

Le CMFI approuve les efforts de prévention des crises

Lors de sa réunion à Washington le 29 avril, le Comité monétaire et financier international (CMFI) a donné son ferme soutien aux propositions du Directeur général du FMI, Horst Köhler, visant à renforcer les mécanismes de prévention des crises. Le Comité a souligné dans son communiqué diffusé à l'issue de la réunion que «la prévention ferme et efficace des crises est une priorité absolue».

Encouragé par cet accueil favorable, M. Köhler a déclaré que l'approbation par le Comité des récentes mesures visant à recentrer les activités du FMI «va accélérer la mise en place d'un FMI plus efficace, en particulier dans la prévention des crises et la stabilisation du secteur financier».

Le CMFI s'est en particulier félicité de la décision du Directeur général de créer le Département des marchés de capitaux internationaux «dans le cadre de l'effort engagé par le FMI pour approfondir sa connaissance et affiner son analyse des marchés financiers internationaux, améliorer ses dispositifs d'alerte avancée et renforcer la prévention des crises». Le Comité a appelé le FMI à intensifier ses travaux sur les indicateurs avancés des risques de crise dans les pays et sur les marchés financiers internationaux. Il a également noté les progrès du FMI dans la mise en œuvre de ses initiatives antérieures pour la prévention des crises, notamment l'élaboration de codes et normes financières, l'établissement de normes de diffusion des données, les initiatives en matière de transparence et le renforcement de la surveillance du secteur financier.

Le FMI en mutation

Le CMFI a reçu un rapport du Directeur général sur les changements en cours, et il a indiqué dans son communiqué que le recentrage du FMI est opportun pour :

- promouvoir la stabilité économique et financière, condition



Gordon Brown (à droite), Président du CMFI, et Horst Köhler, Directeur général du FMI, à la conférence de presse tenue à l'issue de la réunion.

préalable d'une croissance économique soutenue;

- promouvoir la stabilité et l'intégrité du système monétaire et financier international en tant que bien public pour le monde entier;
- aider les pays membres à se doter d'un secteur financier solide afin de réduire leur vulnérabilité, de mobiliser les concours nécessaires pour financer des investissements productifs et de tirer parti des possibilités offertes par les marchés financiers mondiaux.

L'économie mondiale

À propos des perspectives de l'économie mondiale, le CMFI a noté dans son communiqué que, bien que les perspectives à court terme de la croissance économique mondiale se soient nettement assombries, il est aussi probable que le ralentissement actuel soit de courte durée.

- Aux États-Unis, la décélération de l'activité a été marquée. Jugant que l'assouplissement de la politique monétaire opéré au cours des derniers mois est opportun et bienvenu, le Comité a précisé que cette politique doit continuer de viser à rétablir le potentiel de croissance tout en préservant la stabilité des prix.

- Le Comité a accueilli avec satisfaction l'adoption d'un nouveau cadre de politique monétaire au Japon, soulignant combien il est important que les autorités main-

tiennent une orientation résolument expansionniste jusqu'à ce que le risque de déflation ait entièrement disparu.

- La croissance dans la zone euro reste relativement soutenue, et le CMFI a souligné qu'il est important de continuer à approfondir et à accélérer les réformes structurelles pour renforcer le potentiel de croissance à plus long terme.

- Les autres pays ont subi le contrecoup du ralentissement de la croissance dans les pays avancés, ainsi que de la dégradation de la situation sur les marchés financiers internationaux. Le Comité a noté cependant que la croissance devrait être relativement soutenue en Chine et en Inde.

- Le CMFI s'est déclaré particulièrement inquiet de ce que les pays membres les plus pauvres risquent de pâtir du ralentissement de la croissance mondiale. Il faudra, que l'aide publique au développement soit adéquate, que l'initiative en faveur des PPTÉ progresse pour que l'endettement de ces pays revienne effectivement à un niveau tolérable, et que les marchés des pays avancés s'ouvrent aux exportations des pays en développement.

