



Michel Camdessus au FMI

Rétrospective

Sans doute faudra-t-il attendre quelque temps avant de mesurer pleinement l'action conduite par M. Camdessus pendant treize ans — fait sans précédent — à la tête du FMI. L'historiographe du FMI en dresse ici un premier bilan.

James M. Boughton

LE LONG MANDAT de Michel Camdessus, septième Directeur général et Président du Conseil d'administration du FMI, se confond avec l'histoire de cette institution au cours des treize dernières années. Rares sont en effet les questions sur lesquelles on pourrait lui reprocher de n'avoir été qu'un observateur passif ou d'avoir répondu aux événements plutôt qu'anticipé ceux-ci. Il est difficile, de fait, d'éviter que l'évocation de ces treize années ne s'apparente à une rétrospective de l'économie mondiale de 1987 à la fin du XX^e siècle.

Si ce sont les grands défis qui font les grands dirigeants, M. Camdessus aura eu la chance de vivre une époque «intéressante». Arrivé à la tête du FMI en janvier 1987, après une élection disputée au Conseil d'administration, il a été confronté d'emblée à quatre dossiers majeurs qui appelaient, selon lui, un rôle plus actif du FMI : les incertitudes de la coopération monétaire entre grands pays industriels, l'impasse de la crise de la dette internationale, le dossier apparemment inextricable des arriérés de paiements envers le FMI et la paupérisation de l'Afrique subsaharienne et d'autres régions du monde. Cette première période — la fin des années 80 — a donc été assez tumultueuse. La seconde, marquée par l'effondrement du communisme à travers le monde et la globalisation rapide des marchés financiers dans les années 90, allait proposer des tâches encore plus difficiles.

Surveillance du système

La surveillance est au cœur du mandat du FMI, qui consiste avant tout à suivre le système financier international et les politiques de change des États membres (presque tous les pays du monde, aujourd'hui). M. Camdessus s'est appliqué à renforcer ce rôle en transformant la surveillance en un processus beaucoup plus ouvert et transparent et en élaborant de nouvelles procédures internes pour permettre au FMI de suivre de plus près l'évolution de l'économie mondiale. Il a contribué aussi à resserrer les relations de travail entre le FMI, les pays européens et leurs institutions dans une période de mutations rapides. La Communauté européenne est devenue l'Union européenne et s'est dotée d'une monnaie (l'euro) et d'une banque centrale uniques : le FMI a approuvé et appuyé ce processus. De façon plus générale, M. Camdessus a donné au FMI des moyens accrus pour offrir une assistance technique et des conseils de politique économique aux gouvernements et aux banques centrales des États membres. La surveillance a pris davantage la forme d'une concertation entre le FMI et ces pays et a dépassé le cadre purement macroéconomique pour englober des questions structurelles allant de la qualité des données diffusées à la solidité des systèmes bancaires.

La nécessité de stabiliser les flux internationaux de capitaux après les crises financières asiatique et russe de 1997 et 1998 a encore approfondi le rôle du FMI dans la surveillance du système. La définition d'une nouvelle «architecture financière internationale» a permis à M. Camdessus de prendre l'initiative dans le débat sur la réforme du système.

Certaines mesures étaient déjà en place fin 1999 : la facilité de réserve supplémentaire, destinée à aider le FMI à répondre de manière plus énergique aux crises financières, l'option des lignes de crédit préventives offerte aux États membres pour rassurer les créanciers sur la solidité de leur politique économique et de leurs ressources, et les normes de diffusion des données statistiques nationales. D'autres initiatives, à l'étude ou en voie de réalisation, visent à stabiliser les relations entre les marchés émergents et leurs créanciers internationaux, à limiter l'afflux soudain de capitaux et la contagion des crises financières internationales, à consolider les systèmes financiers nationaux ou à promouvoir la bonne gouvernance et la transparence des politiques suivies. Le rôle du Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs a été réaffirmé par sa transformation en Comité monétaire et financier international. Toutefois, malgré des efforts inlassables, M. Camdessus n'a toujours pas réussi à mobiliser le consen-

sus nécessaire pour procéder à une nouvelle allocation de DTS afin de renforcer les réserves des pays qui n'ont pas encore accès aux marchés de capitaux et de faire du DTS «le principal instrument de réserve du système financier international» visé dans les Statuts du FMI.

