

La FASR et l'Initiative en faveur des PPTE

Depuis le milieu des années 80, le FMI a mis en place deux guichets concessionnels : la facilité d'ajustement structurel (FAS), puis la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), afin de s'attaquer aux difficultés de balance des paiements auxquelles se trouvent confrontés nombre des pays en développement les plus pauvres. En décembre 1993, le Conseil d'administration a étendu la portée de la FASR, et en a prolongé la durée, pour que le FMI puisse continuer d'apporter une aide concessionnelle aux pays à faible revenu et, en septembre 1996, il a approuvé un cadre général visant à assurer la poursuite des opérations de la FASR. Au 30 avril 1998, 1,8 milliard de DTS avait été décaissé au titre de 38 accords FAS dont ont bénéficié 37 pays et 6,4 milliards de DTS au titre de 71 accords FASR approuvés en faveur de 48 pays (voir également le chapitre XII).

Nonobstant les efforts déployés par la communauté internationale pour offrir des concours extérieurs aux pays en développement et alléger leur dette par l'intermédiaire d'une vaste panoplie de mécanismes, de nombreux pays pauvres très endettés (PPTE) ont continué d'éprouver des difficultés à s'acquitter du service de leur dette extérieure. Face à ce problème, le FMI et la Banque mondiale ont approuvé en septembre 1996 une initiative visant à accorder une aide spéciale aux PPTE qui appliquent un bon programme d'ajustement et de réforme appuyé par le FMI et la Banque mondiale, mais qui ne peuvent parvenir à un endettement extérieur viable à moyen terme en utilisant uniquement les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette. Les pays admis à bénéficier de l'Initiative reçoivent de tous les créanciers une aide suffisante pour ramener leur endettement à un niveau tolérable. La contribution du FMI à l'Initiative prend le plus souvent la forme de dons, mais parfois de prêts figurant à un compte d'attente, qui doivent servir à régler une partie des obligations des pays membres au titre du service de leur dette envers cette institution. Les contributions de la Banque mondiale passent par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire en faveur des PPTE administré par l'IDA (qui est aussi le canal par lequel est acheminée l'aide d'autres créanciers).

Mobilisation du financement

Le Conseil d'administration s'est réuni à deux reprises au cours de l'exercice pour examiner l'état des ressources, ainsi que les possibilités de financement, de la FASR et de l'Initiative PPTE. Il a réaffirmé la validité du cadre général approuvé en septembre 1996 (voir encadré 10), y compris l'estimation du besoin total de financement, chiffré à 2,8 milliards de DTS. Les contributions bilatérales annoncées pour répondre à ce besoin étaient de l'ordre de 1,25 milliard de DTS lorsque le Conseil a examiné la situation en novembre 1997, et n'ont que légèrement augmenté par la suite. Il était nécessaire d'apporter des précisions en ce qui concerne le montant, le calendrier et la forme de ces contributions, certaines d'entre elles devant par ailleurs être assujetties à des conditions spéciales. Pour assurer le financement intégral des engagements du FMI au titre de l'Initiative PPTE pendant la première phase de sa mise en oeuvre, le Conseil a autorisé, à titre de relais en attendant le financement intégral de la FASR et de l'Initiative PPTE, le transfert, en tant que de besoin, d'un montant maximum de 250 millions de DTS de la Réserve du Compte de fiducie de la FASR au Compte de versements spécial, montant qui pourrait être utilisé pour accorder aux PPTE des dons ou des prêts au titre du Compte de fiducie. En outre, il a décidé que le Compte des ressources générales (CRG) ne serait pas remboursé des frais d'administration du Compte de fiducie de la FASR en 1997/98 et en 1998/99 et que le montant correspondant serait transféré de la Réserve du Compte de fiducie de la FASR au Fonds fiduciaire FASR-PPTE.

En novembre 1997, les administrateurs ont également souligné l'urgence de réunir les ressources additionnelles nécessaires pour financer intégralement la FASR et l'Initiative en faveur des PPTE, faisant valoir que les retards font perdre des revenus de placement. Ils ont estimé qu'il faut redoubler d'efforts pour mobiliser des contributions bilatérales supplémentaires, mais étaient d'avis pour la plupart que le FMI devra compléter ses contributions avec ses propres ressources. Encore que, à cette occasion, la plupart des administrateurs se soient de nouveau déclarés en faveur de la

Encadré 10

Les ressources de la FASR

Estimant que la FASR est, et demeurera, le pilier de l'aide du FMI aux pays les plus pauvres, notamment dans le contexte de l'Initiative en faveur des PPTE, le Conseil d'administration a adopté en septembre 1996 un cadre qui doit permettre de poursuivre les opérations de la FASR. Les ressources actuelles de la FASR couvriront normalement les besoins jusqu'à la fin de l'an 2000. Une *FASR autofinancée*, pouvant assurer des engagements de 0,8 milliard de DTS par an, deviendra opérationnelle en

2005 au plus tard, lorsqu'elle disposera des ressources servant actuellement à garantir les prêteurs contre le risque de non-paiement, qui seront libérées à mesure que ceux-ci seront remboursés. La *FASR intérimaire*, qui s'appliquera donc pendant une période transitoire de quatre années environ, aura besoin d'un financement estimé à 1,7 milliard de DTS pour les bonifications d'intérêt et d'un montant estimé à 1,1 milliard de DTS pour les opérations spéciales au titre de l'Initiative PPTE.

vente d'un montant maximum de 5 millions d'onces d'or afin d'optimiser la gestion des réserves de l'institution, quelques autres ont continué de s'opposer à cette idée. Les administrateurs sont alors convenus qu'une décision de cette nature doit faire l'objet d'un vaste consensus et que le Conseil reviendrait sur ce dossier en 1998.

Lors de sa réunion d'avril 1998 à Washington, le Comité intérimaire a noté la nécessité de relancer les efforts du FMI en vue d'obtenir le financement intégral de la FASR et de l'Initiative en faveur des PPTE. Étant donné les engagements actuels et attendus au titre de l'Initiative et les coûts importants qu'entraînent les retards dans la mobilisation des ressources financières requises, il a engagé instamment tous les pays membres à prendre sans délai les dispositions nécessaires pour compléter dès que possible le financement de ces initiatives et a demandé au Conseil d'administration de lui faire un rapport sur ce dossier à sa prochaine réunion en octobre 1998.

Progrès dans la mise en oeuvre de l'Initiative en faveur des PPTE

Pour obtenir une aide dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE, les pays doivent être admissibles à recevoir une aide concessionnelle du FMI et de la Banque mondiale, se trouver aux prises avec un endettement intolérable même après l'utilisation des mécanismes classiques d'allègement de la dette et avoir établi de bons antécédents dans l'application de réformes et de politiques saines dans le cadre de programmes appuyés par le FMI ou la Banque mondiale. Les diverses étapes de l'Initiative sont exposées au graphique 4; il y a d'abord celle de la *prise de décision*, qui se situe lorsque le Conseil de l'IDA, qui administre les fonds destinés à l'Initiative pour le compte du Groupe de la Banque mondiale, et celui du FMI décident officiellement qu'un pays est admissible à bénéficier des ressources de l'Initia-

tive et préengagent une aide à ce titre, puis celle de la *fin du processus* où les deux Conseils décident qu'un pays réunit les conditions nécessaires pour recevoir l'aide, qui peut alors être décaissée.

En avril 1998, l'Ouganda a été le premier pays à atteindre la fin du processus prévu pour l'Initiative en faveur des PPTE, grâce aux bons résultats qu'il continuait d'obtenir dans l'application de ses programmes soutenus par la FASR et l'IDA et aux assurances satisfaisantes que ses autres créanciers avaient données quant à leurs actions. L'Ouganda recevra une aide équivalant à quelque 350 millions de dollars en

valeur actuelle nette (VAN), qui abaissera le ratio VAN de la dette/exportations de ce pays à 196 %, niveau qui se situe bien dans la fourchette de 191–212 % convenue lors de la prise de décision, et réduira le service de la dette en valeur nominale de près de 650 millions de dollars. L'aide du FMI diminuera la valeur actualisée de ses créances sur l'Ouganda de 69 millions de dollars, soit 22 % en moyenne du service annuel de la dette de ce pays envers le FMI au cours des neuf prochaines années.

En outre, au cours de l'exercice 1997/98, cinq pays ont passé le stade de la prise de décision : Burkina Faso (en septembre 1997), Bolivie (en septembre 1997), Guyana (en décembre 1997), Côte d'Ivoire (en mars 1998) et Mozambique (en avril 1998). L'aide engagée en faveur de ces pays se chiffre à 2,6 milliards de dollars en VAN; selon les estimations, elle réduira le service de leur dette en valeur nominale de quelque 5,0 milliards de dollars. Les cinq pays devraient atteindre la fin du processus entre septembre 1998 et mars 2001 (voir tableau 8).

En mars et avril 1998, le Conseil d'administration du FMI et le Conseil des administrateurs de l'IDA ont examiné les documents PPTE préliminaires relatifs au Mali et à la Guinée-Bissau et indiqué que les deux pays se rapprochaient du stade de la prise de décision et pourraient présenter les conditions requises pour bénéficier d'une aide au titre de l'Initiative. Conformément aux instructions données par les deux Conseils, les documents PPTE finaux devraient leur être soumis dans les mois à venir, après consultation des autres créanciers.

Ressources FASR destinées aux opérations de réduction de l'encours et du service de la dette envers les banques commerciales

En juin et juillet 1997, le Conseil d'administration a examiné la possibilité d'affecter des ressources de la FASR à des opérations de réduction de l'encours ou du

Graphique 4

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

Première étape

- Le *Club de Paris* procède à un rééchelonnement de flux aux conditions de Naples, c'est-à-dire du service de la dette admissible arrivant à échéance au cours de la période de consolidation de trois ans, la réduction pouvant atteindre 67 % de la valeur actuelle nette des échéances de la dette admissible.
- Les *autres* créanciers bilatéraux et les créanciers commerciaux accordent des conditions au moins comparables.
- Les *institutions multilatérales* continuent d'appuyer l'ajustement dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale.
- Le *pays* établit de bons antécédents pendant une première période triennale (les antécédents antérieurs peuvent être pris en compte).