Soulignant l'importance de l'ouverture des marchés pour renforcer l'économie mondiale, le CMFI a engagé tous les pays — développés et en développement — à trouver un terrain d'entente pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales en 2001. De l'avis unanime du CMFI, «le protectionnisme n'est pas la bonne réponse au ralentissement économique mondiale et aux difficultés qui en découlent pour certains secteurs d'activité».

Le texte du communiqué du CMFI et de tous les autres communiqués, conférences de presse et déclarations diffusés durant les réunions de printemps est affiché sur le site Internet du FMI, www.imf.org.

Le rôle du FMI dans la lutte contre la pauvreté

Stanley Fischer

Le Département des études du FMI a organisé en avril 2001 un atelier de deux jours sur le thème des politiques macroéconomiques et de la lutte contre la pauvreté, qui a réuni des experts du monde universitaire et des organisations internationales. L'article qui suit est extrait de l'allocution prononcée par le Premier Directeur général adjoint du FMI à cette occasion.

Quand le FMI et la Banque mondiale furent créés en 1944 lors de la Conférence de Bretton Woods, les problèmes économiques des pays pauvres n'étaient pas au premier plan des préoccupations des fondateurs. Mais avec la désintégration des régimes coloniaux qui ont fait place à des États indépendants, le monde en développement s'est de plus en plus affirmé dans ces institutions. Et le nombre de pays membres en développement augmentant, leurs emprunts sont allés croissant. Ce faisant, des critiques familières ont commencé à se faire entendre — reprochant notamment au FMI d'imposer des remèdes à court terme inutiles pour résoudre les problèmes à long terme.

Depuis la fin des années 70, les pays à faible revenu et à marché émergent sont les principaux emprunteurs au FMI. Nous avons commencé à leur accorder des prêts à des conditions concessionnelles en 1986, dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel (FAS), plus tard élargie pour devenir la FAS renforcée, et nous le faisons aujourd'hui dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Nous sommes devenus de plus en plus actifs dans ce que certains appellent par dérision «le métier de la pauvreté». Certains observateurs se demandent s'il convient que nous continuions à nous occuper des pays les plus pauvres et de la réduction de la pauvreté en général. Je ne suis pas d'accord, pour plusieurs raisons incontestables.

Premièrement, le FMI doit mener ses activités dans les 183 pays qui en sont membres. La force et la cohésion de cette institution et de son Conseil d'administration viennent en grande partie du fait qu'elle est une institution universelle qui confère à tous ses membres des droits et des obligations. La plupart des pays auxquels le FMI prête sont des pays pauvres, où le problème de la lutte contre la pauvreté est au centre du débat politique. Aussi le FMI doit-il analyser les effets des politiques sur la pauvreté, dans son exercice de la surveillance de ces pays et pour leur accorder des financements.

Mais le FMI ne devrait-il pas chercher surtout à aider les pays à stabiliser leur situation macroéconomique et laisser à d'autres le soin de lutter contre la pauvreté? Après tout, la stabilisation n'est-elle pas bonne pour tout le monde? La stabilisation est bonne pour tous en dernier ressort, mais ses effets ne sont pas uniformes. Des réductions des dépenses budgétaires ou des changements de politique fiscale, par exemple, ont des effets différents selon les groupes. Nous devons savoir quels effets sont probables et nous assurer que les politiques que nous soutenons aident, dans toute la mesure possible, à réduire la pauvreté et à accroître le bien-être social.

De même, il a fallu bien des années d'argumentation quant à l'incidence de l'inflation sur la pauvreté pour que l'effet néfaste d'une forte inflation sur les pauvres soit généralement reconnu. Nous devons donc aussi savoir dans une certaine mesure quel est l'impact des politiques budgétaires et monétaires sur la pauvreté pour donner des conseils sur ces politiques.

