

Politique de conditionnalités du Fonds monétaire international

Les crédits du FMI dans la crise économique globale

Par ses dures conditions d'attribution des crédits, le Fonds monétaire international (FMI) a, dans la crise asiatique de la fin des années 1990, contribué largement à renforcer la récession, perdant par là-même beaucoup de son influence et de sa légitimité. Il a néanmoins massivement regagné en importance depuis l'éclatement de la crise financière et économique actuelle. Ce document examine si et de quelle façon ses conditions d'attribution des crédits se sont modifiées depuis lors.

Les résultats de l'analyse donnent une image ambivalente. Des mesures d'économie et des interventions dans la politique monétaire sont prévues dans plus de la moitié de tous les accords de crédit du FMI en cours; elles pourraient avoir un effet récessionnaire supplémentaire. Toutefois, la politique du Fonds en matière de conditions d'attribution est devenue plus souple dans le courant de la crise. Depuis avril 2009, il n'a prescrit des interventions pro-cycliques que dans un tiers de tous les nouveaux programmes de crédit. Cela, aussi bien pour les crédits aux pays émergents que pour ceux aux pays en développement pauvres. Cependant, la durée de cette nouvelle flexibilité est ouverte. On peut redouter que les pays en développement seront à nouveau contraints de mener une politique d'austérité, renforçant ainsi la récession dès avant la disparition de la crise.

La Suisse fait partie des pays qui se sont montrés critiques envers l'assouplissement de la politique de conditionnalités menée jusqu'ici par le FMI. Elle n'a, certes, pas exercé une résistance active au sein du Conseil d'admini-

nistration contre ces mesures importantes, mais elle pourrait bientôt changer son fusil d'épaule. Ses arguments sont cependant peu convaincants au regard de la crise économique mondiale. Un nouveau retour à des mesures d'austérité drastiques n'aurait pour tout effet que d'enlever aux pays du Sud la possibilité de financer des programmes de relance anticycliques – à l'instar de ceux des pays industrialisés – et de sortir rapidement de la crise.

Le crédit suisse destiné au FMI et proposé par le Conseil fédéral sert à reconstituer les fonds à partir desquels, entre autres, sont alimentées la ligne de crédit modulable exempte de conditions ainsi que la poursuite d'accords Standby liés à certaines conditionnalités. La contribution suisse ne participe en rien au financement des crédits spéciaux subventionnés aux pays en développement les plus pauvres. C'est pourquoi elle ne remplace pas non plus les efforts bilatéraux supplémentaires qui seraient nécessaires de toute urgence pour soutenir ces pays dans leur lutte contre la crise.

Mark Herkenrath

1. Les pays en développement dans la crise

La crise financière et économique globale a commencé dans les centres financiers du Nord. Mais elle a également affecté les pays émergents, puis rapidement ensuite les pays en développement. Les plus récentes évaluations du FMI montrent que la croissance économique des pays émergents et en développement a diminué en 2009 de 6,6 points de pourcentage par rapport à 2007. Cela représente une réduction de la croissance plus importante que dans les nations industrialisées. Dans ces dernières, les reculs par rapport à la croissance moyenne avant la crise sont estimés à 6,1 points (voir tableau 1).

Les prévisions du FMI montrent également que, dans les pays émergents et en développement, le retour à la croissance antérieure prendra plus de temps que dans les pays industrialisés. En 2010, la croissance économique dans les pays pauvres sera encore inférieure de 3,2 points de pourcentage à celle de l'année 2007, contre une baisse de 1,4 points seulement dans les pays industrialisés (tableau 1). Par conséquent, la crise devrait durer plus longtemps dans les pays du Sud que là où elle a pris naissance.

