d'«avoir été endoctriné pour penser comme le FMI et en devenir l'avocat». Un chercheur, membre d'un groupe de réflexion d'un deuxième pays, regrette que «le FMI veuille seulement donner une impression d'ouverture pour modérer les critiques». Un universitaire d'un troisième pays conclut que «le FMI souhaite calmer la contestation, sans pour autant traiter les vrais problèmes». Dans un quatrième pays, un militant de longue date s'inquiète de manière générale, et pas seulement à propos du FMI, que beaucoup d'ONG «veillent se montrer amicales, «compréhensives» et «rationnelles», afin de conserver leur place dans le domaine des politiques publiques».

123. Il est plus inquiétant — bien qu'on ne l'ait heureusement pas trop souvent constaté dans cette étude — que les services du FMI rompent parfois avec les contestataires persistants. Exprimant une opinion répandue, un Représentant résident en AfSS déclarait récemment : «certaines OSC vivent de s'opposer et refusent d'engager un débat constructif. Nous avons d'abord essayé de dialoguer avec elles, mais nous avons renoncé.» Au Malawi, un militant déclare avoir «disparu de la liste des invités du FMI» après avoir critiqué sa politique. Le responsable d'une ONG du Mali fait part de son impression : «les services du FMI me connaissent, mais me laissent de côté, car je dis ce que je pense et c'est mal vu». Un autre militant de Bamako se plaint aussi que le FMI ne convie aux consultations que les ONG les moins critiques. Au Mozambique, un chercheur dit avoir vu des représentants du FMI quitter une conférence plutôt que d'écouter des critiques de leur action (l'auteur de cette étude a été témoin direct d'un comportement analogue de fonctionnaires du FMI lors d'une conférence d'universitaires tenue à la Banque d'Angleterre en 2000). À tous les stades de cette étude et dans tous les pays couverts, les représentants du FMI ont constamment fait état de leur réticence à rencontrer des syndicats «non constructifs»; pourtant, on peut soutenir qu'un mouvement syndical non contestataire ne remplit pas sa fonction.

L. Conclusion 12 : la direction du FMI n'a pas guidé fermement le personnel en matière de rapports avec les OSC

124. La dernière grande conclusion de cette étude a déjà été mentionnée à plusieurs reprises dans ce document : la direction du FMI n'a pas donné d'orientations assez fortes en ce qui concerne les rapports du FMI avec la société civile. Tout d'abord, les directeurs généraux (et leurs adjoints), les administrateurs et les directeurs de département n'ont pas, dans l'ensemble, montré la voie en menant eux-mêmes des actions significatives avec les OSC. Ensuite, le Conseil d'administration n'a pas défini à l'intention des fonctionnaires une politique claire et cohérente, affirmant la nécessité d'une intensification quantitative et qualitative des rapports du FMI avec la société civile. L'insuffisance de leadership s'est manifestée à Washington même et plus encore sur le terrain, par exemple dans les six pays examinés récemment en détail.

125. À Washington, la direction a donné l'exemple dans la mesure où les plus hauts responsables du FMI se sont souvent rendus eux-mêmes disponibles pour rencontrer des acteurs de la société civile. Ainsi, le Directeur général tient des réunions au siège avec des

responsables de grandes OSC comme la Brookings Institution, l'Institute of International Finance et Oxfam. En outre, comme on l'a dit précédemment, il organise tous les deux ans des rencontres au sommet avec des dirigeants syndicaux et prend part, lors des réunions annuelles, à un rassemblement d'une heure (appelé «Town hall») avec des groupes représentatifs de la société civile. Ces deux manifestations ont aussi lieu à l'initiative de la Banque mondiale. Depuis la fin des années 1980, les administrateurs s'entretiennent avec des OSC pendant les réunions annuelles, bien que cette pratique ait culminé à la fin des années 1990 et soit moins fréquente aujourd'hui. Nombre d'entre eux rencontrent aussi des OSC à Washington en d'autres occasions. Pour leur part, les directeurs des départements du FMI (et leurs adjoints) accueillent dans leurs bureaux de Washington certaines OSC locales ou en visite.

126. Dans l'ensemble, toutefois, les instances de direction n'ont pas donné aux services du FMI l'exemple d'une collaboration élargie, plus profonde et plus active avec la société civile. Ainsi, à Washington, les rencontres les plus importantes entre les hauts responsables du FMI et les OSC ne vont normalement pas au-delà d'un cercle étroit de praticiens chevronnés de la société civile. Les directeurs généraux, les administrateurs et les directeurs de département prennent rarement l'initiative de diversifier leurs contacts. En outre, ce petit cercle d'interlocuteurs réguliers de la société civile provient en majorité de l'hémisphère nord et de milieux socio-économiques privilégiés. La direction du FMI a donc donné le ton institutionnel général d'un biais des liens avec les OSC à l'avantage des lieux de pouvoir et de richesse.

127. La direction du FMI n'a pas non plus donné l'impulsion en nouant des contacts avec les OSC sur place pendant la période allant de 2001 à 2008. Au total, les six pays de l'AfSS étudiés récemment n'ont eu que cinq visites du Directeur général et trois visites de directeurs généraux adjoints en huit ans. Leur durée s'est habituellement limitée à un jour ou deux. À trois reprises seulement (au Mali en 2001, au Nigéria en 2005 et en Ouganda en 2007), le DG ou les DGA ont inclus dans leur visite un échange de vues substantiel avec des OSC nationales. Au Mali, en particulier, les OSC interrogées pour cette étude ont demandé que le Directeur général du FMI s'inspire, pour nouer des relations positives avec la société civile, de James Wolfensohn, ancien président de la Banque mondiale.

128. Depuis le milieu des années 1990, les membres du Conseil d'administration du FMI font des déplacements en groupe dans une région du monde, où ils rencontrent parfois quelques OSC. C'est ainsi qu'une délégation de cinq administrateurs s'est rendue au Mali en 2006 et un groupe de sept au Mozambique en 2008. Au Mali, il n'y a pas eu de réunion avec les OSC, alors que la visite à Maputo a inclus un dialogue de deux heures avec quelques OSC nationales. Les recherches faites pour établir ce document n'indiquent pas que les deux administrateurs africains ou leurs conseillers aient noué, au cours des années récentes, des relations avec les OSC des six pays examinés.

129. La direction du Département Afrique n'a pas non plus établi de liens notables avec des OSC nationales pendant la période 2001–2008, au moins si l'on en juge par les six études de cas effectuées ici. Les recherches n'ont trouvé qu'un cas dans lequel les directeurs adjoints du Département Afrique ont cherché à se mettre en rapport avec des OSC lors de leurs visites périodiques dans ces six pays. Cette exception a concerné l'Association des banquiers du Malawi en 2005 ou 2006. En général, les directions des départements géographiques du FMI considèrent la liaison avec la société civile comme relevant des chefs de mission et des représentants résidents qui *exécutent* la politique, et non des hauts responsables, qui la *formulent*.

130. Les instances de direction n'ont pas non plus défini fermement la politique en matière de rapports FMI–OSC sous forme d'instructions. De temps à autre, le Directeur général et le Conseil d'administration ont demandé, en termes généraux, une plus grande ouverture à la société civile et à d'autres milieux non officiels. Mais les seules directives concrètes données pour renforcer ce message sont contenues dans le guide de 2003. Même ce document a été classé dans la catégorie des conseils facultatifs et, comme on l'a indiqué antérieurement, n'a pas été jusqu'à présent suivi d'effets.

131. La direction joue un rôle essentiel dans l'évolution institutionnelle de toute organisation; mais le caractère hiérarchique frappant du FMI donne encore plus d'importance à cette fonction. En raison de la culture de l'organisation, les fonctionnaires du FMI sont peu susceptibles de prendre l'initiative d'étendre et d'approfondir les rapports avec la société civile tant que : (a) la direction n'indique pas clairement et constamment qu'ils doivent s'ouvrir à la société civile; (b) qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour entretenir des relations significatives avec les OSC; (c) que les récompenses officielles d'une interaction efficace avec les OSC semblent insignifiantes; (d) que la culture institutionnelle dissuade fortement de s'écarter des procédures établies (lesquelles ne prévoient que des relations minimales avec les OSC). Dans ces conditions, l'avènement d'une logique nouvelle et plus positive d'action vis-à-vis de la société civile dépend d'un changement des conceptions et des directives des dirigeants. À défaut, la situation actuelle, caractérisée par des rapports limités et inefficaces entre le FMI et la société civile, persistera, alors qu'elle est de plus en plus insatisfaisante.

IV. SUGGESTIONS DE POLITIQUE

132. Le diagnostic suggère les remèdes. Chaque point de l'analyse faite ci-dessus des déficiences des rapports entre le FMI et les OSC peut susciter des propositions pour les corriger. Il est bon de conclure ce document en présentant brièvement diverses mesures que le FMI pourrait prendre pour améliorer ses relations avec la société civile et réaliser ainsi les importants progrès en matière d'efficacité des politiques et de légitimité institutionnelle qui ont été évoqués à la Conclusion 2.

133. Il convient de répéter l'argument fondamental qui inspire l'ensemble de ce document : une ouverture plus complète et efficace du FMI aux OSC est incontournable. Le travail avec les forums d'affaires, les groupes religieux, les syndicats, les ONG, les instituts de recherche et les autres organisations sociales doit occuper une place centrale, et non marginale, dans les rapports du FMI avec les pays membres. La conception désinvolte de la société civile qui continue à prévaloir au sein d'une grande partie du FMI (en particulier à l'égard des OSC nationales) est maintenant complètement dépassée; en outre, elle nuit aux performances du FMI et à sa réputation. Tant que la direction et les services n'auront pas adhéré à cette idée de base, les initiatives prises par le FMI pour développer ses liens avec les OSC resteront probablement ponctuelles, peu déterminées et symboliques.

134. Aller plus loin est évidemment en partie une question de moyens. Au cours des trois phases de cette étude, de multiples fonctionnaires du FMI n'ont cessé de regretter de ne pas avoir les moyens de faire plus avec la société civile. Ces plaintes ont été aussi fréquentes au milieu des années 1990, période favorable au FMI, que pendant la phase d'austérité budgétaire de 2007–2008. Quelles qu'aient pu être les perspectives financières du moment, la direction du FMI n'a pas, jusqu'à présent, donné aux rapports avec la société civile la priorité qu'ils méritent. Une augmentation des ressources n'est pas en elle-même une réponse suffisante, mais le FMI doit accepter que l'on ne peut étendre et rendre plus efficaces les rapports avec la société civile à l'économie. D'autres institutions de la gouvernance mondiale dont les contraintes sont semblables ou supérieures à celles du FMI ont mieux réussi leur ouverture aux OSC. La question des moyens à affecter à ce domaine n'est pas seulement une contrainte objective, c'est aussi un choix de politique. Le FMI pourrait modifier ses priorités futures et on espère qu'il le fera.

135. Les propositions qui suivent en vue d'une amélioration des rapports entre le FMI et les OSC recourent à peu près les 12 conclusions générales qui figurent à la section III. Certaines recommandations exigent plus de moyens que d'autres. Certaines mesures sont immédiatement applicables, alors que d'autres exigeront une plus longue période de mise en œuvre. Pas moins de 50 suggestions sont présentées, afin de montrer la gamme des actions possibles.

136. Il n'est pas douteux qu'une mise en œuvre simultanée et immédiate de toutes ces propositions serait impossible, même pour l'institution la mieux dotée. Mais il ne serait pas non plus dans l'intérêt du FMI de tenter d'améliorer les rapports avec les OSC par une série de demi-mesures désordonnées. La voie moyenne à suivre pour maximiser la cohérence et les résultats consisterait à formuler une stratégie explicite pour les relations futures avec la société civile, valant pour l'ensemble de l'institution. Afin d'être efficace, cette stratégie et ce plan devront être conçus, exécutés et réexaminés par le Conseil d'administration (au lieu d'être délégués à un département).

Donner plus d'importance aux rapports entre le FMI et les OSC

- sensibiliser les services du FMI aux coûts importants du sous-développement des rapports avec les OSC pour les résultats de l'institution et sa légitimité
- nommer à une position élevée de chaque département du FMI un spécialiste de l'économie politique, qui donne notamment des avis sur les problèmes de la société civile
- faire figurer la liaison avec la société civile dans les descriptions de tous les postes de cadres concernés au FMI
- ajouter une rubrique concernant l'ouverture aux OSC dans les examens annuels des performances du personnel
- inverser la localisation des équipes nationales chargées des clients à long terme du FMI, de sorte que le chef et deux ou trois économistes résident sur place et qu'une seule personne fasse le lien avec le siège de Washington
- inciter davantage le personnel à entrer en rapport avec les OSC, au risque de commettre certains faux, qui seraient du reste largement compensés par l'avantage d'une intensification des relations
- ne pas accepter que des préoccupations imaginaires ou exagérées à propos de la sensibilité des gouvernements servent de (mauvaise) excuse au personnel pour ne pas rentrer en contact avec les OSC

Donner au personnel plus de moyens pour s'ouvrir aux OSC

- nommer un expert confirmé des questions de société civile au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques pour superviser les rapports avec les OSC dans l'ensemble du FMI
- développer la formation du personnel du FMI au travail avec la société civile; il s'agirait d'une demi-journée de sensibilisation générale pour tous les cadres et d'une offre accrue pour des responsables, tels que les chefs de mission et les représentants résidents qui viennent de prendre leurs fonctions
- étoffer la mémoire institutionnelle du FMI en enrichissant l'information sur les OSC (notamment au moyen d'une actualisation régulière du contenu détaillé des contacts et d'un classement systématique dans les dossiers des comptes rendus de réunions)
- suivre les activités d'ouverture à la société civile des autres institutions de la gouvernance mondiale plus expérimentées en ce domaine; s'en inspirer et, le cas échéant, y participer

Renforcer les moyens dont disposent les OSC pour s'ouvrir au FMI

- organiser des réunions périodiques, par l'intermédiaire du bureau du Représentant résident, pour donner aux OSC d'un pays des renseignements sur le FMI ainsi que sur ses interventions dans l'économie nationale, régionale et mondiale
- faire donner des cours par des membres du personnel du FMI dans les grandes universités, surtout des pays du sud, pour faire connaître l'institution à la prochaine génération de cadres
- faire intervenir des membres du FMI dans les cours d'éducation civique organisés par la société civile sur des sujets économiques (mondiaux) (par exemple, les sessions de formation d'OSC au suivi des finances publiques)
- faire organiser par le Représentant résident des réunions périodiques avec des acteurs importants de la société civile pour débattre une grande question de politique macroéconomique du moment
- avoir des échanges de vues avec les principaux acteurs de la société civile sur les aspects macroéconomiques de futurs DSRP, pour que les OSC connaissent mieux ces aspects des stratégies de réduction de la pauvreté
- travailler avec les entités de la société civile qui organisent des débats publics de politique économique (comme le Forum social en RDC et l'Association des économistes du Mozambique)
- procéder avec la société civile à l'étude de questions de politique économique en rapport avec le FMI (par exemple en fournissant des données, en réagissant à des projets d'étude et en discutant les résultats publiés)
- inclure des praticiens de la société civile dans les cours de l'Institut du FMI et/ou organiser un cycle de formation court à l'Institut, à l'intention des OSC intéressées, sur la politique macroéconomique et la participation à celle-ci de diverses agences mondiales, régionales et nationales
- encourager les donateurs à aider davantage les initiatives de la société civile sur les problèmes de la gouvernance économique mondiale, surtout celles émanant des OSC qui représentent des pays et des milieux sociaux marginalisés

Faire mieux connaître le FMI aux OSC

- faire une place sur le site du FMI aux bureaux des représentants résidents qui n'y figurent pas actuellement
- rassembler toutes les données concernant un pays en un seul lieu d'accès facile sur le site Internet du FMI (au lieu de la dispersion actuelle)

- donner, sur les pages nationales du site Internet du FMI, des informations sur les visites à venir et récemment terminées de ses services, les nouveaux projets d'assistance technique, les réunions avec des OSC, etc.
- créer pour chaque pays une page unique d'information («le FMI dans le pays X»), qui puisse être remise aux OSC en visite et affichée en tête de l'espace réservé à chaque pays sur le site Internet du FMI
- se garder de surestimer l'efficacité du site Internet en tant qu'instrument de transparence du FMI
- disposer dans chaque bureau de Représentant résident d'une liste électronique des adresses des principaux interlocuteurs de la société civile d'un pays et s'en servir pour communiquer tous les documents du FMI concernant ce pays dès leur publication
- diffuser sur la liste des adresses de la société civile du pays une courte circulaire annonçant à l'avance la visite de hauts responsables ou de membres des services du FMI
- déposer au centre d'information local de la Banque mondiale (quand il en existe un et s'il est ouvert au public) des exemplaires papiers des documents du FMI venant d'arriver
- augmenter le nombre et la rapidité des traductions des documents les plus importants de politique du FMI à l'intention des pays où l'anglais n'est pas la langue principale
- compléter le site Internet et les envois électroniques par une présence accrue du FMI dans la presse et la radiotélévision
- organiser, à l'arrivée d'un nouveau Représentant résident, une série de visites de courtoisie aux principales OSC d'un pays
- participer davantage (en particulier par l'intermédiaire des représentants résidents) aux nombreux forums de consultation publique (gouvernementaux et autres) où les OSC sont présentes

Améliorer les pratiques de consultation des OSC par le FMI

- constituer, dans tous les pays où le FMI intervient, un groupe consultatif de la société civile à adhésion libre, si possible en coordination avec la Banque mondiale
- mentionner explicitement les relations avec les OSC dans les termes de référence et les instructions de mission pour toutes les activités du FMI intéressant la société civile