Dans tout pays doté d'une bonne capacité d'analyse des politiques, on peut laisser au gouvernement le soin d'identifier et de tenir compte des effets des politiques sur la redistribution. Mais le FMI travaille aussi avec bien des

pays qui ne disposent pas d'une telle capacité, et nous avons besoin d'une base d'analyses et d'observations empiriques pour pouvoir donner les conseils et l'assistance technique appropriés.

La validité d'un deuxième point, étroitement lié au précédent, a été mise en évidence au moment de la crise asiatique : l'impact des politiques de stabilisation sur la pauvreté dépend des structures institutionnelles en place. Par exemple, si un programme de stabilisation doit avoir un effet préjudiciable à l'emploi, à la santé ou à l'accès des pauvres aux denrées alimentaires essentielles, les services du FMI doivent savoir conseiller le pays sur ce qu'il devra faire quand il appliquera le programme. Typiquement, si le pays a besoin d'aide pour se doter d'institutions, d'autres entités — comme la Banque mondiale ou les banques régionales de développement — fourniront ce type d'assistance. Mais le FMI ne peut pas ignorer ce qui est nécessaire ou éviter d'assumer sa part de responsabilité pour veiller à ce que le nécessaire soit fait.

Troisièmement, nous savons qu'une réduction durable de la pauvreté passe par une croissance durable. Mais les liens entre croissance et pauvreté sont complexes. On ne peut donc se contenter de dire que «la croissance est bonne pour les pauvres», même si cela est vrai. Nous devons savoir quelles macropolitiques favorables à la croissance sont les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté, et nous devons les promouvoir.

Tel est l'argument intellectuel qui sous-tend le rôle central que nous devons jouer dans la lutte contre la pauvreté. Mais pour ceux qui ne sont pas convaincus, j'ajouterai un argument politique et pragmatique. Premièrement, les politiques ne seront pas viables — dans aucun pays, riche ou pauvre — si elles ne sont pas perçues comme étant généralement équitables. Donc, si nous voulons que

les politiques de stabilisation que nous appuyons soient viables, nous devons tenir compte de leur impact sur la redistribution. Deuxièmement, le FMI n'aura pas le soutien de l'opinion dans les pays qui financent nos prêts si nous paraissons appuyer des politiques défavorables aux pauvres.

Il y a bien sûr une autre raison de se concentrer sur la question de la pauvreté dans les politiques macroéconomiques : c'est ce qu'il est juste de faire. Mais, comme certains sont plus réceptifs aux arguments ancrés dans la *realpolitik* qu'aux considérations morales, cela vaut la peine de démontrer que les deux approches se rejoignent.

Si nous admettons que le FMI doit tenir compte des effets de ses conseils de politique économique sur la pauvreté, dans quelle mesure devrait-il aussi participer aux

études sur la pauvreté? Signalons tout d'abord trois points essentiels. Premièrement, la majeure partie des travaux sur la pauvreté sera effectuée ailleurs qu'au FMI, par exemple à la Banque mondiale et dans les universités. Deuxièmement, l'essentiel des études effectuées au FMI portera sur des sujets autres que la pauvreté et devrait rester centré sur les bonnes vieilles questions macroéconomiques. Et, troisièmement, le FMI est en train de focaliser sa conditionnalité sur ses principaux domaines de compétence, qui n'incluent pas la réduction de la pauvreté. Notre programme d'études devrait refléter ce fait.

Quoi qu'il en soit, si nous nous préoccupons de la pauvreté — et j'ai fait valoir que nous devons nous en préoccuper —, nous devons effectuer nos propres études sur les liens entre le contexte des

politiques nationales, notre propre politique et la pauvreté. Que nous en soyons conscients ou non, le fonctionnement de toute institution s'inscrit dans un cadre intellectuel. Mais ce cadre n'est jamais achevé; il ne faut cesser de le mettre à jour. Si, dans notre cadre macroéconomique, nous ne reconnaissons pas les rapports avec la pauvreté, ce cadre sera de moins en moins pertinent pour beaucoup de nos pays membres.