Prise de décision

Rééchelonnement final

- L'opération réalisée par les créanciers du Club de Paris sur le stock de la dette aux conditions de Naples (la réduction peut atteindre 67 % de la valeur actuelle de la dette admissible) et les conditions comparables accordées par les autres créanciers bilatéraux et les créanciers commerciaux sont jugées suffisantes pour que la dette du pays soit tolérable à la fin du processus — le pays n'est pas admis à bénéficier de l'Initiative en faveur des PPTE.

Pays admissibles

- L'opération consentie par le Club de Paris sur le stock de la dette (conditions de Naples) n'est pas jugée suffisante pour que la dette totale du pays devienne tolérable à la fin du processus — le pays demande à bénéficier d'une aide supplémentaire dans le cadre de l'Initiative et le FMI et la Banque mondiale déterminent s'il est admissible à recevoir cette aide.

Cas limites

- Dans les cas limites, c'est-à-dire lorsqu'une opération sur le stock de la dette aux conditions de Naples risque de ne pas être suffisante pour que l'endettement soit tolérable à la fin du processus, le pays bénéficiera de nouveaux rééchelonnements de flux aux conditions de Naples.

Deuxième étape

- Le *Club de Paris* réduit la dette à des conditions plus concessionnelles que celles de Naples (la réduction peut atteindre 80 % de la valeur actuelle de la dette).
- Les *autres* créanciers bilatéraux et les créanciers commerciaux accordent des conditions au moins comparables.
- Les *donateurs et les institutions multilatérales* accroissent leur aide au moyen de mesures temporaires.
- Le *pays* enregistre de nouveau de bons résultats dans l'application de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale.

Fin du processus

- *Tous les créanciers* coordonnent leur action de manière à fournir des concours suffisants pour ramener la dette du pays à un niveau tolérable.
- Le *Club de Paris* réduit encore le stock de la dette, la réduction pouvant atteindre 80 % de la valeur actuelle nette de la dette admissible.
- Le stock de la dette bénéficie de conditions au moins comparables de la part des autres créanciers bilatéraux et des créanciers commerciaux.
- Les *institutions multilatérales* prennent des dispositions pour réduire la valeur actuelle nette de leurs créances, en tenant compte de l'aide accordée par les autres créanciers et de leur propre statut de créancier privilégié.

- *Si*, à la fin du processus, la situation est meilleure que prévu, ou correspond aux prévisions, le pays bénéficiera d'une opération sur le stock de la dette aux conditions de Naples que lui accordera le Club de Paris, ainsi que de conditions comparables de la part des autres créanciers bilatéraux et des créanciers commerciaux.

- *Si*, à la fin du processus, la situation est plus mauvaise que prévu, le pays pourra bénéficier, dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE, d'une aide supplémentaire qui devrait lui permettre de sortir d'un endettement intolérable.

Tableau 8
Initiative relative aux PPTE : rapport d'étape sur les premiers pays concernés¹

Pays (pour chaque groupe, dans l'ordre où devait intervenir la prise de décision)	Prise de décision	Fin du processus	VAN de la dette/exportations (objectif en pourcentage)	Montant de l'aide à la fin du processus (millions de dollars, valeur actuelle à la fin du processus)					Pourcentage de réduction de la VAN de la dette ²	Montant total estimé en valeur nominale de l'allègement du service de la dette (millions de dollars)	Assurances satisfaisantes des autres créanciers
				Total	Aide bilatérale	Aide multilatérale	FMI	Banque mondiale			
Pays arrivé à la fin du processus											
Ouganda	Avr. 97	Avr. 98	202	347	73	274	69	160	20	650	Reçues
Stade de la prise de décision atteint et engagements d'aide pris par le FMI et la Banque											
Burkina Faso	Sept. 97	Avr. 2000	205	115	21	94	10	44	14	200	Demandées
Bolivie	Sept. 97	Sept. 98	225	448	157	291	29	54	13	600	Demandées
Guyana	Déc. 97	Déc. 98	107 ³	253	91	161	35	27	25	500	Demandées
Côte d'Ivoire	Mars 98	Mars 2001	141 ³	345	163	182	23	91	6 ⁴	800	Demandées
Mozambique	Avr. 98	Juin 99	200	1.442	877	565	105	324	57	2.900	Demandées
Montant total de l'aide accordée ou engagée	...	...	...	2.950	1.382	1.567	271 ⁵	700	...	5.650	...
Documents PPTE préliminaires publiés; objectifs reflétant les points de vue de la majorité au moment des discussions préliminaires des administrateurs de la Banque et du FMI; montant de l'aide calculé à partir des documents PPTE préliminaires, qui pourraient être modifiés :											
Mali	Mi-98	Déc. 99	200	196	63	133	20	65	...	...	...
Guinée-Bissau	98 : III	Mi-2001	200	300	148	153	8	73	...	...	...
Dette jugée viable											
Bénin	Juil. 97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sénégal	Avr. 98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Sources : décisions du Conseil d'administration du FMI et du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale; documents relatifs à la fin du processus; documents PPTE finaux; documents PPTE préliminaires; calculs des services du FMI

¹D'autres pays pourraient atteindre le stade de la prise de décision dans l'année à venir — Guinée, Mauritanie, Sénégal, Tchad et Togo — et peut-être aussi l'Éthiopie et le Vietnam. Il n'est pas prévu que tous ces pays auront besoin d'une aide au titre de l'Initiative.

²En pourcentage de la VAN de la dette à la fin du processus, après utilisation intégrale des moyens traditionnels d'allègement de la dette.

³Admissibilité établie en fonction des critères de finances publiques ou d'ouverture; l'objectif fixé au ratio VAN de la dette/exportations est celui qui permet d'abaisser la VAN de la dette à 280 % des recettes publiques.

⁴La dette non rééchelonnable envers les créanciers bilatéraux officiels ne faisant pas partie du Club de Paris et envers les membres du Club de Londres, qui a été l'objet d'une restructuration hautement concessionnelle, n'est pas comprise dans la VAN de la dette à la fin du processus pour les besoins du calcul de ce ratio.

⁵Équivalant à 200 millions de DTS.

service de la dette des pays membres qui présentent les conditions requises pour bénéficier d'une aide au titre de ce mécanisme. La plupart des administrateurs ont été d'avis que les ressources de la FASR pourraient être utilisées dans les quelques cas où les ressources disponibles dans le cadre du Fonds de désendettement de l'IDA ou celles que fournissent les donateurs ou dont dispose le pays membre lui-même ne seraient pas suffisantes pour financer les frais initiaux de ces opérations et où il ne serait pas possible de recourir au Compte des ressources générales.

Cette utilisation des ressources de la FASR serait guidée par les principes généraux qui régissent la politique actuellement en vigueur de financement des opérations de réduction de l'encours et du service de la dette, y compris, entre autres, la conditionnalité, l'utilisation efficace des ressources du FMI et la réalisation d'opérations obéissant aux lois du marché. En outre, elle viendrait compléter les ressources éminemment concessionnelles qui peuvent provenir de l'IDA ou d'autres sources et ne serait autorisée que dans le cadre de programmes suffisamment ambitieux également appuyés par la FASR.

Afin que l'utilisation des ressources de la FASR pour des opérations de réduction de l'encours ou du service de la dette soit strictement limitée, on a envisagé la possibilité de réserver cette aide aux pays qui présentent les conditions requises pour bénéficier des concours offerts dans le cadre de l'Initiative PPTE. Plusieurs administrateurs se sont dits préoccupés par les conséquences que peut avoir cette proposition en termes de ressources, car le financement de la FASR intérimaire et de la participation du FMI à l'Initiative PPTE n'est pas encore mobilisé. Cependant, on a souligné que le Conseil prendrait ses décisions sur ce type d'utilisation des ressources de la FASR au cas par cas. En outre, l'utilisation générale de ces ressources pour des opérations de réduction de l'encours ou du service de la dette ferait l'objet d'un examen du Conseil si elle semblait devoir dépasser un niveau déterminé à l'avance. Les administrateurs ont été d'avis que les opérations de cette nature ne devraient être financées par la FASR qu'à titre subsidiaire, ou en dernier ressort, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas possible de recourir aux autres possibilités de financement. En outre, il ne faut pas assujettir la répartition des charges à des règles rigoureuses, mais examiner chaque cas en tenant compte des éventuelles contributions bilatérales ou de l'utilisation des propres ressources du pays.

L'opération de réduction de l'encours ou du service de la dette et le décaissement des ressources de la FASR risquent de ne pas être parfaitement synchronisés, aussi la plupart des administrateurs ont-ils été partisans pour régler ce problème d'insérer dans l'instrument portant création du Compte de fiducie de la FASR une disposition autorisant des décaissements spéciaux aux seules fins de financer en partie de telles opérations. Cette dis-

Encadré 11

Renforcement des programmes appuyés par la FASR

Les principales recommandations formulées dans l'évaluation interne de la FASR au sujet de la conception des futurs programmes sont les suivantes :

- intensifier l'ajustement des finances publiques et le réorienter vers des compressions durables des dépenses budgétaires, par suite notamment d'une réorganisation de la fonction publique et d'une réduction des aides aux entreprises publiques, tout en protégeant les dépenses d'éducation et de santé qui favorisent la croissance;
- combattre l'inflation avec plus de détermination afin de la ramener en deçà de 10 %, au moyen, si nécessaire, d'un ancrage de nature monétaire ou sur le taux de change;
- déployer des efforts mieux concertés en vue d'adopter des réformes dites de deuxième génération, qui visent surtout à libéraliser davantage les échanges, à réorganiser les entreprises publiques, à restructurer le système bancaire et à renforcer les droits afférents à la propriété;
- veiller à ce que la politique économique soit appliquée avec moins de dérapages et de manière viable, y compris par un suivi plus étroit des programmes dans certains cas, une planification plus fréquente des imprévus dans les programmes et des actions d'assistance technique plus vigoureuses pour renforcer les capacités institutionnelles.

position ne devrait être normalement utilisée qu'en cas d'impossibilité d'effectuer le décaissement pour une opération de cette nature dans le cadre des décaissements semestriels normaux.