- procéder aux *consultations avec* les OSC au début des visites des services du FMI, au lieu de seulement les *informer* à la fin
- améliorer la préparation des consultations avec les OSC en envoyant les invitations plus tôt, en établissant un programme écrit et en diffusant les documents de référence pertinents
- effectuer des consultations sérieuses qui permettent d'obtenir les renseignements, les analyses, les conseils, les discussions et le soutien spécifiques que les OSC peuvent apporter au FMI
- faire suivre les consultations des OSC de l'envoi d'une note les remerciant et indiquant ce que le FMI a tiré des échanges de vues; il serait encore mieux d'établir avec les OSC un bref compte rendu des débats et, lorsque les deux parties en conviennent, de l'afficher sur le site du FMI
- ajouter dans les comptes rendus de retour de mission une partie consacrée au travail avec les OSC

Élargir la base sociale des contacts du FMI avec les OSC

- rechercher et inviter aux consultations des acteurs des domaines intéressants de la société civile que le FMI ignore actuellement, tels que les associations de petites entreprises, d'agriculteurs, de salariés (du secteur informel comme du formel) et de femmes
- étendre les liens avec les OSC hors de la capitale administrative et/ou commerciale du pays
- organiser, dans tous les pays, une visite des services du FMI «à la base» au moins une fois par an

Améliorer l'équilibre nord-sud dans les liens entre FMI et OSC

- donner aux départements géographiques concernés et au Département des relations extérieures plus de temps pour développer les relations avec les OSC du sud
- augmenter la place des OSC du sud dans la liste mondiale d'adresses de la société civile gérée par le Département des relations extérieures
- augmenter la participation des OSC du sud aux réunions annuelles et de printemps
- donner plus de place aux ONG, aux syndicats et aux instituts de recherche des pays d'AfSS relativement à leurs homologues basés dans le nord
- encourager les OSC du sud à développer l'étude de la macroéconomie et du FMI

Élargir les débats dans le cadre du dialogue FMI–OSC

- rechercher activement auprès des OSC différents éléments qui complètent les statistiques macroéconomiques : analyses qualitatives, micro-données et perspectives d'économie politique, par exemple
- dans les échanges avec les OSC, prêter surtout attention aux données de fait qui contredisent les chiffres et les points de vue existants, en évitant ainsi la tentation éventuelle de n'écouter que ce qui confirme les idées reçues

Renforcer l'impulsion donnée par la direction aux rapports FMI–OSC

- prévoir au moins une consultation des OSC dans toutes les visites de pays par de hauts responsables du FMI
- augmenter le nombre des visites des directeurs généraux et des administrateurs, en particulier dans le sud, et organiser à chaque fois des réunions avec les OSC
- élargir les contacts des hauts responsables avec les OSC en incluant davantage d'associations représentatives du sud et des milieux socio-économiques défavorisés
- instituer une révision périodique du *Guide des rapports des services du FMI avec les organisations de la société civile* sous l'égide du Conseil d'administration
- faire formuler par le Conseil d'administration un projet stratégique, applicable à l'ensemble de l'institution, de développement quantitatif et qualitatif des rapports du FMI avec les OSC

137. Il est bien évident que ces suggestions portent sur une large gamme de réformes dont l'affinement et l'application exigeraient beaucoup de temps et de moyens. Mais, si elles étaient adoptées, elles permettraient de remodeler le FMI de façon très constructive. L'institution se débarrasserait ainsi de l'interétatisme étroit hérité de 1944 et se rapprocherait des réseaux hybrides, à acteurs multiples, qui caractérisent la gouvernance mondiale du 21^{ème} siècle. Bien conduite, cette réorientation institutionnelle contribuerait à accroître l'efficacité et la légitimité du FMI, tout en lui assurant un rôle à long terme dans un monde globalisé. Mais, répétons-le, la clé de la réussite en ce domaine dépend d'une orientation claire du Conseil d'administration, appuyée par les moyens nécessaires à la concrétisation de cette vision.

BIBLIOGRAPHIE

- Carin, B. and A. Wood (eds) (2005), *Accountability of the International Monetary Fund*. Aldershot : Ashgate.
- Dawson, T. and G. Bhatt (2002), "The IMF and Civil Society : Striking a Balance," in J.A. Scholte and A. Schnabel (eds), *Civil Society and Global Finance*. London : Routledge, p. 144–61.
- Griesgraber, J.M. (2008) "Influencing the IMF," in J.W.St.G. Walker and A.S. Thompson (eds), *Critical Mass : The Emergence of Global Civil Society*. Waterloo : Wilfred Laurier University Press, 2008, p. 153–67.
- FMI (2003) «Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile», 10 octobre, sur le site Internet du FMI <http://www.imf.org/external/np/cso/fra/2003/101003.htm>.
- MacKenzie, H. (ed.) (2009) *Democratizing Global Governance : Ten Years of Case Studies and Reflections by Civil Society Activists*. New Delhi : Mosaic.
- O'Brien, R.J. *et al.* (2000) *Contesting Global Governance : Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Scholte, J.A. (2007) "Civil Society and the Legitimation of Global Governance," *Journal of Civil Society*, Vol. 3, no. 3 (December), p. 305–326.
- Scholte, J.A. (2002) *Civil Society Voices and the International Monetary Fund*. Ottawa : North-South Institute.
- Scholte, J.A. (ed.) (2010) *Global Citizenship in Action? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Steffek, J. *et al.* (eds) (2008) *Civil Society Participation in European and Global Governance : A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Thirkell-White, B. (2004), "The International Monetary Fund and Civil Society," *New Political Economy*, Vol. 9, no. 2 (June), p. 251–70.

Annexe : Rapports pays

Le document «Les interactions du FMI avec ses pays membres : la société civile» s'appuie tout particulièrement sur le travail de terrain effectué dans six pays d'Afrique subsaharienne de 2007 à 2009. Les conclusions et suggestions ressortant de chaque étude de pays ont été communiquées aux OSC et aux services du FMI concernés puis révisées à la lumière de leurs remarques. (NB : par manque de temps, dans le cas de la RDC aucune consultation n'a pu avoir lieu sur une traduction en français du projet de rapport). Les rapports des études de pays sont fournis ici pour étayer l'analyse formulée.

Les rapports comprennent cinq parties. Tout d'abord, on trouve les caractéristiques générales des activités de la société civile dans le pays en matière macroéconomique. Les parties restantes traitent quatre dimensions fondamentales en termes de responsabilisation : à savoir, transparence, consultation, évaluation et correction. Autrement dit, les études sont parties du postulat que de bonnes relations avec les OSC pourraient permettre au FMI de gagner en responsabilisation (et ainsi en efficacité et légitimité) aux yeux des populations touchées par ses recommandations.

Le premier aspect de la responsabilisation abordé est la *transparence* : les OSC ne peuvent avoir une action effective au regard du FMI que si celui-ci leur est visible. Le deuxième aspect de la responsabilisation est la *consultation* : les OSC peuvent promouvoir un FMI plus efficace et légitime grâce à des échanges constructifs avec l'organisation multilatérale. Le troisième aspect de la responsabilisation est l'*évaluation* : les OSC peuvent contribuer au renforcement des opérations menées par le FMI grâce à des procédures poussées de contrôle et d'évaluation des activités du FMI et de leurs répercussions. Le quatrième aspect de la responsabilisation est la *correction* : les OSC peuvent tirer profit de la transparence, de la consultation et de l'évaluation pour encourager le FMI à changer sa position, particulièrement dans des cas où l'intervention du FMI aurait pu être mal fondée ou préjudiciable.

Au titre de la transparence, de la consultation, de l'évaluation et de la correction, on peut aussi suggérer la mise en place de mesures visant à améliorer les relations entre le FMI et la société civile dans le pays concerné. Certaines sont simples et peu coûteuses, bien que, comme cela a été souligné dans le document, des améliorations qualitatives de l'implication du FMI avec la société civile ne soient sans doute possibles que dans la mesure où elles sont accompagnées d'un engagement significatif de ressources. Ces suggestions spécifiques à chaque pays — qui ont permis de formuler les suggestions générales dans le document principal — sont également détaillées dans les sections qui suivent.

République démocratique du Congo

Introduction

L'étude de la RDC se fonde principalement sur des discussions avec 48 personnes au cœur des relations entre le FMI et les OSC dans le pays. Depuis le siège du FMI à Washington,

D.C., je me suis entretenu avec l'équipe pays actuelle de la RDC, ainsi qu'avec l'Administrateur représentant la RDC. Deux discussions ont eu lieu avec le Représentant résident à Kinshasa, ainsi qu'avec plusieurs membres du personnel du bureau sur place. Au cours de la visite en RDC du 27 février au 10 mars 2009, des discussions ont été menées avec un large éventail d'associations de la société civile à Kinshasa; au total avec 39 acteurs de la société civile, provenant de 3 associations patronales, 4 syndicats, 3 organisations confessionnelles, 16 ONG laïques et 3 organismes de recherche. Le ratio homme/femme parmi les personnes interrogées en RDC était très inégal à 34/5, à l'image de ce que l'on observe parmi les dirigeants de la société civile dans le pays.

Les conclusions exposées ci-dessous concernant la RDC confirment globalement l'évaluation du BIE, selon laquelle les relations entre le FMI et la société civile en AfSS ont tendance à être «limité[es] et inefficace[s]». Pour ce qui est de la transparence, par exemple, bien que certains documents du FMI concernant la RDC aient été rendus publics, dans l'ensemble, les services du FMI ont très peu fait pour donner à l'institution davantage de visibilité auprès des OSC dans le pays. Pour la consultation, les dirigeants du FMI n'ont procédé à aucun échange avec les OSC en RDC. Dans le même temps, les rencontres entre les OSC et les services du FMI en visite sur place sont demeurées rares et superficielles, en dehors du monde de l'entreprise. De même, le Représentant résident à Kinshasa n'a eu aucune interaction majeure avec la société civile, si l'on excepte la principale fédération patronale et l'association de banques en son sein. Quant à elles, peu d'OSC locales ont pris l'initiative de nouer des contacts avec le FMI ou de renforcer leurs capacités au regard des questions macroéconomiques. Pour ce qui est de l'évaluation, les OSC n'ont entrepris aucun suivi attentif de l'implication du FMI en RDC. Concernant la correction, les OSC n'ont jusqu'à présent eu qu'un faible impact sur l'action du FMI en RDC, si bien qu'un certain nombre de contributions potentielles (par exemple en matière de gouvernance, de pauvreté et de sensibilisation générale au contexte) n'ont pu être apportées.

Société civile et politique macroéconomique en RDC

Conclusions : caractéristiques générales de la société civile

- la société civile formellement organisée en RDC comprend quelques associations fondées à la fin de la période coloniale, mais la plupart (y compris le secteur des ONG dans son intégralité) sont apparues lors de la libéralisation politique du pays après 1990
- la plupart des OSC de la RDC ont leur siège à Kinshasa; certaines ont des bureaux ailleurs dans le pays. Certaines OSC entretiennent des liens étroits avec les associations de village et de district
- à l'exception de certaines organisations patronales, ecclésiastiques ou syndicales, les OSC nationales et locales en RDC n'ont que peu de membres
- presque toutes les OSC nationales et locales en RDC fonctionnent à partir de moyens très limités et incertains

- la société civile en RDC dispose de peu d'associations paysannes, de groupes de consommateurs, de syndicats du secteur privé et de groupes de réflexion politiques; les efforts fournis pour organiser les travailleurs de l'économie informelle (qui représentent la majorité de la population active) n'en sont qu'à un stade précoce
- les organisations de femmes en RDC ont peu de visibilité, et en général les femmes n'occupent que très rarement des postes de responsabilité dans les OSC
- dans l'ensemble, la coopération multisectorielle dans la société civile en RDC reste limitée (par exemple, entre les universités, les entreprises, les organisations confessionnelles, les syndicats, les ONG et les mouvements sociaux), bien qu'elle se soit manifestée autour de questions concernant la dette extérieure du pays, que le Forum social congolais de quatre jours ait rassemblé plusieurs milliers de participants en 2007, et qu'une deuxième édition de ce forum soit prévue pour juin 2009
- il existe également des divisions au sein des secteurs de la société civile en RDC; les grandes entreprises n'entament pas de dialogue avec les PME et le mouvement syndical est très fragmenté
- de nombreuses OSC en RDC dépendent en grande partie des contributions provenant de bailleurs de fonds transnationaux
- les affiliés des OSC transnationales ont un rôle prépondérant dans les projets d'aide et de développement en RDC, et la plupart des postes d'encadrement sont occupés par des expatriés
- les relations entre les OSC nationales et transnationales en RDC peuvent être tendues, notamment dans le domaine de l'aide humanitaire, où la concurrence est rude pour obtenir un financement
- plusieurs ONG transnationales militantes (comme Europe-Afrique Centrale, Friends of the Congo, Global Witness, Rights and Accountability in Development) travaillent sur des questions touchant la RDC mais n'ont pas de bureau dans le pays; d'autres, telles que Christian Aid et Oxfam GB sont présentes en RDC pour appuyer des projets, mais exercent leur plaidoyer depuis l'étranger
- un grand nombre d'acteurs clés de la société civile en RDC coopèrent étroitement avec le gouvernement, ont des liens financiers avec ce dernier ou y occupent un poste
- il existe en RDC des mécanismes officiels permettant de promouvoir le dialogue public entre la société civile et l'État, dont le Conseil économique et social et le Conseil national du travail. Un Conseil consultatif de la société civile a été fondé en 2002 mais n'est pas en état de fonctionner; le Ministère du Plan a toutefois entrepris d'organiser des assises de la société civile en 2009
- les structures de responsabilisation concernant les OSC sont très faibles en RDC, surtout au regard des bénéficiaires qu'elles sont censées viser; il existe de nombreuses rumeurs de concussion impliquant des OSC

- ainsi, dans l'ensemble, à un État fragile s'ajoute une société civile elle aussi fragile, surtout parmi les associations locales et nationales

Conclusions : société civile et questions macroéconomiques

- les OSC de la RDC ayant un intérêt potentiel à travailler avec le FMI et sur les questions de politique macroéconomique relèvent d'un large éventail de secteurs : universités, entreprises, églises, syndicats, ONG et mouvements sociaux
- tout comme l'État, la société civile est faiblement équipée pour traiter de politique macroéconomique, n'a aucun programme d'envergure et dispose de peu de professionnels compétents dans ce domaine
- de nombreuses OSC s'intéressant aux questions socio-économiques en RDC savent peu de choses sur les activités du FMI, bien que certaines personnes soient bien informées
- la RDC ne dispose pas d'instituts de recherche économique ayant un financement suffisant; les autres OSC du pays, quant à elles, n'ont pas de cellule de recherche socio-économique; il n'y a pas non plus d'association d'économistes professionnels dans le pays. Enfin, il n'existe pas non plus de tribune se prêtant à un débat régulier des orientations macroéconomiques
- la préparation du Document de *stratégie* pour la *réduction de la pauvreté* pour la RDC en 2007 a bénéficié d'une importante participation de la société civile, mais les aspects macroéconomiques du plan n'ont pas fait partie du débat public, qui s'est concentré sur des questions sectorielles
- aucune OSC en RDC n'a prêté une attention notable et continue au FMI; leurs membres et/ou fondateurs ne leur ont pas non plus fourni les moyens pour ce faire
- les OSC en RDC n'ont pas mis en place de programme d'éducation des populations portant sur la politique macroéconomique et le rôle du FMI

Conclusions : connaissances du FMI sur la société civile

- les services du FMI travaillant sur la RDC n'ont en général qu'une connaissance très limitée des contours de la société civile et de son fonctionnement
- le bureau du Représentant résident a établi une liste relativement longue des OSC de la RDC en 2004, mais la plupart des associations de cette liste n'ont jamais été contactées, et beaucoup des renseignements concernant les dirigeants de ces organisations ne sont plus à jour

Suggestions

- les OSC de la RDC pourraient prêter une plus grande attention à la politique macroéconomique, étant donné son rôle dans l'élaboration des grandes lignes de la stratégie de développement

- les OSC de la RDC pourraient encourager plus avant le débat public sur les questions macroéconomiques
- les OSC de la RDC pourraient donner la priorité à une formation de base en économie pour leur personnel et souligner ce besoin lors de leurs demandes de financement; le Représentant résident du FMI pourrait contribuer à la faveur d'interventions ponctuelles
- le Représentant résident du FMI pourrait organiser de manière périodique (par exemple chaque trimestre) une réunion rassemblant les OSC intéressées pour débattre des questions macroéconomiques les plus importantes du moment, et ainsi contribuer au renforcement des capacités, ce qui permettrait une politique plus efficace à long terme
- en l'absence d'un cadre réglementaire public adéquat, les OSC de la RDC pourraient établir un code de conduite auquel elles se plieraient volontairement; grâce à ce type de démarche le FMI et les autres instances officielles pourraient voir avec plus de confiance le développement de relations avec les OSC
- les services du FMI qui s'occupent de la RDC (notamment le Représentant résident) pourraient s'informer davantage sur le profil et le rôle de la société civile dans le pays
- le bureau du Représentant résident à Kinshasa pourrait mettre à jour sa liste d'OSC pertinentes et y inscrire certains acteurs importants qui n'y figurent pas