Bien sûr, une grande partie de ces travaux sera effectuée par des experts de l'extérieur, dont le champ de vision n'est pas limité par nos œillères institutionnelles. Mais, en même temps, nous devons avoir la capacité d'assimiler dans nos travaux le fruit de leur réflexion. C'est pourquoi nous devons avoir au FMI une capacité de recherche sur les questions liées à la pauvreté.

Le FMI simplifie et focalise la conditionnalité

Timothy Lane

Les conditions qui s'appliquent à l'utilisation des ressources financières du FMI, appelées collectivement «conditionnalité», sont l'un des aspects les plus importants des relations du FMI avec ses membres. En effet, les financements du FMI et les réformes qu'un pays membre entreprend sont deux aspects liés d'une réponse en collaboration aux déséquilibres des paiements extérieurs.

La logique de la conditionnalité est simple. Le FMI fournit ses financements par «tranches» successives, dont le décaissement est soumis à certaines conditions préétablies. L'intention est de préserver les ressources du FMI, en assurant qu'elles ne continueront à être décaissées que si les mesures clés du programme du pays sont appliquées, et de garantir au pays qu'il continuera de recevoir les financements tant qu'il respectera les conditions.

La conditionnalité a beaucoup évolué et doit donc être revue périodiquement par le FMI. Elle s'applique aux financements du

FMI dans une certaine mesure depuis le milieu des années 50, mais sa portée s'est élargie au fil des années, en particulier depuis le début des années 80. Ce processus peut créer des tensions liées au fait que le FMI doit surveiller les politiques essentielles à l'exécution d'un programme tout en reconnaissant que ce suivi ne doit pas interférer outre mesure avec le processus de décision national. Dans cet esprit, les orientations en matière de conditionnalité de 1979 soulignaient que les critères servant à juger des performances d'un programme devraient être limités au minimum requis pour permettre au FMI de savoir si les politiques nécessaires à la réalisation des objectifs de ce programme étaient bien appliquées. Ces orientations soulignaient aussi que le FMI devait tenir dûment compte des objectifs politiques et sociaux des pays, de leurs priorités économiques et leur situation socioéconomique.

L'examen le plus récent a été effectué par le Conseil d'adminis-

tration en mars 2001. Le Conseil est convenu que, si la conditionnalité demeure indispensable, il est nécessaire de la simplifier et de la focaliser afin de laisser le champ maximum aux pays pour choisir leurs politiques tout en veillant à la mise en œuvre des mesures essentielles. L'incitation à effectuer ce récent examen a été redoublée quand Horst Köhler a pris ses fonctions de directeur général du FMI en mai 2000. Après avoir très vite identifié la simplification et la focalisation de la conditionnalité comme une priorité, il a présenté cette approche dans son discours à l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale en septembre dernier, à laquelle a souscrit le Comité monétaire et financier international, qui se compose de ministres des finances (et autres responsables de rang égal) représentant les pays membres du FMI.

Dans sa discussion de mars 2001, le Conseil a identifié plusieurs questions importantes à examiner dans la période à venir :

- Où tirer le trait entre les mesures cruciales pour les objectifs du programme d'un pays, auxquelles la conditionnalité continuera de s'appliquer, et celles qui sont pertinentes mais non critiques, qui feraient l'objet de conditions plus légères?

- Comment améliorer la coordination avec d'autres organismes, comme la Banque mondiale, en ce qui concerne les mesures en dehors des domaines de responsabilité fondamentaux du FMI, notamment différents aspects des réformes structurelles et sociales?

- Que devrait faire le FMI quand son appui financier lui est demandé par un pays qui n'est pas fermement engagé à mener les politiques nécessaires pour parvenir à une position extérieure viable?

