



ANALYSE DU RAPPORT
SUR LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN VERTU DE LA
LOI SUR LES ACCORDS DE BRETTON WOODS
ET DES ACCORDS CONNEXES
2004

SOMMAIRE

Chaque année, à la fin de mars, le ministère des Finances présente son rapport au Parlement sur les opérations des institutions de Bretton Woods¹ et leur relation aux priorités, aux engagements et aux intérêts canadiens. Le Canada fait partie du très petit nombre de pays qui rendent compte à leur corps législatif de leurs activités à ces institutions.

Le rapport de 2004 offre quelques renseignements de base intéressants sur l'histoire, le mandat et les opérations de ces institutions. Il est loin, cependant, de fournir l'information qualitative et quantitative nécessaire pour présenter aux Canadiennes et aux Canadiens un juste portrait des relations que le Canada entretient avec elles. Comme ce rapport est, en fait, le seul moyen par lequel le Parlement et la population sont officiellement informés sur les relations que le Canada entretient avec ces institutions, ce manque d'information entraîne une sérieuse lacune en matière de reddition de comptes et de sensibilisation du public.

Le rapport annuel n'est pas tant une évaluation et un résumé de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods qu'un rapport sur les opérations du FMI et de la Banque mondiale mêmes. Il n'est donc pas très analytique, mais plutôt de nature descriptive, et il s'attache surtout à présenter un résumé général des activités et des données financières des institutions plutôt qu'à définir leur engagement ou à mesurer et évaluer leurs politiques, leur programmation et leurs rapports financiers. En conséquence de cette approche, les citoyens canadiens sont très mal informés de la façon dont le Canada peut influencer sur les résultats de discussions multilatérales et atteindre ses objectifs en matière de politique étrangère et de développement par sa participation aux institutions de Bretton Woods.

RECOMMANDATIONS

Le Rapport sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes devrait répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens en rendant compte de manière complète, ouverte et transparente, des activités du Canada à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. Pour rendre ce rapport plus substantiel et plus utile, des modifications devraient y être apportées afin qu'il fournisse une information détaillée, analytique et complète, de manière transparente et accessible et qu'il assure un suivi adéquat et une amélioration continue.

¹ Appellation collective désignant la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

L'Initiative d'Halifax demande que les importantes modifications suivantes soient apportées à la rédaction des rapports à venir (des détails additionnels sont présentés dans les pages qui suivent) :

1. Un cadre obligatoire, assorti d'échéances précises, relativement à l'engagement programmatique du Canada au sein des institutions de Bretton Woods devrait être fourni aux Canadiennes et aux Canadiens; il devrait comprendre les buts, les objectifs et les indicateurs fondés sur les résultats servant de critères de mesure et d'évaluation régulière du succès.
2. Les enjeux soulevés au sein de ces institutions au cours de l'année visée devraient être clairement spécifiés, mis en contexte et analysés afin de bien informer les Canadiennes et les Canadiens des activités des institutions pendant la période visée ainsi que des perspectives du Canada à l'égard de ces enjeux et de ces activités. Dans le cas de sujets particulièrement litigieux, le rapport devrait rendre compte des positions représentées, de même que des résultats de débats et de discussions sur certains enjeux d'intérêt spécial pour les citoyens canadiens.
3. Des précisions sur les positions de principe prises par les Administrateurs canadiens de ces institutions devraient être rapportées de manière claire et transparente, tout comme les discussions et les décisions du conseil. Car il s'agit bien d'institutions publiques.
4. L'analyse comparative des variations observées, d'une année à l'autre, dans les priorités, les préoccupations et les défis, est essentielle pour assurer la continuité dans les rapports ainsi que la compréhension claire des variations qui s'en dégagent. Ceci s'applique également aux comparaisons des engagements financiers, à la fois d'une année à l'autre et au cours de périodes désignées (c'est-à-dire les cycles de reconstitution des ressources de l'IDA), ainsi qu'à l'évaluation des risques.
5. Le Parlement devrait réagir à ce rapport annuel par des audiences annuelles du Comité permanent des finances ou des affaires étrangères sur son contenu, ce qui rendrait possible l'évaluation et l'amélioration continues du rapport et permettrait de s'assurer que celui-ci répond aux besoins d'information des citoyens canadiens.
6. Pour assurer la continuité de l'évaluation des activités du Canada en vertu de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, le Parlement devrait évaluer périodiquement les relations du Canada avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

CONTEXTE

En matière d'économie et de politique étrangère, le Canada poursuit ses objectifs en partie grâce à son adhésion au Fonds monétaire international et au Groupe de la Banque mondiale, deux institutions multilatérales publiques. Il verse à la Banque mondiale des contributions annuelles d'environ 230 millions \$ et il est passible de 7,6 milliards \$ pouvant être exigés à tout moment pour cautionner des emprunts à la Banque mondiale ou garantir des obligations. La souscription du Canada au FMI est d'environ 11,1 milliards \$².