Transparence

Conclusions

- le FMI est réellement invisible pour la plus grande partie de la société civile en RDC; même certains dirigeants de la société civile ignorent que le FMI a un bureau à Kinshasa. Lorsqu'une équipe du FMI se rend sur place, à supposer que cela ne passe pas inaperçu, c'est par le biais de la presse qu'on l'apprend
- le bureau du FMI en RDC ne porte pas de signe distinctif et est caché au cœur de l'Hôtel des Monnaies, dans les locaux de la banque centrale
- le premier Représentant résident du FMI lors de la période postconflit a entrepris de distribuer activement des renseignements et de la documentation aux OSC à Kinshasa, mais cette pratique a cessé après son départ en 2005
- les Représentants résidents du FMI en RDC font des apparitions publiques de façon très occasionnelle, sans autre forme de communication plus systématique (par exemple, à la différence de ce que fait le bureau local de la Banque mondiale)
- les OSC en RDC ont rarement demandé des renseignements au FMI; deux tentatives de la Coalition dette extérieure n'ont cependant pas reçu de réponse favorable
- les OSC en RDC n'ont pas pris part aux campagnes mondiales d'OSC (menées par le

Nord) pour une plus grande transparence au FMI, bien qu'un certain nombre d'ONG en RDC aient insisté pour obtenir une plus grande ouverture du gouvernement

- le FMI publie depuis 2001 sur son site Internet des rapports pays et autres documents des services de l'institution concernant la RDC; cependant, aucun de ces documents n'a été traduit en français, dans un pays où peu d'acteurs de la société civile parlent couramment l'anglais. Les documents disponibles en français se limitent à quelques pages d'informations générales sur le pays et à quelques communiqués de presse
- il est donc peu surprenant qu'un nombre restreint d'OSC en RDC consultent le site Internet du FMI; de plus, l'accès à Internet est limité dans une grande partie du pays, et les prédispositions culturelles locales font que la tradition orale prévaut sur la tradition écrite
- le bureau Représentant résident du FMI en RDC dispose d'une page Internet rudimentaire dont la section «En un *clin d'œil* — La RDC et le FMI» n'a pas été mise à jour depuis cinq ans
- peu, voire aucune des OSC de la RDC ne connaissent le site Internet intitulé «Le FMI et la société civile», dont la page d'accueil et les liens principaux ne sont, de plus, pas disponibles en français
- le manque de visibilité et de transparence concernant le FMI en RDC est à l'origine du manque de confiance et de la suspicion envers l'institution au sein d'une grande partie de la société civile dans le pays — bien plus que dans d'autres régions d'Afrique

Suggestions

- le FMI pourrait faire de l'amélioration de sa visibilité en RDC une priorité
- le FMI pourrait mieux informer les OSC en RDC de son travail, notamment afin que les OSC puissent assurer l'éducation d'un plus grand nombre de personnes dans le pays
- le Représentant résident en RDC pourrait apparaître plus souvent en public lors de conférences, séminaires et ateliers, y compris lors des manifestations organisées par les groupes de la société civile, afin d'expliquer, par des exposés et des discussions informelles, le travail du FMI dans le pays
- le Représentant résident en RDC pourrait donner au moins une conférence par an, par exemple au département de sciences économiques de l'Université de Kinshasa
- le FMI pourrait mettre à jour sa page Internet intitulée «En un *clin d'œil* — La RDC et le FMI» et en produire une version papier à distribuer aux OSC et aux autres parties prenantes
- le FMI pourrait annoncer plus tôt les visites de sa direction et de ses services en RDC — notamment aux OSC intéressées

- les missions des services du FMI en RDC pourraient, à la fin de leur séjour, publier une version plus fournie de leurs conclusions et recommandations, par opposition aux actuels communiqués de presse qui manquent de consistance
- le FMI pourrait faire traduire en français ses principaux rapports pays et mémorandums concernant la RDC, et s'assurer notamment que les traductions soient rendues publiques au moment opportun
- le Représentant résident pourrait établir et mettre à jour une liste de diffusion électronique des OSC pertinentes dans le pays et l'utiliser pour transmettre les annonces et documents (traduits) au fur et à mesure de leur disponibilité
- cette liste de diffusion des OSC pour la RDC pourrait être incorporée à la liste de diffusion générale tenue par le Département des relations extérieures à Washington D.C.
- le site Internet du Représentant résident pour la RDC pourrait fournir des renseignements sur les missions passées et à venir, comprendre des notes sur les réunions avec les OSC et les autres parties prenantes, etc.
- la section où sont affichés les documents sur le pays et la page du bureau local pourraient être fusionnées en une section unique sur la RDC sur le site Internet du FMI, de préférence aussi simple d'utilisation que le reste du site
- les OSC menant des campagnes pour une plus grande transparence au sein du gouvernement de la RDC pourraient tirer des enseignements de l'action menée par d'autres OSC en faveur de l'ouverture du FMI (et des autres organisations multilatérales)

Consultation

Conclusions

- le FMI ne dispose d'aucun mécanisme d'échange bien établi avec la société civile en RDC, et n'alloue aucune ressource pour la consultation des OSC dans le pays
- les OSC de la RDC ignorent l'existence du «*Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile*» publié par le FMI (et traduit en français); en effet, une grande partie, pour ne pas dire la plupart des OSC pensent que le FMI ne traite qu'avec l'État et qu'il ne souhaite pas les consulter
- les consultations du FMI avec les OSC en RDC se sont limitées à des discussions régulières avec la Fédération des entreprises du Congo (FEC) et l'Association congolaise des Banques (ACB), à des échanges occasionnels avec certains syndicats et à des réunions essentiellement ponctuelles avec quelques ONG
- le FMI ne s'est livré à aucune consultation en RDC avec des associations de petites et moyennes entreprises, des instituts de recherche politique (depuis 2000), des organisations confessionnelles nationales, les principales ONG de développement nationales et transnationales, ou encore des organisations communautaires

- les contacts du FMI avec les OSC se concentrent sur la FEC et l'ACB, ce qui pousse de nombreux acteurs de la société civile à considérer le FMI comme un agent du «grand capital» et du «capitalisme international» qui n'a que faire du «peuple»
- le FMI, dans sa démarche très limitée auprès de la société civile en RDC, a évité les consultations qui remettraient en question son cadre général de connaissances et de politique générale
- les OSC de la RDC n'ont eu absolument aucun échange avec le FMI au niveau du conseil d'administration ou de la direction, ou avec les responsables du Département Afrique
- les contacts qui ont eu lieu entre le FMI et les OSC se sont produits lors de visites des services du siège du FMI venant de Washington pour la revue des politiques mises en œuvre et la surveillance visée à l'article IV. Le Représentant résident n'a eu que peu de contacts avec les OSC entre ces visites, excepté avec la FEC et l'ACB
- les services du FMI n'ont eu aucun contact avec les OSC de la RDC en dehors de Kinshasa
- seules quelques responsables de la société civile s'occupant de la RDC se sont rendus au siège du FMI à Washington D.C. Seul un acteur de la société civile de RDC a obtenu l'appui nécessaire pour participer aux réunions annuelles ou de printemps
- lorsqu'ils avaient rencontré des OSC, les services du FMI n'ont pas donné de suite pour indiquer ce qu'ils avaient tiré de ces rencontres ou les mesures qu'ils avaient prises en conséquence. Ces omissions ont suscité un certain mécontentement chez certains interlocuteurs
- peu d'OSC en RDC ont pris elles-mêmes l'initiative d'engager des consultations avec le FMI. Une d'entre elles (Coalition dette extérieure) a essayé mais s'est vue par deux fois refuser un entretien avec le Représentant résident
- comme pour le manque de visibilité, le manque de consultation des OSC par le FMI en RDC pousse nombre de ces associations à se méfier des intentions et des actions du FMI

Suggestions

- le FMI pourrait élargir sensiblement l'éventail des OSC consultées en RDC. Pour faire un premier pas dans ce sens, le Représentant résident pourrait rendre visite à huit à dix des principales OSC
- le Représentant résident pourrait faire parvenir aux OSC en RDC la version française du guide du FMI sur les relations avec la société civile, afin que ces associations prennent conscience du fait que le FMI est ouvert au principe d'une rencontre avec elles
- le FMI pourrait encourager de manière explicite les consultations avec les associations de la société civile qui remettent en cause les hypothèses et méthodologies utilisées au FMI.

- les cadres et la direction du FMI pourraient établir des contacts avec les OSC de la RDC
- les missions du FMI en visite en RDC pourraient accroître le nombre des consultations avec les OSC. Ces discussions pourraient aussi avoir lieu en début de visite à partir d'une synthèse non confidentielle des questions traitées par la mission et distribuée au préalable
- les missions de revue et d'évaluation des services du FMI pourraient inclure dans leur programme avec la société civile en RDC une visite dans une région rurale ou auprès d'une association locale
- les équipes d'assistance technique du FMI en RDC pourraient s'entretenir davantage avec les OSC lorsque cela est pertinent, sans se limiter au monde de l'entreprise (par exemple, les services du Département des finances publiques pourraient rencontrer des ONG travaillant sur la transparence)
- les équipes du FMI pourraient adopter de meilleures pratiques pour donner suite aux consultations avec les OSC
- le FMI et les OSC basées dans le nord pourraient épauler un plus grand nombre d'acteurs de la société civile de la RDC pour leur permettre de se rendre au siège du FMI à Washington
- les OSC de la RDC pourraient prendre davantage l'initiative d'échanges avec les services du FMI, et pour s'y préparer, approfondir leurs connaissances de l'institution et de ses activités

Évaluation

Conclusions

- même dans les universités de premier plan et les principales fédérations patronales, les OSC de la RDC ont des capacités limitées en matière de recherche et d'évaluation des politiques macroéconomiques et du rôle du FMI
- les OSC (transnationales mais aussi nationales, universitaires et non-universitaires) n'ont entrepris aucune évaluation systématique des activités du FMI en RDC depuis l'an 2000, si bien que les appréciations dont fait l'objet l'institution tendent à se fonder sur des généralités et des anecdotes
- le calendrier de la société civile en RDC ne prévoit aucune grande manifestation pour évaluer les politiques macroéconomiques et le rôle du FMI dans le pays, bien que les prochaines assises sur la société civile organisées par le Ministère du Plan et le deuxième Forum social congolais prévu en juin 2009 puissent soulever de telles questions
- le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) n'est pas intervenu auprès des OSC de la RDC pour ses évaluations des activités du FMI, excepté pour la présente étude et par le biais d'un questionnaire électronique récent envoyé à quelques personnes

- les OSC de la RDC n'ont pris aucune initiative pour inciter le parlement ou les media à exercer une supervision plus efficiente et plus poussée du rôle du FMI dans le pays
- ainsi, en somme, les OSC n'exercent qu'une surveillance limitée du FMI en RDC

Suggestions

- les bailleurs de fonds pourraient accorder une plus grande priorité au renforcement des capacités de recherche et de sensibilisation concernant le FMI (et la politique macroéconomique en général) parmi les OSC de la RDC
- les manifestations pertinentes de la société civile en RDC pourraient s'intéresser davantage au rôle du FMI et l'inciter à participer davantage
- les OSC de la RDC pourraient établir un groupe de travail pour le contrôle collectif de la politique macroéconomique, y compris le rôle du FMI
- les OSC de la RDC pourraient étoffer leur collaboration avec les parlementaires et les journalistes afin d'intensifier le contrôle public de l'action du FMI dans le pays

Correction

Conclusions

- dans l'ensemble, l'interaction entre les OSC et le FMI en RDC n'a que très peu contribué à faire changer les orientations de politique générale
- on relève une exception : les relations du FMI avec la principale confédération patronale et sa branche bancaire ont abouti à un accès et une influence plus poussés du secteur privé formel vis-à-vis du gouvernement national
- les pressions exercées par les ONG nationales et transnationales ont permis au FMI (et à la Banque mondiale) de s'ouvrir au principe d'une renégociation des contrats miniers de la RDC avec les entreprises multinationales
- bien que la campagne mondiale sur la dette ait porté ses fruits et permis d'asseoir le principe d'annulation des dettes extérieures insoutenables, la coalition nationale de la dette en RDC n'a pas été écoutée par le FMI, et l'annulation de la dette de la RDC conformément à l'initiative PPTE a été repoussée à maintes reprises
- le FMI et les OSC n'ont pas exploité pleinement les possibilités d'échanges afin de permettre au FMI de mieux comprendre la RDC, avec par exemple :
 - (i) des informations et des analyses différentes de celles des pouvoirs publics
 - (ii) une plus grande sensibilisation au contexte spécifique de la RDC, notamment concernant la fragilité de l'État et les conditions des couches de population les plus pauvres
 - (iii) une sensibilisation accrue à la situation à l'échelle provinciale et locale

- (iv) davantage de données qualitatives parallèlement aux données quantitatives
 - (v) une meilleure intégration des analyses macro et microéconomiques
 - (vi) une plus grande interdisciplinarité allant au-delà d'une analyse économique unidimensionnelle
- ni le FMI ni les OSC (surtout les ONG locales) n'ont été particulièrement actifs pour s'allier mutuellement en vue d'accroître la responsabilisation du gouvernement devant l'opinion publique en RDC
 - les OSC de la RDC n'ont pas préconisé de façon active des changements de gouvernance au sein du FMI, bien que nombre d'entre elles considèrent le FMI comme un instrument des puissances occidentales devant revoir en profondeur son fonctionnement

Suggestions

- les services du FMI intervenant en RDC pourraient accepter avec plus de conviction l'idée que les OSC (y compris en dehors du monde des entreprises) peuvent apporter des informations et une perspective précieuses sur la politique macroéconomique et les modifications qui peuvent lui être apportées
- les OSC pourraient explorer plus avant la nature et l'étendue des liens entre les stratégies macroéconomiques soutenues par le FMI et les problèmes de pauvreté et d'inégalité en RDC
- des relations plus poussées entre le FMI et les associations de consommateurs, groupes environnementaux, syndicats, associations patronales de PME, groupes de femmes et associations de jeunes en RDC pourraient favoriser la dimension sociale des conseils de politique économique du FMI pour le pays
- les OSC et le FMI pourraient chercher à coopérer afin de permettre une plus grande responsabilisation du gouvernement en RDC
- les campagnes de la société civile visant à changer la gouvernance du FMI — lancées et dirigées presque entièrement par les pays de l'hémisphère nord — pourraient faire davantage pour inclure des participants de la RDC et d'autres pays à faible revenu

Malawi

Introduction

L'étude sur le Malawi est principalement fondée sur des entretiens semi-structurés avec 29 personnes se trouvant au cœur des relations entre le FMI et les OSC. Au siège du FMI à Washington, j'ai rencontré les chefs de mission actuels et précédents pour le Malawi, ainsi que le dernier Représentant résident. Lors d'un voyage au Malawi du 13 au 25 mai 2008, nous avons par ailleurs eu deux réunions avec le Représentant résident actuel du FMI à Lilongwe. En outre, 25 acteurs de la société civile ont participé aux discussions dans le pays,

répartis entre le centre gouvernemental à Lilongwe, le centre commercial de Blantyre, et le centre universitaire de Zomba. Les groupes de la société civile que nous avons rencontrés comprenaient 2 organisations universitaires, 5 associations patronales, 3 organisations confessionnelles, 13 ONG laïques et le congrès des syndicats. Malheureusement, nous n'avons pas eu la possibilité de rencontrer de représentants de la chambre de commerce nationale (notre visite coïncidait avec la foire commerciale annuelle) et du conseil national des ONG. En outre, aucune réunion n'a eu lieu avec les associations des zones rurales. En termes de répartition des sexes, le rapport hommes/femmes parmi nos interlocuteurs de la société civile était très inégal, de 22 hommes pour 3 femmes.

Les conclusions exposées ci-dessous sur le Malawi confirment, de certains points de vue, l'évaluation du BIE selon laquelle les relations entre le FMI et la société civile en Afrique ont tendance à être «limité[es] et inefficace[s]». Par exemple, dans l'ensemble, le FMI n'a pas été particulièrement actif en matière de diffusion d'informations aux OSC au Malawi. Les cadres du FMI n'ont pratiquement jamais consulté les OSC au Malawi, et les consultations effectuées dans le cadre des missions du FMI n'ont impliqué qu'un petit nombre d'OSC et n'ont eu qu'une profondeur limitée. Les OSC quant à elles n'ont quasiment pas effectué de surveillance systématique de l'action du FMI au Malawi, ni de recherches en la matière. De fait, à l'exception d'une influence importante sur l'annulation de dettes multilatérales et de quelques changements d'orientation pour une approche sociale plus développée dans les recommandations de politique économique, les OSC n'ont pour l'instant eu qu'un faible impact correcteur sur l'action du FMI au Malawi.

Pourtant, le bilan des relations entre le FMI et les OSC au Malawi a également des aspects positifs. En matière de transparence par exemple, plusieurs des principales OSC utilisent le site Internet du FMI, et plusieurs organisations déploient des efforts en matière d'éducation civique pour sensibiliser le public au FMI. En matière de consultation, les deux derniers Représentants résidents ont progressivement élargi et approfondi les contacts du FMI avec les OSC du Malawi. Le Représentant résident actuel et l'équipe de mission sont notamment en train d'approfondir leurs relations avec les ONG. Plusieurs initiatives des OSC au Malawi visent à améliorer le contrôle du parlement et des media sur les politiques macroéconomiques, y compris le rôle du FMI. Il est possible que les efforts soutenus des OSC pour «rapprocher le FMI des populations» aboutissent à une prise en compte plus large des aspects sociaux de la part du FMI dans l'élaboration de ses conseils de politique économique relatifs au Malawi.