- Est-il possible d'appliquer une conditionnalité fondée sur les ré-

sultats, selon laquelle le FMI fournirait son concours seulement après que le pays a obtenu certains résultats (au lieu de le faire en fonction des progrès dans le sens de ces résultats)?

- Le FMI pourrait-il jouer davantage un rôle de soutien en aidant les pays à s'approprier de bonnes politiques?

Le Conseil d'administration a en outre approuvé des efforts visant à définir plus clairement les limites de la conditionnalité. Par exemple, les lettres d'intention, dans lesquelles les gouvernements définissent leur programme d'action dans le contexte de leur utilisation des ressources du FMI, ont souvent une plus large portée que la conditionnalité.

Reconnaissant que les commentaires du public sur la question de la conditionnalité seraient particu-

lièrement utiles pour guider les travaux du FMI, le Conseil a décidé de diffuser les études des services du FMI qui ont servi de base à ses débats et d'inviter le public à faire part de ses commentaires. Ces études présentent un tour d'horizon des questions et examinent l'expansion de la conditionnalité ces dernières années et les moyens de la rationaliser. Elles sont affichées sur le site Internet du FMI (www.imf.org). Des exemplaires peuvent être obtenus gratuitement à l'adresse suivante : Public Affairs Division, International Monetary Fund, Washington, DC 20431 (U.S.A.)

Timothy Lane est le chef de la Division de l'examen des politiques du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.

Le FMI publie le second volume d'études des politiques

Paul Robert Masson

Le FMI a publié le second volume de sa publication annuelle, *International Economic Policy Review (IEPR)*, recueil d'études non techniques destinées au grand public, qui expliquent les fondements analytiques des programmes appuyés par le FMI dans les pays membres et présentent la gamme des choix de politiques qui s'offrent aux ministères et banques centrales. Les auteurs de ces études sont des fonctionnaires du FMI et des consultants.

Dans la première partie, «Economic Growth, Inflation, and Poverty», la première étude explique les taux de croissance insatisfaisants de l'Afrique subsaharienne, cause du faible niveau de vie et de la pauvreté générale, par les distorsions économiques et carences institutionnelles qui ont effrayé les investisseurs potentiels et entravé l'augmentation de la productivité globale des facteurs. La deuxième étude examine les causes de la pauvreté rurale, y compris l'instabilité macroéconomique, les distorsions dues aux politiques

et les problèmes structurels, et propose un cadre stratégique de réduction de la pauvreté rurale.

Les stratégies de gestion de la crise de la dette dans les pays à faible revenu sont le sujet de la troisième étude, qui retrace l'évolution des réponses qui ont été apportées des années 80 à nos jours, depuis les rééchelonnements et nouveaux prêts non concessionnels jusqu'à la récente initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). La quatrième étude de cette partie porte sur le rôle du FMI dans l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption dans les pays baltes et la Communauté des États indépendants. La dernière étude, consacrée aux effets réels d'une forte inflation, conclut que les épisodes de forte inflation sont associés à des effets de contraction marqués et conduisent à une diminution significative des salaires réels.

La deuxième partie, «Capital Account Liberalization and Financial Sector Vulnerability», porte sur un domaine de plus en plus impor-

tant pour le FMI. Sur le fond des récentes crises financières et de leur effet sur les performances macroéconomiques, la première étude examine différentes méthodes d'évaluation des vulnérabilités du secteur financier. La deuxième étude traite de l'économie de la politique commerciale dans les services financiers. Cette partie s'achève sur une étude de cas, à savoir la fuite des capitaux de Russie, d'où les auteurs tirent certaines conclusions quant à l'action future.

La troisième partie, «Exchange Rate Relations of Advanced Transition Economies», est centrée sur des questions concernant les pays d'Europe centrale et orientale qui sont ou seront bientôt candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Les trois études qui forment cette partie sont consacrées à la façon dont ces pays peuvent opérer une transition en douceur à l'union monétaire dans la zone euro.

Paul Robert Masson est conseiller principal au Département des études du FMI.
