

PLANET FINANCE

www.planetfinance.org

The Microfinance Platform

**PlaNet Bank
Une nouvelle approche du défi
de la pauvreté dans le monde**

*Jacques Attali,
Aspen Institute, novembre 1997*

Le problème de la pauvreté dans le monde sera le défi majeur du 21^{ème} siècle. Alors même que la croissance mondiale atteint des niveaux sans précédent dans l'histoire de l'humanité, les prévisions les plus réalistes prévoient, pour les 20 prochaines années, un doublement simultané de la production mondiale (de 35 à 70 milliards USD) et du nombre de personnes devant vivre avec moins d'un dollar par jour (de 1 à 2 milliards de personnes). De plus, selon ces mêmes prévisions, les plus pauvres resteront les principales victimes de nombreux aspects non financiers de cette misère : pas d'accès à l'éducation, problèmes de santé, mauvaises conditions de logement, chômage, pénurie d'eau potable, etc. Ils resteront aussi les premières victimes du SIDA, de la pollution, du travail forcé et des abus sexuels. Pourtant, l'aide internationale, si on additionne l'aide bilatérale et multilatérale représente moins du quart de 1% du PIB mondial.

Comment expliquer cela? Tout d'abord, par la nature même de notre système économique. Même si ce système est celui qui a le mieux servi le développement global, il n'a pas été significativement meilleur que les autres pour réduire la pauvreté. La pauvreté dans le monde, bien qu'elle lui préexiste, se nourrit des mécanismes du marché et de l'idéologie de la mondialisation, et s'articule autour des valeurs de liberté, de réussite individuelle et d'égoïsme. La compassion et la solidarité ne sont pas des composantes de l'économie de marché. En outre, dans l'économie de marché, le pouvoir est de plus en plus exercé par les générations plus âgées et plus fortunées, qui adoptent des comportements peu altruistes et n'entendent satisfaire que leurs besoins immédiats. Par conséquent, bien que le marché favorise la croissance et l'efficacité économique, il accentue également les inégalités et entretient l'exclusion.

Personne ne peut dire si l'action des gouvernements, notamment la redistribution des richesses nationales, résoudra complètement et efficacement ces problèmes. Les nations les plus riches devront se concentrer davantage sur les problèmes de leurs propres minorités et réduiront donc leur budget destiné à l'aide aux pays pauvres. Le commerce, qui est la meilleure chose que le Nord puisse apporter au Sud, est principalement utilisé comme instrument d'accentuation de la domination et non comme instrument de libre concurrence. Les pays les plus pauvres, y compris ceux qui sont entrés dans la dynamique de la croissance mondiale, ne pourront pas résoudre seuls les problèmes de leurs minorités exclues, même s'ils parviennent à mettre en place un cadre institutionnel moderne, transparent, juste et démocratique. Partout, l'idéologie de marché va inciter la minorité riche à refuser toute solidarité envers la majorité pauvre : nous entrons dans le règne de minorités égoïstes.

Personne ne peut non plus prévoir, espérer ou craindre, que la misère provoque une menace suffisamment crédible de révolte pour inquiéter l'élite mondiale et la faire changer de priorités. La misère ne provoque chez les pauvres que résignation collective, ambition personnelle, scepticisme politique et cynisme individuel.

Les organisations internationales (la Banque Mondiale, la CNUCED, les banques régionales de développement, le PNUD, l'OMS, etc.) ont fait d'importants efforts pour aborder les formes multiples et complexes de la pauvreté. Cependant, aucune d'elles n'a jamais eu les moyens de les concrétiser parce qu'elles sont trop centralisées et trop bureaucratiques, elles ne veulent pas prendre de risques, et parce que leur nature même les empêche souvent de mener des actions pour soit réduire les effets de la pauvreté soit en éliminer les causes. Leurs moyens sont dérisoires par rapport à l'ampleur du défi et il n'y a rien de pire qu'une bonne réforme réduite à néant à cause d'une application à doses homéopathiques. Enfin, leurs actions, qui sont principalement vouées au rétablissement des grands équilibres macro-économiques, accentuent souvent, au moins de façon temporaire, les inégalités et les exclusions.