Le Conseil économique et social de l'ONU part de l'hypothèse que, en 2009, le revenu par habitant a subi une forte diminution dans au moins 60 pays en

développement pauvres. La récession globale met également en danger les progrès antérieurs dans la lutte contre la pauvreté. Les prévisions de la Banque mondiale font redouter que d'ici la fin de 2010, environ 90 millions d'êtres humains retomberont sous le seuil de pauvreté absolue de 1,25 dollar par jour.

2. Les paquets de crise du FMI

Depuis le début de la crise actuelle, le FMI a, à côté de la nouvelle attribution de droits de tirage spéciaux, lancé deux paquets de mesures pour la stabilisation de l'économie mondiale. Le 24 mars 2009, le conseil exécutif a décidé une réforme des instruments de crédit non subventionnés («non-concessionnal»), dont ont bénéficié les pays industriels et émergents. La réforme comportait principalement la création de la ligne de crédit modulable (LCM-FCL: Flexible Credit Line), un instrument de crédit pour les pays bénéficiant de structures macro-économiques solides (voir encadré 1). Simultanément, le FMI a annoncé un doublement des limites supérieures de crédits. Alors qu'au préalable les Etats membres pouvaient mobiliser annuellement des crédits équivalant à 100 pour cent de leur quota de membre, cette limite supérieure a été portée à 200 pour cent par an.

Tableau 1: Croissance économique en 2007 et prévisions pour 2009-2010

	2007	2009	2010	Différence 2007-2010*
Pays industrialisés	2,7	-3,4	1,3	-1,4
Pays émergents et en développement	8,3	1,7	5,1	-3,2
<i>Afrique (uniquement subsaharienne)</i>	6,9	1,3	4,1	-2,8
<i>Asie</i>	10,6	6,2	7,3	-3,3
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	5,7	-2,5	3,5	-2,2
<i>Europe centrale et de l'Est</i>	5,4	-5,0	1,8	-3,6

Source: FMI, «World Economic Outlook», octobre 2009; * calculs internes

Encadré 1: la ligne de crédit modulable

Avec la ligne de crédit modulable nouvellement créée (LCM), le FMI renonce à des conditions politiques devant être satisfaites dans le courant de la période d'attribution du crédit. Elles sont cependant remplacées par une condition *ex-ante*, car seuls les pays satisfaisant déjà préalablement à certaines conditions y ont droit. Concrètement, cet instrument de crédit s'adresse aux pays bénéficiant d'une base économique saine et appliquant une politique économique conforme à celle du FMI (dans le jargon FMI: «very strong fundamentals, policies and track records of policy implementation»). Les pays en développement pauvres n'entrent pas en question pour cet instrument de crédit. La LCM peut également être sollicitée préventivement pour prévenir une crise. En 2009, trois pays ont pu en faire usage: le Mexique, la Pologne et la Colombie.

Finalement, le 29 juillet 2009, le FMI a également lancé un programme de crise pour les pays en développement les plus pauvres. Il a annoncé une augmentation de l'en-cours global des crédits spéciaux subventionnés («concessional») à des conditions d'intérêt avantageuses à 8 milliards de dollars jusqu'à la fin de l'année 2010 et à 17 milliards à la fin 2014. Par ailleurs, il a décidé de renoncer à la perception des intérêts sur les crédits spéciaux en cours et nouveaux jusqu'en 2011. Cela ne correspond pas, il est vrai, à l'abandon de la dette demandé par différents pays en développement et organisations de politique de développement, mais au moins les prêts des deux prochaines années seront sans intérêt.

3. La contribution financière prévue par la Suisse

Au sommet de Londres en avril 2009, les Etats membres du G-20 ont annoncé que la communauté internationale contribuerait à hauteur de 500 milliards de dollars au financement du premier paquet de mesures du 24 mars. Jusqu'en octobre 2009, le FMI a reçu des promesses de crédits pour un montant total d'environ 360 milliards de dollars (sans la contribution suisse prévue, voir tableau 2).