Examen du bilan des accords financés sur les ressources de la FASR

En juillet 1997, le Conseil d'administration a examiné une étude dans laquelle les services du FMI ont évalué le bilan de 36 pays qui, au cours de la période 1986-95, avaient obtenu un financement au titre de la FAS ou de la FASR à l'appui de 68 programmes pluriannuels¹³. Cette étude interne a été complétée par une évaluation externe que le Conseil a examinée en mars 1998 (voir *infra*).

Évaluation interne de la FASR

Lors de leur examen de l'évaluation interne de la FASR (voir encadré 11), les administrateurs ont estimé que la situation économique de la plupart des pays qui ont entrepris des programmes de réforme et d'ajustement appuyés par les ressources de la facilité d'ajustement structurel (FAS) et de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) est nettement meilleure et obéit davantage aux lois du marché qu'il y a dix ans. Les déséquilibres budgétaires ont été réduits et les poli-

¹³Publié sous le titre *La FASR à dix ans : l'ajustement et la réforme économiques dans les pays à faible revenu*, Étude spéciale du FMI n° 156 (1997).

tiques macroéconomiques appliquées ont permis d'éliminer pour ainsi dire tous les cas d'hyperinflation. La déréglementation et les réformes structurelles ont gagné du terrain et semblent, à certains égards, avoir pris un nouvel essor ces dernières années. En outre, ces avancées ont permis à un bon nombre de pays de rehausser leur taux de croissance et leur niveau de vie, et donc de progresser vers la viabilité extérieure.

Il n'en demeure pas moins que les progrès ont été inégaux et que la plupart des pays ont continué d'enregistrer des résultats inférieurs à leur potentiel, souvent même après avoir bénéficié de multiples programmes appuyés par la FASR. Dans nombre de pays qui ont eu recours à la FASR, la croissance du PIB par habitant est restée en deçà de la moyenne des autres pays en développement, et les indicateurs du degré d'ouverture de l'économie sont demeurés relativement bas; dans certains cas, l'inflation n'a pas non plus été durablement ramenée à un niveau tolérable. Par ailleurs, le service de la dette de plusieurs pays reste excessivement élevé.

Ces résultats décevants dénotent en grande partie les lacunes des politiques appliquées dans un certain nombre de domaines, tant au plan macroéconomique que structurel. Très souvent, les objectifs budgétaires n'ont pas été atteints parce que les pouvoirs publics n'ont pas réussi à faire progresser de manière décisive la réforme de la fonction publique ni à réduire la charge que les entreprises publiques font peser directement ou indirectement sur le budget de l'État. Les réformes hésitantes de l'administration du système fiscal et du système bancaire n'ont pas permis de corriger de profondes carences opérationnelles. D'importantes entraves à l'intégration dans l'économie mondiale subsistent et l'épanouissement du secteur privé a été freiné par la mauvaise gestion des affaires publiques, le carcan réglementaire et le défaut de clarté ou d'application des droits afférents à la propriété. Plusieurs administrateurs ont souligné l'importance que revêt le renforcement des capacités institutionnelles, sans perdre de vue les difficultés inhérentes à la réalisation de cet objectif. Les administrateurs ont conclu que, désormais, les programmes appuyés par les ressources de la FASR devraient mettre davantage l'accent sur la correction des faiblesses persistantes relevées dans ces domaines primordiaux.

Contenu des programmes et des politiques. Les objectifs de croissance et de viabilité extérieure, qui sont synergiques, exigent des stratégies ambitieuses, appliquées avec cohérence, mais aussi convenablement adaptées à la situation et aux capacités de chaque pays et assorties d'un calendrier réaliste. Une meilleure coordination et une collaboration plus efficace avec la Banque mondiale sont également importantes, aussi les administrateurs ont-ils demandé à la direction et aux services du FMI de présenter des propositions concrètes dans ce sens. La plupart d'entre eux ont souligné la nécessité d'appli-

quer des stratégies plus vigoureuses, articulées autour d'un assainissement des finances publiques plus résolu, pour accroître sensiblement l'épargne nationale. La réforme budgétaire doit s'inscrire dans la durée, être formulée à partir d'une évaluation réaliste des capacités institutionnelles des pays et se fonder sur une modification en profondeur de la structure des recettes et des dépenses, ainsi que sur un renforcement des institutions budgétaires. Il convient en outre de réformer la structure et l'administration de l'impôt (recours accru aux taxes sur la consommation et réduction des taxes sur le commerce, notamment) afin d'asseoir de façon durable la mobilisation des recettes sur des bases plus stables et plus rationnelles.

Notant que la forte croissance démographique et le manque d'investissement dans les ressources humaines ont freiné la progression du revenu par habitant dans les pays ayant eu recours à la FASR, les administrateurs ont jugé nécessaire de maintenir une priorité élevée pour les dépenses de santé et d'éducation, tant au stade de la planification que de l'exécution des budgets nationaux. Nombre d'entre eux ont estimé que les programmes devraient prévoir plus souvent des budgets «prioritaires» afin de mettre ce type de dépenses à l'abri de tout éventuel manque à percevoir. Les dispositifs de protection sociale doivent rester partie intégrante des programmes financés sur les ressources de la FASR de façon à secourir les couches vulnérables de la population, qui risquent d'être affectées par les réformes. Les pays doivent par ailleurs améliorer la transparence des comptes budgétaires, notamment pour faire état des opérations extrabudgétaires. Tout en insistant sur les progrès décisifs à accomplir en ce qui concerne les données qui permettent de mesurer l'adéquation et l'efficacité des dépenses sociales, les administrateurs ont considéré qu'il s'agit là essentiellement d'un secteur dans lequel la Banque mondiale dispose des compétences nécessaires.

Les administrateurs ont jugé préoccupant le fait que l'inflation est restée au-dessus de 10 % dans beaucoup de pays, bien que les objectifs du programme en matière d'expansion du crédit et de déficit budgétaire aient souvent été respectés, et ont attiré l'attention sur la relation étroite et positive qui est observée entre un bas niveau d'inflation et la croissance économique. Constatant que les limites fixées à l'expansion du crédit intérieur n'ont pas été suffisantes, en règle générale, pour atteindre les objectifs d'inflation souhaités, les administrateurs ont fait valoir qu'il faut analyser attentivement les causes profondes de chaque cas d'inflation persistante et accorder dorénavant plus d'importance aux politiques visant à ramener durablement l'inflation en dessous de 10 % pendant les trois années du programme. Alors que plusieurs d'entre eux étaient favorables à ce que l'on ait davantage recours à des points d'ancrage nominaux sous la forme d'une parité fixe de

la monnaie, d'un plafonnement de la masse monétaire ou d'objectifs d'inflation rendus publics, les administrateurs ont pour la plupart estimé qu'il convient d'utiliser ces outils avec prudence et au cas par cas.

Les administrateurs ont reconnu l'importance que revêtent dans les programmes appuyés par la FASR les mesures structurelles visant à stimuler l'investissement et l'esprit d'entreprise. Ces mesures sont notamment la libéralisation du commerce extérieur et de l'investissement, la restructuration des entreprises publiques, la création d'un système bancaire sain et le renforcement des droits afférents à la propriété. D'après les administrateurs, l'assistance au stade de la formulation des politiques à appliquer dans la plupart de ces domaines continuera d'incomber surtout à la Banque mondiale. Le manque de discipline financière dans le secteur des entreprises publiques est un problème qui a fait l'objet d'une attention particulière, de même que les résultats en général médiocres obtenus sur ce plan dans le cadre des programmes appuyés par la FASR. Certains administrateurs ont soutenu que ce problème ne peut sans doute être convenablement résolu que par des privatisations, solution qu'ils souhaitent voir privilégiée davantage encore dans les programmes à venir. Il a été convenu qu'il faut redoubler d'efforts pour faire respecter les contraintes budgétaires par les entreprises demeurant dans le portefeuille de l'État, et qu'il ne peut en être ainsi que si l'on dispose d'informations suffisantes sur leur situation financière. On a noté que la persistance des problèmes financiers du secteur des entreprises publiques continue de grever le portefeuille des banques et d'accroître les difficultés, ainsi que le coût, des programmes de restructuration bancaire. Des informations complètes sur la situation financière des systèmes bancaires nationaux et sur le coût budgétaire probable de leur restructuration sont nécessaires dès le lancement des programmes, non seulement pour faciliter la réforme mais aussi pour protéger les ressources du FMI, en particulier lorsque la solvabilité du système financier du pays est préoccupante. Afin que la réforme des systèmes bancaires soit générale, les administrateurs ont en outre proposé que, dans les programmes appuyés par la FASR, la conditionnalité soit davantage axée sur de bonnes pratiques opérationnelles s'inspirant des *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* du Comité de Bâle.

Soutien des programmes. Les administrateurs ont jugé préoccupant le nombre élevé de cas où, en raison de dérapages, l'exécution des programmes FASR a été interrompue. Une approche plus dynamique et mieux coordonnée de l'assistance technique pourrait être utile, à condition qu'elle bénéficie de l'appui total des autorités nationales. Étant donné la vulnérabilité des pays bénéficiaires de la FASR aux chocs extérieurs, de nombreux administrateurs se sont déclarés en faveur

d'une planification plus cohérente des imprévus dans les programmes et d'une intensification du suivi des programmes si elle est de nature à faciliter l'exécution des politiques des autorités. Ils ont noté que la fréquence des missions et des revues des programmes, le nombre des représentants résidents et le niveau des ressources en personnel employées sont plus faibles dans le cas des pays bénéficiaires de la FASR, malgré leurs capacités administratives et institutionnelles insuffisantes, que dans celui des pays appliquant des accords de confirmation ou des accords élargis. Beaucoup d'administrateurs se sont dits favorables à ce qu'en matière d'échelonnement des décaissements et de suivi des programmes, les accords élargis servent de modèle, et à ce que, dans certains cas, des critères de réalisation trimestriels soient établis et des revues semestrielles prévues. Les administrateurs ont demandé aux services du FMI de leur présenter au plus tôt des propositions concrètes sur un renforcement du suivi.

