

Le changement comme promis

Le FMI a créé une nouvelle structure d'appui aux pays à faible revenu

Edward Gemayel et Samar Maziad

LA CRISE financière mondiale partie des pays développés s'étant étendue aux pays en développement, le FMI a engagé une réforme sans précédent et annoncé qu'il met à la disposition des pays à faible revenu d'importantes ressources par le biais de nouveaux instruments de prêt.

Ce vaste effort a transformé la relation du FMI avec les pays membres qui tentent de surmonter les effets d'une crise dont ils ne sont pas responsables. L'initiative est le fruit d'une concertation étroite avec ces pays et répond à l'appel lancé par les chefs d'État du G-20 en faveur de mesures immédiates d'aide aux pays à faible revenu.

Cette réforme, qui accroît sensiblement les ressources financières disponibles, remanie la structure de prêts du FMI, en simplifie la conditionnalité et suspend jusqu'à 2011 les intérêts sur prêts concessionnels de l'institution, dont elle accroît de manière permanente la concessionnalité.

Un soutien de grande envergure

Au cours des deux dernières décennies, les pays à faible revenu ont largement fait appel aux facilités concessionnelles du FMI et la plupart ont nettement amélioré leurs résultats macroéconomiques, atteignant des taux de croissance élevés. Sur les 78 pays actuellement admissibles à la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), les quatre cinquièmes ont reçu un financement du FMI et les trois quarts ont bénéficié d'un prêt au titre de la FRPC ou de la facilité qui l'a précédée. Sur la période 2000–07, les pays à faible revenu où le FMI intervient de longue date (dix ans ou plus) ont connu une forte croissance du PIB réel de l'ordre de 5,3 % en moyenne, appuyée par des investissements directs étrangers équivalant à 4,2 % du PIB et des flux d'aide à 12 % du PIB, avec une inflation moyenne maintenue à 6,9 % et un niveau d'endettement moyen inférieur à 40 % du PIB en 2007.

La crise financière mondiale actuelle risque d'effrayer les progrès obtenus de haute lutte par nombre de pays à faible revenu. Cette crise, amorcée dans les économies avancées puis propagée dans les pays émergents, fait à présent déferler une troisième vague qui met en péril les remarquables progrès économiques réalisés au cours de la dernière décennie. Une étude du FMI sur l'impact de la crise sur ces pays avait sonné l'alarme au début de l'année : avec la crise financière, conjuguée au renchérissement marqué des produits alimentaires et énergétiques en 2008, les

besoins en financement sont montés en flèche et, s'ils ne sont pas satisfaits, plongeront des millions de personnes dans une plus grande pauvreté. La communauté internationale, dont le FMI, s'est déclarée résolue à enrayer ce processus.

C'est dans ce contexte que le FMI a réexaminé plusieurs aspects de son appui aux pays à faible revenu; son Conseil d'administration a ainsi approuvé, le 23 juillet 2009, un train de réformes historiques pour perfectionner les facilités de financement concessionnel.

Des promesses tenues

Ces mesures ont restructuré les relations du FMI avec les pays à faible revenu, en réaction directe au consensus exprimé au niveau international sur la manière de faire face à la crise mondiale. En mars 2009, Jakaya Kikwete, Président de la Tanzanie, et Dominique Strauss-Kahn, Directeur général du FMI, se sont rencontrés à Dar es-Salaam, où le FMI s'est engagé à accroître son aide à ces pays en augmentant et en assouplissant son financement, en approfondissant le dialogue et en renforçant leur voix au sein de l'institution. Ces engagements ont été transmis au Sommet du G-20 à Londres en avril 2009, où M. Strauss-Kahn a aussi demandé aux pays donateurs de souscrire à une augmentation majeure des prêts concessionnels du FMI. Avec cet éventail de réformes, le FMI a tenu ces engagements.

Ces réformes, qui assouplissent les instruments de prêt du FMI et les adaptent à la diversité croissante des pays à faible revenu, reposent sur quatre piliers :

- augmentation des ressources mises à la disposition des pays à faible revenu;
- amélioration des conditions de financement et accroissement permanent de la concessionnalité;
- réforme et assouplissement des instruments de prêt en faveur des pays à faible revenu;
- importance accrue accordée à la réduction de la pauvreté et à la croissance.

Une forte expansion des ressources. Le FMI n'a pas attendu que le Conseil d'administration approuve la nouvelle structure pour accroître sensiblement son aide aux pays membres à faible revenu. Près de 17 milliards de dollars EU seront ajoutés à ses ressources concessionnelles — provenant notamment de la vente d'or du FMI — d'ici à 2014. Le montant des prêts accordés devrait atteindre 4 milliards de dollars EU par an en

2009 et 2010, au lieu de 1,2 milliard en 2008, dépassant ainsi les 6 milliards de dollars EU préconisés par le G-20 en surcroît de prêts sur les deux ou trois ans à venir. Individuellement, le montant du financement qu'un pays peut obtenir du FMI par an a été pratiquement doublé.

Les pays représentés au FMI ont aussi bénéficié d'une allocation de 250 milliards de dollars EU de droits de tirages spéciaux (DTS) qui sera répartie entre les pays membres selon leur quote-part au FMI. Les pays à faible revenu pourraient ainsi recevoir une allocation de plus de 18 milliards de dollars EU en DTS pour renforcer leurs réserves de change et alléger leurs contraintes de financement.