Les ONG jouent un rôle de plus en plus important mais elles ne peuvent être considérées comme des solutions en elles-mêmes. Les wakfs dans le monde islamique, les trusts dans le monde occidental, jouent aussi un rôle utile dans la secteur caritatif privé.

Résoudre le problème de la pauvreté signifie permettre à *chaque individu d'avoir un niveau de vie supérieur au seuil de dignité défini au niveau international*. A moins d'un changement radical dans le monde économique et le système politique, cela n'entre pas dans les activités d'un marché mondial concurrentiel, même dans le cas d'une forte croissance économique mondiale. Le nombre d'êtres humains en situation de pauvreté va s'accroître (en valeur absolue si ce n'est en valeur relative) dans les 50 années à venir. Je ne vais pas ici me concentrer sur les besoins en termes de réformes nationales dans les pays pauvres, de commerce international et d'aides gouvernementales, mais principalement sur la nécessité d'une réforme des institutions internationales et de la création d'une institution complètement nouvelle : PlaNet Bank.

1. DES RESULTATS FAIBLES QUI INDIQUENT UN MODELE D'ACTION INCORRECT

Est-il nécessaire de créer de nouvelles institutions internationales ou peut-on vivre avec celles déjà existantes?

1.1. Atténuer les effets de la pauvreté

Les institutions financières internationales n'ont pas été créées pour combattre la pauvreté (bien que cet objectif apparaisse parfois dans leur charte), mais plutôt pour soutenir le développement de l'économie de marché, la stabilisation au niveau macroéconomique et le financement de projets viables portés par des états, des individus ou des entreprises. Elles gèrent les prêts à rembourser et les opérations financières qui nécessitent des garanties. Par conséquent, elles sont essentiellement à même de financer les entités qui ont déjà atteint un niveau de développement suffisant et une certaine

organisation pour fournir les garanties qui sont exigées par un investisseur privé présent sur le marché. Que ce soit le FMI (dont la compétence se limite clairement à soutenir les réformes macro-économiques et à financer les déficits de la balance des paiements) ou les banques de développement (qui doivent prendre part au développement du secteur productif et des infrastructures publiques) ou même le PNUD, les institutions multilatérales ne peuvent pas prêter aux plus pauvres, qui ne sont pas à même de fournir ces garanties. Elles ne sont pas capables de leur assurer une aide caritative suffisante autre que, à quelques exceptions près, des bourses, des systèmes de protection sociale, d'éducation ou de santé ou de lutte contre la pollution.

Elles ne sont pas en mesure d'organiser la redistribution des richesses, puisqu'elles ne contrôlent aucun système fiscal, et lorsqu'elles jouent un rôle de conseil sur la fiscalité auprès des gouvernements, c'est généralement pour leur recommander de réduire leurs dépenses de transfert, ce qui a tendance à aggraver la situation des plus démunis.

1.2. Agir sur les causes

Depuis leur création, les institutions financières internationales ont expliqué que l'élimination de la pauvreté dépend presque exclusivement du soutien aux économies de marché et de la création de biens publics à disposition de tous. C'est en grande partie vrai :

L'augmentation des taux de croissance, au moyen d'investissements publics et privés et d'une politique macro-économique convenable, aurait pour effet d'accroître les revenus et le bien-être des plus démunis. Le financement des infrastructures collectives (l'éducation, la santé, les transports, etc.) aiderait à réduire les inégalités entre les classes sociales et à constituer des classes moyennes, nécessaires au développement de l'économie de marché.

Mais cela ne réduirait pas la pauvreté:

- La promotion de l'économie de marché risque d'accélérer l'urbanisation et la réduction des dépenses publiques excessives, ce qui augmenterait les inégalités, en valeur relative comme en valeur absolue.
- La stabilisation des indicateurs macro-économiques risque de remettre en question la mobilisation politique autour d'objectifs prioritaires de justice sociale et de protection des plus faibles.
- Le financement des infrastructures par le biais de la privatisation pourrait empêcher les plus pauvres ainsi que les plus faibles d'en bénéficier. De plus, ces services publics, s'ils sont trop chers, ne favorisent pas la promotion de la mobilité sociale et de l'égalité.

