

Les institutions financières internationale sont-elles utiles au développement?

François Bourguignon

Pauvreté et développement dans un monde globalisé (8)

Chaire "Savoir contre pauvreté", Collège de France, 2014

Les institutions financières internationales (IFI) et le développement

- Issues des accords de Bretton-Woods, le *Fonds Monétaire International* (FMI) et la *Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement* (BIRD) ont pour mission de garantir le bon fonctionnement de l'économie mondiale:
 - En évitant l'insolvabilité internationale des économies nationales
 - En finançant le développement (et la reconstruction)
- Spécialisation rapide de la BIRD, devenue Banque mondiale, sur les économies en développement
- Même tendance au FMI, mais renversement (partiel) en 2008.
- A travers la "conditionnalité" de leur "aide", ces deux institutions jouent un rôle majeur dans les politiques de développement: est-il positif ou négatif?

Les autres institutions internationales et le développement

- En dehors du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), les institutions internationales concernent tous les pays, développés et en développement.
 - Mais certaines d'entre elles sont naturellement plus tournées vers les pays en développement (UNICEF, FAO par exemple)
- Elles disposent de peu de ressources financières et leur mandat n'est pas exclusivement économique
- Le rôle particulier de l'Organisation Mondiale du Commerce ("cycle de Doha")
- Le rôle de ces institutions pour le développement paraît secondaire par rapport à celui des IFI (FMI, BM et banques régionales de développement)

Plan

A. Mission et fonctionnement des IFI:

- FMI
- Banque mondiale

B. Les grandes critiques adressées aux IFI

1. Conditionnalité
2. Le "Washington Consensus"
3. La question de la dette
4. Le biais bureaucrate

C. Le futur des IFI

A. Mission, structure et fonctionnement des IFI

1. Le FMI

Mission principale: garantir la *fluidité des paiements internationaux*

Organisation: *société mutuelle de crédit* ("credit union")

- Contributions des pays membres à un "fonds" d'intervention (182 membres, contributions proportionnelles au PIB, actuellement 370 milliards de \$) + emprunts temporaires (plafonnés) en cas de besoin
- Fonds utilisés pour secourir membres en difficulté de paiements internationaux (parfois insuffisants sans apport additionnel, exemple de la crise asiatique)

Fonctions effectives (auprès des pays membres)

- *Surveillance* des politiques économiques et monétaires
- *Prêteur en dernier ressort* en cas de crise: prêts (au taux du marché) conditionnels à un "programme d'ajustement"

Fonction internationale: *surveillance* (Global Financial Stability)