Société civile et politique macroéconomique au Malawi

Conclusions

- les OSC au Malawi qui s'intéressent à l'action du FMI sont présentes dans les domaines universitaire, commercial, religieux et syndical et dans celui des ONG
- seules quelques douzaines d'OSC au Malawi accordent une attention sérieuse et continue aux questions macroéconomiques

- plusieurs OSC datent des années 1960, mais la plupart ont été créées au début des années 1990, et les ONG basées au Malawi spécialisées dans les questions économiques sont principalement apparues après 2000
- plusieurs OSC rassemblent des adhérents, et comprennent en général peu de membres, tandis que d'autres sont entièrement financées par des bailleurs de fonds et dirigées par des conseils d'administration
- la plupart des OSC au Malawi qui traitent de politique macroéconomique ont des moyens limités et fonctionnent avec des secrétariats qui comptent moins (et souvent bien moins) de 10 spécialistes
- dans l'ensemble, la compétence des OSC au Malawi en matière de macroéconomie est limitée, mais elle est relativement forte chez certains organes universitaires, commerciaux et non gouvernementaux
- les OSC du Malawi participent à certaines collaborations intra-sectorielles (principalement dans les milieux commerciaux et celui des ONG), mais la coordination intersectorielle (c'est-à-dire entre les cercles universitaires, commerciaux, religieux, syndicaux et non gouvernementaux) est généralement faible
- plusieurs OSC du Malawi qui travaillent sur des questions sociales et économiques ont dû faire face à des problèmes de gouvernance, mais la plupart sont sensibles aux questions relevant de leur propre responsabilisation
- les OSC au Malawi qui travaillent sur des questions macroéconomiques sont concentrées dans les grandes villes, ont principalement été créées par les élites et sont presque entièrement dirigées par des hommes
- il existe au Malawi des disparités de ressources considérables entre les OSC ayant leur siège dans l'hémisphère nord et les OSC locales. Ces inégalités se traduisent parfois par des rapports de force peu commodes entre les deux types d'organisations
- les services du FMI affectés au Malawi ne disposent en général que de connaissances limitées sur les problématiques de la société civile dans le pays

Suggestions

- les OSC s'intéressant à la politique macroéconomique pourraient prendre davantage d'initiatives pour se faire connaître du FMI, par exemple en rendant visite au Représentant résident et en lui transmettant des copies de leurs documents
- les services du FMI (en particulier le Représentant résident) pourraient conserver des dossiers plus approfondis et systématiques sur les interlocuteurs au sein des OSC et les échanges avec ces dernières, pour leur propre information mais également à titre de banque de données pour leurs successeurs

- les OSC pourraient contribuer davantage au développement du Réseau pour la justice économique au Malawi comme interlocuteur privilégié pour les relations entre la société civile et le FMI (sans pour autant compromettre les relations directes entre le FMI et les autres OSC, cela va sans dire)
- les OSC du Malawi pourraient se pencher de manière plus explicite et plus systématique sur leur propre responsabilisation. Ainsi, le FMI se sentirait plus en confiance pour intervenir auprès d'elles avec plus de détermination
- les OSC devraient réduire le déséquilibre frappant hommes-femmes dans l'action sur les dossiers macroéconomiques, en impliquant par exemple le Réseau de coordination des ONG pour l'égalité des sexes (NGO GCN) dans leurs activités
- les OSC de l'hémisphère nord pourraient adopter une approche visant à faciliter, et non à diriger, les travaux des OSC locales sur les questions macroéconomiques au Malawi

Transparence

Conclusion

- grâce aux efforts de proximité déployés au cours des dix dernières années, le FMI a acquis une bonne visibilité auprès des OSC du Malawi
- pourtant, de nombreuses OSC n'ont qu'une compréhension très faible du fonctionnement du FMI
- le FMI n'a transmis que peu d'informations et de documents aux OSC du Malawi
- de leur côté, les OSC du Malawi n'ont demandé que peu d'informations au FMI
- certaines OSC du Malawi savent que de nombreux documents du FMI sont accessibles au public, en ligne ou sur papier, mais d'autres acteurs pertinents de la société civile ne le savent pas
- certaines OSC du Malawi utilisent régulièrement, et de manière assez détaillée, le site Internet du FMI, mais de nombreuses OSC n'ont pas accès à Internet, et quand c'est le cas, le débit est très faible
- plusieurs leaders de la société civile au Malawi reçoivent le *Bulletin du FMI pour la société civile* et le trouvent utile, même s'ils sont encore nombreux à ne pas être au courant de son existence
- plusieurs OSC du Malawi travaillent sur des programmes d'éducation civique qui sont liés au FMI, et cela conduira probablement à une sensibilisation plus importante des OSC et du public par rapport au FMI

Suggestions

- le Représentant résident pourrait maintenir et diffuser plus largement l'image publique du FMI au Malawi
- des échanges publics entre le FMI et les OSC, comme cela a été organisé pour la première fois en janvier 2008, pourraient être organisés de manière régulière. Ils pourraient être par exemple l'occasion de traiter d'un rapport récemment publié par les services du FMI sur le Malawi ou d'un thème de politique générale défini en commun
- le Représentant résident pourrait créer une liste de diffusion électronique des OSC pertinentes au Malawi et s'en servir pour leur transmettre les documents du FMI se rapportant au pays au fur et à mesure de leur publication
- cette même liste pourrait être utilisée pour étendre la diffusion du *Bulletin du FMI pour la société civile* au Malawi
- le FMI pourrait créer un site Internet du bureau du Représentant résident au Malawi, comprenant les coordonnées, les dates des prochaines missions, des notes sur les réunions organisées avec les OSC, etc.
- les OSC ayant des intérêts communs avec le FMI pourraient parfaire leurs connaissances sur l'institution, pour être mieux à même de saisir les occasions qui s'offrent à elles
- ActionAid, l'Association économique du Malawi, le Réseau pour la justice économique au Malawi, le Comité consultatif pour les droits de l'homme et le Comité des Affaires publiques pourraient élargir leurs programmes d'enseignement économique, en portant une attention particulière aux femmes et aux jeunes
- le Représentant résident du FMI pourrait apporter sa contribution en intervenant dans les séances d'éducation civique
- les ONG de l'hémisphère nord qui font campagne pour une plus grande divulgation d'informations par le FMI pourraient consulter les OSC du Malawi concernant leurs priorités en matière de transparence

Consultation

Conclusions

- au Malawi, les OSC perçoivent depuis récemment chez le FMI une plus grande volonté d'agir auprès d'elles et s'en félicitent

- les échanges entre le FMI et les OSC du Malawi sont devenus assez réguliers dans le cadre des missions liées aux programmes depuis 2001, même s'ils restent sporadiques en matière d'assistance technique
- les niveaux de contact entre le Représentant résident et les OSC ont également augmenté au cours de cette période, mais varient en fonction des inclinations personnelles des membres des services
- dans les cas où le Représentant résident a fait preuve d'un engagement actif et ouvert, cela a suscité de bonnes volontés vis-à-vis du FMI et les OSC se sont montrées mieux disposées à fournir des informations complètes et à formuler des opinions franches au FMI
- les OSC du Malawi n'entretiennent pratiquement pas de relations avec le FMI aux niveaux du Conseil d'administration ou de la direction
- parmi les OSC du Malawi, c'est avec certaines associations professionnelles et une poignée d'ONG que les échanges avec le FMI sont les plus importants
- les échanges avec le FMI au Malawi sont rares ou totalement inexistantes avec les institutions universitaires, les associations patronales, les organisations d'agriculteurs, l'association musulmane, les syndicats et les groupes de femmes
- à l'exception d'une seule visite de mission dans les zones rurales en mars 2008 (qui a valu au FMI de nombreux applaudissements de la part des OSC), le FMI n'a pas eu de contacts avec la société civile ailleurs qu'à Lilongwe et Blantyre
- une demi-douzaine seulement de dirigeants de la société civile au Malawi (provenant tous d'ONG) ont eu l'occasion de se rendre au siège du FMI à Washington
- contrairement à ce qui est le cas dans plusieurs autres pays, les OSC du Malawi n'insistent pas, en général, sur les comparaisons négatives entre le FMI et la Banque mondiale concernant les relations avec la société civile, et quelques associations émettent des opinions positives sur leurs collaborations avec le FMI
- cependant, la plupart des OSC au Malawi ont le sentiment que les missions de programme du FMI les abordent de manière rigide et qu'elles sont peu disposées à tenir compte de leurs idées
- un certain nombre d'OSC du Malawi se plaignent de ce que les réunions avec le FMI sont convoquées dans des délais très courts, qu'elles sont mal préparées et que le retour et le suivi dont elles font l'objet sont insuffisants

Suggestions

- le FMI pourrait diversifier ses contacts avec les OSC au Malawi, notamment en ce qui concerne les groupes actuellement négligés mentionnés ci-dessus. Une liste de

référence des différents secteurs pourrait permettre de ne pas oublier les acteurs importants

- les visites dans les zones rurales ou autres collectivités de base pourraient devenir un aspect régulier de la présence du FMI au Malawi
- si le Directeur général du FMI était amené à se rendre au Malawi, ses déplacements pourraient comprendre une consultation avec les OSC
- les administrateurs du FMI (en particulier le Bureau de l'administrateur pour le Malawi) pourraient se rendre régulièrement dans le pays et rencontrer les OSC
- le FMI et les OSC de l'hémisphère nord pourraient apporter un soutien financier à un cercle plus large d'acteurs de la société civile du Malawi pour leur permettre de se rendre au siège du FMI à Washington, et notamment de rencontrer les administrateurs et la direction
- les missions d'assistance technique au Malawi pourraient comprendre une consultation pertinente des OSC, comme les missions PESF l'ont fait avec les organisations professionnelles du secteur financier
- pour promouvoir des discussions plus fructueuses, les services du FMI pourraient, en prévision des réunions, fournir aux OSC du Malawi un résumé de l'exposé de mission comprenant les principales questions sans pour autant en dévoiler les points confidentiels
- le FMI pourrait consulter les OSC du Malawi en début de mission, ce qui permettrait aux membres de la mission de tenir compte des contributions des OSC dans leurs réflexions et, éventuellement, dans leur action
- la qualité des consultations entre le FMI et la société civile pourrait être améliorée si les réunions et leur ordre du jour étaient annoncés plus à l'avance
- à la fin d'une mission au Malawi, les services du FMI pourraient faire circuler un mémorandum sur les points qui ont été intégrés après consultation des OSC et, le cas échéant, les mesures adoptées en conséquence
- le Représentant résident du Malawi pourrait accroître ses échanges avec les OSC entre les missions et s'ouvrir davantage aux OSC afin de les rencontrer dans leur locaux et lors des réunions qu'elles organisent

Évaluation

Conclusions

- seules quelques OSC ont entrepris une surveillance et une évaluation de la politique macroéconomique au Malawi, et elles ne se sont pas vraiment penchées sur le rôle du FMI
- les OSC n'ont publié qu'une poignée d'études sur l'action du FMI au Malawi, de sorte que le matériau pouvant sous-tendre un travail de sensibilisation est limité
- les quelques études existantes publiées par les OSC sur l'action du FMI au Malawi ont principalement été réalisées par des ONG de l'hémisphère nord, et ne comprennent qu'une contribution limitée des acteurs du Malawi
- à l'exception d'un seul questionnaire envoyé par courriel à certaines associations, le BIE n'a pas mobilisé les OSC du Malawi dans ses évaluations des activités du FMI
- plusieurs OSC du Malawi ont mené à bien des activités visant à encourager un meilleur contrôle des politiques macroéconomiques, y compris du rôle du FMI, de la part des parlementaires et des médias

Suggestions

- les bailleurs de fonds pourraient accorder une priorité plus élevée au renforcement des capacités de recherche sur le FMI (et plus généralement sur les politiques macroéconomiques) parmi les OSC du Malawi
- les ONG de l'hémisphère nord pourraient tenir davantage compte des initiatives et des contributions du Malawi dans leurs évaluations des activités du FMI dans le pays
- le BIE pourrait tenir davantage compte de l'implication des OSC du Malawi et d'autres pays à faible revenu dans les travaux d'évaluation pertinents
- les OSC du Malawi pourraient mettre en place une collaboration plus étroite avec les parlementaires et les journalistes afin de renforcer le contrôle public de l'action du FMI dans le pays

Correction

Conclusions

- dans l'ensemble, les OSC ont peu influé sur les politiques du FMI concernant le Malawi
- les critiques des OSC à l'égard du gouvernement du Malawi ont parfois contribué à renforcer la position du FMI, notamment en ce qui a trait à la discipline fiscale, à la

réduction de l'inflation, à la lutte contre la corruption et à la libéralisation du secteur financier

- les services du FMI se sont parfois servi de ses échanges avec les OSC pour vérifier des données et des analyses, y compris pour les comparer aux informations fournies par le gouvernement
- les OSC du Malawi ont parfois attiré l'attention des services du FMI sur des questions négligées ou dont l'importance était sous-estimée, par exemple les conséquences budgétaires de la libéralisation du commerce, les répercussions sociales de certaines privatisations envisagées, les risques potentiels découlant de la vente des réserves alimentaires de l'État pour accroître les recettes, et le manque de services de base pour la plupart des habitants du pays
- les critiques des OSC (et d'autres acteurs) ont certes atténué certaines positions du FMI, par exemple sur le retrait des subventions agricoles, la vente de la société parapublique de développement et de commercialisation agricoles, et les objectifs budgétaires
- la pression de la société civile du Malawi, ajoutée aux demandes urgentes formulées par la société civile dans le reste du monde, a sans doute contribué à pousser le FMI à accorder une plus grande attention, à compter de l'an 2000, aux dimensions sociales et aux problèmes liés à la pauvreté
- les OSC au Malawi ont joué un rôle assez marginal dans l'obtention de l'annulation de la dette du pays en 2005 dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale de 2005. L'initiative principale et la coordination de cette campagne était le fait d'OSC de l'hémisphère nord

Suggestions

- les services du FMI devraient prendre davantage conscience que les OSC peuvent disposer d'informations susceptibles d'avoir un effet correcteur et avoir des points de vue privilégiés sur la situation au Malawi
- les services du FMI pourraient souligner que leur souci d'entretenir de bonnes relations de travail avec le gouvernement du Malawi n'exclut pas qu'ils puissent écouter les saines suggestions que peuvent avoir les OSC, ce qui du reste permettrait de renforcer ces relations
- de meilleures relations avec les associations patronales, agricoles, syndicales, féminines et de jeunes pourraient contribuer à consolider la dimension sociale des conseils de politique économique du FMI au Malawi
- les OSC pourraient mettre à profit leurs connaissances accrues sur le fonctionnement du FMI et sur les politiques macroéconomiques pour aider le FMI et le gouvernement à élaborer des alternatives viables lorsque les approches existantes ne donnent pas de résultats

Mali

Introduction

L'étude du Mali est principalement fondée sur des entretiens semi-structurés avec 32 personnes se trouvant au cœur des relations entre le FMI et les OSC. J'ai d'abord rencontré l'équipe du FMI pour le Mali à Washington le 19 octobre 2007, puis à Bamako le 20 février 2008, à la fin de sa mission au titre de l'article IV. J'ai eu un premier entretien téléphonique avec le Représentant résident du FMI au Mali le 12 décembre 2007, suivi par deux entretiens en personne dans les locaux du FMI à Bamako les 22 et 29 février 2008. Entre le 20 et le 29 février 2008, j'ai eu des discussions à Bamako avec 24 personnes provenant de 16 OSC, dont 2 institutions universitaires, 3 associations professionnelles, 2 syndicats, 5 ONG nationales, 3 ONG internationales et 1 conseil plus vaste de la société civile. Malgré tous nos efforts, nous n'avons malheureusement pas réussi à rencontrer des représentants de la chambre de commerce ou d'organisations paysannes. Par manque de temps, je n'ai pas non plus pu rencontrer de représentants d'associations basées en dehors de la capitale. S'agissant de la répartition hommes-femmes, le rapport parmi nos interlocuteurs de la société civile était très inégal, de 7 pour 1.

Les conclusions relatives au Mali, présentées ci-dessous, confirment largement le constat du BIE selon lequel les relations entre le FMI et la société civile en Afrique sont «limité[es] et inefficace[s]». La transparence du FMI à l'égard de la société civile au Mali est, dans l'ensemble, assez faible. Les consultations du FMI avec la société civile au Mali sont en général assez superficielles. Un faible degré de transparence, des consultations superficielles, et une capacité de recherche limitée de la part des OSC au Mali — tout cela fait que les acteurs de la société civile ont effectué très peu d'évaluations systématiques et détaillées de l'action du FMI dans le pays. Enfin, et ce n'est pas surprenant compte tenu des insuffisances en matière de transparence, de consultation et d'évaluation, les OSC du Mali n'ont jusqu'à présent que très peu contribué à corriger les situations où les positions du FMI auraient pu être fondées sur des informations erronées, présenter des lacunes ou des failles, ou bien encore être pernicieuses.