² Au 22 mars 2005.

La participation officielle du Canada à la Banque mondiale et au FMI est autorisée en vertu de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*. L'article 13 de cette loi stipule que :

Le ministre des Finances fait déposer devant le Parlement, au plus tard le 31 mars ou, si celui-ci ne siège pas, dans les trente premiers jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre, un rapport d'activité pour l'année civile précédant cette date contenant un résumé général des opérations visées par la présente loi et un exposé détaillé de toutes les opérations qui intéressent directement le Canada, notamment les ressources du groupe de la Banque mondiale et les prêts qu'elle consent, les sommes souscrites et les contributions faites par le Canada, les emprunts effectués au Canada et l'obtention de biens et services canadiens.

Comme le fait remarquer le rapport annuel pour 2004,

Le Parlement est informé des activités et des opérations des institutions issues des accords de Bretton Woods au moyen du rapport annuel sur les opérations de ces institutions et de la participation des administrateurs et fonctionnaires canadiens aux travaux des comités parlementaires.

En 2004, il n'y a pas eu d'audiences parlementaires sur les opérations des institutions de Bretton Woods. En fait, il n'y a pas eu d'audiences sur les opérations de ces institutions depuis 1995³.

SOMMAIRE

En 1992, le vérificateur général du Canada effectuait son unique vérification du rapport annuel au Parlement et notait que :

[...] tous ces renseignements ne sont pas suffisants. Ces rapports [...] ne font pas état d'objectifs mesurables, de cibles et des résultats obtenus grâce à la participation du Canada. Les renseignements relatifs aux engagements financiers découlant de la participation du Canada sont diffus et parfois obscurs⁴.

Depuis 1992, peu de choses ont changé. Le rapport de 2004⁵ comme ceux des années antérieures, ne comporte aucun critère pour évaluer les buts et objectifs établis ni l'importance ou les résultats de la participation du Canada. Les répercussions de la participation financière du Canada ne sont pas analysées, pas plus que l'information financière n'est résumée et comparée et que les variances d'une année à l'autre ne sont expliquées de manière à fournir quelque idée des priorités, de la continuité, des risques et des tendances des programmes. Les avantages économiques stratégiques de la participation du Canada à ces institutions, notamment pour le secteur privé canadien, ne sont pas décrits en détail.

³ Le Comité permanent des Affaires étrangères a tenu sa dernière audience en 1995 et a produit un rapport intitulé « De Bretton Woods à Halifax et au-delà : vers un 21^e sommet pour relever le défi du XXI^e siècle ».

⁴ Vérificateur général du Canada. Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Article 12.85.

⁵ Déposé le 22 mars 2005.

Les perspectives, les intérêts ou les positions du Canada sur les questions discutées trois fois par semaine, lors des réunions du conseil, ne sont pas spécifiés ni mesurés par rapport aux décisions prises antérieurement. Le rapport ne situe pas les institutions de Bretton Woods à l'intérieur de la stratégie d'aide au développement international du Canada, pas plus qu'il ne compare les allocations financières bilatérales et multilatérales pour situer dans leur contexte les niveaux d'engagement. Il ne dit pas clairement non plus comment on arrive, ou si on arrive, à concilier les objectifs de financement et de développement souvent contradictoires entre différents ministères fédéraux et entre les membres donateurs et les membres bénéficiaires au sein des groupes de pays, dont fait partie le Canada, qui se partagent un siège à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. Conséquemment, les Canadiens et les Canadiennes ne peuvent pas avoir une idée claire des objectifs de développement et de politique étrangère soutenus par le Canada au sein de ces institutions ni de la façon dont ils sont atteints.