- Le financement des infrastructures collectives par le biais de la fiscalité peut retomber sur les plus démunis dans de nombreux pays. En effet, ils n'ont pas les moyens de défendre leurs intérêts au sein des régimes et des procédures budgétaires, qui eux, correspondent rarement à la demande pour l'égalité et la transparence.
- Le développement des infrastructures collectives peut accentuer les inégalités en créant un système d'éducation ou de santé inadapté et en détournant le peu de ressources disponibles pour des utilisations plus rentables.
- Participer à la création d'un bon climat d'investissement ne favorise pas forcément la démocratie.

On peut ainsi comprendre pourquoi les institutions internationales sont souvent considérées comme les boucs émissaires de ceux qui critiquent les échecs des politiques de lutte contre la pauvreté.

1.3. Les institutions internationales ont découvert de nouvelles manières d'agir

Ces quinze dernières années, les organes de direction de plusieurs institutions financières internationales ont tenté, souvent sans avoir obtenu l'accord préalable des gouvernements qui les ont mandatées, de remédier à ces graves défaillances. Cependant, il ne suffit pas de créer dans une banque de développement un service spécialisé dans la pauvreté ou de décréter une « décennie de lutte contre la pauvreté » pour résoudre définitivement ce problème. Dans la plupart des cas, les institutions financières internationales ont uniquement développé des programmes de type homéopathique leur permettant de fournir les services suivants :

- Assistance technique (en utilisant leurs propres ressources ou, le plus souvent, grâce au cofinancement des pays développés), afin de venir en aide aux plus pauvres, en particulier en formant les femmes, en améliorant les systèmes de santé et d'éducation et en luttant contre la pollution.
- Assistance humanitaire par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales. Cela concerne en particulier l'action médicale (Médecins du Monde), l'aide d'urgence en cas de famine (Care), et parfois, en dehors des règles budgétaires fixées, les organisations qui s'orientent davantage vers une action structurelle et le financement de microcrédits pour les communautés les plus démunies (Grameen). Le financement d'infrastructures par l'intermédiaire de prêts avantageux est la mission de l'IDA (Association Internationale de Développement). L'IDA est l'un des acteurs clés de la lutte contre la pauvreté. L'avenir des institutions financières internationales est menacé par la tendance actuelle sur les forums internationaux à considérer que le rôle de ces institutions est uniquement de compenser le mauvais fonctionnement du marché, c'est-à-dire donner aux acteurs du marché les informations qui leur manquent. Cela va entraîner la quasi-privatisation des institutions financières

internationales, qui deviendront des banques d'affaires et feront concurrence, avec les deniers publics, aux banques privées. Elles finiront par être entièrement privatisées et par ne plus compenser le mauvais fonctionnement réel du marché, qui n'est pas causé par le manque d'information mais par le manque de connexité.

2. POUR CHANGER DE LIGNE D'ACTION, IL FAUT CHANGER LA THEORIE ET LES INSTITUTIONS

A une époque où les Nations Unies sont au bord de la banqueroute et où les gouvernements des pays les plus riches ne versent pas leurs contributions aux organisations internationales, à moins qu'on ne leur prouve que les retombées de leurs secteurs privés seront au minimum équivalentes à leurs contributions, ce n'est guère le moment de créer de nouvelles institutions ou de proposer une réforme radicale de la lutte contre la pauvreté.

Cela ne nous empêche pas de songer à l'avenir et de suggérer une nouvelle orientation de l'action internationale pour le prochain siècle.

Dans les paragraphes qui suivent, il ne faut voir ni naïveté ni idéalisme : il s'agit de ce qui est selon moi nécessaire, même si je sais que rien de tout cela n'est possible aujourd'hui.