Le 8 avril, le Conseil fédéral a suivi l'initiative du G-20 et décidé d'accorder également une ligne de crédit au FMI. Il revient maintenant au Parlement de ratifier cette décision. Avec les 10 milliards de dollars prévus, la contribution suisse se situerait nettement au-dessus de celle de tous les Etats non membres du G-20 (Pays-Bas: 8 mia, Espagne: 6 mia, Norvège: 4,5 mia, etc.; voir tableau 2).

Le financement du paquet de mesures du 29 juillet, qui s'adresse aux pays en développement pauvres, est néanmoins encore incertain. Fin septembre, le FMI a indiqué que, sans nouvelles promesses financières bilatérales, les réserves existantes destinées aux crédits subventionnés ne couvriraient les besoins que des deux à trois prochains mois. La nouvelle ligne suisse de crédit de 10 milliards ne peut être utilisée dans ce but, car les crédits spéciaux subventionnés aux pays en développement pauvres sont alimentés à partir d'un fonds séparé.

4. Conditionnalités du FMI depuis la fin 2008

En règle générale, les crédits du FMI à des Etats en détresse sont liés à des conditionnalités politiques. Le but de ces dispositions est de stabiliser le plus

Tableau 2: Promesses de crédits au FMI

Pays (date)	Montant (mia. US\$)
Japon (13.2.09)	100,0
USA (18.07.09)	100,0
Chine (02.09.09)	max. 50,0
Allemagne (22.09.09)	22,5
France (04.09.09)	16,5
Grande Bretagne (01.09.09)	15,0
Corée (04.05.09)	min. 10,0
Canada (08.07.09)	10,0
Suisse	max. 10,0
Russie (27.05.09)	max. 10,0
Brésil (10.06.09)	max. 10,0
Inde (05.09.09)	max. 10,0
Pays-Bas (05.10.09)	8,0
Espagne (05.10.09)	6,0
Australie (12.05.09)	5,7
Norvège (06.07.09)	4,5
Chili (10.06.09)	1,6
Singapour (08.09.09)	1,5

Etat 5.10.2009

Source: FMI, «Bolstering the IMF's Lending Capacity», octobre 2009.

rapidement possible la situation économique de l'Etat destinataire et de rétablir la confiance des autres investisseurs (publics et privés).

Dans la crise asiatique de la fin des années 1990, la politique budgétaire et monétaire restrictive prescrite par le FMI a cependant contribué à un renforcement pro-cyclique de la récession. Le Prix Nobel Paul Krugman constate rétrospectivement que les mesures de politique fiscale exigées (entre autres, augmentations d'impôts et réduction des dépenses de l'Etat) ont eu une répercussion doublement négative: «Là où elles ont été réussies, elles ont conduit à un recul de la demande et de ce fait, à une aggravation de la récession; là où elles n'ont pas réussi, elles ont renforcé inutilement l'impression générale que les choses étaient devenues incontrôlables».¹

Par ailleurs, Krugman a critiqué le fait que le FMI avait exigé des réformes structurelles en profondeur, telles que des privatisations et la suppression des

monopoles, qui ne relevaient ni de la crise, ni n'appartenaient à sa sphère de compétences.

Entre-temps, le FMI a largement réduit ces conditionnalités structurelles. Comme une étude du Center for Economic Policy Research l'a clairement montré, des dispositions fiscales et de politique monétaire restrictives ayant un effet potentiel de renforcement de la récession continuent cependant, même dans la crise actuelle, à être liées à plus de la moitié des nouveaux crédits FMI (voir tableau 3). Alors que les riches nations industrialisées investissent des milliards dans des programmes de relance, les pays émergents et en développement, qui dépendent d'une aide de crise externe, sont donc contraints à des économies.