Le rapport ne fait aucune référence aux positions et aux perspectives de la douzaine de pays qui partagent un « siège »⁶ avec le Canada au conseil de chacune de ces deux institutions, pas plus qu'il n'explique clairement leur relation aux positions canadiennes. Les enjeux fondamentaux et les politiques controversées ayant fait l'objet de discussions à l'une ou l'autre des institutions ne sont pas clairement spécifiés. On ne trouve pas non plus d'analyse pouvant montrer que la méthode de décision par « consensus » pratiquée au Conseil donne des résultats conformes aux intérêts canadiens. Comme aucun procès-verbal de réunions n'est tenu ou rendu public par les deux institutions, il est impossible de déterminer comment les décisions ont évolué et jusqu'à quel point le Canada réussit à y défendre ses objectifs stratégiques.

Lorsqu'on fait abstraction d'événements et d'analyses d'importance capitale ou lorsque l'information est livrée sans contexte suffisant, on ne peut pas atteindre la transparence. Des débats animés au Conseil d'administration sur des questions éminemment politisées et sur des rapports internes extrêmement critiques sont traités de façon superficielle – « d'importants progrès ont été accomplis », « des mesures ont été prises » ou [on a] « discuté »⁷. Une absence de mise en contexte historique et politique des enjeux contenus dans le rapport en rend la compréhension difficile pour le lecteur qui ne possède pas une connaissance préalable de ces enjeux⁸.

Bien que, dans le rapport annuel, la reprise de certains renseignements de base soit nécessaire pour décrire le contexte, la répétition textuelle, année après année, des mêmes positions de principe et des mêmes activités institutionnelles va à l'encontre du droit de savoir de la population canadienne et de la responsabilité du gouvernement de rendre compte. Dans le rapport de 2004, des portions substantielles de texte portant sur des questions spécifiques ont été reprises à partir des années précédentes⁹.

⁶ Désigné en anglais sous le nom de « constituency » (groupe de pays) par les deux institutions.

⁷ On passe sous silence les rapports très controversés du Bureau d'évaluation indépendant du FMI sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou sur le rôle du FMI en Argentine en les enveloppant d'expressions telles que : [le Conseil d'administration a] « discuté » [des rapports] et [ceux-ci ont permis de prendre connaissance] « des moyens à adopter pour que le Fonds puisse redoubler d'efforts dans la prévention des crises et la réduction de la pauvreté ». Sur les questions litigieuses de la place et de la participation des membres, « d'importants progrès ont été accomplis » et « des mesures ont été prises », bien qu'aucun détail n'ait été fourni.

⁸ Certains chapitres offrent un bon contexte, bien qu'en de nombreux cas, celui-ci ne soit pas régulièrement révisé ou modifié.

⁹ Notamment dans « Les priorités du Canada à la Banque mondiale », les sous-sections « Égalité des sexes », « Développement durable respectueux de l'environnement », « Participation de la société civile et des organisations non gouvernementales au processus décisionnel », « Transparence et responsabilité » et « Développement du secteur privé ».

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES QUANT AU CONTENU

À l'avenir, les rapports annuels devraient contenir les éléments suivants :

Les buts et objectifs du Canada et leur atteinte

- Des buts et des objectifs stratégiques canadiens clairement articulés par rapport à chacune des deux institutions, pour l'année couverte ou pour toute autre période déterminée.
- Une articulation cohérente de la relation entre le développement du Canada et les buts et objectifs de sa politique étrangère relativement aux institutions de Bretton Woods, notamment une analyse et une évaluation programmatique comparative.
- Des critères permettant d'évaluer les buts et objectifs établis, notamment la portée et les résultats de la participation du Canada.

Prise de position, analyse des politiques et contexte

- Une déclaration concernant la position du Canada sur les grandes questions traitées, de même que leur résolution et leur suivi. En 2004, ces questions comprenaient notamment : l'évaluation de la crise argentine par le Bureau d'évaluation indépendant du FMI¹⁰, les évaluations des CSLP effectuées séparément par les services d'évaluation du FMI et de la Banque mondiale¹¹, l'Examen des industries extractives, les questions relatives à la gouvernance des institutions de Bretton Woods dans le cadre du débat sur « la place et la participation » des pays participants, etc.
- Une analyse des enjeux fondamentaux et des politiques controversées ayant fait l'objet de débats à l'une ou l'autre des institutions pendant la période de référence.
- Une information cohérente quant au degré de satisfaction du Canada à l'égard du résultat de débats et de décisions sur des initiatives spécifiques de chacune des deux institutions. Actuellement, des initiatives clés sont souvent décrites en termes vagues ou restrictifs, sans mention de l'approbation ou de la désapprobation des résultats par le Canada.
- Une analyse de la critique extérieure réalisée par les communautés universitaire et non gouvernementale à l'endroit des politiques, des programmes et des pratiques de l'une ou l'autre des deux institutions. Le rapport de 2004 ne décrit ni l'ampleur ni la profondeur des débats sur des questions cruciales.
- Une continuité ainsi qu'une évaluation des variations, d'une année à l'autre, entre les domaines prioritaires des programmes ou des politiques clés. Le chapitre des « prochains défis » du FMI pour 2004 différait complètement de celui de 2003, mais aucune indication ne permettait de savoir si les défis de 2003 avaient été relevés, ni dans quelle mesure.