2.1. Une autre théorie de la pauvreté

Il est impossible de réduire la pauvreté économique, tant que la communauté internationale ne donnera pas la priorité aux actions suivantes :

- a) faire en sorte que chaque personne soit capable de créer de la richesse, en lui fournissant les ressources financières et intellectuelles nécessaires pour travailler et obtenir un revenu décent.
- b) réunir les conditions de la création, pour toutes les personnes qui ne peuvent pas travailler, d'un revenu minimum international clairement défini, ne dépendant pas comme c'est le cas aujourd'hui des résultats du marché. Ce revenu serait différent dans chaque région et harmonisé sur le revenu moyen. Ce serait la contrepartie d'un contrat, que la personne recevrait si elle entreprenait de fournir des services dans la limite de ses capacités.
- c) mettre en place une démocratie responsable et prendre la responsabilité d'une action internationale complexe (sur le statut des femmes, la vie associative, l'établissement de quotas, les mesures de discrimination positive, etc).

d) établir un ordre du jour clair pour agir dans un cadre temporel défini.

2.2. Organisations internationales d'un nouveau genre

Beaucoup d'institutions actuelles s'attachent à réduire la pauvreté, et la plupart d'entre elles sont construites sur la base d'une approche descendante. Certaines ONG sont construites sur une approche ascendante.

Chacune a des avantages et des inconvénients.

Nous devrions nous concentrer sur le travail en réseau, les ressources existantes, les compétences etc.

Au niveau supérieur cela demande de fournir une autorité politique, d'où des ressources à l'initiative.

Au niveau inférieur cela demande de renforcer les mécanismes nécessaires au travail en réseau, par ex : des agences de notation capables d'évaluer le niveau de solvabilité de la pauvreté en termes acceptables pour les investisseurs avec un point de vue humanitaire.

a) A mon avis, une seule institution internationale remplit ces critères, car elle a simultanément le mandat et les ressources d'une politique de commerce, et une politique de distribution des richesses du Nord au Sud, et le pouvoir de décréter des normes pour protéger les intérêts des plus faibles : l'Union Européenne. En fait, elle a ses propres mandats et son propre budget, et des ressources considérables qui peuvent aider à réduire les effets de la pauvreté et à attaquer ses causes, à la fois au nom des pauvres dans les Etats membres (FEDER) et à celui des états associés (la Convention de Lomé). A mon avis, cela constitue un modèle pour les organisations internationales de demain.

b) Avant de considérer la création de nouvelles institutions, il doit y avoir une proposition d'introduire au sein des institutions existantes les moyens d'orienter les instruments dont elles disposent envers la lutte contre la pauvreté. Fondamentalement, tout financement offert par ces institutions doit être assorti de deux conditions pour les pays bénéficiaires et de deux conditions pour le partenaire étranger:

Pour les pays bénéficiaires:

- une condition démocratique permettant de vérifier que le projet soutient le développement de tous les participants à la démocratie.
- une condition sociale permettant de vérifier que le projet sert le plus défavorisé, même en réservant des quotas d'accès pour le plus pauvre si nécessaire.

Pour le partenaire étranger :

- une condition commerciale permettant d'ouvrir ses propres marchés aux produits du pays bénéficiaire.
- une condition d'innovation en organisant le transfert d'une importante partie des connaissances..

La difficulté intrinsèque majeure de toute institution simple est le besoin d'une comptabilité qui inévitablement la transforme en une structure bureaucratique.

Une conditionnalité trop complexe conduit à une inefficacité dans le laps de temps désiré. Il vaut mieux avoir peu d'objectifs, mais très clairs, et une légère superstructure de conditionnalité.

c) Si les institutions financières internationales existantes n'obtiennent pas un tel mandat de leurs états membres, l'avenir de la lutte contre la pauvreté se fera avec les organisations régionales et peut-être dans de nouvelles organisations, ce que nous pouvons envisager dans le contexte des deux points de vue suivants:

Commerce

La promotion du commerce entre voisins est la condition clé pour le développement. Il y a une théorie des dominos sur le développement selon laquelle les pays se développeront par la présence d'un voisin fort. Ensuite des institutions telles que l'ALENA sont l'avant-garde de la véritable assistance. Elles conduiront à un meilleur équilibre entre les pays. Mais la priorité sera une alliance des pays pauvres avant qu'ils puissent s'allier avec le Nord. Par exemple en Afrique, un marché commun du Maghreb est nécessaire avant une alliance avec l'Union Européenne.