Stratégie de la dette

Le prédécesseur de M. Camdessus, Jacques de Larosière, avait résolu de s'attaquer à la crise de la dette des pays latino-américains en 1982 en prévenant les défauts de paiement sur les prêts bancaires consentis aux pays les plus endettés afin d'empêcher un effondrement du système bancaire international et en incitant les pays endettés à renforcer leur politique économique. Les «prêts concertés», qui devaient dissuader les banques de se désengager totalement de ces pays en liant les concours du FMI à une participation accrue de celles-ci, étaient la pierre angulaire de cette stratégie adaptée à chaque pays. Lorsque M. Camdessus a pris les commandes du FMI en 1987, les banques se rebellaient contre cette politique, bon nombre d'économies endettées étaient toujours dans une situation très difficile, et le retour à une croissance raisonnable semblait loin. La stratégie qui avait si bien fonctionné au départ — empêchant une implosion du système — n'était plus viable.

M. Camdessus était favorable à une réduction du surendettement qui handicapait la plupart de ces pays, mais il voulait s'assurer que l'allègement de leur dette irait de pair avec l'adoption de bonnes politiques économiques. Il estimait aussi que le FMI devait procéder avec prudence et tenir compte de l'opinion des pays créanciers. Il a donc opté pour une approche pragmatique. Durant les deux premières années, le FMI a aidé la Bolivie à racheter sa dette avec une décote, octroyé un prêt au Costa Rica avant que ce pays ne se soit accordé avec ses créanciers privés et élargi le «menu» des opérations de règlement de la dette à d'autres options que les prêts concertés. Cette évolution tranquille a ouvert la voie au Plan Brady (alors Secrétaire américain au Trésor) de 1989 et permis d'aller de l'avant. Très vite, en effet, le FMI a approuvé des programmes de réduction de la dette en faveur du Costa Rica, des Philippines, du Mexique et du Venezuela, et participé à leur financement. D'autres opérations ont été négociées en application du Plan Brady, et la crise de la dette a été jugulée.

Réduction des arriérés et renforcement des politiques économiques

Comme la stratégie de la dette, la politique de règlement des arriérés envers le FMI était à la recherche d'un second souffle

	1987	1988	1989	1990	1991
AU FMI	<ul style="list-style-type: none"> M. Camdessus devient Directeur général Création de la FASR 	<ul style="list-style-type: none"> Approche concertée du problème des arriérés 	<ul style="list-style-type: none"> Lancement du Plan Brady 	<ul style="list-style-type: none"> Étude de l'économie soviétique 	<ul style="list-style-type: none"> Assistance technique à l'ex-URSS
DANS LE MONDE	<ul style="list-style-type: none"> Réunion du G-7 au Louvre Krach boursier 	<ul style="list-style-type: none"> Allègement de la dette aux conditions de Toronto 	<ul style="list-style-type: none"> Chute du mur de Berlin 	<ul style="list-style-type: none"> Crise du Golfe 	<ul style="list-style-type: none"> Dissolution de la Yougoslavie Dissolution de l'Union soviétique

en 1987. Jusqu'au début des années 80, les États membres avaient presque toujours remboursé le FMI à l'échéance. L'expansion rapide du crédit aux pays à faible revenu en proie à de profonds problèmes structurels et le durcissement progressif de l'environnement extérieur ont rendu plus difficile d'assurer le service de la dette. Résultat, plus d'une douzaine de pays ont accusé des arriérés persistants dans le remboursement de leurs obligations envers le FMI, qui s'est trouvé devant un véritable dilemme : aider ces pays à ajuster leur politique économique et à élaborer un plan de règlement des arriérés tout en évitant que les emprunteurs se sentent moins tenus d'honorer leurs obligations envers l'institution ou de respecter son statut de créancier privilégié. Certains des pays accusant des arriérés auraient pu les régler, mais n'étaient pas prêts à opérer le changement de cap économique et à consentir les sacrifices requis à court terme. D'autres étaient dans l'incapacité de payer ces arriérés en raison de conditions extérieures trop difficiles. M. Camdessus a exhorté le FMI à se montrer plus souple avec les pays qui étaient disposés à appliquer durablement de bonnes politiques et à coopérer avec lui pour renouer des relations normales avec leurs créanciers.

À partir de 1988, cette approche « concertée » a permis à plusieurs États membres de rembourser tout ou partie de leurs impayés envers le FMI. Certains pays créanciers ont insisté toutefois pour ajouter un « bâton » à cette « carotte », sous forme d'un troisième amendement aux Statuts du FMI permettant de suspendre les droits de vote des États membres en infraction. M. Camdessus n'était guère enthousiasmé par cette proposition, mais la ratification de celle-ci a été liée à son principal projet — le relèvement de 50 % des quotes-parts — et les deux mesures ont finalement pris effet en même temps, en 1992. Les cas d'arriérés ont diminué peu à peu dans les années 90, tandis que le FMI et les bailleurs de fonds s'efforçaient de redonner à ces pays des assises financières plus solides.