¹⁰ « La critique du rapport est exceptionnellement accablante. Elle montre comment les fonctionnaires du fonds ont fait abstraction des vulnérabilités, ont ignoré les avertissements de journalistes spécialisés et ont reculé devant les forces économiques qui ont mis l'Argentine à genoux. Le rapport va considérablement plus loin que les évaluations antérieures, citant des notes internes du FMI, des procès-verbaux et d'autres données factuelles non divulguées précédemment à l'égard d'importantes circonstances de la crise. » Washington Post, vendredi 30 juillet 2004.

¹¹ Ces évaluations critiquaient le manque de prise en charge des CSLP par les pays, bien qu'une telle approche soit censée être au centre de leur intention, la persistance des politiques d'ajustement structurel, l'imposition des points de vue de la Banque mondiale et du FMI, une participation limitée des élus, des mécanismes de participation non institutionnalisés, une faible mise en œuvre des études d'impact et une piètre coordination des donateurs. Les CSLP ne sont pas intégrés aux processus nationaux d'élaboration de politiques et sont séparés des processus budgétaire et électoral.

Transparence du Conseil d'administration

- Un rapport sur les déclarations, sinon le dépôt des déclarations elles-mêmes, faites par les représentants du Canada aux Conseils d'administration des deux institutions sur des politiques, des pratiques ou des programmes spécifiques¹². Chacun des deux Conseils se réunit trois fois par semaine.
- Un résumé des positions canadiennes au Conseil sur des questions spécifiques et de la façon dont ces positions diffèrent de celles des autres pays.
- Une information claire sur la façon dont la direction des institutions de Bretton Woods réagit à des préoccupations spécifiques soulevées par le Canada dans ses déclarations.
- Une analyse de la façon dont les résultats de la prise de décision par « consensus » qui est pratiquée au Conseil ont reflété les intérêts canadiens. En l'absence de procès-verbaux de réunions, il est impossible de déterminer de quelle façon les décisions ont évolué et jusqu'à quel point le Canada a réussi à défendre ses objectifs stratégiques insuffisamment articulés dans le cadre de ces deux institutions.

Prise de décision à l'échelon des groupes de pays

- Un aperçu exact des positions et des perspectives des membres des groupes de pays dont fait partie le Canada et leur relation aux positions canadiennes. Les pays représentés dans les mêmes groupes que le Canada comprennent un pays membre de UE (l'Irlande), ainsi qu'une dizaine de pays en développement, dont Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la Grenade, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, auxquels s'ajoute le Guyana au Conseil d'administration de la Banque mondiale.
- Une analyse de la façon dont le Canada réussit à concilier les différences de positions entre les membres de ses groupes de pays. Les groupes « canadiens » à la Banque mondiale et au FMI réunissent jusqu'à treize pays représentant des intérêts potentiellement conflictuels, par exemple des pays développés et en développement, ainsi que des pays d'Amérique du Nord et de l'UE.

Activités du Bureau canadien

- Un résumé des rôles et des responsabilités du personnel du Bureau canadien de la Banque mondiale et du FMI, ainsi qu'un éclairage sur leurs buts, leurs objectifs, leurs activités et leurs réalisations pendant l'année.

12.34 Compte tenu de l'importance des engagements financiers en cause, il est raisonnable de s'attendre :

- à ce que soient clairement énoncés les objectifs et les coûts de la participation du Canada, afin que le Parlement et le public soient au courant des raisons de cette participation et soient en mesure d'en évaluer objectivement les résultats;
- à ce que le ministère des Finances et le gouvernement examinent et évaluent périodiquement les objectifs, l'ampleur, les coûts et les résultats de la participation du Canada à ces institutions.

Vérificateur général du Canada.
« Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement », 1992

¹² En 2003, l'Administrateur canadien de la Banque mondiale a fourni une déclaration à l'Initiative d'Halifax, ce qui était sans précédent. En 2004, l'Administrateur de la Banque mondiale a transmis à l'Initiative d'Halifax ses idées sur les infrastructures, tirées d'interventions faites en février et septembre 2003.