Société civile et politique macroéconomique au Mali

Conclusion : contours généraux de la société civile

- les OSC organisées de façon formelle et officiellement constituées sont surtout apparues au Mali depuis le début des années 1990
- les OSC du Mali sont liées entre elles par toute une série d'organismes faïtières nationaux qui se recoupent souvent, dont CCA-ONG, CNSC, FECONG, FONGEM, SECO-ONG
- la plupart des OSC au Mali, en particulier les associations locales, ont des moyens limités

- la plupart des OSC au Mali sont largement, voire entièrement, financées par des bailleurs de fonds transnationaux
- des disparités considérables de moyens existent au Mali entre les OSC de l'hémisphère nord et les associations locales
- les liens étroits qui existent entre le gouvernement malien et certaines OSC limitent le sens critique de la société civile à l'égard de l'État

Conclusions : société civile et questions macroéconomiques

- les OSC du Mali pouvant souhaiter engager un dialogue avec le FMI englobent les secteurs universitaire, commercial, religieux et syndical et les ONG
- il y a relativement peu d'OSC qui ont accordé une attention sérieuse et soutenue aux questions macroéconomiques et au rôle du FMI
- la compétence des OSC en matière macroéconomique est généralement faible, même si certaines institutions universitaires et associations professionnelles présentent des capacités en la matière
- les OSC au Mali travaillant sur des questions macroéconomiques ont mis en place des collaborations nationales et régionales par l'intermédiaire de la Coalition des alternatives africaines Dette et Développement Mali
- les OSC du Mali qui travaillent sur des questions macroéconomiques sont largement concentrées à Bamako, proviennent principalement de cercles professionnels et sont presque totalement dirigées par des hommes

Conclusions : connaissances du FMI sur la société civile

- les services du FMI travaillant sur le Mali n'ont en général que des connaissances limitées des contours et des rouages de la société civile dans le pays

Suggestions

- les OSC du Mali pourraient prêter une plus grande attention à la politique macroéconomique, étant donné son rôle dans l'élaboration des grandes lignes de la stratégie de développement
- les OSC du Mali pourraient encourager un engagement plus grand des citoyens sur les questions macroéconomiques au niveau des provinces et des districts, comme c'est le cas, dans une certaine mesure, lors des éditions annuelles du Forum des Peuples
- les OSC de l'hémisphère nord pourraient accroître leur soutien au renforcement des capacités des OSC locales en macroéconomie

- les OSC du Mali s'intéressant à la politique macroéconomique pourraient prendre davantage d'initiatives pour se faire connaître du FMI, par exemple en rendant visite au Représentant résident et/ou en lui transmettant des copies de leurs documents d'information
- les services du FMI travaillant sur le Mali (en particulier le Représentant résident) pourraient tenir à jour des fichiers plus fournis et systématiques sur les OSC du pays, afin d'entretenir avec elles un dialogue plus consistant

Transparence

Conclusions

- la plupart des OSC du Mali connaissent peu (parfois très peu) le FMI
- cette connaissance limitée est exacerbée par la faible visibilité du FMI au Mali
- le FMI ne diffuse pratiquement pas d'informations aux OSC du Mali
- les OSC du Mali ne cherchent pas à obtenir d'informations auprès du FMI
- au Mali, pratiquement aucune OSC ne sait que beaucoup de documents du FMI sont du domaine public
- seules quelques rares OSC consultent le site Internet du FMI, et ne se sentent que très peu concernées par ce site
- toutes les OSC interrogées ont vivement encouragé le FMI à créer un site Internet du Représentant résident au Mali
- les OSC du Mali n'exercent presque aucune activité de sensibilisation sur le FMI auprès du grand public

Suggestions

- de manière générale, le FMI pourrait élargir sa communication avec les OSC du Mali, y compris en diffusant la traduction française du *Bulletin pour la société civile*
- le Représentant résident pourrait proposer aux OSC de petites réunions d'introduction aux activités du FMI; il pourrait commencer par les organismes faîtières pour ensuite élargir le cercle aux autres associations
- le FMI pourrait inviter les OSC à s'abonner à *Finances & Développement*, en envoyant un exemplaire aux associations concernées
- le Représentant résident pourrait créer une liste de diffusion électronique des OSC et s'en servir pour leur transmettre tous les documents du FMI concernant le Mali au fur et à mesure de leur publication

- le FMI pourrait accélérer la traduction en français des documents concernant le Mali
- le FMI pourrait créer un site Internet spécifique au Mali, qui comprendrait de préférence des présentations non techniques et qui serait interactif
- le site du FMI (dans sa version française) pourrait comprendre des liens vers les sites nationaux. En l'état actuel des choses, ces sites n'ont aucune visibilité si l'on ne connaît pas leur existence

Consultation

Conclusions

- les échanges entre les OSC et le FMI au Mali se sont quelque peu intensifiés depuis 2005, mais dans l'ensemble, ils restent sporadiques
- la plupart des échanges entre le FMI et les OSC du Mali passent par le Représentant résident et l'équipe pays
- les OSC du Mali n'ont pratiquement aucun contact avec le Conseil d'administration ou la direction du FMI
- les échanges du FMI avec les OSC du Mali sont les plus importants avec les associations professionnelles, la principale confédération syndicale, l'UNTM, et quelques universitaires
- les échanges avec les ONG et les universitaires travaillant sur des domaines autres que l'économie sont rares et limités
- dans un pays qui compte une majorité d'agriculteurs, le FMI n'a aucun contact avec les organisations paysannes
- le FMI n'a aucun contact avec les OSC basées à l'extérieur de Bamako
- seuls quelques responsables de la société civile du Mali ont eu l'occasion de se rendre au siège du FMI à Washington
- seules quelques rares OSC du Mali se plaignent à présent de l'arrogance du FMI, contrairement à ce qui était le cas dans le passé
- pourtant, les services du FMI tendent à voir les rencontres avec les OSC du Mali davantage comme un moyen de valider les informations et analyses existantes, plutôt que comme une occasion d'obtenir de nouvelles données, de prendre connaissance de points de vue différents et éventuellement de rectifier leurs positions
- au vu de cela, les services du FMI rechignent à dialoguer avec des OSC plus critiques au Mali

- dans tous les secteurs (universitaire, professionnel, syndical, ONG), les OSC du Mali soulignent fermement qu'elles seraient en mesure de fournir une perspective privilégiée de la dynamique économique du pays, des forces politiques et des valeurs culturelles, qui manque à l'institution
- dans tous les secteurs, la plupart des OSC du Mali se plaignent de ce que les réunions avec le FMI sont mal préparées et que le retour et le suivi du FMI sont faibles
- la mission du PESF au Mali, début 2008, illustre bien les avantages que pourrait tirer le FMI de consultations plus approfondies avec les OSC

Suggestions

- les responsables du FMI concernés par le Mali pourraient tirer des enseignements de l'expérience du bureau de la Banque mondiale à Bamako en matière de consultation de la société civile. Les OSC considèrent dans l'ensemble que ces consultations se sont sensiblement améliorées au cours des dernières années
- le Directeur général du FMI pourrait se rendre en Afrique de l'Ouest, et axer son voyage sur des rencontres avec les OSC, comme James Wolfensohn l'a fait, de manière très efficace, pour la Banque mondiale
- les administrateurs du FMI pourraient se rendre plus souvent au Mali et rencontrer les OSC
- le FMI pourrait élargir l'éventail de contacts avec les OSC du Mali, en particulier avec les ONG (dont beaucoup travaillent en étroite collaboration avec la majorité pauvre de la population du pays), la petite confédération syndicale CSTM, et les universitaires spécialisés dans des sujets autres que l'économie
- le FMI pourrait intensifier son dialogue avec les représentants de la société civile plus critiques
- le Représentant résident du Mali pourrait entretenir des échanges plus réguliers avec les OSC entre les différentes missions de Washington, par exemple en organisant des débats trimestriels axés sur un grand thème, comme la diversification des exportations ou les liens entre la macroéconomie et la microéconomie
- de temps à autre, des vidéoconférences pourraient être organisées pour accroître les consultations entre le siège du FMI et les OSC du Mali
- le FMI pourrait consulter les OSC du Mali en début de mission, ce qui permettrait aux membres de la mission de tenir compte des contributions des OSC dans leurs réflexions et, éventuellement, dans leur action
- pour promouvoir des discussions plus fructueuses, les services du FMI pourraient, en prévision des réunions, fournir aux OSC du Mali un résumé de l'exposé de mission

comprenant les principales questions sans pour autant en dévoiler les points confidentiels

- à la fin d'une mission au Mali, les services du FMI pourraient faire circuler un mémorandum sur les points qui ont été intégrés après consultation des OSC et, le cas échéant, les mesures adoptées en conséquence
- un interlocuteur de la société civile au Mali a proposé d'inclure dans *Finances & Développement* une rubrique comprenant les propositions des OSC susceptibles de stimuler un débat de fond

Évaluation

Conclusions

- seules quelques OSC du Mali effectuent une surveillance et une évaluation pertinentes du FMI, en grande partie à cause du manque de transparence et de consultation
- aucune OSC nationale du Mali ne dispose actuellement des moyens suffisants pour publier des études systématiques de l'action du FMI dans le pays
- les rares études publiées par des OSC sur l'action du FMI au Mali sont principalement le fait d'ONG de l'hémisphère nord. Les initiatives et contributions des acteurs maliens dans le domaine sont limitées
- le BIE n'a pas mobilisé les OSC du Mali dans ses évaluations des activités du FMI
- les OSC du Mali n'ont déployé que peu d'efforts pour encourager un contrôle plus poussé des activités du FMI par les parlementaires et les médias

Suggestions

- les bailleurs de fonds pourraient accorder une priorité plus élevée au renforcement des capacités de recherche sur le FMI parmi les OSC du Mali
- les ONG internationales pourraient tenir davantage compte des initiatives et des contributions du Mali dans leurs évaluations des activités du FMI dans le pays
- le BIE pourrait impliquer les OSC du Mali dans des exercices d'évaluation pertinents
- les OSC du Mali pourraient tisser davantage de coalitions avec les parlementaires et les médias pour renforcer le contrôle public de l'action du FMI dans le pays (les parlementaires et les journalistes du Mali doivent certes mieux connaître le FMI pour exercer plus efficacement leur rôle de surveillance)

Correction

Conclusions

- compte tenu des diverses lacunes mentionnées ci-dessus, logiquement les OSC du Mali n'ont réussi qu'à quelques occasions (par exemple concernant les salaires du secteur public en 2006) à infléchir les orientations et les programmes du FMI
- les pressions cumulées des différents acteurs de la société civile au Mali et les demandes des représentants de la société civile de par le monde, ont contribué à pousser le FMI, après 2000, à accorder plus d'attention aux dimensions sociales et aux problèmes de pauvreté dans le cadre de ses stratégies pour le Mali
- les groupes de la société civile au Mali n'ont joué qu'un rôle marginal dans la campagne pour l'allègement de la dette multilatérale, les OSC de l'hémisphère nord ayant été le principal axe d'initiative et de coordination

Suggestions

- la direction et les services du FMI devraient prendre davantage conscience que les OSC peuvent disposer d'informations et de points de vue sur le Mali qui, dans certaines circonstances, pourraient justifier des révisions de politique générale
- la direction et les services du FMI pourraient envisager plus sérieusement la possibilité que les OSC disposent d'informations et d'analyses intéressantes concernant la situation du pays, qui pourraient, dans certains cas, justifier la révision de certaines politiques
- prises ensemble, les différentes propositions présentées dans chacune des sections ci-dessus pourraient contribuer à renforcer les capacités des OSC du Mali à apporter des corrections constructives aux politiques du FMI lorsque des changements s'imposent

Mozambique

Introduction

L'étude du Mozambique repose principalement sur des entretiens semi-structurés avec 33 personnes au cœur des relations entre le FMI et les OSC dans le pays. J'ai rencontré au siège du FMI à Washington deux membres de la mission pour le Mozambique, ainsi que le Conseiller pour le pays au Bureau de l'Administrateur compétent. D'autres discussions ont eu lieu avec le Représentant résident du FMI à Maputo, d'abord par téléphone en préliminaire du travail sur le terrain, puis deux fois en personne lors d'une visite au Mozambique du 16 au 27 juin 2008. Ces discussions dans le pays se sont également étendues à 27 acteurs de la société civile, la plupart dans la capitale, avec en outre une visite à un forum d'ONG en province à Xai-Xai. L'éventail des groupes de la société civile que nous avons rencontrés inclut notamment 4 institutions universitaires, 2 associations professionnelles, 3 organisations confessionnelles, 10 ONG laïques, 2 confédérations

syndicales et 2 organismes réunissant des acteurs de ces différents secteurs. Malgré nos efforts, il n'a malheureusement pas été possible de rencontrer l'association des banques. Autre limite à notre travail : une seule réunion s'est tenue en dehors de Maputo, à savoir, un forum d'ONG en province à Xai-Xai. En termes d'égalité des genres, le ratio hommes/femmes pour les personnes de la société civile ayant répondu à l'étude était très déséquilibré : 22/4, ce qui entache la réputation du Mozambique comme pays où les femmes jouissent d'une plus grande participation à l'activité politique.

Les résultats détaillés que l'on trouvera ci-après concernant le Mozambique confirment en général l'évaluation du BIE selon laquelle les relations avec la société civile en Afrique ont tendance à être «limité[es] et inefficace[s]». À titre d'exemple, le FMI n'a globalement pas été particulièrement dynamique dans la diffusion d'informations auprès des OSC au Mozambique, en dépit du fait qu'un certain nombre d'acteurs de la société civile aient de leur propre initiative eu largement recours au site Internet du FMI. Les cadres supérieurs du FMI n'ont quasiment jamais consulté les OSC au Mozambique, tandis que les consultations menées par les missions du FMI pour la revue de programmes et par le Représentant résident n'ont porté que sur un petit nombre d'OSC et ont été généralement de portée limitée. De leur côté, les OSC ont pris très peu d'initiatives pour développer les contacts avec le FMI, bien que plusieurs organisations aient fait des évaluations détaillées de l'action du FMI au Mozambique. D'ailleurs, outre leur influence notable sur l'annulation de dettes multilatérales et une action limitée pour promouvoir une meilleure sensibilisation sociale au regard des recommandations du FMI, les OSC ont jusqu'à présent eu très peu d'effet sensible sur l'action du FMI au Mozambique.

Société civile et politique macroéconomique au Mozambique

Conclusions : contours généraux de la société civile

- après la répression des activités de la société civile à l'époque coloniale et leur marginalisation dans le cadre de l'État à parti unique après 1975, les OSC formellement organisées et officiellement reconnues sont surtout apparues au Mozambique depuis le début des années 1990
- si certaines OSC au Mozambique ont aujourd'hui des ressources et une influence importantes, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) et organisations confessionnelles sont de petite taille; les syndicats ont peu d'adhérents; la plupart des associations professionnelles sont très rudimentaires; enfin, les groupes de réflexion sont très peu nombreux
- depuis la récente disparition de LINK, il manque au Mozambique un organisme fédérateur des OSC à l'échelle nationale (c'est-à-dire, un organisme qui rassemble tous les secteurs et tous les sujets)

- si certaines OSC au Mozambique sont en partie soutenues par des membres locaux, la plupart des associations sont pour l'essentiel, sinon totalement, financées par des donateurs transnationaux
- il existe des disparités de ressources considérables au Mozambique entre les OSC ayant leur siège dans l'hémisphère nord et les associations locales; ces inégalités se traduisent parfois par des rapports de force difficiles entre les deux
- les liens étroits entre le gouvernement et certaines OSC, conjugués à l'absence de lois sur les conflits d'intérêts et la divulgation d'informations, posent des problèmes de gouvernance pour la société civile au Mozambique

Conclusions : société civile et questions macroéconomiques

- la participation active des OSC à la politique macroéconomique en général et aux activités du FMI en particulier, date seulement de la fin des années 1990
- les OSC au Mozambique intéressées à participer aux activités du FMI se trouvent dans tous les secteurs suivants : universitaire, patronal, syndical, religieux et non gouvernemental
- relativement peu d'OSC au Mozambique ont porté une attention sérieuse et durable aux questions macroéconomiques et au rôle du FMI
- cela dit, les compétences des OSC au Mozambique concernant les questions macroéconomiques sont fortes dans certaines associations (comme l'IESE parmi les groupes de réflexion, CTA parmi les groupes professionnels et ActionAid parmi les ONG) et sont aussi présentes là où l'on s'y attendrait moins (comme par exemple dans l'association paysanne UNAC et le Conseil islamique)
- les OSC au Mozambique qui travaillent sur les questions de macroéconomie collaborent de façon notable via le Groupe des 20 (G20) et le Groupe mozambicain de la dette (GMD)
- les OSC actives dans le domaine macroéconomique sont fortement concentrées à Maputo et leurs membres viennent surtout des cadres et des élites

Conclusions : connaissance du FMI sur la société civile

- les fonctionnaires du FMI en poste au Mozambique n'ont en général qu'une connaissance limitée de l'importance et du fonctionnement de la société civile dans le pays à l'exception de quelques associations professionnelles

Suggestions

- les OSC au Mozambique pourraient accorder plus d'attention à la politique macroéconomique, étant donné l'importance que celle-ci revêt dans l'élaboration des principaux paramètres du développement
- les OSC au Mozambique pourraient encourager une plus grande participation des citoyens aux questions macroéconomiques, au niveau des provinces et des districts (ce qui commence à se produire pour certaines activités de surveillance budgétaire par exemple)
- les OSC de l'hémisphère nord pourraient davantage intervenir en tant qu'appui (et dans un sens moins directif) au travail des OSC locales dans le domaine macroéconomique au Mozambique
- les OSC au Mozambique s'intéressant à la politique macroéconomique pourraient prendre davantage d'initiatives pour se faire connaître du FMI, par exemple en rencontrant le Représentant résident et/ou en lui envoyant des copies de leur documentation
- les OSC pourraient développer le rôle du G20 et du GMD en tant que points focaux pour systématiser les relations de la société civile avec le FMI, bien qu'il faille peut-être veiller à ce que l'accent mis sur ces deux pivots ne nuise pas au développement des capacités macroéconomiques dans les autres OSC
- les fonctionnaires du FMI impliqués au Mozambique (en particulier le Représentant résident) pourraient tenir des dossiers plus étoffés, systématiques et à jour sur les OSC du pays, et ce, afin de pouvoir agir en meilleure connaissance de cause (suite au présent document, des mesures ont été prises sur ce point)

Transparence

Conclusions

- le bureau à Maputo compte parmi les bureaux du FMI les plus accessibles au grand public et les plus accueillants dans le monde
- le bureau du Représentant résident du FMI au Mozambique a un site Internet assez détaillé
- cependant, le FMI reste largement «invisible» pour la plupart des OSC au Mozambique
- bien que le Bureau du représentant résident comporte une bibliothèque accessible au public, le FMI a très peu diffusé, de manière ciblée, d'information et de documentation à l'attention des OSC au Mozambique (suite au présent document, des mesures ont été prises sur ce point)