Pour la plupart des administrateurs, il est peu probable que, quoique constructives et pertinentes, les mesures de cette nature réduisent sensiblement les cas d'interruption de l'exécution des programmes. L'expérience tend à montrer que de nombreuses interruptions, ou dérapages dans l'application des programmes, sont liées à des facteurs politiques. Certains administrateurs ont estimé que, compte tenu de ces difficultés et des contraintes administratives, les programmes doivent être conçus de manière à envisager un rythme des réformes et de l'ajustement plus lent que par le passé. Toutefois, pour de nombreux administrateurs, il faut être plus sélectif dans l'approbation des accords, aussi sont-ils favorables à un recours accru aux actions préalables et aux indicateurs de la détermination des pouvoirs publics à rallier un consensus politique autour du changement et à poursuivre intensément la réalisation des objectifs des programmes.

Évaluation externe de la FASR

Au printemps de 1997, un groupe d'experts externes a amorcé une évaluation indépendante des programmes appuyés par la FAS ou la FASR¹⁴. C'était la première fois que le Conseil d'administration demandait une évaluation extérieure de certains volets des travaux du FMI. Le groupe, composé de Kwesi Botchwey, du Harvard Institute for International Development et ancien Ministre des finances du Ghana, Paul Collier, professeur à l'université d'Oxford, Jan Willem Gunning, professeur à l'université libre d'Amsterdam, et Koichi Hamada, professeur à l'université Yale, a terminé l'évaluation demandée en janvier 1998. Compte tenu du mandat que leur avait confié le Conseil d'administration, les experts

¹⁴Leur rapport a été publié sous le titre *External Evaluation of the ESAF (1998)* et peut être consulté sur le site <http://www.imf.org>.

Encadré 12

Principales conclusions des experts externes chargés de l'évaluation de la FASR

À la suite de leur examen de la FASR, les experts externes ont formulé les recommandations suivantes :

Impact social

- Le FMI devrait demander à la Banque de procéder à une évaluation *a priori* de l'impact éventuel des programmes FASR sur les revenus des pauvres, ainsi que de la valeur réelle des services sociaux (selon les projections). Ces évaluations pourraient être prises en compte au stade de la conception des programmes et devraient être mises à jour pendant l'exécution de ces programmes.
- Au stade de la conception des programmes, le FMI devrait explicitement analyser les arbitrages à opérer entre le court et le long terme. Cette analyse porterait sur les points suivants : enchaînement des mesures, concentration en début de programme des réformes structurelles et coût des mesures de mobilisation de recettes par rapport à leur rendement.
- Dans le domaine de la politique budgétaire, la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale devrait être intensifiée de façon à produire davantage d'analyses conjointes et à examiner les questions que soulève

tout chevauchement des préoccupations macroéconomiques du FMI et des préoccupations microéconomiques de la Banque.

- Il conviendrait de prévoir la possibilité d'un recours à la FASR après la phase de stabilisation afin d'aider les gouvernements réformateurs à accroître leur crédibilité et de permettre au FMI de jouer un rôle dans les pays susceptibles d'utiliser la FASR, mais qui, pour certaines raisons, ne peuvent pour l'instant le faire.

Viabilité extérieure

- Le financement de la FASR devrait être fourni sous forme de ressources budgétaires (et non versé à la banque centrale).
- Il conviendrait d'accorder aux indicateurs basés sur le ratio encours ou service de la dette/PIB une importance égale ou supérieure à celle des indicateurs traditionnels liés aux exportations, qui sont trop sensibles à l'ouverture de l'économie.

Prise en charge du programme et gestion des affaires publiques

- Les pays sont les premiers responsables de la réforme économique, aussi doivent-ils mobiliser un consensus autour de programmes

qui doivent permettre de parvenir à une croissance durable. Le FMI devrait faire en sorte que le processus de négociation et la conditionnalité encouragent davantage les pays à faire leurs programmes.

- Plus concrètement, le FMI devrait être plus flexible lors des négociations (par exemple, chercher à identifier avec les autorités les divers types de programmes possibles, laisser le pays choisir, avec les conseils des services de l'institution, les mesures qui répondent le mieux à sa situation), mettre en place des mécanismes permettant d'appuyer *a posteriori* les programmes lancés par les pays, étoffer la mission des représentants résidents dans les pays ayant recours à la FASR et engager un dialogue régulier et informel avec les dirigeants politiques des pays; le FMI devrait en outre trouver le moyen d'améliorer son image.
- Les pays devraient constituer des équipes de gestion économique composées de représentants des ministères économiques et sociaux et de dirigeants politiques afin de suivre la réforme et d'organiser des conférences nationales pour débattre ouvertement des autres solutions possibles et des arbitrages à trouver.

ont procédé à des études de cas pour analyser la politique sociale et la structure des dépenses publiques dans les pays concernés et l'évolution de leur situation extérieure, ainsi que les facteurs qui déterminent dans quelle mesure ils font leur programme FASR et les effets qui en résultent. Le Conseil d'administration a examiné le rapport des experts en mars 1998 (voir encadré 12).

Les administrateurs ont constaté que le rapport des experts et l'étude des services du FMI étaient fortement complémentaires. Ils ont tous souscrit au point de vue sur lequel les experts ont fondé leurs conclusions, à savoir que la FASR est un instrument précieux d'acheminement de l'aide aux pays à faible revenu et que son emploi par le FMI pourrait être amélioré.

Conséquences pour la politique sociale. Les administrateurs ont estimé, comme les experts, que, « tout en ayant généralement des effets positifs sur la croissance et la répartition du revenu », les réformes économiques en-

traînent bel et bien des coûts temporaires pour certaines couches de la population. Pour les protéger, il faut donc prévoir des mesures appropriées au stade de l'élaboration des programmes, et notamment fournir une aide bien ciblée aux groupes les plus vulnérables et affecter des ressources suffisantes aux secteurs sociaux. En outre, il convient d'examiner plus à fond l'enchaînement des réformes budgétaires et autres réformes structurelles pour réduire au minimum leurs effets négatifs sur la population. Ces mesures aideraient les dirigeants à mobiliser dans leur pays un consensus autour de réformes importantes, mais difficiles à appliquer.

Les administrateurs ont fait observer que le FMI s'attache déjà vivement à donner aux pays les conseils nécessaires pour protéger les groupes à faible revenu contre les répercussions de l'ajustement et pour maintenir le niveau des dépenses sociales pendant la phase d'assainissement des finances publiques. Ils ont approuvé la proposition des experts d'avoir plus large-

ment recours aux compétences et aux données de la Banque mondiale pour affiner davantage l'évaluation *a priori* des répercussions éventuelles des mesures d'ajustement sur les groupes à faible revenu. Ils ont en outre jugé souhaitable que l'examen des répercussions des mesures d'ajustement sur ces groupes fasse partie intégrante des revues régulières des programmes FASR.

Problèmes budgétaires et viabilité extérieure. Il est essentiel que la ventilation des déficits soit transparente, et les administrateurs se sont déclarés en général satisfaits de la présentation des positions budgétaires par les services du FMI. Ils sont convenus de la nécessité de poursuivre les objectifs de recettes à court terme en tenant compte des conséquences importantes que le système fiscal a à long terme sur l'efficacité économique.

Pour pouvoir évaluer les progrès accomplis vers la viabilité extérieure, il faut disposer d'un large éventail d'indicateurs; à cet égard, les administrateurs continuent à croire en l'utilité des indicateurs traditionnels liés aux exportations. En ce qui concerne les autres aspects de la situation extérieure, les administrateurs ne partagent pas le point de vue des experts selon lequel la FASR constitue une taxe déguisée sur les exportations du fait que la plupart des financements à ce titre sont fournis à la banque centrale. Comme les services du FMI, ils estiment que les effets macroéconomiques des décaissements de la FASR ne dépendent pas du bénéficiaire initial des ressources.

Prise en charge des programmes par les pays. Les administrateurs se sont déclarés préoccupés par la conclusion (l'une des plus importantes à leur avis) des experts selon laquelle «les pays partagent le sentiment que la teneur des réformes et le rythme d'exécution du programme échappent à leur contrôle». Ils ont estimé que c'est d'abord et avant tout aux pouvoirs publics qu'il incombe de veiller à ce que les politiques soient élaborées avec transparence et fassent l'objet d'un vaste débat dans le public. Ils leur ont en conséquence recommandé d'étudier avec soin la proposition des experts d'organiser des conférences nationales ou des réunions régulières avec le monde universitaire, les milieux d'affaires ou les mouvements syndicaux afin de discuter ouvertement des arbitrages à trouver et des actions envisageables et d'obtenir une adhésion plus large du public. La constitution d'équipes de gestion économique a été jugée importante pour suivre la réforme.

Comme les experts, les administrateurs ont estimé que les services du FMI doivent prendre en considération les contraintes politiques qui s'exercent sur les autorités des pays. Les services du FMI ne doivent pas cependant être amenés à décider ce qui est ou n'est pas politiquement réalisable. Les administrateurs ont noté que certaines des mesures recommandées pour encourager les pays à faire leurs programmes risquent de prolonger la phase initiale des négociations, mais de-

vraient porter leurs fruits au cours de la phase d'exécution. Ils ont aussi reconnu l'importance de concilier judicieusement la nécessité d'un programme vigoureux avec la prise en charge de ce programme par les autorités. Sans la détermination des autorités, il n'y a guère de chances de réussir à atteindre les objectifs visés et, dans ce cas, l'utilisation des ressources de la FASR n'est pas justifiée. À cet égard, les administrateurs ont été d'avis que le FMI devrait se montrer plus circonspect dans l'apport d'un soutien FASR lorsque la détermination des autorités est sujette à caution.

Flexibilité dans les programmes du FMI. Quant à l'impression d'inflexibilité que donnent les services du FMI, nombre d'administrateurs ont cru déceler une incohérence implicite dans la pensée des experts. Tout en reprochant au FMI de donner cette impression, les experts ont noté que «le fait de ne pas procéder d'emblée à des réformes structurelles dont les effets sont lents à se faire sentir constitue peut-être le défaut majeur de l'ajustement structurel dans sa conception actuelle». Ce défaut tient souvent à ce que le FMI est prêt à céder devant la résistance des autorités à des réformes précises.