La question des arriérés de paiements envers le FMI était un volet d'un problème plus général de conception et de mise en œuvre des programmes d'ajustement. Pour renforcer les politiques économiques nationales, favoriser une croissance de haute qualité et empêcher la réapparition d'arriérés, M. Camdessus a souhaité que les conditions de prêts traditionnelles du FMI soient complétées par des recommandations d'ordre économique et une large gamme de conditions d'ordre structurel. Les dépenses militaires excessives et le manque de responsabilité dans l'utilisation de ces financements ou d'attention au sort des plus pauvres sont devenus des préoccupations légi-

times du FMI et de la communauté internationale lors de la négociation d'accords financiers. Mais il n'a jamais été facile d'aider les gouvernements à concevoir ces programmes adaptés aux besoins de leur pays, et nombre de critiques se sont demandé si le mandat du FMI allait si loin. M. Camdessus leur a répondu en soulignant l'importance d'une prise en main des réformes par les pays eux-mêmes, et on ne peut guère l'accuser d'avoir reculé devant la tâche à accomplir.

Lutte contre la pauvreté

M. Camdessus a toujours été convaincu que la pauvreté endémique menaçait la stabilité financière mondiale et constituait, de ce fait, une question primordiale pour le FMI. Bien que ce dernier ne soit ni une agence de développement, ni l'organisme chargé de conduire le combat contre la pauvreté dans le monde, il doit plus que jamais jouer un rôle accru dans la lutte contre ce fléau.

L'impact de l'instabilité financière sur les pauvres n'était pas ignoré par le FMI en 1987, mais la question ne recevait pas encore toute l'attention requise. Le cinquième Directeur général du FMI, Johannes Witteveen, avait engagé un processus de prêts à long terme aux pays en développement et créé un Fonds fiduciaire pour canaliser des prêts concessionnels vers les pays les plus pauvres. Son successeur, Jacques de Larosière, avait resserré les liens entre le FMI, la Banque mondiale et les Nations Unies dans la lutte contre la pauvreté et créé la facilité d'ajustement structurel (FAS) pour recycler les remboursements au Fonds fiduciaire vers les pays les plus démunis qui renforçaient leur politique économique. Il fallait, en 1987, que le FMI s'engage à aider les pays membres à concevoir des programmes qui évitent aux pauvres de supporter seuls le plus gros de l'ajustement et attirent de l'argent frais pour compléter les ressources désormais insuffisantes de la FAS.

Moins d'un an après l'arrivée de M. Camdessus à la tête du FMI, le Conseil d'administration avait triplé les ressources allouées aux prêts à faible intérêt et créé la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Faire de la FASR le principal mécanisme permanent de financement concessionnel afin de favoriser l'adoption de politiques efficaces et de canaliser les flux d'aide bilatérale a été une préoccupation constante de M. Camdessus durant ses trois mandats. Malgré les critiques qui estimaient que d'autres institutions étaient mieux à même de s'acquitter de cette tâche que le FMI, il a su persuader plus de 40 pays — les bailleurs de fonds traditionnels, mais aussi des pays en développement — d'apporter des prêts et des dons au compte de fiducie de la FASR. Il a persuadé aussi le

	1992	1993	1994	1995	1996
AU FMI	<ul style="list-style-type: none"> Élargissement du Conseil d'administration à 24 membres Accord de confirmation avec la Russie Augmentation de 50 % des quotes-parts Troisième amendement aux Statuts du FMI 	<ul style="list-style-type: none"> Création de la facilité pour la transformation systémique 	<ul style="list-style-type: none"> Nomination de trois Directeurs généraux adjoints Déclaration de Madrid 	<ul style="list-style-type: none"> Accord de confirmation avec le Mexique 	<ul style="list-style-type: none"> Approbation de l'Initiative PPTE et du financement permanent de la FASR
DANS LE MONDE	<ul style="list-style-type: none"> Création de la Communauté des États indépendants 		<ul style="list-style-type: none"> Crise mexicaine 		

Conseil d'administration de relever les limites d'accès des États membres aux concours du FMI pour que la FASR puisse contribuer davantage au financement des programmes d'ajustement des pays pauvres. Son insistance à faire de la FASR et de la conditionnalité une partie intégrante du processus d'allègement de la dette et la ténacité avec laquelle il a cherché à assurer le financement des opérations de désendettement des pays à faible revenu ont porté leurs fruits : en 1996, les bailleurs de fonds sont convenus de transformer la FASR en un mécanisme permanent et de lancer l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Enfin, lors de sa dernière année au FMI, M. Camdessus a mobilisé un consensus en faveur du remplacement de la FASR par la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et dégagé de nouveaux financements pour les PPTE grâce aux bénéfices tirés de la réévaluation d'une fraction des avoirs en or du FMI.