2. La Banque mondiale

Mission principale: *financer le développement*

Organisation: *Coopérative d'emprunt et agence de développement*

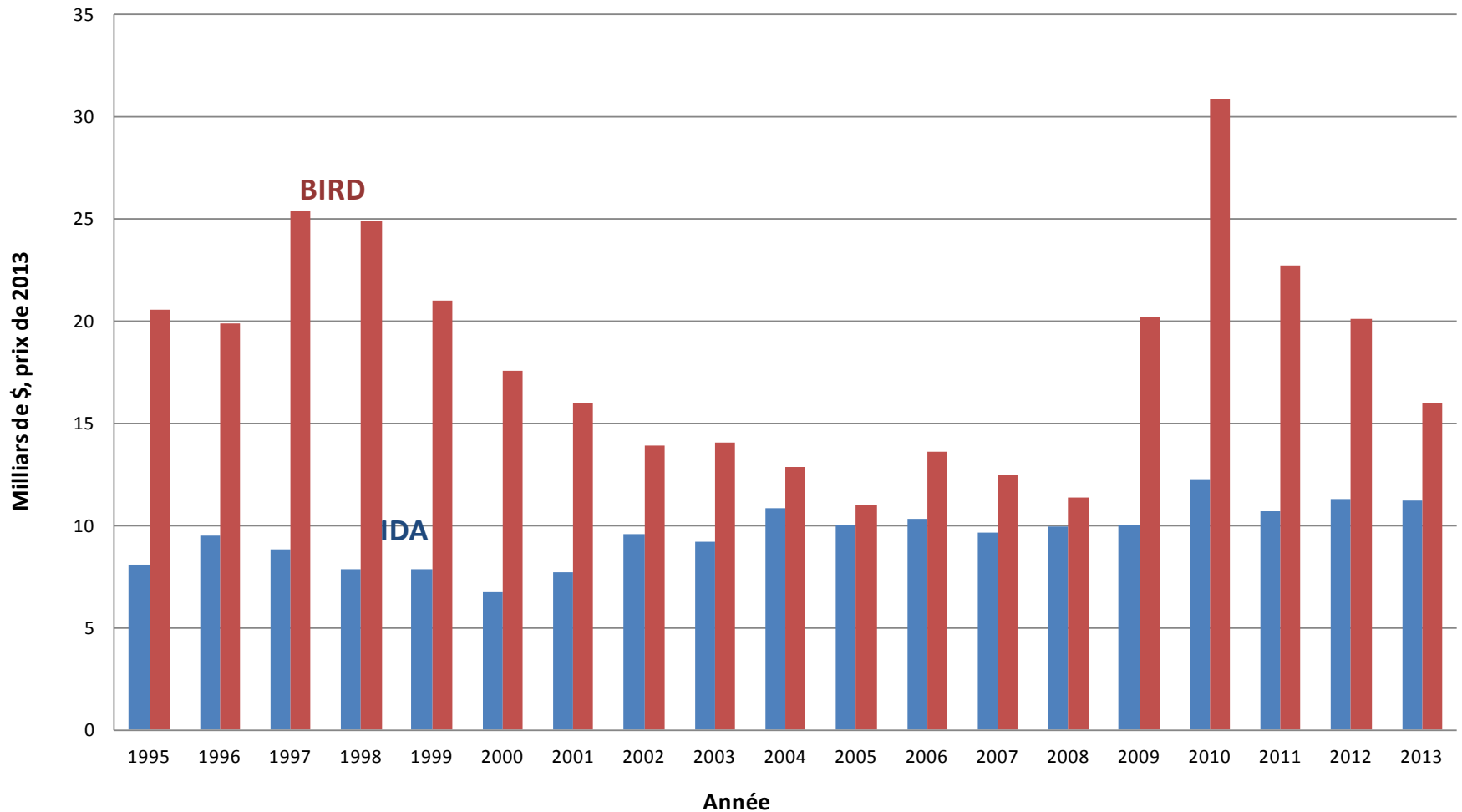
- BIRD: s'endette à taux AAA auprès des marchés (grâce au collatéral des pays membres) et prête à ce taux aux pays membres (à revenu intermédiaire), leur épargnant la prime de risque exigée par les banques commerciales.
- IDA (Association Internationale de développement): prêts à taux zéro (ou dons) à pays à bas-revenus; fonds collectés au titre de l' *aide publique au développement* auprès des pays développés

Fonctionnement

- Evolution des prêts "*projet*" vers des prêts "*programme*"
- Supervision des projets et *conditionnalité* sur les programmes
- Forte assistance technique liée aux prêts
- Autres entités du groupe BM (SFI, MIGA, ICSID)

Evolution des financements de la Banque mondiale: 1995-2013

Evolution des financements de la Banque mondiale: 1995-2013
(Milliards de \$ US, prix constants de 2013)



Taille relative des financements de la Banque mondiale

Flux nets de capitaux privés vers les pays en développement en 2007 (Milliards de USD):

Investissements étrangers directs: 534 M

Investissement de portefeuille: 133 M

Emprunts bancaires : 296 M
(privés, moyen-long-terme)

Aide Publique au Développement: 160 M

Financement total de la Banque mondiale: 20 M

(... Mais la Banque mondiale peut être considérablement plus importante dans des pays particuliers)

B. Les grandes critiques adressées aux IFI:

1. Conditionnalité

- La plupart des opérations des IFI sont assorties d'une certaine conditionnalité:
 - Programmes d'ajustement macroéconomique dans le cas du FMI
 - Réformes structurelles dans le cas des "prêts-programmes" de la Banque mondiale
- Conditionnalité mal acceptée par les pays bénéficiaires (principe de souveraineté)
 - mais subie en l'absence d'autres sources de financement ou dans des situations d'urgence (crise de balance des paiements)
- Conditionnalité nécessairement basée chez les IFI sur une certaine vision du fonctionnement des économies et des stratégies de développement
- ... Or cette vision peut être erronée!