- au Mozambique, il existe très peu de documentation en portugais sur le FMI, et les quelques traductions effectuées n'ont, jusqu'à une date récente, été publiées que lentement
- très peu d'OSC au Mozambique, voire aucune, ont reçu le *Bulletin du FMI pour la société civile* de 2002 à 2007 ou connaissent le nouveau site Internet «Le FMI et la société civile»
- de leur côté, les OSC au Mozambique n'ont guère demandé d'informations auprès du FMI
- mais un certain nombre d'OSC au Mozambique utilisent régulièrement et de façon très détaillée le site Internet du FMI
- ces OSC consultent souvent le site Internet du FMI pour y trouver des données qu'elles ne peuvent pas obtenir auprès du gouvernement du Mozambique
- excepté la formation au contrôle budgétaire, les OSC au Mozambique n'ont guère mené d'actions de vulgarisation ayant trait aux activités du FMI

Suggestions

- le FMI pourrait suivre l'exemple de la Banque mondiale et publier une brochure (en portugais) pour les OSC et autres, décrivant brièvement ses activités au Mozambique
- le Représentant résident pourrait mettre à jour une liste d'adresses électroniques des OSC concernées au Mozambique qui permettrait de diffuser des documents du FMI relatifs au Mozambique lors de leur parution (c'est chose faite)
- cette même liste d'adresses électroniques pourrait aussi être utilisée pour informer les OSC au Mozambique des mises à jour du site Internet «Le FMI et la société civile» (c'est chose faite)
- le site Internet du Représentant résident pour le Mozambique pourrait être complété par des informations sur les missions passées et prochaines, par des notes de réunions avec des OSC et autres parties prenantes, etc.
- le FMI pourrait publier davantage de traductions en portugais de documents importants concernant le Mozambique, et plus rapidement (c'est chose faite)
- le bureau du Représentant résident du FMI pourrait mieux faire connaître sa bibliothèque
- le FMI pourrait déposer des exemplaires papier de tous les principaux documents concernant le Mozambique au centre d'information de la Banque mondiale à Maputo (c'est chose faite)

- les OSC au Mozambique pourraient développer leurs programmes de vulgarisation économique, notamment en portant une attention accrue au FMI
- le Représentant résident du FMI pourrait contribuer plus activement à de telles initiatives de vulgarisation, et contribuer également à la formation déjà en cours sur le contrôle budgétaire
- les ONG de l'hémisphère nord qui font campagne pour que le FMI donne davantage d'informations, pourraient consulter les OSC au Mozambique sur leurs objectifs, plutôt que de supposer que leurs collègues de la société civile de l'hémisphère sud ont les mêmes priorités en matière de transparence

Consultation

Conclusions

- les consultations du FMI avec les OSC au Mozambique sont dans l'ensemble irrégulières, improvisées et superficielles; peu d'avancées ont été réalisées sur les dix dernières années
- le Représentant résident actuel a créé un climat de bonne volonté parmi les OSC au Mozambique, grâce à ce que celles-ci perçoivent comme une action franche et ouverte
- néanmoins, la plupart des OSC dans tous les secteurs (universitaire, patronal, confessionnel, syndical et non gouvernemental) perçoivent le FMI comme étant une institution fermée, rigide et arrogante
- concernant les consultations, les OSC au Mozambique voient souvent de manière défavorable le FMI par rapport à la Banque mondiale
- le FMI et le gouvernement du Mozambique ont exclu les questions de macroéconomie de leurs consultations avec les OSC sur la stratégie de réduction de la pauvreté
- les missions du Département Afrique chargées des revues s'entretiennent généralement (mais pas toujours) avec la confédération patronale CTA et, plus succinctement, avec un petit nombre d'ONG
- certaines OSC au Mozambique (mais pas toutes) se plaignent du fait que les réunions avec les missions du FMI sont convoquées dans des délais très courts, sont mal préparées, ont un caractère apparemment superficiel, et manquent de «retour» et de suivi
- les missions d'assistance technique du FMI au Mozambique ne consultent pas les OSC, si ce n'est par des réunions occasionnelles avec des groupes patronaux

- les OSC au Mozambique n'ont quasiment aucun échange avec le FMI au niveau du Conseil et de la direction, ou avec des hauts responsables du Département Afrique
- les consultations du FMI au Mozambique sont peu nombreuses ou même inexistantes avec les institutions universitaires, les associations patronales à part la CTA, l'association musulmane, les syndicats et les groupes de femmes
- le Représentant résident a certes assisté à des conférences régionales de la CTA, mais le FMI n'a pas eu d'autres contacts avec les OSC du Mozambique hors de Maputo
- deux représentants de la société civile mozambicaine seulement (tous deux membres d'ONG) se sont rendus au siège du FMI à Washington

Suggestions

- le FMI pourrait élargir l'éventail des OSC qu'il consulte au Mozambique, en incluant notamment les groupes mentionnés plus haut qu'il ne consulte pas actuellement
- le Représentant résident du FMI pourrait approfondir les consultations avec un noyau d'OSC stratégiquement intéressées, par exemple sous forme de groupes de discussion bimensuels et échangeant des points de vue sur les grandes questions macroéconomiques d'actualité
- les missions de revue du FMI pourraient améliorer leurs consultations avec les OSC, par exemple en organisant des discussions plus tôt durant leurs visites, en communiquant préalablement aux missions une synthèse non confidentielle du document d'information de la mission, et en convenant ensemble de la rédaction d'un compte rendu des échanges
- les administrateurs (particulièrement le Bureau de l'administrateur pour le Mozambique) et la direction du FMI pourraient intensifier les échanges avec les OSC au Mozambique
- dans leur action auprès de la société civile au Mozambique, le Représentant résident et les missions de revue pourraient inclure une visite à une région rurale ou à d'autres collectivités
- dans le cadre de ses missions d'assistance technique au Mozambique, le FMI pourrait consulter davantage d'OSC s'il y a lieu, notamment en dehors des milieux d'affaires (à titre d'exemple, les représentants du Département des finances publiques pourraient rencontrer des ONG s'occupant de suivre le budget)
- le FMI et des OSC de l'hémisphère nord pourraient parrainer davantage d'acteurs de la société civile du Mozambique pour qu'ils puissent se rendre au siège du FMI à Washington, y compris pour rencontrer des administrateurs et la direction du FMI

- les OSC au Mozambique pourraient prendre davantage d'initiatives et organiser des consultations avec les services du FMI, en gardant à l'esprit le fait que le FMI est plus susceptible d'accepter des invitations si les réunions portent sur des questions macroéconomiques, ont un sujet bien ciblé et ne durent pas trop longtemps
- les OSC au Mozambique s'intéressant au FMI pourraient mieux étudier ce qu'est le FMI, ce qui leur permettrait de mieux tirer profit des interactions possibles avec le FMI
- les OSC au Mozambique pourraient, s'il y a lieu, profiter davantage des possibilités de solliciter les réactions du FMI à leurs (projets de) rapports et à leurs documents exposant le sens de leur action
- les OSC au Mozambique pourraient prendre soin de ne pas trop dépendre d'une poignée de personnes du G20 et du GMD pour tisser des liens avec le FMI

Évaluation

Conclusions

- à quelques grandes exceptions près, les OSC mozambicaines ont généralement des moyens limités en termes d'étude et de promotion des questions macroéconomiques
- les OSC ont plusieurs possibilités importantes d'évaluer la politique macroéconomique au Mozambique, y compris via l'Observatoire de la pauvreté (rebaptisé Observatoire du développement) depuis 2004, et par l'Examen conjoint de l'efficacité de l'aide depuis 2007; toutefois, le FMI a gardé ses distances vis-à-vis de ces évaluations
- les OSC au Mozambique surveillent de plus en plus les budgets nationaux, provinciaux et locaux, quoiqu'elles ne fassent généralement pas le lien avec les paramètres macroéconomiques recommandés par le FMI
- faisant figure d'exception, plusieurs études faites par des OSC au Mozambique ont examiné le rôle du FMI au regard des questions d'espace budgétaire, particulièrement en matière de dépenses d'éducation
- le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) est intervenu auprès d'une poignée d'OSC au Mozambique pendant son évaluation 2006-2007 de l'action du FMI en Afrique subsaharienne
- les OSC du Mozambique n'ont guère été actives pour encourager un suivi meilleur et plus approfondi de la politique macroéconomique, y compris du rôle du FMI, par le pouvoir législatif et les médias

Suggestions

- les bailleurs de fonds pourraient donner une plus grande priorité au renforcement des capacités des OSC du Mozambique en matière d'étude et d'information sur le FMI (et de politique macroéconomique en général)
- le FMI pourrait s'impliquer davantage auprès des OSC dans le cadre de l'Examen conjoint et des rapports du G20 pour l'Observatoire du développement
- les OSC au Mozambique pourraient étudier plus en profondeur les questions d'espace budgétaire, en étendant notamment leurs sujets d'étude au-delà de l'éducation, à l'agriculture, la santé, etc.
- le BIE pourrait étendre la participation des OSC au Mozambique à des opérations d'évaluation appropriées, ainsi qu'à davantage de pays en Afrique
- les OSC au Mozambique pourraient collaborer plus intensément encore avec les parlementaires et les journalistes pour que le public soit mieux à même de surveiller la présence du FMI dans le pays

Correction

Conclusions

- globalement, hormis certaines interventions de groupes patronaux, les OSC ont peu influencé l'évolution de la politique du FMI vis-à-vis du Mozambique
- les contributions de la CTA ont informé le FMI sur diverses questions relatives au climat des affaires au Mozambique, comme par exemple sur la politique fiscale et les restrictions dans l'obtention de crédits
- les critiques émanant des OSC auraient, semble-t-il, quelque peu infléchi certaines positions du FMI, par exemple, concernant la rapidité et les retombées sociales de certaines mesures liées aux marchés, ainsi que l'espace budgétaire pour les dépenses d'éducation
- les pressions conjuguées de la société civile au Mozambique et dans le monde entier ont contribué, semble-t-il, à pousser le FMI après 2000 à accorder une plus grande attention aux aspects sociaux et à l'élément pauvreté
- les OSC au Mozambique, avec le gouvernement et des ONG transnationales, ont activement œuvré pour l'annulation des dettes du pays dues au FMI et autres institutions multilatérales

Suggestions

- les services du FMI pourraient considérer plus sérieusement que les OSC sont susceptibles de fournir des informations et une analyse à même de rectifier la politique macroéconomique au Mozambique
- les services du FMI, en particulier, pourraient davantage compter sur les OSC pour la sensibilisation à la conjoncture au Mozambique, pour une analyse qualitative complétant les données quantitatives et pour l'articulation entre situation macroéconomique et situation microéconomique
- les services du FMI pourraient davantage échanger avec les OSC au Mozambique pour vérifier les données et les analyser, y compris en les comparant aux informations fournies par le gouvernement
- des relations plus étoffées avec les agriculteurs, les travailleurs et les groupes de femmes, pourraient contribuer à renforcer la dimension sociale des conseils du FMI au Mozambique
- les OSC pourraient profiter de leur meilleure connaissance du fonctionnement du FMI et de la politique macroéconomique pour aider le FMI et le gouvernement à élaborer d'autres solutions viables lorsque les méthodes existantes ne donnent pas les résultats escomptés ou sont peu satisfaisantes

Nigéria

Introduction

L'étude du Nigéria résulte essentiellement de discussions avec 39 personnes au cœur des relations FMI-OSC dans le pays. Au siège du FMI à Washington, je me suis entretenu avec l'ancien responsable et le responsable actuel de l'équipe du FMI chargée du Nigéria, ainsi qu'avec l'Administrateur représentant le Nigéria et son Conseiller pour le pays. Trois discussions se sont déroulées avec le Représentant résident au Nigéria, l'une d'entre elles avec le personnel local du bureau. Lors de la visite au Nigéria du 12 au 23 janvier 2009, des discussions ont eu lieu avec un large éventail d'associations de la société civile dans trois lieux : la capitale administrative Abuja, la capitale économique Lagos et l'Université d'Ibadan. Des entretiens se sont déroulés en tout avec 30 acteurs de la société civile répartis entre 6 associations patronales, la principale confédération syndicale nationale, 3 organisations confessionnelles, 10 ONG laïques et 3 organismes de recherche. Le ratio hommes/femmes parmi les répondants à l'enquête au Nigéria est très déséquilibré : 26/4, ce qui reflète dans l'ensemble la hiérarchie qui prévaut actuellement au sein des dirigeants de la société civile dans le pays.

Les résultats détaillés ci-après concernant le Nigéria confirment en règle générale l'évaluation du BIE selon laquelle les relations avec la société civile en Afrique

subsaharienne tendent à être «limité[es] et inefficace[s]». En termes de transparence, par exemple, bien que de nombreux documents concernant le Nigéria puissent maintenant être consultés par le public, les services du FMI ont globalement très peu œuvré pour améliorer la visibilité du FMI pour les OSC dans le pays. Pour ce qui concerne les consultations, les cadres supérieurs du FMI ont rarement échangé des points de vue avec les OSC au Nigéria. Par ailleurs, les rencontres d'OSC avec les services du FMI en visite au Nigéria ont été relativement espacées et superficielles, et ce n'est que récemment que le bureau du Représentant résident à Abuja a commencé à explorer les possibilités d'une action plus vaste et plus approfondie avec la société civile. De leur côté, peu d'OSC au Nigéria ont pris des initiatives pour nouer des contacts avec le FMI ou pour améliorer leurs capacités au niveau des questions macroéconomiques. S'agissant de l'évaluation, les OSC ont presque totalement négligé de suivre l'action du FMI au Nigéria. En termes de correction, les OSC ont jusqu'ici eu très peu d'effet sur la présence du FMI au Nigéria, aussi certains potentiels n'ont-ils pas été mis en valeur.

Société civile et politique macroéconomique au Nigéria

Conclusions : contours généraux de la société civile

- la société civile formellement organisée au Nigéria s'est progressivement développée depuis les années 1930, avec une interruption partielle sous le gouvernement militaire
- la société civile est particulièrement complexe au Nigéria : sa structure est à plusieurs niveaux (transnational-fédéral-état-local) et extrêmement décentralisée, correspondant aux niveaux multiples de la gouvernance dans le pays
- la société civile au Nigéria traduit la grande diversité régionale, ethnique, linguistique et religieuse du pays
- certaines OSC au Nigéria comptent de nombreux membres et des ressources importantes, dont un certain nombre d'associations professionnelles et d'associations confessionnelles
- toutefois, la plupart des OSC au Nigéria sont de petites structures, les syndicats sont faibles et les groupes de réflexion sont peu nombreux
- dans l'ensemble, la collaboration intersectorielle est limitée dans la société civile au Nigéria (c'est-à-dire entre les universités, le monde des affaires, les organisations professionnelles, les travailleurs, les ONG et les organisations sociales)
- un certain nombre d'OSC au Nigéria bénéficient (partiellement) du financement de bailleurs de fonds transnationaux, mais généralement dans une moindre mesure que beaucoup d'autres parties d'AfSS

- certaines OSC au Nigéria entretiennent des relations de collaboration et des liens financiers étroits avec le gouvernement, tandis que d'autres sont plus autonomes et critiques vis-à-vis du gouvernement
- les institutions affiliées aux OSC transnationales sont relativement peu importantes au Nigéria et la plupart ont «nigérianisé» en bonne partie leur personnel et leurs responsables
- les systèmes de responsabilisation de la société civile — officiels et spontanés — sont très peu développés au Nigéria

Conclusion : société civile et questions macroéconomiques

- Les OSC du Nigéria pouvant s'intéresser aux activités du FMI peuvent relever des secteurs universitaire, patronal, syndical, religieux, social ou encore non gouvernemental
- au Nigéria, l'intérêt et les compétences des OSC en matière de politique macroéconomique sont surtout le fait des associations patronales, des syndicats et des instituts de recherche; les associations confessionnelles et les ONG accordant peu d'attention et ayant peu de compétences en la matière.
- contrairement à la plupart des pays à faible revenu, le Nigéria ne bénéficie pas de flux important d'aide publique au développement qui, dans d'autres pays, ont tendance à créer des groupes d'ONG qui prennent en charge les questions macroéconomiques
- le Nigerian Economic Summit Group (NESG) est en quelque sorte un vecteur de rassemblement intersectoriel sur les questions macroéconomiques au Nigéria : il réunit des acteurs du monde des affaires, des milieux universitaires, du travail et des ONG, ainsi que des organismes officiels
- très peu d'OSC au Nigéria ont accordé une attention soutenue et durable au FMI et leurs adhérents et/ou bailleurs de fonds ne leur ont pas donné les ressources pour ce faire
- les OSC au Nigéria n'ont pas mis en place de véritables programmes d'éducation du public liés à la politique macroéconomique et au rôle du FMI
- les OSC au Nigéria qui s'occupent de questions macroéconomiques sont surtout composées de membres d'élites urbaines, professionnelles et masculines

Conclusions : connaissance du FMI sur la société civile

- bien que le FMI soit présent au Nigéria depuis plusieurs décennies, les services de l'institution affectés au pays ont en général une connaissance limitée des caractéristiques et du fonctionnement de la société civile nigériane