Chute du mur de Berlin

La chute du mur de Berlin et la démocratisation de l'Europe centrale et orientale ont conduit le FMI à resserrer ses relations de travail avec des États membres tels que la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie, et permis aux autres pays de la région d'adhérer à l'institution au début des années 90. En 1989, quelques semaines après la tenue d'élections démocratiques en Pologne, M. Camdessus a rencontré le nouveau gouvernement à Varsovie, réuni un groupe de créanciers officiels et veillé personnellement à la mise au point du premier accord de confirmation du FMI avec ce pays. Celui-ci a été suivi très vite d'accords de financement avec la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et la Roumanie. L'éclatement de la Yougoslavie (aux relations financières souvent difficiles avec le FMI tout au long des années 80) en 1991 et l'adhésion de la Mongolie (convertie aux lois du marché) ont impliqué encore davantage le FMI et M. Camdessus dans le processus de transition.

Peu après la désintégration de l'Union soviétique fin 1991, les quinze États successeurs ont adhéré au FMI. La division du monde en systèmes politiques et économiques distincts a perdu tout à coup sa signification. Tout à coup, aussi, le FMI a été transformé et a pris une dimension quasi universelle. Beaucoup de ses nouveaux membres avaient besoin d'une assistance technique et financière immédiate, et M. Camdessus a voulu que le FMI prenne très vite la direction des efforts déployés dans ce sens. À la demande des grands pays industriels, le FMI a créé un groupe réunissant la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque européenne pour la re-

construction et le développement (BERD). En six mois à peine, ce groupe a tracé les grandes lignes d'un programme d'assistance technique destiné à intégrer ces nouveaux États indépendants à l'économie mondiale. Parallèlement, le FMI a créé la facilité pour la transformation systémique (FTS), guichet temporaire destiné à favoriser le décaissement rapide d'aides en faveur des pays en transition. Les prêts de la FTS ont été étayés par des accords de confirmation et d'autres concours en faveur de la Russie, des États baltes et de la plupart des autres pays issus de l'ex-URSS. Au milieu de 1999, les obligations de la Russie envers le FMI totalisaient à elles seules 12,4 milliards de DTS (17 milliards de dollars), soit 22 % des obligations des États membres.

Les macroéconomistes du FMI n'étaient pas, au départ, très familiarisés avec les énormes problèmes structurels de ces pays, mais M. Camdessus a permis au FMI de se mettre très vite à niveau en embauchant de nouveaux économistes et en redéployant ses ressources. Il a aussi mené un long combat politique pour convaincre les pays industriels et les pays en développement d'autoriser une nouvelle allocation unique de DTS ciblée sur les nouveaux membres, qui n'avaient pas bénéficié des précédentes. Un compromis prévoyant notamment un nouvel amendement des Statuts du FMI a été finalement approuvé par le Conseil des gouverneurs en 1997. Fin 1999, cependant, il n'avait toujours pas été formellement ratifié par les États membres.

Entrée dans le XXI^e siècle

Lorsque le peso mexicain s'est effondré en décembre 1994, M. Camdessus a voulu y voir la « première crise financière du XXI^e siècle », qui témoignait de la globalisation en cours et de la vitesse de réaction des marchés financiers internationaux. Le FMI a joué un rôle central dans la résolution de cette crise, négociant rapidement un montage financier d'une ampleur inhabituelle et facilitant la mobilisation de concours additionnels auprès d'autres créanciers officiels. Malheureusement, une nouvelle série de crises a secoué l'Asie en 1997, puis la Russie et le Brésil en 1998 : avant même que ne s'ouvre le nouveau siècle, l'instabilité des marchés financiers a pris une dimension alarmante. M. Camdessus a répondu à cette situation en s'engageant à mobiliser des concours financiers considérables et en tenant cette promesse, tout en s'efforçant, en étroite collaboration avec les pays en crise et la communauté internationale, de favoriser une réorientation des politiques économiques et une stabilisation des flux de capitaux.