Le compromis à trouver entre la flexibilité dans les négociations et la volonté d'appuyer uniquement les programmes propres à résoudre les problèmes économiques est un exercice délicat. Ces arbitrages et l'enchaînement des réformes resteront au coeur des discussions que le Conseil d'administration aura à l'avenir sur les programmes FASR. S'agissant de l'enchaînement des réformes, les administrateurs sont convenus avec les services du FMI que, souvent, les pays doivent saisir les occasions qui se présentent, sans trop se soucier de la façon dont les réformes s'enchaînent. Ils ont en outre estimé que, dans plusieurs cas, ce qui semble être un problème d'enchaînement résulte en réalité de la non-application des mesures convenues.

Mieux faire connaître le FMI dans le public. Il est important de mieux faire comprendre l'action du FMI dans les pays qui reçoivent une aide au titre de la FASR, notamment en expliquant au public les objectifs et les avantages du programme de réforme économique lancé par le gouvernement. En outre, conformément aux recommandations des experts, le rôle des représentants résidents est actuellement renforcé, et la collaboration avec les autorités nationales et la société civile intensifiée.

Maintien de la présence du FMI. Les administrateurs ont admis que, dans de nombreux cas, le FMI doit rester activement engagé dans les pays bénéficiaires au-delà de la phase de stabilisation initiale. Comme les experts, ils ont estimé que de nouvelles perspectives s'offrent à plusieurs pays africains qui ont stabilisé leur économie et sont sur le point d'atteindre un taux élevé de croissance grâce aux réformes accomplies. Cependant, le taux d'investissement de ces pays reste beaucoup trop faible pour que ce niveau de croissance

puisse être maintenu à long terme, aussi doivent-ils mobiliser un volume élevé de capitaux extérieurs pour compléter une épargne intérieure dont le taux ne progresse que lentement. Afin d'attirer l'épargne extérieure tant publique que privée dans un environnement que le marché juge plein de risques, il est souvent indispensable, pour atténuer l'incertitude, que le FMI signale que la politique suivie est adéquate.

En ce qui concerne la possibilité d'accorder un financement FASR une fois la stabilisation opérée, plusieurs administrateurs ont fait valoir que cette facilité n'est pas, comme les experts ont semblé l'indiquer, un mécanisme de transfert de l'aide à long terme. En conséquence, les décaissements au titre de la FASR ne peuvent être effectués à long terme, en particulier pour des programmes ne prévoyant guère ou pas de réformes. Les administrateurs ont marqué leur préférence pour un usage plus extensif, pendant la phase suivant la stabilisation, des accords de précaution, que négocient les pays avec l'intention de ne pas employer les ressources prévues et qui leur permettent d'obtenir l'approbation du FMI pour leurs efforts de réforme et de mobiliser par effet de catalyse des concours financiers provenant d'autres sources. Il est en outre nécessaire, à leur avis, que la Banque mondiale et les autres donateurs jouent un rôle plus important dans le soutien de la réforme au cours de la phase qui suit la stabilisation.

Les experts ont recommandé au FMI de mettre en place des mécanismes permettant de continuer d'accorder plus systématiquement une aide aux pays qui ont stabilisé leur économie, mais avec lesquels un accord est différé ou dont les autorités, principalement pour des raisons politiques, sont dans l'incapacité de négocier un accord classique avec cette institution. Les experts ont préconisé de passer de la négociation à la

garantie de l'aide. Cependant, nombre d'administrateurs craignent que le FMI ne puisse soutenir des programmes de cette nature. En particulier, il se peut que, faute d'un accord *a priori* sur un cadre d'action, il soit en fait difficile *a posteriori* de décider d'utiliser la FASR et de décaisser des ressources à ce titre, car le FMI ne doit pas prendre de décisions arbitraires, ni traiter inéquitablement ses membres.

Les administrateurs ont pris note de la suggestion des experts selon laquelle la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI pourrait être améliorée dans le cas de certains pays et admis qu'il importe d'examiner les moyens de le faire. Cet aspect a été évoqué à plusieurs reprises, et notamment dans l'évaluation interne de la FASR. Certains administrateurs ont estimé qu'il vaudrait peut-être mieux éviter d'établir de nouvelles règles formelles pour renforcer cette collaboration et recommandé de donner la priorité à la libre circulation de l'information entre le FMI et la Banque.

Le 13 mars 1998, peu après l'examen par le Conseil d'administration du rapport du groupe d'experts indépendants, le FMI a rendu publics divers documents, dont ce rapport, au cours d'une conférence de presse au siège, à laquelle ont participé trois des quatre experts, ainsi que le président du groupe d'administrateurs chargé de coordonner l'évaluation.

Lors de sa réunion d'avril 1998, le Comité intérimaire s'est félicité de la qualité des travaux des experts externes chargés d'évaluer la FASR. Il a aussi noté avec satisfaction que le Conseil d'administration comptait tirer des conclusions pratiques de l'examen des questions soulevées dans les évaluations tant internes qu'externes, afin de renforcer la capacité du FMI d'encourager une croissance durable et la viabilité extérieure dans les pays pauvres.



Les mouvements de capitaux dans l'optique d'un amendement des Statuts du FMI

Au cours de l'exercice 1997/98, le Conseil d'administration a examiné sous plusieurs aspects la question d'un amendement des Statuts du FMI concernant la libéralisation des mouvements de capitaux et le rôle de l'institution dans ce domaine, s'interrogeant notamment sur la marche à suivre et l'étendue de la compétence que doit avoir le FMI en la matière, le régime des investissements directs étrangers, les dispositions transitoires et la politique d'approbation, ainsi que les aspects juridiques des mouvements de capitaux, y compris certaines considérations relatives au financement et à la conditionnalité. Dans leurs délibérations, les administrateurs ont souligné qu'étant donné l'étendue et la complexité des questions abordées, leurs avis restent préliminaires et qu'ils n'entendent pas préjuger de leur position définitive.

Lors de l'Assemblée annuelle de Hong Kong en septembre 1997, le Comité intérimaire a publié un Énoncé des principes gouvernant la libéralisation des mouvements de capitaux dans l'optique d'un amendement des Statuts du FMI (encadré 13). Dans ce texte, le Conseil d'administration est invité à achever ses travaux sur un projet d'amendement des Statuts du FMI qui ferait de la libéralisation des mouvements de capitaux l'un des buts de l'institution et étendrait par voie de conséquence son domaine de compétence en établissant pour les pays membres des obligations soigneusement définies et appliquées avec cohérence en matière de libéralisation desdits mouvements de capitaux.

Séminaire sur la libéralisation des mouvements de capitaux

Afin de donner substance à ses travaux sur l'intégration de la libéralisation des mouvements de capitaux dans son mandat, le FMI a organisé un séminaire sur ce sujet en mars 1998, de manière à recueillir le point de vue d'observateurs de divers organismes privés et instances officielles. Ce séminaire a réuni des hauts fonctionnaires gouvernementaux et des représentants du secteur privé, des milieux universitaires et d'organisations internationales, ainsi que des hauts fonctionnaires du FMI et des membres de la direction et du Conseil d'administration.

Les participants au séminaire sont dans l'ensemble convenus que la crise asiatique a confirmé l'importance d'une libéralisation ordonnée et convenablement échelonnée des mouvements de capitaux et la nécessité d'appliquer des politiques macroéconomiques et de taux de change appropriées, ainsi que le rôle essentiel d'un secteur financier solide. Les participants ont en général admis que, compte tenu de la mondialisation actuelle, la tendance à une déréglementation plus poussée ne saurait être éphémère. Il s'agit en réalité de déterminer comment, quand et dans quelles conditions les flux de capitaux doivent être libéralisés. Un certain nombre d'intervenants ont noté que les déficiences du secteur financier se trouvent au cœur des crises survenues en Indonésie, en Corée et en Thaïlande. Les principaux problèmes résident dans la capacité limitée des institutions financières à évaluer et à gérer les risques, l'insuffisance du contrôle prudentiel et la libéralisation au coup par coup des mouvements de capitaux. À ce propos, on a fait observer que ce n'est pas la libéralisation en soi, mais sa forme et l'enchaînement des mesures prises qui rendent les pays vulnérables aux retournements d'opinion des marchés. De l'avis de plusieurs intervenants, la crise asiatique montre que pour récolter pleinement les fruits de la libéralisation il convient d'agir avec prudence, tout en progressant sur d'autres fronts. Les participants ont reconnu que le FMI est appelé à jouer un rôle central dans la promotion d'une libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux, mais les avis divergent quant à savoir si le meilleur moyen d'atteindre ce but consiste à lui faire jouer un rôle «de défenseur de cette cause» ou à étendre sa «compétence» aux flux de capitaux des pays membres.

La libéralisation est-elle nécessaire?

La tendance à la convertibilité des avoirs nés des mouvements de capitaux est «irréversible», a déclaré Michel Camdessus, Directeur général du FMI, au cours d'une allocution prononcée à l'occasion d'un déjeuner organisé le 9 mars 1998, et «tous les pays ont fort intérêt à faire en sorte que ce processus se déroule de façon ordonnée», quelle que soit leur position sur la libéralisation de leurs propres opérations en capital. Les

Encadré 13

Énoncé par le Comité intérimaire des principes gouvernant la libéralisation des mouvements de capitaux dans l'optique d'un amendement des Statuts du FMI (Hong Kong, 21 septembre 1997)