Suggestions

- les OSC au Nigéria — et particulièrement les associations confessionnelles et les ONG — pourraient consacrer plus d'attention à la politique macroéconomique, étant donné l'importance de cette politique dans l'élaboration des paramètres généraux de la stratégie de développement
- les OSC au Nigéria pourraient promouvoir un débat public plus vaste sur la problématique macroéconomique
- les OSC au Nigéria pourraient offrir davantage de formation et vulgarisation en matière économique à l'intention de leur personnel et du public en général, et le Représentant résident du FMI pourrait être invité à contribuer à ce type d'initiatives
- les OSC au Nigéria intéressées par la politique macroéconomique pourraient prendre davantage d'initiatives pour se faire connaître auprès du FMI, par exemple en rendant visite au bureau du Représentant résident et/ou en lui fournissant des exemplaires de leur documentation
- en l'absence d'un cadre réglementaire suffisant — et peut-être même pour prévenir l'imposition de mesures antilibérales par le gouvernement —, les OSC au Nigéria pourraient élaborer des codes volontaires de conduite réglementaire, du type de ceux du Réseau nigérian d'ONG NNNGO; ce type de certification pourrait aussi inciter davantage les services du FMI à établir des relations avec les OSC
- les services du FMI travaillant sur le Nigéria (et particulièrement le Représentant résident) pourraient s'informer davantage sur le rôle de la société civile et tenir un registre plus systématique, complet et actualisé des OSC concernées dans le pays
- les services du FMI pourraient davantage considérer la société civile au Nigéria comme étant composée de multiples strates (transnationale-fédérale-état-locale) et de structures décentralisées, plutôt que de supposer que les organismes faîtières sont les meilleurs points de contact

Transparence

Conclusions

- les bureaux du FMI à Abuja sont accueillants, mais sont plutôt isolés, situés à la périphérie de la ville à une certaine distance du centre où se trouvent les activités commerciales
- les activités du FMI au Nigéria passent largement inaperçues aux yeux des OSC et du public en général et le FMI a parfois volontairement maintenu profil bas, en raison notamment des tensions passées

- la distribution active d'informations et de documents du FMI auprès des OSC au Nigéria a été limitée
- les Représentants résidents du FMI au Nigéria ont participé de manière ponctuelle à plusieurs conférences organisées par les milieux d'affaires et politiques, mais ces participations n'ont pas débouché sur un programme plus vaste et plus systématique d'interventions publiques
- les OSC au Nigéria ont rarement sollicité des informations auprès du FMI et n'ont guère utilisé la bibliothèque mise à la disposition du public dans les bureaux du Représentant résident
- de nombreux documents du FMI sur le Nigéria ont été publiés sur Internet, y compris des informations qu'il est difficile d'obtenir auprès du gouvernement nigérian
- un certain nombre d'OSC au Nigéria consultent périodiquement le site Internet du FMI, quoique surtout pour faire des recherches d'ordre général plutôt que dans le cadre d'une démarche de sensibilisation à l'action du FMI
- le bureau du Représentant résident du FMI au Nigéria a un site Internet accessible au public, mais il est très peu consulté
- très peu d'OSC, voire aucune, au Nigéria, ont reçu le *Bulletin du FMI pour la société civile* de 2002 à 2007 ou connaissent le site Internet «Le FMI et la société civile»
- les OSC au Nigéria n'ont pas été impliquées dans les campagnes mondiales menées par les OSC basées dans l'hémisphère nord pour une plus grande transparence au FMI, même si un certain nombre d'ONG du Nigéria ont plaidé pour une ouverture accrue des pouvoirs publics aux niveaux fédéral, des États et des collectivités locales
- en résumé, le FMI ne bénéficie pas d'une bonne visibilité auprès des OSC et du grand public au Nigéria, et les OSC n'ont pas fait d'effort particulier pour changer cette situation

Suggestions

- le FMI pourrait accorder une plus grande priorité à l'amélioration de sa visibilité au Nigéria
- le Représentant résident au Nigéria pourrait donner au moins une conférence par an, par exemple, à la faculté de sciences sociales d'une grande université
- le FMI pourrait publier une brochure à l'attention des OSC et autres organismes, présentant une synthèse des activités du FMI au Nigéria, et mettre aussi cette description sur le site Internet local

- le FMI pourrait avertir plus longtemps à l'avance le public — en particulier les OSC intéressées — des visites au Nigéria de la direction et des services du FMI
- les missions du FMI chargées des revues au Nigéria pourraient publier une synthèse plus substantielle de leurs conclusions et de leurs recommandations dès la fin de leur visite, plutôt que de faire attendre pendant plusieurs mois les parties intéressées, le temps que le rapport officiel soit approuvé par le Conseil
- le Représentant résident pourrait établir une liste d'adresses électroniques des OSC concernées au Nigéria, pour diffuser les notifications et les documents relatifs au Nigéria dès qu'ils sont disponibles
- cette liste d'adresses pour le Nigéria pourrait être intégrée dans la liste de diffusion mondiale gérée par le Département des relations extérieures à Washington
- le site Internet du Représentant résident au Nigéria pourrait être complété par des informations sur les missions passées et à venir, par des notes de réunions avec les OSC et autres parties prenantes, etc.
- la section sur les documents traitant du pays et le site Internet du bureau du FMI au Nigéria pourraient être intégrés en un seul domaine consacré au Nigéria sur le site Internet du FMI, de préférence dans le style convivial qui caractérise la page d'accueil du site du FMI
- les ONG qui font campagne pour une plus grande transparence du gouvernement nigérian pourraient tirer des enseignements des efforts passés faits par les OSC pour que le FMI (et d'autres organisations multilatérales) s'ouvre(nt) davantage sur l'extérieur

Consultation

Conclusions

- le FMI n'a pas de structure définie pour les échanges avec la société civile au Nigéria et n'affecte pas de crédits à la consultation des OSC dans le pays
- d'ailleurs, de nombreuses OSC au Nigéria, sinon la plupart, croient que le FMI est uniquement en rapport avec le gouvernement et ne trouve aucun intérêt à les consulter
- les consultations du FMI avec les OSC au Nigéria sont dans l'ensemble irrégulières, non systématiques et (à certaines exceptions près dans les milieux d'affaire et de la recherche) n'ont guère de substance sur le plan de la politique générale
- les consultations du FMI avec la société civile au Nigéria concernent surtout certaines associations d'entreprises et institutions de recherche; ce dialogue omet les chambres de commerce, les fédérations professionnelles, les OSC du grand secteur informel, les

groupes d'agriculteurs, les associations confessionnelles et de nombreux domaines d'intervention des ONG

- dans son travail de sensibilisation de la société civile au Nigéria, le FMI s'est surtout tourné vers des groupes qui partagent ses principes de départ (c'est-à-dire la théorie macroéconomique dominante) et a évité de consulter des entités susceptibles de mettre en cause son cadre de références en matière de connaissances
- excepté une conférence d'Anne Krueger en 2004 et un séminaire informel avec Rodrigo de Rato en 2005, les OSC au Nigéria n'ont pas eu d'échanges avec le FMI au niveau du Conseil ou de la direction, ou avec des responsables du Département Afrique
- les visites au titre de l'Article IV et des revues effectuées par le Département Afrique du FMI ont souvent comporté des consultations avec un groupe patronal ou un autre; toutefois, les missions de consultation avec les syndicats ont cessé (il est aussi arrivé que les syndicats ne répondent pas à une invitation du FMI); et la première réunion avec les ONG dans le cadre d'une mission n'est intervenue qu'en novembre 2008
- l'assistance technique du FMI au Nigéria n'a pas comporté de consultations avec les OSC, si ce n'est une réunion occasionnelle (habituellement sur un sujet financier) avec une association professionnelle
- les services du FMI n'ont quasiment pas eu de contacts avec les OSC au Nigéria hors d'Abuja et Lagos, hormis une consultation nationale sur l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) qui s'est tenue en décembre 2008 et des contacts indirects entre le Représentant résident et les OSC lors de plusieurs manifestations organisées par des gouvernements des États nigériens
- une poignée seulement de représentants de la société civile au Nigéria se sont rendus au siège du FMI, à Washington, généralement à l'occasion de l'Assemblée annuelle
- les services du FMI n'ont pas donné suite aux réunions avec les OSC au Nigéria pour indiquer les enseignements qu'ils avaient tirés des discussions et les décisions prises; cet oubli a irrité certaines OSC

Suggestions

- le FMI pourrait élargir l'éventail des OSC qu'il consulte au Nigéria, en incluant notamment les groupes mentionnés plus haut qu'il ne consulte pas actuellement
- Le FMI pourrait expressément encourager les consultations avec les associations de la société civile qui contestent les principes de base et les méthodologies du FMI
- Les administrateurs du FMI (particulièrement le Bureau de l'administrateur responsable du Nigéria) et la direction pourraient accroître les échanges avec les OSC lors de leurs visites au Nigéria

- les missions de revue du FMI pourraient améliorer leurs consultations avec les OSC, par exemple en organisant des discussions plus tôt durant leurs visites, et en communiquant préalablement aux missions une synthèse non confidentielle du document d'information de la mission
- Les missions de revue pourraient inclure une visite dans une zone rurale ou à d'autres collectivités à leur travail auprès de la société civile au Nigéria
- Dans le cadre de ses missions d'assistance technique au Nigéria, le FMI pourrait consulter davantage d'OSC s'il y a lieu, notamment en dehors des milieux d'affaires (à titre d'exemple, les représentants du Département des finances publiques pourraient rencontrer des ONG s'occupant de transparence)
- Le Représentant résident du FMI pourrait approfondir les consultations avec un noyau d'associations confessionnelles et d'ONG stratégiquement intéressées (et contribuer au développement de leurs capacités), par exemple sous forme de groupes de discussion se réunissant à intervalles réguliers pour échanger des points de vue sur les grandes questions macroéconomiques d'actualité
- Le Représentant résident du FMI pourrait participer à une consultation de la société civile effectuée par la Banque mondiale sur le terrain, afin de se faire mieux connaître
- Les services du FMI pourraient mettre en place de meilleures pratiques de suivi des consultations avec les OSC
- le FMI et des OSC de l'hémisphère nord pourraient parrainer davantage d'acteurs de la société civile du Nigéria pour qu'ils puissent se rendre au siège du FMI à Washington
- Les OSC au Nigéria pourraient prendre davantage d'initiatives afin d'organiser des échanges avec les services du FMI
- Les OSC au Nigéria s'intéressant au FMI pourraient, afin de se préparer à ces échanges, mieux s'informer sur l'institution et ses activités

Évaluation

Conclusions

- Hormis les universités d'élite du pays, les OSC au Nigéria en général ont des capacités limitées d'évaluation des politiques macroéconomiques et ne se coordonnent pas entre elles pour optimiser leurs recherches dans ce domaine
- Le séminaire mentionné plus haut sur l'ISPE est un rare exemple d'évaluation explicite du FMI par des groupes de la société civile au Nigéria, mais pour l'instant aucune suite n'y a été donnée

- certaines manifestations du calendrier de la société civile au Nigéria incluent des évaluations de la politique macroéconomique, notamment le Sommet économique nigérian qui se réunit tous les ans, la Conférence bancaire et financière du Chartered Institute of Nigerian Bankers, la conférence annuelle de la Nigerian Economic Society et les réunions sur les perspectives biannuelles organisées par Economic Associates; toutefois, aucune de ces manifestations ne s'est penchée véritablement sur le rôle du FMI
- hormis une poignée d'articles universitaires de diffusion limitée et une étude peu connue du Projet Bretton Woods et de Christian Aid sur le secteur de l'énergie, les OSC ont publié très peu de documents de synthèse sur l'action du FMI au Nigéria
- le BIE n'a pas fait appel aux OSC du Nigéria dans son évaluation des travaux du FMI, si ce n'est via deux questionnaires envoyés par courrier électronique à un cercle restreint de personnes et la présente étude
- les OSC du Nigéria n'ont guère été actives pour encourager un suivi meilleur et plus approfondi de la politique macroéconomique, y compris du rôle du FMI, par le pouvoir législatif et les médias

Suggestions

- les bailleurs de fonds pourraient donner une plus grande priorité au renforcement des capacités des OSC du Nigéria en matière d'étude et d'information sur le FMI (et de politique macroéconomique en général)
- les conférences de la société civile au Nigéria pourraient davantage traiter du rôle du FMI et se montrer plus actives au regard de celui-ci
- les OSC au Nigéria pourraient mettre en place un mécanisme de suivi collectif du rôle du FMI, en s'inspirant éventuellement du Groupe consultatif sur la société civile mobilisé par l'intermédiaire de la Banque mondiale
- les OSC au Nigéria pourraient mieux exploiter les possibilités de solliciter les réactions du FMI à leurs (projets de) rapports et documents de sensibilisation concernant des sujets de macroéconomie
- les OSC au Nigéria pourraient collaborer plus intensément encore avec les parlementaires et les journalistes pour que le public soit mieux à même de surveiller la présence du FMI dans le pays

Correction

Conclusions

- dans l'ensemble, l'action des OSC au regard du FMI au Nigéria a eu une influence très limitée dans l'évolution des politiques mises en œuvre

- il y a eu une exception notable en 1985 lorsqu'une opposition concertée de nombreuses organisations de la société civile a incité le gouvernement Babangida à arrêter les négociations d'un programme d'ajustement structurel avec le FMI
- les OSC au Nigéria ont rarement mis le FMI à contribution sur les questions de pauvreté; elles ont considéré que ces problèmes résultaient de la mauvaise gestion des richesses pétrolières du pays plutôt que des stratégies macroéconomiques préconisées par le FMI
- le FMI et les OSC n'ont pas totalement exploité les possibilités d'échanges pour enrichir la compréhension que le FMI a du Nigéria, par exemple en :
 - i) disposant d'informations et d'analyses différentes de celles du gouvernement
 - ii) étant davantage sensibilisés au contexte nigérian aux niveaux des régions, des états et des localités
 - iii) disposant de plus d'informations qualitatives parallèlement aux données quantitatives
 - iv) améliorant l'intégration de l'analyse macroéconomique et microéconomique
 - v) assurant une plus grande interdisciplinarité
- les OSC n'ont pas réfléchi aux possibilités de s'allier aux côtés du FMI dans leur action en vue de renforcer la responsabilisation du gouvernement nigérian vis-à-vis du public, y compris dans les domaines budgétaire et monétaire
- les OSC au Nigéria n'ont pas activement plaidé pour un changement dans la gouvernance du FMI lui-même
- certaines OSC au Nigéria (mais pas toutes) perçoivent le FMI comme peu disposé à apprendre des autres et, lorsque cela se justifierait, peu enclin à changer d'attitude — et ce sentiment a découragé lesdites OSC de coopérer plus étroitement avec le FMI

Suggestions

- les services du FMI travaillant sur le Nigéria pourraient considérer plus sérieusement l'idée que les OSC peuvent fournir des informations et des points de vue précieux permettant de rectifier la politique macroéconomique
- les OSC pourraient mieux explorer la nature et la portée des liens entre les stratégies macroéconomiques appuyées par le FMI et les problèmes de pauvreté et d'inégalité au Nigéria
- des relations plus étoffées du FMI avec les groupes de consommateurs, d'écologistes, d'agriculteurs, de travailleurs et de femmes au Nigéria pourraient contribuer à renforcer la dimension sociale des conseils du FMI au pays

- les OSC pourraient étudier les possibilités de collaborer avec le FMI pour promouvoir une plus grande responsabilisation de la gouvernance au Nigéria

Ouganda

Introduction

L'étude concernant l'Ouganda repose essentiellement sur une série d'entrevues semi-structurées de 34 personnes jouant un rôle clé dans les relations entre le FMI et les OSC dans le pays. Au siège du FMI à Washington, j'ai rencontré en octobre 2007 celui qui était alors chef de mission sortant pour l'Ouganda. Deux entretiens complémentaires ont eu lieu avec le Représentant résident du FMI à Kampala, lors d'une visite en Ouganda entre le 15 et le 26 septembre 2008. Les discussions dans le pays ont également concerné 32 acteurs de la société civile au sein de la capitale nationale. L'échantillon des entités de la société civile rencontrées était constitué de 3 organismes universitaires, de 5 associations professionnelles, de la confédération nationale des syndicats, de 2 organisations confessionnelles et de 8 ONG laïques. Aucun entretien n'a eu lieu en dehors de Kampala même si, lors de mes visites antérieures en Ouganda, j'avais eu quelques discussions avec des représentants de la société civile à Mbale et à Nkozi. En Ouganda, le nombre d'hommes interrogés était nettement supérieur au nombre de femmes, ce ratio de 22 à 10 étant néanmoins relativement moins déséquilibré que dans les cinq autres pays examinés.

D'une manière générale, les constats présentés ci-après au sujet de l'Ouganda corroborent l'évaluation du BIE selon laquelle les relations entre FMI et société civile en Afrique tendent à être «limité[es] et inefficace[s]». Ainsi, bien qu'il existe désormais un grand nombre de documents du FMI publiquement disponibles concernant l'Ouganda, les services du FMI ont, dans l'ensemble, pris peu de mesures pour rendre l'Organisation plus visible aux OSC dans le pays. Les membres de la haute direction du FMI n'ont, pour ainsi dire, jamais consulté les OSC en Ouganda, tandis que les échanges avec les membres du FMI en visite en Ouganda et le Représentant résident ont été irréguliers et superficiels dans la plupart des cas, ne concernant qu'un faible nombre d'OSC. Quant aux OSC, rares sont celles qui, en Ouganda, ont pris l'initiative d'instaurer des contacts avec le FMI ou de renforcer leurs capacités en matière macroéconomique. Seules quelques OSC ont procédé à une évaluation ponctuelle du rôle et de la présence du FMI en Ouganda. En outre, hormis le fait qu'elles ont eu une influence notable sur l'annulation des dettes multilatérales et favorisé quelque peu une prise en compte des considérations sociales dans les recommandations de politique économique du FMI, les OSC en Ouganda n'ont, jusqu'à présent, eu que peu d'incidence réelle sur l'activité du FMI en Ouganda. Dans l'ensemble, la relation de responsabilité entre les associations de la société civile et le FMI en Ouganda n'a malheureusement pas enregistré d'avancées notables par rapport à 1997, date à laquelle j'ai évalué ce point pour la dernière fois.