En même temps, le tableau 3 montre clairement que la politique de conditionnalités du FMI s'est progressivement différenciée au cours de 2009. Depuis avril 2009, seul un tiers de tous les programmes de crédit exigent enco-

1 Paul Krugman, *Die grosse Rezession: Was zu tun ist, damit die Weltwirtschaft nicht kippt*, 2009, p. 154.

Tableau 3: Crédits FMI et conditionnalités depuis novembre 2008

Pays	Début	Type de crédit ¹	Groupe de pays ²	Conditionnalités pro-cycliques ³	
				Politique fiscale	Politique monétaire
Arménie	03/09	SBA	LMIC		•
Ethiopie	01/09	ESF	LDC	*	*
Ethiopie	08/09	ESF	LDC	*	*
Bosnie-Herzégovine	07/09	SBA	LMIC	•	•
Costa Rica	04/09	PRGF	UMIC		•
Salvador	01/09	SBA	LMIC	•	(dollarisée)
Côte d'Ivoire	03/09	PRGF	LIC		
Ghana	07/09	PRGF	LIC	•	•
Guatemala	04/09	SBA	LMIC		
Islande	11/08	SBA	Non-DAC		
Rép. Kirgize	12/08	ESF	LIC		•
Colombie	05/09	FCL	LMIC		
Comores	09/09	PRGF	LDC	--	--
Rép. du Congo	12/08	PRGF	LMIC	•	
Lettonie	12/08	SBA	Non-DAC	•	•
Malawi	12/08	ESF	LDC		•
Mexique	04/09	FCL	UMIC		
Mongolie	04/09	SBA	LMIC	•	•
Mozambique	06/09	ESF	LDC		
Pakistan	11/08	SBA	LIC	•	•
Pologne	05/09	FCL	Non-DAC		
Roumanie	05/09	SBA	Non-DAC	•	•
Sénégal	12/08	ESF	LDC	•	
Serbie	01/09	SBA	UMIC	•	
Seychelles	11/08	SBA	UMIC	•	•
Sri Lanka	07/09	SBA	LMIC	--	--
Tadjikistan	04/09	PRGF	LIC		•
Tanzanie	05/09	PRGF	LDC		
Ukraine	--	SBA	LMIC	•	•
Hongrie	11/08	SBA	Non-DAC	•	•
Belarusse	01/09	SBA	UMIC	•	•
Conditionnalités pro-cycliques:					
Tous les programmes				52% (14: 27)	58% (15: 26)
Après 04/09				33% (2:6)	33% (2: 6)
<i>Uniquement LDC et LIC</i>					
Tous les programmes				33% (3: 9)	56% (5: 9)
Après 04/09				33% (1:3)	33% (1: 3)

Etat 8.10.2009

Légendes et sources:

- 1 ESF: Exogenous Shock Facility, FCL: Flexible Credit Line, PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility, SBA: Stand-by Arrangement; Source: FMI, «IMF Financial Activities», 8 octobre 2009.
- 2 LDC: least developed country, LIC: low-income country, LMIC: lower-middle income country, UMIC: upper-middle income country, Non-DAC: pas destinataire de l'aide au développement selon la liste du CAD; Source: OECD Development Assistance Committee, «DAC list of ODA recipients 2008-10», 2008.
- 3 • Conditionnalité pro-cyclique, * accord de crédit non public, -- pas d'indication; Source: Center for Economic Policy Research, «IMF-Supported Macroeconomic Policies and the World Recession», oct. 2009.

re des interventions budgétaires et monétaires restrictives. Cela s'applique aussi bien aux accords de standby classiques qu'aux crédits subventionnés aux pays pauvres dans le cadre de la Poverty Reduction and Growth Facility et de l'Exogenous Shock Facility.

Par ailleurs, le FMI a graduellement assoupli les mesures d'économie originellement prévues dans différents programmes de crédits conclus antérieurement. Par exemple, le Salvador devait initialement réduire son déficit budgétaire à 2,8 pour cent du produit intérieur brut; cependant, un nouvel accord l'autorise à un déficit de 5 pour cent. Le président de la Banque centrale a constaté à plusieurs reprises que le FMI n'avait jamais été aussi prévenant dans des négociations avec le Salvador que depuis l'éclatement de la crise actuelle.