Engagement et prise de décision à l'échelon ministériel

- Un éclairage cohérent sur les rôles et les responsabilités du ministère fédéral responsable (Finances) à l'égard des deux institutions, ainsi qu'une analyse de ses activités pendant la période visée.
- Un éclairage cohérent sur la façon dont le ministère des Finances consulte les autres ministères fédéraux directement touchés par les opérations des institutions de Bretton Woods (ministère des Affaires étrangères et ACDI) ou représente leurs points de vue dans ses prises de décisions.

Incidences financières et économiques

- Une analyse des incidences financières de la participation financière du Canada aux institutions de Bretton Woods comprenant une analyse du risque indépendante.
- Une analyse du niveau de satisfaction du gouvernement canadien face à la performance financière de ces institutions. Actuellement, l'information financière n'est que descriptive. Dans le cas de la Banque mondiale, elle couvre moins de la moitié de l'année en cause¹³.
- Une analyse des incidences et des risques financiers encourus à la fois par les institutions et les pays qui en sont membres, dont le Canada, en raison des crédits substantiels continus consentis à des pays ayant dépassé considérablement leur quota ou présentant d'importants arrérages.
- Une prise en compte de la contribution financière du Canada aux fonds spéciaux du FMI ou aux fonds fiduciaires administrés par la Banque mondiale¹⁴. Bien que ces fonds puissent être gérés par d'autres ministères et concerner d'autres organismes, ils font partie des opérations des institutions de Bretton Woods et devraient faire l'objet de rapports et de sommaires clairement établis. La responsabilité financière exige la transmission de rapports clairs, complets, exacts et opportuns sur l'utilisation des ressources confiées au gouvernement, ainsi qu'une description de la façon dont l'utilisation de ces ressources a répondu aux objectifs du gouvernement.
- Un résumé ou une analyse comparative des allocations financières bilatérales et multilatérales pouvant fournir un contexte explicatif du niveau d'engagement du Canada

12.54 Étant donné l'importance d'évaluer périodiquement la participation du Canada à ces institutions, il y aurait peut-être lieu d'envisager l'adoption de dispositions législatives exigeant que ces évaluations soient effectuées, par exemple, au moins tous les dix ans. Cela pourrait donner l'élan nécessaire pour évaluer la pertinence de la participation du Canada, avec comme conséquence que cette participation pourrait être envisagée davantage en fonction des résultats. Cela permettrait aussi d'attirer l'attention sur l'intérêt que ces institutions présentent pour le Canada.

**Vérificateur général du Canada.
« Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement », 1992**

¹³ L'exercice financier de la Banque mondiale se termine le 30 juin 2004.

¹⁴ Le Canada verse des contributions substantielles à un certain nombre de fonds, dont les fonds des AFRITAC et du CARTAC du FMI, le compte secondaire d'assistance technique du FMI pour l'Iraq, ainsi que le Fonds pour l'environnement mondial de la Banque mondiale, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, l'Initiative pour le renforcement des capacités en Afrique, le Fonds fiduciaire pour services de consultants, le Fonds fiduciaire pour l'Éducation en Afrique, l'Institut de la Banque mondiale, le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, etc.

ou situer les institutions de Bretton Woods à l'intérieur de la stratégie canadienne d'aide au développement international.

- Une analyse des incidences de la participation aux institutions de Bretton Woods sur le secteur privé canadien. Le rapport de 2004 mentionne seulement que cette participation a permis à des entreprises et des citoyens canadiens de profiter de projets d'approvisionnement d'une valeur totale de 71 millions \$US. Une analyse plus détaillée des bénéfices pour le secteur privé canadien et de la façon dont celui-ci soutient les objectifs économiques stratégiques du Canada s'impose.
- Une information financière comparative, où les variations d'une année à l'autre sont expliquées, offrant ainsi une idée des priorités, de la continuité et des tendances des programmes. L'approvisionnement canadien a chuté de 50 % par rapport à 2003, les investissements de la Banque mondiale en développement durable respectueux de l'environnement ont été stagnants, et les investissements en santé, en éducation, dans d'autres secteurs des services sociaux et dans le secteur de l'eau ont chuté de 11 % comparativement à 2003. Aucune de ces comparaisons n'apparaît dans le rapport de 2004, pas plus que les tendances n'y sont identifiées ou expliquées.

Avril 2005