Toutefois, pour tenir ses nouveaux engagements, le FMI devra mobiliser de nouvelles ressources équivalant à 14 milliards de dollars EU auprès de prêteurs bilatéraux actuels et potentiels, d'où un effort majeur de levée de fonds. De plus, de nouvelles ressources de bonification équivalant à 2,8 milliards de dollars EU seront financées au niveau interne — notamment avec le produit de la vente d'or envisagée — ainsi que par des contributions bilatérales pour aider à couvrir le coût des taux d'intérêt concessioneels.

De nouvelles facilités assouplies. En juillet, le Conseil d'administration a décidé de remanier la structure des guichets du FMI ouverts aux pays à faible revenu afin d'accroître son efficacité et d'assouplir ses instruments de prêt concessioneels, tout en les adaptant à la diversité croissante des pays les plus pauvres. Ces changements tiennent compte du fait que, même si nombre de ces pays auront toujours besoin des programmes du FMI pour surmonter leurs difficultés économiques, un nombre croissant d'entre eux ne feront appel à son soutien financier que dans des périodes particulièrement difficiles (telles que la crise actuelle); d'autres encore estimeront prudent de se préqualifier pour une assistance, au cas où celle-ci deviendrait nécessaire ultérieurement. La nouvelle structure prévoit également un instrument unique qui offre un financement limité aux pays dans diverses situations d'urgence, ce qui simplifie la panoplie du FMI et comble les lacunes de la structure précédente. Ces réformes s'inspirent principalement des avis exprimés par les pays membres à faible revenu du FMI et répondent à leurs besoins changeants et divers.

La structure, qui s'inscrit dans le cadre du nouveau fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, comprend les guichets de financement suivants :

- La *facilité élargie de crédit* (FEDC), qui succède à la FRPC, permettra au FMI de poursuivre et de financer ses programmes dans les pays qui ont des difficultés prolongées de balance des paiements.

- La *facilité de crédit de confirmation* (FCC), similaire à l'accord de confirmation auquel tous les pays membres ont largement accès, offrira une assistance financière et un soutien à la politique économique aux pays à faible revenu qui ont besoin d'un financement à plus court terme ou épisodique pour différentes raisons. Elle peut aussi être utilisée à titre de précaution, lorsque le besoin de financement est plus potentiel que réel.

- La *facilité de crédit rapide* (FCR) fournira un financement limité répondant à des besoins urgents et sa conditionnalité sera réduite. Elle est particulièrement utile en cas de besoin

de financement à court terme ou lorsque la capacité de mise en œuvre des politiques du pays est limitée.

Outre ces facilités, l'*instrument de soutien à la politique économique* (ISPE) restera l'instrument non financier du FMI destiné aux pays à faible revenu et il peut, le cas échéant, faciliter l'accès à la FCC ou à la FCR.

Menu d'options. Les pays peuvent maintenant choisir la facilité la mieux adaptée à leurs difficultés. Les programmes appuyés par la FRPC ont permis au Mozambique et à la Tanzanie, par exemple, d'atteindre la stabilité macroéconomique et de réaliser une croissance forte. Ces pays sont ensuite passés à l'ISPE pour consolider leurs progrès économiques sans avoir recours au financement du FMI. Mais lorsque la crise financière a frappé, ils se sont tournés, comme beaucoup d'autres, vers le FMI pour une assistance financière au titre de la facilité de protection contre les chocs exogènes. Dans la nouvelle structure, le Mozambique et la Tanzanie pourraient faire appel à la FCC dans des situations économiques similaires. Ils pourraient aussi l'utiliser à titre de précaution en cas de besoin financier potentiel, mais non imminent.

Modernisation des conditions de prêt

Une conditionnalité assouplie. La mise en place des nouvelles facilités a été précédée, au début de l'année, d'un assouplissement de la conditionnalité structurelle des programmes du FMI, privilégiant davantage les objectifs fondamentaux de chaque pays et plus adaptée à leurs besoins, tout en offrant une plus grande marge de manœuvre pour l'adoption des mesures qui s'imposent immédiatement.

L'amélioration des conditions de financement et de la concessionnalité. Face aux troubles économiques particulièrement graves imputables à la crise actuelle, les pays à faible revenu bénéficient en outre, jusqu'à la fin de 2011, d'un moratoire exceptionnel au titre des intérêts sur l'encours des prêts concessioneels exigibles par le FMI — le taux d'intérêt de ces prêts devenant *de facto* nul. En outre, les taux d'intérêt des trois facilités feront ensuite l'objet d'un examen régulier dans le cadre d'un mécanisme permettant au FMI de proposer une concessionnalité accrue.

La réduction de la pauvreté au centre des préoccupations. Avec ces trois guichets, la nouvelle structure continuera de faire de la lutte contre la pauvreté et de la croissance des objectifs centraux. Les pays qui cherchent à obtenir l'appui financier du FMI devront expliquer comment leur politique économique fera davantage reculer la pauvreté et dopera la croissance. Dans le cadre de la FEDC, les programmes appuyés par le FMI continueront de reposer sur des stratégies de lutte contre la pauvreté internalisées par le pays. Dans la mesure du possible, les programmes comporteront des repères précis afin de préserver les dépenses sociales et autres dépenses prioritaires. Dans le contexte de la crise actuelle, les programmes appuyés par le FMI ont autorisé des déficits budgétaires plus importants dans la plupart des pays à faible revenu afin de compenser les effets négatifs de la crise. Nombre de programmes comportent déjà des repères explicites de maintien ou d'accroissement des dépenses sociales. ■

Edward Gemayel et Samar Maziad sont économistes au Département de la stratégie, de la politique et de l'évaluation.