Le problème demeure toutefois que le FMI escompte une fin rapide de la crise et que sa nouvelle flexibilité apparaît limitée dans le temps. Ainsi, le Salvador s'attend à ce que son déficit budgétaire doive être ramené d'ici 2011 au niveau d'avant la crise. Le FMI a prescrit d'emblée à l'Éthiopie le maintien de son déficit à moins de 2 pour cent du PIB. Il ne reste en conséquence pas de place pour une politique de relance fondée sur la promotion d'un développement durable.

5. Le rôle de la Suisse

Les représentants de la Suisse au FMI suivent une ligne clairement conservatrice dans les débats sur les conditionnalités. Par exemple, ils n'ont pas ménagé leurs critiques envers l'introduction de la ligne de crédit modulable (LCM), libre de conditionnalités, pour les pays émergents. Ils ont estimé que cet instrument mettait des sommes importantes à disposition de pays membres au fond solides, menaçant ainsi le niveau de liquidités du FMI. Ils se sont dès lors engagés pour une application stricte des critères d'accès à cette LCM, afin que le cercle des bénéficiaires soit clairement restreint aux pays dotés

d'une politique économique convaincante (AFF, *Newsletter concernant le FMI*, mai 2009, p. 5).

La Suisse défend également une ligne dure sur la question des conditionnalités pour les crédits aux pays en développement pauvres. Alors que le FMI a, depuis le début de la crise financière et économique globale, renoncé de plus en plus aux conditions de crédit ayant un effet récessionnaire (coupes budgétaires, etc.), la Suisse continue à exiger des disciplines budgétaires dans les débats sur les paquets de relance nouveaux et en cours. Elle a mis en garde le FMI contre le risque de «rendre ses crédits plus attractifs en allégeant ses conditions» (AFF, *Newsletter concernant le FMI*, novembre 2008, p. 3). Elle a réitéré ses réserves envers l'augmentation et l'assouplissement des lignes de crédit.

Les partisans des conditionnalités justifient leur attitude conservatrice par la nécessité d'un taux d'endettement durable. Selon eux, il serait absolument dans l'intérêt des pays en développement de ne pas trop s'endetter, mais au contraire d'exercer une rigueur budgétaire et de gagner la confiance des investisseurs privés étrangers. Le Département fédéral des finances argumente également de cette manière. Il ne répond cependant pas à la question de savoir pourquoi le FMI devrait contraindre les pays en développement à adopter des mesures supposées être dans leur intérêt. De fait, si c'était le cas, des recommandations techniques et un travail de sensibilisation politique suffiraient. En revanche, des conditionnalités de crédit strictes enlèvent aux gouvernements des pays en développement leur marge de manœuvre en matière de politique économique et minent la participation démocratique des parlements nationaux.

A l'origine, le FMI a conçu ses conditionnalités de crédit pour les gouvernements supposés vivre au-dessus de leurs moyens et qui financeraient leurs dépenses publiques excessives par la planche à billets. Les pays en développement n'ont cependant pas de responsabilité dans la crise économique mondiale actuelle. Ils ont été entraînés,

sans dette, dans une récession globale qui a démarré dans les pays industrialisés. Des mesures d'austérité budgétaire n'ont pas de sens dans une telle situation. Les pays en développement devraient, au contraire, avoir la possibilité de relancer leur économie intérieure et de sortir de cette crise due à des facteurs externes.

6. Conclusion

Le Parlement devra décider prochainement si la Suisse doit aider financièrement le FMI avec une ligne de crédit d'au maximum 10 mia de dollars. Il s'agit, lors de cette décision, de bien voir que la contribution demandée par le Conseil fédéral ne sera pas versée dans un fonds servant à octroyer des crédits subventionnés aux pays en développement pauvres. En conséquence, elle ne doit pas être considérée comme une alternative, mais tout au plus comme un complément à un engagement plus important de politique de développement.