Re-distribution

La lutte contre la pauvreté requiert la création à une échelle mondiale ou à une échelle régionale de ce qui existe déjà à l'échelle nationale : les mécanismes de transfert des ressources. Le développement du marché mondial devrait s'accompagner du développement des instruments mondiaux ou régionaux pour la correction des mauvais comportements du marché, en commençant par un mécanisme pour la redistribution aux plus pauvres, sans tenir compte de la nationalité.

Le financement d'une telle redistribution a déjà fait l'objet de plusieurs publications. Par exemple, le Professeur Tobin a indiqué qu'une telle redistribution planétaire pourrait être financée par une taxe sur la spéculation financière. Une taxe d'un millième des transactions financières rapporterait 600 milliards de dollars, alors que le budget actuel mondial pour l'aide au développement est seulement de 60 milliards de dollars. Une telle somme permettrait de garantir un salaire minimum mondial à ceux qui ne peuvent pas travailler ou de doubler les revenus du milliard de personnes qui vivent et travaillent avec moins d'un dollar par jour.

Naturellement, une telle taxe est utopique et inapplicable pour l'instant. Ce serait impossible à gérer, car cela demanderait une bureaucratie gigantesque pour son acquisition et sa re-distribution. Cela serait basé sur l'hypothèse que tous les paradis fiscaux seraient interdits, et que l'on pourrait acquérir une administration mondiale capable de distribuer de telles sommes sans perte. Ce n'est pas la peine de s'attarder sur le caractère illusoire d'une telle organisation à l'heure actuelle, mais peut-être pas plus que le salaire minimum, quand celui-ci a été discuté pour la première fois en Angleterre il y a deux siècles, et qui a été récemment mis en application dans plusieurs pays européens.

Production

Tout être humain doit avoir les moyens de créer des richesses en proportion de ses capacités et talents. Les institutions financières d'un nouveau genre devront donner à chaque personne les moyens d'être créatif. Pour cela, il existe un grand besoin pour le microcrédit d'essayer de rapprocher la démocratie et le marché. Grâce à Grameen, le microcrédit existe déjà dans 57 pays. Les institutions financières internationales pourraient aider avec la création de branches de la Grameen, à attribuer et garantir le financement de leurs prêts pour le logement, pour le travail individuel, pour les réseaux de communication, pour les artisans, pour le capital, etc. De cette manière, le microcrédit pourrait toucher 300 millions de personnes en 2005.

C'est pourquoi les institutions régionales sont certainement l'embryon le plus intéressant pour le développement futur.

Nous devrions penser à des moyens de passer du système existant à celui schématisé ici. Cela devrait être fait à travers des actions politiques. Il devrait être également possible de discuter d'une institution spécifique.

2.3. Une institution d'un nouveau genre : PlaNet Bank

Le but est de créer et d'assister le développement et la croissance des structures opérationnelles locales (pas en termes régional) qui se professionnalisent, gagnent en crédibilité et se font connaître. PlaNet Bank se créera par elle-même, sans doute sans nom, ni adresse ou identité, mais ce sera un phénomène social.

Laissons de côté les erreurs commises qui sont des circonstances exceptionnelles. Les activités menées par les institutions officielles existantes (BM, etc) correspondent aux besoins réels, et il ne faudrait pas les faire jouer les unes contre les autres. En effet, une confrontation des visions mettrait les nouvelles initiatives en compétition pour les mêmes ressources sur le principe infondé que les nouveaux ferait mieux (et pourquoi ?).

Nous avons besoin d'augmenter le montant des ressources pour y arriver. Cela pourrait s'avérer être des sommes relativement modestes en valeur absolue.