1. Le moment est venu d'ajouter un nouveau chapitre aux accords de Bretton Woods. Les flux de capitaux privés sont devenus beaucoup plus importants pour le système monétaire international et il est clair qu'un système de plus en plus ouvert et libéral a largement bénéficié à l'économie mondiale. En facilitant l'affectation de l'épargne à ses emplois les plus productifs, les mouvements de capitaux dynamisent l'investissement, la croissance et la prospérité. À condition qu'elle soit menée de façon ordonnée et étayée à la fois par des politiques nationales adéquates et par un solide système multilatéral de surveillance et d'appui financier, la libéralisation des mouvements de capitaux est un élément essentiel au fonctionnement efficace du système monétaire international à l'ère de la mondialisation. De par son rôle central au sein du système monétaire international, le FMI, qui rassemble désormais la quasi-totalité des pays du monde, est on ne peut mieux placé pour appuyer ce processus. Le Comité intérimaire voit dans cette nouvelle mission à confier au FMI une entreprise audacieuse, qui doit cependant être menée avec prudence.
2. Les flux internationaux de capitaux sont extrêmement sensibles à des facteurs tels que la stabilité du système monétaire international, la qualité des politiques macroéconomiques mises en oeuvre et la solidité des systèmes financiers nationaux. Les remous récents sur les marchés de capitaux ont illustré une nouvelle fois à quel point il importe que la libéralisation s'adosse à une gamme de mesures structurelles relativement ample, en particulier dans le secteur monétaire et financier, et s'inscrive dans le cadre d'une combinaison solide des politiques macroéconomiques et des politiques de change. Il faudra attacher un soin particulier à établir un climat propice à l'utilisation efficace du capital et à mettre sur pied des systèmes financiers suffisamment sains et solides pour résister aux flux et reflux de capitaux. Cette démarche graduée mais intégrée permettra de moduler la libéralisation des mouvements de capitaux en fonction de la situation propre à chaque pays, assurant ainsi sa réussite non seulement au niveau national, mais aussi pour le système monétaire international dans son ensemble.
3. Ces efforts devraient aboutir à l'instauration d'un système multilatéral non discriminatoire pour promouvoir la libéralisation des mouvements de capitaux. Le FMI aura pour tâche de contribuer à l'instauration de ce système et il est prêt à soutenir ses pays membres dans cette entreprise. Il est crucial qu'il veille à l'adoption de politiques propres à favoriser une libéralisation convenablement échelonnée dans le temps et réduisant au minimum les risques de crises financières ou de balance des paiements.
4. Étant donné ces considérations, le Comité invite le Conseil d'administration à achever ses travaux sur un projet d'amendement des Statuts du FMI qui ferait de la libéralisation des mouvements de capitaux l'un de ses objectifs et étendrait par voie de conséquence son domaine de compétence en établissant pour les pays membres des obligations soigneusement définies et appliquées avec cohérence en matière de libéralisation desdits mouvements de capitaux. Des clauses de sauvegarde et des dispositions transitoires seront nécessaires pour assurer la réussite de cette entreprise importante. Il faudra adopter une politique d'approbation souple. Tant durant la phase de préparation de l'amendement des Statuts que lorsque ce dernier aura pris effet, les obligations des pays membres découlant d'autres accords internationaux seront respectées. Dans ces travaux, le Comité attend du FMI et des autres institutions qu'ils collaborent étroitement.
5. La libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux et l'accès plus large aux marchés de capitaux devraient réduire la fréquence des recours aux ressources du FMI et à d'autres formes de financement exceptionnel. Néanmoins, le Comité reconnaît que, dans certaines circonstances, des besoins substantiels de financement, de la part du FMI et d'autres sources, pourraient se présenter. Le FMI continuera à jouer un rôle central en aidant à mobiliser les concours financiers nécessaires à l'appui des programmes d'ajustement de ses pays membres. Dans cette entreprise, il continuera à jouer son rôle d'agent catalyseur tout en s'attachant à réduire au minimum le risque moral.
6. Étant donné l'importance de progresser de façon décisive vers ce nouveau régime mondial de libre circulation des capitaux, le Comité, notant avec satisfaction le très large accord des pays membres sur les principes fondamentaux énoncés ci-dessus, invite le Conseil d'administration à accorder la plus haute priorité à la mise au point définitive du nécessaire amendement des Statuts du Fonds monétaire international.

avantages de l'ouverture des marchés de capitaux sont bien connus. Cependant, la libre circulation des capitaux peut être très perturbatrice et provoquer des crises financières qui menacent la stabilité du système monétaire international. Certes, les flux massifs de capitaux ont joué un rôle dans la crise financière en Asie. Si la tendance à la libéralisation des flux est irréversible, et

si les avantages à tirer de l'ouverture des marchés de capitaux sont indéniables, comment peut-on alors en réduire au minimum les coûts et les risques? Les participants au séminaire ont noté l'importance d'une progression ordonnée et convenablement échelonnée vers la libéralisation des mouvements de capitaux. Dans ce contexte, ils ont examiné le rôle que pourrait jouer le

FMI pour encourager cette libéralisation ordonnée, dans le cadre notamment d'un éventuel amendement des Statuts qui étendrait la compétence de l'institution aux mouvements de capitaux.

Conditions préalables

Nul n'a pu dire avec certitude combien de temps un pays devrait attendre avant de libéraliser ses opérations en capital, mais tous sont convenus, selon Stanley Fischer, Premier Directeur général adjoint du FMI, que, sans la mise en place de l'ensemble des conditions préalables qui s'impose, «la libéralisation peut comporter de très gros risques». L'absence de ces conditions pourrait favoriser une crise ou révéler des déficiences du système financier qui auraient pu être corrigées si les autorités avaient disposé de plus de temps pour renforcer le système avant l'ouverture des marchés de capitaux.

De l'avis général des participants, la crise asiatique n'enlève rien à la contribution que les afflux de capitaux ont apportée, avant qu'elle éclate, au progrès économique des pays de cette région. Elle a fait ressortir les risques d'une libéralisation qui ne soit ni suffisamment échelonnée ni appuyée par de solides mesures dans divers autres domaines. Il n'est toutefois ni possible ni souhaitable de subordonner cette déréglementation à la réalisation d'autres réformes. Il convient plutôt de mener ces actions de front, en tirant parti d'une conjoncture politique favorable. La plupart des intervenants ont souligné l'importance d'accomplir des progrès dans les domaines suivants :

- appliquer une politique macroéconomique bien conçue et cohérente et disposer d'un solde extérieur courant viable et d'un régime de change adéquat;
- se doter d'un système financier intérieur solide et bien surveillé, assorti notamment d'un contrôle et d'une réglementation prudentielle plus efficaces (normes de fonds propres, règles régissant l'octroi des prêts, évaluation des actifs, mécanismes efficaces de recouvrement des créances et dispositions assurant le règlement rapide du cas des institutions insolvables);
- améliorer la transparence grâce à la divulgation de données financières et économiques exactes, fondées sur des normes et des usages internationalement reconnus;
- libéraliser les services financiers afin d'intensifier la concurrence et de permettre les transferts de savoir-faire, de capitaux et de pratiques optimales.

Progression ordonnée vers la libéralisation

L'expérience asiatique montre la nécessité d'adapter le rythme de la libéralisation à la situation de chaque pays, en vue d'en limiter la vulnérabilité aux amples fluctuations des mouvements de capitaux. Un certain nombre de participants au séminaire ont préconisé une ouverture progressive des marchés des capitaux, notant que les coûts des perturbations occasionnées par les reflux

de capitaux sont élevés pour de nombreux pays en développement, du fait que leur capacité d'absorption des risques est limitée et qu'ils sont dépourvus des structures institutionnelles leur permettant de faire face à de tels revirements.

Plusieurs intervenants ont jugé important d'éviter une libéralisation au coup par coup susceptible d'encourager surtout les entrées de capitaux à court terme. Dans un premier temps, il convient de libéraliser les investissements à moyen et à long terme. Dans les économies de marché émergentes, une gestion inadéquate de l'ouverture des marchés financiers risque d'aboutir à un cycle en dents de scie pendant la période de transition.

L'expérience de certains pays, pas seulement asiatiques, prouve que des dispositions réglementaires et des contrôles appropriés peuvent contribuer à dissuader les apports de capitaux à court terme instables. D'après certains intervenants, l'adoption de mesures prudentielles adaptées s'impose, notamment pour limiter les engagements extérieurs des banques. Des participants d'origines assez diverses, issus de pays développés ou en développement, et des secteurs public ou privé, ont évoqué la possibilité de contrôler les mouvements de capitaux à court terme dans certains cas, même dans les économies bien gérées. Pour être efficace, ce contrôle doit être fondé sur les mécanismes du marché, transparent et temporaire. En revanche, un certain nombre d'intervenants avaient des réserves vis-à-vis de cette forme de contrôle des changes, notant que, comme les droits de douane, c'est une formule en général mal accueillie, qui risque fort de devenir permanente, évitant aux autorités d'infléchir comme il se doit leur politique économique.

Institutionnalisation du processus

L'une de ses missions étant de contrôler le système monétaire international, le FMI a un rôle important à jouer et est mieux placé que d'autres organisations internationales pour promouvoir la libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux. Quant à savoir s'il doit simplement être chargé de prêcher la libéralisation ou si elle doit relever de son domaine de compétence, les avis étaient partagés.

Quelques intervenants ont soutenu qu'il n'est pas nécessaire d'étendre, par voie d'amendement, la compétence du FMI aux mouvements de capitaux pour atteindre l'objectif de libéralisation poursuivi. L'institution encourage déjà la convertibilité des avoirs nés des mouvements de capitaux dans le cadre de la surveillance, de la conditionnalité et de l'assistance technique. Un amendement de l'article I visant à inscrire la libéralisation des mouvements de capitaux parmi les buts du FMI pourrait certes être utile, mais un nouvel amendement des Statuts étendant la compétence de l'organisation aux paiements, aux transferts et aux transactions correspondantes ne constituerait pas un moyen efficace de promouvoir cette libéralisation. En outre, le FMI

serait amené à dépasser le cadre de son mandat en matière de balance des paiements, risquant alors d'empiéter sur le champ d'application d'autres traités internationaux, voire de les enfreindre.

Selon ceux qui souhaitent étendre la compétence du FMI aux mouvements de capitaux, cette institution est la mieux placée pour s'acquitter de cette fonction, car elle pourrait traiter avec les pays au cas par cas, adaptant la transition vers la libéralisation intégrale aux capacités des pays et aux réformes structurelles complémentaires qu'ils opèrent. Bien que le FMI encourage les pays exécutant des programmes d'ajustement qu'il appuie à déréglementer leurs opérations en capital, l'attribution d'une compétence juridique lui permettrait, par la surveillance, d'étendre l'application de tels principes à tous les États membres, sans se limiter à ceux qui font appel à ses concours. En outre, puisqu'il cherche à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques parmi ses membres, le FMI doit montrer l'exemple en assurant la transparence juridique de ses activités. Ses relations avec d'autres organisations s'en trouveraient par là même clarifiées (et non compromises). Les représentants d'autres institutions internationales, telles que l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Union européenne, ont noté la complémentarité du mandat du FMI avec celui de leurs organisations dans ce domaine, estimant qu'un code de conduite bien défini en matière de mouvements de capitaux aiderait à préciser les missions respectives de chacun.