Le fait que les conditionnalités de politique économique des crédits du FMI déploient un effet uniquement récessionnaire dans les pays destinataires, n'est cependant plus considéré d'une manière aussi absolue qu'avant la crise financière et économique actuelle. Depuis qu'en avril 2009, le G-20 s'est prononcé pour un élargissement du mandat et des instruments de crédit du FMI, sa politique de conditionnalités est devenue nettement plus flexible. Alors que le Fonds continue d'imposer une politique budgétaire et financière restrictive à environ un tiers de tous les

nouveaux accords de crédit, il autorise également, dans les autres cas, des mesures anti-cycliques – non seulement dans les pays émergents, mais aussi dans les pays en développement pauvres. Des voix critiques craignent toutefois que le FMI puisse revenir très rapidement à son ancienne politique d'austérité.

Le réseau d'ONG européennes Eurodad, auquel appartient Alliance Sud, critique le fait qu'en règle générale le FMI négocie les programmes de crédit et les dispositions de politique économique avec les ministères des finances et de l'économie concernés, en excluant les ministères du développement, les parlements, les syndicats et la société civile. En outre, Eurodad souligne que si les programmes sociaux et les mesures existants pour lutter contre la pauvreté sont protégés contre des réductions dans les accords de crédits, l'application de cette clause de protection n'est pas toujours possible et fait rarement l'objet d'une surveillance stricte.

La Suisse, comme auparavant, s'engage au FMI pour des conditionnalités de crédit restrictives en matière de politique fiscale et monétaire. Ses arguments sont cependant peu convaincants dans la crise économique mondiale actuelle. Les pays en développement ne sont pas entrés dans le tourbillon de la récession globale parce qu'ils auraient vécu au-dessus de leurs moyens. Les mesures strictes d'austérité que le FMI continue d'exiger dans certains cas, n'ont pour tout effet que d'attiser encore plus les effets négatifs de cette crise venue d'ailleurs.

*Mark Herkenrath, février 2010
(mark.herkenrath@alliancesud.ch)*

Dans la série **GLOBAL* Dossiers** Alliance Sud publie des prises de position, des conférences et d'autres documents importants. Les *Dossiers* sont téléchargeables au format pdf sous www.alliancesud.ch/publications ou disponibles sous forme imprimée (sfr. 7.– le numéro). Les éditions les plus récentes étaient les suivantes:

- Politique climatique: peccée ou tergiversations? Changement climatique et négociations post-Kyoto du point de vue de la politique de développement, Dossier n° 13, mai 2009.
- A qui profite l'aide au développement? Controverses et nouvelles pistes. Documentation de la conférence publique d'Alliance Sud du 16 mai 2008, Dossier n° 12, juillet 2008.

Table des matières

1. Les pays en développement dans la crise	2
2. Les paquets de crise du FMI	2
3. La contribution financière prévue par la Suisse	3
4. Conditionnalités du FMI depuis la fin 2008	3
5. Le rôle de la Suisse	6
6. Conclusion	7

La globalisation vous intéresse?

Abonnez-vous à **GLOBAL⁺**

La revue d'Alliance Sud vous informe quatre fois par an sur les questions de globalisation et de politique Nord-Sud.

<input type="checkbox"/> Exemple à l'essai	gratuit
<input type="checkbox"/> Abonnement Suisse	Fr. 30.-
<input type="checkbox"/> Abonnement Etranger	Fr. 40.-
<input type="checkbox"/> Abonnement soutien	Fr. 50.- ou plus

A renvoyer à:
GLOBAL+, case postale 6735, 3001 Berne, téléphone: 031 390 93 30, e-mail: globalplus@alliancesud.ch

Nom/prénom
Adresse
NPA/lieu
E-Mail