Les institutions financières internationales existantes ne peuvent pas tout prendre en charge. Elles auront simultanément besoin des compétences pour gérer d'importants flux financiers afin d'assurer un revenu minimum, de compétences pour gérer les microcrédits afin d'aider chaque individu, et d'instruments pour favoriser l'intégration régionale. On insistera sur une seule dimension : l'utilisation des nouvelles technologies pour créer de nouveaux instruments.

On peut envisager que les futures technologies de l'information réduiront de manière significative les coûts opérationnels des institutions financières internationales et des agences de développement. Cela permettra de créer de nouvelles structures pour lutter contre la pauvreté et de financer des activités à faibles coûts.

Ce n'est pas complètement une utopie. A l'heure actuelle, tous les habitants de la planète auront accès, d'une manière ou d'une autre, à la messagerie électronique. Cela sera également un moyen rapide pour leur donner accès à la communication, l'éducation et la santé. Ce sera également utile aux institutions financières. De nombreuses banques commerciales utilisent déjà Internet. Il existe de nombreux projets de banques privées totalement virtuelles. Les ONG utilisent aussi Internet. Enfin, les institutions multilatérales ont leurs propres sites web pour présenter leurs activités.

Une nouvelle institution financière complètement virtuelle et que j'appellerai PlaNet Bank sera basée sur les principes suivants :

- **PlaNet Bank** octroiera des prêts aux individus et aux actionnaires d'entreprises par crédits électroniques dans les points de vente du réseau. Cela constituera une garantie pour les prêts octroyés aux ONG de renom et assurera la sécurité et la liquidité des actions représentant les actifs. PlaNet Bank octroiera également des prêts pour l'assistance technique et pour mettre en place des

réformes institutionnelles. Plus tard, si une telle orientation est adoptée, une telle institution pourra assurer à chaque personne d'une région un revenu minimum mondial.

Il est très important de lier ces activités avec les 10/15 plus importantes priorités de l'environnement. Une telle action rendra ces institutions plus attractives et pourra créer des emplois à temps partiel pour une grande partie des plus pauvres.

Pour commencer, **PlaNNet Bank** sera financée par des mécènes et non par des états.

PlaNNet Bank n'aura pas de siège, ou au moins un siège virtuel, et disposera de très peu de personnel à temps plein. Elle travaillera avec des experts bénévoles, de jeunes retraités, des états et des organisations internationales qui étudieront les projets d'aide au développement pour les individus élaborés par les ONG et les institutions du genre Grameen, et les populations cibles du revenu minimum mondial. Son budget opérationnel sera bien supérieur à celui des organisations internationales actuelles.

PlaNNet Bank contrôlera ses activités, non plus en faisant régulièrement appel aux experts locaux présent sur le site, mais de manière continue afin d'être connectées aux comptes des clients, qui, en retour devront garantir la transparence de leurs activités.

Plusieurs **PlaNNet Banks** pourront bien sûr être créées simultanément par différents groupes de mécènes. La première centrera ses activités sur les deux questions les plus urgentes : l'Afrique et les enfants.

PlaNNet Bank pourra d'abord être constituée d'individus de bonne volonté qui rassembleront leurs compétences et leurs ressources financières. Elle pourra également être créée par une institution internationale existante comme nouvelle filiale.

Un tel projet ne pourra pas résoudre le problème de la pauvreté, mais il sera le reflet de la volonté politique qui prendra d'autres dimensions au niveau de l'action internationale et accélérera l'intégration internationale.

Bien sûr, il s'agit d'une utopie. Mais n'est-ce pas ce qui a toujours animé l'introduction d'importantes réformes ? Le 19^{ème} siècle avait l'utopie de la liberté avec Tocqueville et l'avènement du nationalisme. Le 20^{ème} siècle avait l'utopie de l'égalité avec Marx et le socialisme. Ces deux utopies ont connu des moments difficiles et ont eu leur succès. L'Histoire a montré que la Liberté et l'Égalité sont incompatibles. Le 21^{ème} siècle pourrait avoir comme utopie une valeur qui pourrait réconcilier la Liberté et la l'Égalité : la Fraternité.