Société civile et politique macroéconomique en Ouganda

Conclusions : contours généraux de la société civile en Ouganda

- avant les années 1960, la société civile n'avait en Ouganda que peu d'activités structurées; celles-ci ont ensuite été réprimées par le régime d'Amin Dada dans les années 1970, puis fortement limitées pendant la guerre civile jusque vers le milieu des années 1980
- de ce fait, la plupart des OSC actives en Ouganda aujourd'hui n'exercent leurs activités que depuis moins de vingt ans
- certaines OSC ougandaises rassemblent un volume considérable de membres et de moyens, notamment plusieurs associations professionnelles et organisations non gouvernementales (ONG)
- toutefois, la plupart des ONG et organisations confessionnelles en Ouganda restent de dimensions réduites, les syndicats sont peu puissants, et les groupes de réflexion peu nombreux
- même si plusieurs associations existantes pourraient théoriquement jouer ce rôle, il n'existe pas en Ouganda d'organisation faîtière nationale regroupant les OSC (c'est-à-dire un organisme regroupant l'ensemble des secteurs et des thèmes)
- si certaines OSC en Ouganda sont en partie soutenues par des membres locaux, la plupart des associations sont essentiellement, sinon entièrement, financées par des bailleurs transnationaux
- certaines OSC en Ouganda entretiennent d'étroites relations de collaboration avec l'État, tandis que les associations dont la démarche est plus critique ont tendance à taire leur opposition par crainte de troubles civils ou d'une répression de la part des pouvoirs publics
- les OSC en Ouganda traversent actuellement une importante évolution générationnelle, les fondateurs et premiers dirigeants des années 1990 étant en train de passer la main à des successeurs plus jeunes

Conclusions : société civile et questions macroéconomiques

- en Ouganda, les OSC susceptibles d'être intéressées par une collaboration avec le FMI sont issues de tous les secteurs, qu'il s'agisse du milieu universitaire, du monde économique, du milieu des affaires, d'organisations confessionnelles, des syndicats ou d'ONG
- en Ouganda, l'intérêt des OSC pour la politique macroéconomique en général et pour les activités du FMI en particulier remonte à la fin des années 1990

- toutefois, après un essor initial, ces activités stagnent depuis 2000, sans prendre la forme d'un mouvement plus important et plus concerté de recherche et d'action militante
- relativement peu d'OSC en Ouganda ont accordé une attention importante et soutenue aux questions macroéconomiques et au rôle du FMI
- il manque à la société civile ougandaise un groupe fédérateur s'intéressant à l'ensemble des questions macroéconomiques (comme l'Association économique du Malawi ou l'Association mozambicaine d'économistes), qui encourage les échanges entre universitaires, militants, chefs d'entreprises et cercles officiels
- en Ouganda, la compétence des OSC en matière macroéconomique se limite le plus souvent à quelques groupes de réflexion et d'associations professionnelles ainsi qu'à une poignée d'ONG militantes
- hormis quelques actions remarquables de formation en matière de surveillance budgétaire, les OSC ougandaises ne proposent que peu de programmes systématiques, importants ou durables d'éducation civique sur la politique macroéconomique et le rôle du FMI
- en dehors d'une action conjointe limitée sur le budget de l'État, les OSC en Ouganda qui travaillent sur les questions macroéconomiques n'ont instauré aucune relation notable de collaboration entre elles, à l'image, par exemple, des coalitions d'ONG qui existent dans le pays sur les questions de commerce, de santé, etc.
- en Ouganda, les OSC qui travaillent sur des questions macroéconomiques sont presque entièrement concentrées à Kampala et proviennent principalement des cercles professionnels et de l'élite

Conclusions : connaissances du FMI sur la société civile

- bien que le FMI soit actif en Ouganda depuis 1987, les services travaillant sur le pays n'ont généralement qu'une connaissance limitée des contours et des rouages de la société civile locale

Suggestions

- les OSC en Ouganda — notamment hors du secteur des affaires — pourraient accorder plus d'attention à la politique macroéconomique, compte tenu de son importance dans la définition des grands paramètres de la stratégie de développement
- l'une ou l'autre des OSC en Ouganda (par exemple, le Centre de recherche sur la politique économique — EPRC, le Réseau ougandais de la dette — UDN ou un organisme à créer) pourrait promouvoir un débat public plus important sur les questions et préoccupations macroéconomiques

- les OSC en Ouganda pourraient mettre au point un plus grand nombre d'actions de formation sur les questions macroéconomiques (et inviter le Représentant résident du FMI à contribuer à ces initiatives)
- les OSC en Ouganda pourraient encourager une participation plus active des citoyens aux questions macroéconomiques au niveau des districts et des sous-comtés (comme cela s'est produit pour certaines activités de surveillance budgétaire, par exemple), au lieu de se concentrer si fortement sur Kampala
- les ONG basées dans le Nord pourraient aider encore davantage les OSC locales à intervenir dans les questions macroéconomiques en Ouganda, au lieu de concentrer les capacités au sein de leurs propres rangs
- les OSC ougandaises intéressées par la politique macroéconomique pourraient prendre davantage d'initiatives en vue de se faire connaître du FMI, par exemple en rendant visite au Représentant résident ou en adressant à ce bureau des exemplaires de leur documentation
- les OSC pourraient se tourner vers l'une d'entre elles — par exemple, l'Uganda National NGO Forum — et lui demander de jouer un rôle fédérateur pour une interaction plus systématique entre société civile et FMI
- les services du FMI travaillant sur l'Ouganda (en particulier le Représentant résident) pourraient prendre davantage conscience du rôle de la société civile et tenir des dossiers plus complets, plus systématiques et à jour sur les OSC dans le pays

Transparence

Conclusions

- situés dans les locaux de la banque centrale, les bureaux du FMI à Kampala sont peu accessibles aux acteurs non gouvernementaux
- les visites en Ouganda des services du FMI sont très peu médiatisées auprès des OSC et du public en général
- le FMI n'a engagé que peu d'actions d'information et de documentation auprès des OSC en Ouganda
- les rapports des revues du FMI sur l'Ouganda ne sont publiés que plusieurs mois après la visite des missions, trop tard pour donner lieu à un échange fructueux de commentaires
- rares sont les OSC ougandaises qui ont reçu le *Bulletin du FMI pour la société civile* de 2002 et 2007 ou qui connaissent la page intitulée «Le FMI et la société civile» sur le site internet du FMI

- quant aux OSC en Ouganda, elles n'ont pas vraiment cherché à se renseigner auprès du FMI
- le FMI a publié un nombre non négligeable de documents concernant l'Ouganda sur Internet depuis la fin des années 1990; toutefois, un grand nombre d'OSC n'ont qu'un accès limité à Internet ou ont une préférence culturelle pour la transmission orale de l'information
- rares sont les OSC en Ouganda qui consultent régulièrement le site internet du FMI, principalement d'ailleurs à des fins de recherches générales plutôt que pour leurs interventions au regard du FMI
- le bureau du Représentant résident du FMI en Ouganda dispose d'une page Internet depuis 5 ou 6 ans, mais son contenu est limité et le site n'est que peu consulté
- les OSC ougandaises n'ont pas participé aux campagnes mondiales d'OSC (conduites par des OSC de l'hémisphère nord) pour une plus grande transparence de la part du FMI

Suggestions

- le bureau du Représentant résident du FMI en Ouganda pourrait être situé dans un édifice accessible au public (comme au Malawi, au Mali et au Mozambique)
- le FMI pourrait annoncer à l'avance — notamment aux OSC intéressées — les visites des membres de la direction et des services du FMI en Ouganda
- le FMI pourrait réaliser une brochure à l'intention des OSC et autres parties intéressées qui résume ses activités en Ouganda, et l'afficher sur la page Internet consacrée au pays
- les missions du FMI chargées des revues en Ouganda pourraient produire une synthèse plus substantielle de leurs conclusions et recommandations à l'issue des visites
- le Représentant résident pourrait dresser une liste de diffusion électronique des OSC pertinentes en Ouganda et l'utiliser pour distribuer les documents du FMI susceptibles de les intéresser au fur et à mesure de leur publication
- cette même liste de diffusion pourrait également servir à signaler aux OSC ougandaises les mises à jour de la page Internet du FMI intitulée «Le FMI et la société civile»
- le site Internet du Représentant résident pour l'Ouganda pourrait être complété par des informations sur les missions passées et à venir, les textes des discours prononcés, les communiqués de presse récents, les notes de réunions avec les OSC et autres parties prenantes, etc.
- le FMI pourrait fournir des exemplaires papier de ses principaux textes et documents concernant l'Ouganda au Centre d'information de la Banque mondiale à Kampala

- les ONG basées dans le Nord prônant une amélioration du processus d'information du FMI pourraient consulter les OSC ougandaises sur les buts et activités de ces campagnes, au lieu de supposer que leurs homologues du Sud ont les mêmes besoins et priorités en matière de transparence

Consultation

Conclusions

- les consultations entre le FMI et les OSC en Ouganda sont généralement irrégulières, ponctuelles et, hormis celles avec certaines associations professionnelles, assez superficielles
- les consultations entre le FMI et les OSC en Ouganda sont en fait devenues moins fréquentes au cours des quelques dernières années, et ce dans tous les secteurs (universitaire, patronal, syndical et non gouvernemental)
- le FMI et le gouvernement ougandais ont négligé les questions macroéconomiques dans le cadre de leurs consultations avec les OSC sur la stratégie de réduction de la pauvreté
- les missions de revue menées en Ouganda par le Département Afrique du FMI n'ont donné lieu à quasiment aucune rencontre avec des OSC, surtout depuis 2004
- les missions d'assistance technique du FMI en Ouganda n'ont donné lieu à aucune consultation d'OSC, hormis quelques rencontres ponctuelles avec des universitaires et des groupements d'entreprises
- les OSC en Ouganda n'ont presque pas eu d'échanges avec le FMI au niveau du Conseil d'administration et de la direction, ou avec des hauts responsables au sein du Département Afrique
- les consultations du FMI en Ouganda n'ont jamais concerné la chambre de commerce, la fédération des agriculteurs, les programmes économiques menés par des groupements confessionnels et les associations de femmes et, (depuis 2000), les syndicats
- les consultations du FMI avec les milieux commerciaux en Ouganda se font souvent avec des entreprises à titre individuel plutôt qu'avec des associations professionnelles, d'où le risque de voir les préoccupations individuelles l'emporter sur les questions sectorielles
- les services du FMI n'ont eu aucun contact avec des OSC ougandaises hors de Kampala ou dans les zones rurales
- seules 4 ou 5 représentants de la société civile ougandaise (tous issus d'ONG) se sont rendus au siège du FMI à Washington
- sur la question de la consultation, un grand nombre d'OSC en Ouganda font des comparaisons avec la Banque mondiale défavorables au FMI

- la plupart des OSC ougandaises intéressées par les questions macroéconomiques sont généralement sensibles à l'action du FMI en matière de stabilisation, et un grand nombre d'entre elles se disent intéressées par un développement des échanges avec le FMI; toutefois, rares sont celles qui ont véritablement pris des initiatives en ce sens

Suggestions

- le FMI pourrait s'employer à retrouver le niveau de consultation qu'il avait jadis avec la société civile ougandaise et à le développer
- le FMI pourrait élargir la palette des OSC qu'il consulte en Ouganda, en particulier eu égard aux groupes actuellement négligés susmentionnés
- le Représentant résident du FMI pourrait approfondir les consultations avec un noyau d'OSC intéressées par les questions stratégiques (et contribuer ainsi au développement de leurs capacités), par le biais d'un groupe de discussion se réunissant régulièrement pour échanger des points de vue sur un thème macroéconomique important et d'actualité
- les missions de revue du FMI pourraient renforcer et améliorer les consultations avec les OSC, par exemple, en engageant les discussions plus tôt et en diffusant à l'avance un résumé non confidentiel du document d'information de la mission
- les administrateurs du FMI (surtout le Bureau de l'administrateur pour l'Ouganda) et la direction pourraient renforcer leurs échanges avec les OSC en Ouganda
- le Représentant résident du FMI et les missions de revue pourraient commencer à prévoir une visite dans des régions rurales ou sur d'autres sites locaux dans le cadre de leur action auprès de la société civile ougandaise
- les missions d'assistance technique du FMI en Ouganda pourraient consulter davantage d'OSC autant que de besoin, notamment au-delà des seuls milieux d'affaires (par exemple, les représentants du Département des finances publiques en visite en Ouganda pourraient rencontrer les ONG travaillant sur la surveillance budgétaire)
- le FMI et les OSC basées dans le Nord pourraient aider davantage d'acteurs de la société civile ougandaise à se rendre au siège du FMI à Washington, par exemple au moment des Assemblées annuelles et des Réunions de printemps
- les OSC ougandaises pourraient prendre davantage d'initiatives en vue d'organiser des échanges avec les services du FMI
- les OSC ougandaises intéressées par le FMI pourraient, en vue de préparer ces échanges, se renseigner plus en profondeur sur l'organisation

Évaluation

Conclusions

- à l'exception partielle de quelques instituts universitaires et de la Fondation pour le secteur privé, les OSC nationales ougandaises n'ont que des capacités de recherche et de veille limitées sur les questions macroéconomiques
- certaines OSC ougandaises ont suivi et évalué les politiques (par exemple, sur la libéralisation du commerce, le budget de l'État et l'utilisation des fonds issus des allègements de dette) dans lesquelles le FMI a joué un rôle, mais sans examiner explicitement le rôle du FMI
- les OSC en Ouganda ont produit peu de documents de synthèse et de plates-formes d'action sur les politiques macroéconomiques
- les associations professionnelles bénéficient d'importantes occasions d'évaluer la politique macroéconomique en Ouganda dans le cadre de la Table ronde présidentielle des investisseurs et le Groupe des donateurs du secteur privé, mais aucune de ces deux instances ne s'est spécifiquement penchée sur le rôle du FMI
- les ONG de développement transnationales ont réalisé quelques études ponctuelles des politiques du FMI vis-à-vis de l'Ouganda, mais ces évaluations (généralement critiques) n'ont bénéficié que d'une diffusion locale limitée et donné lieu à peu de débats locaux
- le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) n'a pas associé les OSC ougandaises à ses évaluations de l'action du FMI, hormis dans le cadre des enquêtes de la société civile au titre de la présente évaluation et de l'évaluation sur l'AfSS
- les OSC en Ouganda n'ont guère été actives pour encourager un suivi meilleur et plus approfondi de la politique macroéconomique, y compris du rôle du FMI, par le pouvoir législatif et les médias

Suggestions

- les bailleurs de fonds pourraient accorder davantage de priorité au renforcement des capacités en matière de recherche et de sensibilisation sur le FMI (et la politique macroéconomique plus généralement) au sein de la communauté des OSC en Ouganda
- les OSC en Ouganda pourraient se doter d'un mécanisme collectif de surveillance des politiques de réduction de la pauvreté (y compris du rôle du FMI), un peu comme le «Groupe des 20» l'a fait au Mozambique
- les OSC en Ouganda pourraient passer de leur contrôle le plus souvent superficiel des questions budgétaires à des documents de synthèse plus solides sur les dépenses d'éducation, les budgets de santé, les dépenses d'infrastructures, etc.

- les OSC en Ouganda pourraient tirer un meilleur parti des occasions d'obtenir l'avis du FMI sur leurs différents (projets de) rapports et documents de sensibilisation sur les questions macroéconomiques
- le BIE pourrait associer les OSC ougandaises aux exercices d'évaluation pertinents
- les OSC ougandaises pourraient resserrer leur collaboration avec les parlementaires et les médias afin d'améliorer la surveillance publique de l'action du FMI dans le pays

Correction

Conclusions

- dans l'ensemble, les OSC ont eu un impact négligeable sur les orientations du FMI relatives à l'Ouganda
- un grand nombre d'OSC en Ouganda, et ce dans tous les secteurs, estiment que le FMI n'est pas en mesure de profiter des enseignements des autres et, au besoin, de changer de cap — une perception qui ne les incite pas à entretenir des relations avec l'institution
- la pression cumulée de la société civile en Ouganda a sans doute contribué, au même titre que les exhortations parallèles de la société civile de par le monde, à faire en sorte que le FMI, après 2000, accorde un peu plus d'attention aux dimensions sociales et aux préoccupations liées à la pauvreté
- les OSC en Ouganda, en liaison avec le gouvernement et avec les ONG transnationales, ont finalement réussi à obtenir l'annulation des montants dus au FMI et à d'autres institutions multilatérales

Suggestions

- les services du FMI travaillant sur l'Ouganda pourraient prendre davantage conscience que les OSC peuvent disposer d'informations et de points de vue pouvant justifier des révisions de politique macroéconomique
- en particulier, les services du FMI pourraient se tourner davantage vers les OSC pour : s'informer sur le contexte ougandais; s'inspirer d'analyses qualitatives susceptibles de compléter les données quantitatives; établir des liens entre les politiques macroéconomiques et les conditions microéconomiques
- les services du FMI pourraient développer leurs échanges avec les OSC en Ouganda pour vérifier leurs données et leurs analyses, y compris par rapport aux informations fournies par les autorités
- des relations plus étroites avec les groupements d'agriculteurs, de syndicats et de femmes pourraient contribuer à consolider encore la dimension sociale des conseils prodigués par le FMI en Ouganda

- les OSC pourraient, une fois qu'elles auront une meilleure connaissance du fonctionnement du FMI et de la politique macroéconomique, aider le FMI et le gouvernement à concevoir des solutions de rechange viables lorsque les politiques existantes ne fonctionnent pas ou produisent des résultats inférieurs aux attentes