1997	1998	1999	2000
<ul style="list-style-type: none"> • Approbation des Nouveaux Accords d'emprunt (NAE) • Approbation du quatrième amendement par le Conseil des gouverneurs • Création de la facilité de réserve supplémentaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Activation des AGE en faveur de la Russie • Activation des NAE en faveur du Brésil 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de 45 % des quotes-parts • Création des lignes de crédit préventives • Réévaluation des avoirs en or en vue du financement du Fonds fiduciaire FASR-PPTE 	<ul style="list-style-type: none"> • Démission de M. Camdessus
<ul style="list-style-type: none"> • Crise financière asiatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Crises financières russe et brésilienne 	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement de l'euro 	

Cependant, ces turbulences financières ont mis le FMI sur la sellette : l'institution elle-même et M. Camdessus, en temps que chef et symbole de celle-ci, ont été durement critiqués (de même que de nombreux analystes) pour n'avoir pas su prévoir ces crises, et certains les ont même accusés d'y contribuer en encourageant les créanciers à prêter à des pays aux perspectives incertaines avant de les décourager d'y rester. La vigueur de ces attaques a diminué, toutefois, lorsqu'il est apparu que les prêts du FMI et sa gestion des crises avaient facilité une reprise spectaculaire dans certains des pays les plus durement touchés.



James M. Boughton
est l'historiographe
du FMI.

Conclusion

Dans chacun des domaines où il est intervenu, M. Camdessus a conduit une action toujours empreinte d'un profond humanisme, au point de changer finalement la face du FMI, et sans jamais fléchir dans sa conviction que l'institution a un rôle majeur à jouer dans l'amélioration des conditions de vie à travers le monde. Pourtant, malgré cette conviction et ces nombreux succès, le jugement final sur le bilan de M. Camdessus dépendra des réponses apportées à une double question. A-t-il été, comme certains le suggèrent, trop empressé à prêter à la Russie en réponse aux pressions politiques, ou a-t-il apporté une réponse mesurée au plus formidable défi politique et économique de la fin du XX^e siècle?

A-t-il engagé le FMI dans de nouvelles activités critiquables, ou a-t-il là aussi répondu comme il le fallait aux demandes incessantes d'utilisation des ressources limitées du FMI afin que l'institution conserve sa raison d'être dans un monde en mutation sans perdre son caractère essentiellement monétaire? Seuls, sans doute, les historiens de demain bénéficieront du recul suffisant pour trancher.

Lorsque M. Camdessus a annoncé son intention de quitter ses fonctions, un journaliste lui a demandé quelle devait être la principale qualité de son successeur. «Un solide sens de l'humour!», a-t-il répondu sans hésiter. On serait tenté de voir dans cette réponse un moyen habile

d'esquiver une question maladroite, si elle ne venait si clairement du cœur. Aucun Directeur général n'a, par le passé, vécu aussi longtemps et aussi totalement sous l'œil du public, ni supporté cet examen continu, ces pressions politiques et ces critiques mêlées d'admiration. Aucun de ses prédécesseurs n'a dû faire face à des crises économiques et financières si diverses, ni engagé si résolument le FMI dans de nouvelles voies. Aucun, enfin, n'aura appris aussi souvent que Michel Camdessus sa démission prochaine dans la presse et conservé en définitive aussi longtemps son poste. Sans un solide sens de l'humour, en effet, il doit être difficile de trouver l'énergie nécessaire pour diriger aujourd'hui une institution comme le FMI. **FD**

Crown Agents Financial Services Limited

Training Courses in Banking and Financial Management



The increasing pace of change, complexity and turmoil in financial markets create growing pressures on governments and organisations to manage financial flows more effectively. In response to these pressures, the present and future policy makers in central banks, government ministries, parastatal and commercial organisations need strategic and technical financial management skills suited to today's global markets.

Crown Agents Financial Services Limited, a UK bank working internationally with governments and commercial organisations, are responding to this need with short courses held at our residential international management training centre in the UK. Our courses can also be tailored for presentation worldwide. Courses to be conducted in the UK in 2000 include:

- Fiscal Policy, Revenue and Expenditure
- Public Sector Reform and Privatisation
- Structure and Supervision of Financial Markets
- The Instruments of Financial Markets
- Foreign Exchange Management
- Reserves and Sovereign Risk Management
- Debt Management Strategies and Techniques
- Financial Management of Development Projects
- Treasury Controls within Banks
- Pensions Administration
- Internal Audit for Banks
- Bank Lending for Developing Economies
- Combating Economic Crime

If you have training needs in these or related subjects, or would like further information, please contact:

Joanna Lee Tel: +44 (0) 20 8710 6283 Fax: +44 (0) 20 8643 6250
e-mail: cafslenquiries@crownsagents.co.uk web: www.crownsagents.com/hrd

Please quote reference FD0300 when contacting us.

Crown Agents delivers specialist and multidisciplinary skills in international trade, procurement, finance and institutional development.



INVESTOR IN PEOPLE