Sans engagement, les plaidoyers ont toutefois peu d'effets. La décision d'un pays de libéraliser ses opérations en capital et son intention de ne pas imposer ultérieurement de restrictions ne sont crédibles que s'il témoigne, en acceptant par sa qualité de membre du FMI l'obligation de libéraliser ses opérations en capital, de sa détermination, de son souci de transparence et de sa conviction en la matière. Néanmoins, les participants ont fait observer que, la période de transition n'étant pas limitée, l'obligation des membres n'a pas plus de poids que leur conviction, ni que les plaidoyers du FMI.

Certains représentants du secteur privé appellent de leurs vœux une plus grande transparence des délibérations du FMI sur un amendement. Ils souhaiteraient en particulier avoir connaissance du libellé précis de l'amendement proposé avant de lui accorder leur soutien.

Questions en suspens

Résumant les débats, M. Fischer a souligné que plusieurs questions restent en suspens. En dépit de l'énorme enthousiasme manifesté en faveur d'un amendement des Statuts par les représentants des organismes tant officiels que privés, il a noté que les participants ont émis des «doutes sérieux» sur le bien-fondé de la libéralisation des flux de capitaux et se sont demandé si le fait d'en plaider la cause ne pouvait suffire et si l'élargissement officiel de

la compétence du FMI n'était pas un processus trop pénible, compliqué et inutile.

Il reste notamment à établir d'urgence, a dit M. Fischer, les moyens par lesquels le système international peut améliorer les règles de contrôle des banques et la qualité du système bancaire, ainsi que les dispositions à prendre au niveau international. Il convient en outre de déterminer à quel moment une économie réunit suffisamment de conditions préalables pour se risquer à libéraliser les flux de capitaux. Certains participants ont exprimé leur crainte qu'à force d'entendre parler de ces conditions préalables, les pays ne se découragent et attendent indéfiniment le moment propice. À l'inverse, d'autres ont estimé qu'il faut imposer le changement. M. Fischer a qualifié cette voie de «fort risquée», au vu des conséquences très graves d'éventuels accidents.

Les répercussions de la libre circulation des capitaux à court terme posent un autre type de problème. Outre qu'ils ont un effet déstabilisateur sur l'économie, les flux à court terme risquent de nuire fortement à un système bancaire fragile. On ne dispose pas d'analyses solides sur les mesures de contrôle des changes — permettant de déterminer celles qui sont efficaces et celles qui ne le sont pas — et une myriade de questions doivent être examinées. L'amendement des Statuts du FMI créerait le cadre qui convient pour cet examen.

Enfin, d'autres organisations et associations internationales s'intéressent de près à la réglementation et à la libéralisation des mouvements de capitaux. Il est manifeste, selon M. Fischer, que, si les Statuts du FMI sont amendés pour étendre sa compétence aux mouvements de capitaux, il faudra resserrer davantage la coopération déjà étroite qui existe entre le FMI et ces organisations.

Prochaines étapes

Lors d'une réunion tenue en avril 1998, le Conseil d'administration est convenu que le FMI et ses pays membres font face à un monde bien différent de celui des années 40, quand ont été établis les Statuts du FMI, qui concèdent une large place à la libéralisation — et au financement — des transactions courantes. Les avantages que comporte pour l'économie mondiale un système ouvert et libéral de mouvements de capitaux sont maintenant largement reconnus. Bien qu'elles découlent des politiques adoptées par les pays, les difficultés de balance des paiements associées aux mouvements de capitaux dominent aussi nombre de problèmes que le FMI aborde maintenant, ce qui sera sans aucun doute encore plus vrai à l'avenir. Les administrateurs estiment que l'inadéquation des Statuts en vigueur à la réalité d'aujourd'hui doit être corrigée.

L'ouverture et l'intégration croissantes des marchés de capitaux sont puissamment stimulées par les marchés eux-mêmes et par les avantages que les pays membres voient dans la libéralisation. Ce phénomène ne doit pas

être inversé. L'une des leçons à tirer de la crise actuelle est qu'il faut appliquer les mesures de libéralisation selon un rythme et un enchaînement qui tiennent d'abord compte des autres réformes, notamment celle du secteur financier intérieur, et adopter des politiques macroéconomique et de taux de change appropriées. Du fait de la mission qui est la sienne au sein du système monétaire international et de sa dimension universelle, le FMI est, d'après les administrateurs, le mieux placé pour favoriser une libéralisation prudente, avisée et ordonnée partout dans le monde. Il peut remplir cette mission tout en respectant les intérêts et les attributions des autres organisations actives dans ce domaine.

Dans le rapport qu'il a présenté au Comité intérimaire en avril 1998, le Directeur général a noté que les administrateurs ont réaffirmé que la libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux doit être l'un des buts du FMI. Ils sont parvenus à un accord provisoire sur le texte d'un amendement des Statuts qui exprime-

rait cet objectif en termes généraux. Les administrateurs poursuivront leurs travaux sur les autres points, notamment les questions de fond, le domaine de compétence et le financement.

Par la suite, lors de sa réunion d'avril 1998, le Comité intérimaire a réaffirmé son point de vue, exprimé dans le communiqué de Hong Kong de septembre 1997, selon lequel le moment est venu d'ajouter un nouveau chapitre aux Accords de Bretton Woods en faisant de la libéralisation des mouvements de capitaux l'un des buts du FMI et en élargissant de manière appropriée le champ de compétence du FMI à cet effet. Le Comité a noté les progrès accomplis jusqu'à présent et l'accord provisoire auquel est parvenu le Conseil d'administration sur la partie de l'amendement qui concerne les buts du FMI. Il a demandé au Conseil de poursuivre avec détermination ses travaux sur les autres aspects du dossier, notamment les questions de fond, afin de lui soumettre le plus tôt possible un amendement approprié des Statuts.



Assistance technique et formation

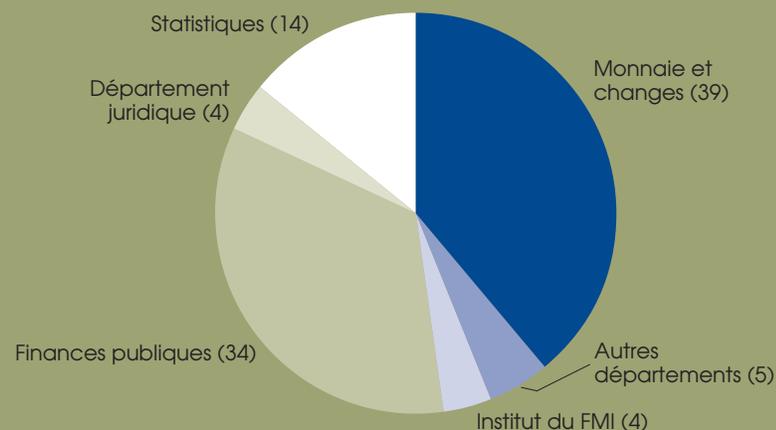
La demande d'assistance technique et de formation émanant des pays membres est demeurée robuste en 1997/98. L'assistance technique reste axée sur les aspects monétaires et budgétaires de la gestion macroéconomique, mais aussi sur les statistiques, le droit financier, l'organisation et les opérations financières du FMI, et l'informatique (graphique 5). Un grand nombre de départements du FMI ont fourni une assistance technique; le Comité de l'assistance technique, qui se compose de cadres supérieurs de chaque département fonctionnel ou géographique et de chaque service de soutien, formule à l'intention de la direction du FMI des recommandations sur les stratégies et priorités en matière d'assistance technique et coordonne les activités des différents départements dans ce domaine. Sur le terrain, l'assistance est assurée par les membres des services du FMI et par des conseillers détachés pour de courtes ou de longues périodes.

Au siège et à l'étranger, des cours et des séminaires de formation sur des sujets divers sont dispensés par l'Institut du FMI et d'autres départements, qui fournissent assistance technique et formation. En 1997/98, le programme de l'Institut au siège comprenait des cours de base, de niveau intermédiaire ou approfondis sur la programmation et la politique financières, des cours de moindre durée sur des sujets spécialisés tels que les politiques de taux de change ou le ciblage monétaire ou de l'inflation, et un séminaire de haut niveau sur la réforme des échanges et l'intégration régionale en Afrique. En outre, les autres départements fonctionnels, notamment ceux des finances publiques, de la monnaie et des changes, de l'élaboration et de l'examen des politiques, et des statistiques, ont organisé, en collaboration avec l'Institut, des séminaires et des cours dans leur spécialité. Le programme de formation de

Graphique 5

Ventilation de l'assistance technique, 1997/98

(En pourcentage des ressources en années-personnes effectives)¹



¹ Une année-personne effective d'assistance technique correspond à 260 jours. Le chiffre de l'Institut du FMI ne tient pas compte de la formation assurée ou coordonnée par l'Institut au siège.

l'Institut à l'étranger continue de porter sur des questions liées à la formulation et à l'application des programmes d'ajustement économique.

L'assistance technique a été qualifiée de troisième pilier du FMI, les deux autres étant la surveillance qu'il exerce et les concours financiers qu'il accorde dans le cadre des programmes d'ajustement qu'il appuie. Les pays membres et le FMI sont de plus en plus convaincus que la prestation en temps opportun d'une assistance technique efficace constitue un élément essentiel de l'aide apportée aux efforts déployés par les pays en vue d'appliquer une politique économique et des réformes institutionnelles viables. En 1997/98, les activités d'assistance technique représentaient environ 17 % du total des dépenses administratives du FMI.

L'attention accrue portée à la promotion de la bonne gestion des affaires publiques et à la création ou au maintien de conditions propices à une croissance durable et équitable a mis en lumière la nécessité de s'attacher à améliorer les capacités institutionnelles et les ressources humaines dont l'État dispose pour assurer une gestion économique efficace. Sans de telles améliorations, les activités de surveillance et de financement des programmes du FMI auraient sans doute des effets moins durables.

L'assistance technique et la formation assurées par le FMI visent précisément à renforcer la capacité de gestion économique de sorte qu'à long terme les pays membres aient moins besoin de recourir aux concours fournis par le FMI et soient davantage en mesure d'engager un dialogue productif avec ses services dans le cadre de ses activités de surveillance. Ce volet peut être qualifié d'aspect *préventif* de l'assistance technique et de la formation que dispense le FMI. Eu égard aux ressources dont dispose l'institution, une grande partie de cette assistance est inévitablement de nature *corrective*, car elle est destinée à résoudre des problèmes immédiats ou à aider les pouvoirs publics à mettre en oeuvre des réformes économiques et financières dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI.