Un exemple d'erreur: le traitement de la crise asiatique par le FMI

- La crise asiatique: due à un endettement excessif à court-terme des banques de certains pays asiatiques et à un "sudden stop" des entrées de capitaux
- Intervention du FMI selon une *procédure standard* pour pays en développement: dévaluation, contraction budgétaire, politique monétaire restrictive
- Or les déséquilibres étaient inexistants sur le plan budgétaire, et modérés sur les comptes extérieurs. L'urgence était au contraire d'émettre de la liquidité et de recapitaliser les banques pour éviter une contraction trop forte du crédit.
- Le FMI a mis quelques mois pour corriger ses consignes mais n'a pu éviter que son erreur initiale de pilotage ne produise une récession massive dans la région!

... Les critiques adressées aux IFI:

2. Ajustement structurel et consensus de Washington

- La *crise de la dette* au début des années 1980, issue des grandes fluctuations des prix des matières premières, donne lieu à une intervention massive des IFI
- *Tournant néolibéral* à l'œuvre dans certains pays développés
- L'"Ajustement structurel" imposée par les IFI s'inscrit dans cette ligne de "libération des forces de marchés" (*Consensus de Washington*):
 - ajustement macroéconomique FMI standard (dévaluation, restriction budgétaire et monétaire)
 - *Plus* réformes structurelles : libéralisation commerciale et financière, privatisations, dérégulation marchés intérieurs (vérité des prix)
- L'application, souvent aveugle, de ces principes n'a pas toujours relancé la croissance et son coût social a souvent été élevé

... Les critiques adressées aux IFI:

3. La question de la dette multilatérale

- L'ajustement structurel peinant à générer de la croissance , la dette s'est révélée un fardeau lourd à porter et un frein puissant au développement (debt overhang)
- Restructuration progressive de la dette privée au Club de Londres
- L'initiative HIPC (heavily indebted poor countries) et l'effacement de la dette bilatérale (1996-2012)
- L'initiative MDRI (multilateral debt relief initiative)
 - aide distribuée par IDA en t = nouvelle aide disponible plus repayment dette antérieure à $t - 10$
 - Prêts contre dons

... Les critiques adressées aux IFI:

4. Le biais bureaucratique

- Plusieurs erreurs des IFI dues à l'application de certains principes sans considération de la spécificité du contexte: "*One size fits all*"
- Difficile qu'il en soit autrement: les bureaucrates ne veulent pas engager leur responsabilité et se réfugient derrière des règles
- Il en va de même des conseils d'administration supposés examiner toutes les opérations de prêt
- D'autant plus important de ne pas ériger de règles trop strictes et donc facilement mises en porte-à-faux

C. Le futur des IFI

- Peu d'alea sur le futur du *FMI*:
 - Le monde aura toujours besoin d'un prêteur de dernier ressort
 - Le monde aura de plus en plus besoin d'un coordinateur efficace des politiques nationales ou régionales
 - ... et d'une réflexion permanente sur le système monétaire ou de paiements internationaux
 - Question: quelle est la meilleure manière de produire ces services?

Le futur des IFI

- Futur de la *Banque mondiale* plus problématique:
 - Pays émergents ont de moins en moins besoin de la BIRD car ils peuvent se financer sur les marchés, sauf peut-être en période de crise
 - En revanche, ils ont besoin d'expertise et d'assistance technique (exemple de la Chine qui continue d'emprunter à la BIRD)
 - Pays à bas-revenus continueront d'avoir besoin d'aide (voir leçon 7) mais leur nombre décroîtra progressivement
- D'où 4 axes d'action:
 - L'Afrique
 - Les pays fragiles
 - Biens publics mondiaux (climat, eau, migrations, propriété intellectuelle, commerce, ..)
 - Expertise: moins une banque qu'un accumulateur et un réservoir de connaissances