Le FMI calcule l'assistance technique en «années-personnes de services fournis» tant par son personnel

Tableau 9
Assistance technique
(Années-personnes effectuées)¹

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 ²
Ressources d'assistance technique du FMI	220,0	211,4	172,7	189,6
Personnel	115,7	108,6	97,1	103,9
Consultants au siège du FMI	22,1	23,5	20,1	20,8
Experts	82,3	79,3	55,5	64,9
Concours extérieurs	80,5	97,5	104,2	96,2
Programme des Nations Unies pour le développement	16,6	25,0	21,5	24,4
Japon	51,4	65,0	67,3	55,6
Autres	12,4	7,5	15,4	16,2
Total des ressources	300,6	309,0	277,0	285,7
Assistance technique ventilée par département				
Département de la monnaie et des changes	138,1	137,3	114,6	110,6
Département des finances publiques	95,1	99,8	96,2	98,8
Département des statistiques	37,9	39,2	36,6	39,0
Institut du FMI	14,6	14,0	11,0	12,1
Département juridique	7,9	11,0	9,3	10,3
Autres départements ³	7,0	7,7	9,3	14,9
Utilisation des ressources ventilées par département	271,1	280,1	251,0	258,7
Département Afrique	60,6	62,4	54,5	65,8
Département Asie et Pacifique ⁴	s.o.	s.o.	49,0	42,5
Département Asie centrale	27,7	27,5	s.o.	s.o.
Département Asie du Sud-Est et Pacifique	23,6	25,0	s.o.	s.o.
Département Europe I	27,8	24,4	22,5	23,8
Département Europe II	79,3	73,5	57,6	52,6
Département Moyen-Orient	16,9	23,4	26,5	29,5
Département Hémisphère occidentale	27,4	32,3	31,2	35,2
Dépenses interrégionales	7,9	11,7	9,6	8,6
Utilisation non régionale	29,6	28,9	26,1	26,9
Total des ressources utilisées	300,6	309,0	277,0	285,6

¹Une année-personne effective égale 260 jours.

²Estimations.

³Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, Bureau des services informatiques et Secrétariat de l'assistance technique.

⁴À compter du 1^{er} janvier 1997, le Département Asie centrale et le Département Asie du Sud-Est et Pacifique ont été fondus en un seul Département Asie et Pacifique.

que par les experts qu'il recrute. L'assistance s'élève à environ 300 années-personnes pour chacun des derniers exercices (voir le tableau 9). Le coût en dollars de l'année-personne a augmenté sur cette période, du fait de la hausse de la rémunération des experts externes et du nombre accru des affectations de courte durée.

La ventilation géographique de l'assistance technique et de la formation s'est profondément modifiée depuis 1995, année où les pays relevant des deux départements Europe du FMI absorbaient 40 % des ressources affectées à l'assistance technique. Cette proportion est revenue à 30 % en 1997/98, alors que, sur cette même

Encadré 14

L'Institut du FMI et les instituts régionaux de formation

Europe. En collaboration avec la Banque mondiale et quelques autres organisations internationales, le FMI a créé l'Institut multilatéral de Vienne, qui est chargé de dispenser une formation aux fonctionnaires d'anciennes économies à planification centrale en transition vers un système de marché. En plus d'un cours complet d'économie de marché appliquée assuré conjointement par toutes les organisations de parrainage, l'Institut et d'autres départements du FMI proposent un vaste programme de séminaires portant sur l'analyse et la politique macroéconomique, le contrôle bancaire, les systèmes de paiement, les opérations monétaires et de change, la politique budgétaire, la gestion des dépenses publiques, la taxe sur la valeur ajoutée, les dispositifs de protection sociale, le droit applicable au secteur financier et les statistiques macroéconomiques. Le Conseil d'administration a récemment prorogé de cinq ans l'appui du FMI à l'Institut multilatéral de Vienne.

Le renforcement des capacités en Afrique. L'Institut du FMI a établi une coopération de longue date avec les instituts régionaux de formation en Afrique francophone, à savoir les centres de formation de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (Centre ouest-africain de formation aux études bancaires — COFEB) et de la Banque des États de l'Afrique centrale. Il assure tous les ans un cours régional de politique et programmation financières ou de politique du secteur extérieur, et envoie périodiquement des chargés de

cours à ces centres. Les cours régionaux bénéficient d'un cofinancement du PNUD et de l'Union européenne. En collaboration avec ces centres, l'Institut continue d'accorder une large place au «renforcement des capacités» et dispense à ce titre un enseignement aux formateurs dans le domaine de la macroéconomie financière et de la gestion.

En réponse au besoin de formation croissant en Afrique, l'Institut a contribué à l'établissement, en 1997, du Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa (MEFMI) au Zimbabwe et de l'Institut ouest-africain pour l'organisation économique et financière (IOAOEF) au Nigéria.

Asie. Depuis le 4 mai 1998, l'Institut régional de formation de Singapour (STI) propose une formation sur l'application de la politique économique à l'intention de certains fonctionnaires issus principalement de pays en développement d'Asie et de la région du Pacifique. En 1998/99, les treize cours et séminaires prévus porteront sur les politiques de réforme et l'ajustement macroéconomique, la programmation financière, les problèmes des économies en transition, les opérations monétaires et cambiales, les finances publiques, le contrôle bancaire et les statistiques macroéconomiques. Cet institut est considéré comme le précurseur de centres régionaux de formation analogues dans d'autres parties du monde.

Centre de recherche et de formation des banques centrales de l'Asie du Sud-Est (SEACEN). Les relations

entre l'Institut du FMI et le Centre (Kuala Lumpur, Malaisie) ont pris leur essor pendant les années 70, lorsque l'Institut a commencé à détacher des cadres supérieurs pour aider le Centre à mettre au point son programme de formation. Depuis le début des années 80, l'Institut envoie des chargés de cours au Centre, ou coordonne l'envoi à cet effet de membres d'autres départements du FMI; au début des années 90, des cours conjoints ont été organisés.

Le Fonds monétaire arabe. L'Institut du FMI entretient des liens étroits avec l'organe de formation du Fonds monétaire arabe (FMA), l'Economic Policy Institute (EPI), depuis sa création en 1988. Il envoie régulièrement des membres de son personnel pour assurer le cours de gestion macroéconomique du FMA et a aussi pris part au cours de gestion du secteur extérieur, que le FMA a proposé pour la première fois en mars 1995. Dans le cadre de cette coopération, des cours et des séminaires conjoints ont été préparés, et le personnel de l'Institut a pris part aux séminaires organisés par le FMA.

En outre, l'Institut fournit depuis plusieurs années des professeurs pour les cours organisés par le Centre d'études monétaires latino-américaines (CEMLA), collabore depuis 1994 à des cours régionaux de formation avec la Banque islamique de développement et a dispensé pour la première fois en 1995 une formation en coopération avec la Banque asiatique de développement.

période, la part cumulative des départements Afrique et Moyen-Orient est passée de 28 à 37 %.

Depuis quelques années, le FMI accorde une importance particulière dans son programme d'assistance technique et de formation aux pays sortant d'un conflit. Dans le cas de ces pays, la démarche traditionnelle, qui consiste à répondre à une demande, a été jugée insuffisante pour faire face au besoin urgent de redresser leurs capacités fondamentales de gestion économique et financière. Ainsi sont nés les vastes programmes d'assistance technique pluriannuels intégrés, financés de concert avec d'autres donateurs. Des programmes de cette nature ont maintenant été exécutés, ou sont en voie de l'être, dans des pays sortant d'un conflit tels que l'An-

gola, le Cambodge, Haïti, le Liban, la Namibie, le Rwanda et le Yémen; un projet de programme analogue est en cours de préparation pour le Libéria. Ces programmes sont en général étroitement coordonnés avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), qui les cofinance, et font souvent intervenir un certain nombre de donateurs bilatéraux. En outre, s'il y a lieu, le FMI fournit ses services d'assistance technique et de formation dans un cadre régional. À ce titre, il convient notamment de citer le Pacific Financial and Technical Assistance Centre situé à Fidji, qui assure la prestation d'une assistance technique à quinze pays de la région du Pacifique grâce à un financement octroyé par le PNUD, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Forum du

Pacifique et la Banque asiatique de développement; l'Institut multilatéral de Vienne; le Harare Center; le Cairo Information Center; l'Institut régional de formation de Singapour, financé par le FMI et le gouvernement de Singapour (voir encadré 14).

Le pays qui contribue le plus financièrement à l'assistance technique fournie par le FMI est le Japon qui, en 1997/98, a fait preuve d'une grande souplesse afin de pouvoir donner suite immédiatement aux nouvelles demandes d'assistance technique suscitées par la crise asiatique. Créé par le FMI en 1995, le Compte-cadre administré pour les activités d'assistance technique a bénéficié de contributions de l'Australie, de la France, du Japon (pour un programme de bourses d'études) et de la Suisse. Quelques pays, comme la Suède et la Norvège, ont financé des projets du PNUD dont le FMI a été l'agent d'exécution. D'autres, tels que le Royaume-Uni, ainsi que l'Union européenne et la Banque interaméricaine de développement, sont convenus

de coordonner avec le FMI des accords de cofinancement de l'assistance technique. Plusieurs pays en développement, membres du FMI, ont utilisé le produit de crédits de la Banque mondiale pour financer des activités d'assistance technique fournies par le FMI. En 1996/97, 30 % des activités d'assistance technique et de formation assurées par cette institution ont été financés par des concours extérieurs, tout comme la rémunération de deux tiers des experts qu'elle a recrutés à cette fin. Ce ratio financement intérieur/financement extérieur devrait rester assez stable dans un avenir proche.

Pendant la période 1997/98, des évaluations conjointes de projets d'assistance technique ont été réalisées avec le PNUD en Chine, en Haïti, dans le Pacifique et au Yémen. Les activités d'assistance technique et de formation du FMI font actuellement l'objet d'un examen par le Bureau de la vérification et de l'inspection internes de l'institution.

