

---

LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES DANS  
LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE MONDIAL ACTUEL

---

Allocution prononcée  
par John W. Crow  
Gouverneur de la Banque du Canada  
à la 14<sup>e</sup> réunion des Gouverneurs  
des banques centrales du  
continent américain  
à Bridgetown, Barbade  
les 27 et 28 avril 1987

---

Allocution prononcée  
par John W. Crow  
Gouverneur de la Banque du Canada  
à la 14<sup>e</sup> réunion des gouverneurs des banques centrales  
du continent américain  
à Bridgetown, Barbade  
les 27 et 28 avril 1987

---

LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES  
DANS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE MONDIAL ACTUEL  
-----

La conjoncture économique mondiale actuelle se caractérise par l'existence d'importants déséquilibres économiques et financiers à l'échelle nationale et internationale. Les incertitudes suscitées par ces déséquilibres ont placé au centre des préoccupations les questions des perspectives de croissance de la demande mondiale, du commerce mondial et du service de la dette internationale. C'est dans ce contexte que se situeront les propos que je vais tenir au sujet du rôle des institutions financières internationales. Comment ces organismes participent-ils aux efforts visant à améliorer et raffermir la tenue des économies nationales et de l'économie mondiale?

Je dois, par la force des choses, me limiter à un survol rapide du vaste sujet qui m'a été assigné. Pour cela, je concentrerai mon attention sur le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, les deux principales institutions d'envergure mondiale. Je ne parlerai pas des autres institutions ni des problèmes structurels à long terme que sont la réforme du système

monétaire international et la question des liquidités internationales. En effet, ces problèmes ne relèvent pas de la conjoncture. Je consacrerai donc l'essentiel de mes propos aux activités actuelles de ces institutions et au rôle qu'elles jouent dans leurs rapports avec trois grandes catégories de pays membres : les grands pays industriels; les pays les plus pauvres, dont la plupart se trouvent en Afrique et quelques-uns en Amérique latine, et enfin les pays en développement à revenu moyen qui ont de la difficulté à assurer le service de leur dette.

Permettez-moi de faire tout de suite une observation fondamentale. Bien que le rôle que peuvent jouer ces institutions soit très précieux, il reste en dernière analyse un rôle de soutien. La contribution du Fonds monétaire et de la Banque mondiale n'est pas l'élément déterminant du degré de réussite des pays dans le domaine économique. Les décisions d'importance capitale sont prises à l'intérieur de chaque pays. L'évolution économique interne d'un pays est déterminée essentiellement par ce qui se fait dans ce pays pour faciliter la mobilisation des ressources et en garantir une utilisation efficace. Et dans la mesure où nous pouvons attribuer des responsabilités, je dirais que les défis auxquels nous faisons face à l'heure actuelle tant dans les pays industriels que dans les pays en développement découlent, non pas d'erreurs faites par le Fonds ou la Banque mondiale, mais d'erreurs commises au niveau national. Le Fonds et la Banque peuvent donner des conseils et les assortir d'un certain soutien financier - le Fonds en particulier est bien placé pour formuler des conseils en tenant compte des intérêts de l'ensemble de la communauté économique internationale - mais en dernier ressort, ce sont les politiques conçues à l'intérieur même des divers pays qui jouent le rôle décisif.

Je vais retourner maintenant à la première des trois catégories de pays que je viens de mentionner, celle des pays industriels.

On dit souvent, j'en conviens, que la surveillance du Fonds est peu efficace lorsqu'il s'agit d'influencer les politiques de ces pays. Bien sûr, le Fonds a effectivement tendance à exercer une plus grande influence sur les pays qui empruntent de lui, ce que les pays industriels ont peu fait ces dernières années. Mais cela n'est qu'un volet du tableau, comme je vais le montrer.

Dès la création du Fonds, les Statuts lui ont octroyé des pouvoirs de surveillance sur les taux de change pratiqués par les membres. Mais avec l'adoption généralisée du régime des taux de change flottants et l'expansion des marchés internationaux de capitaux, la surveillance que pratique le Fonds a évolué également pour porter sur tout un éventail de facteurs influençant le comportement des taux de change, lequel est maintenant beaucoup plus large qu'il n'était dans le passé. Témoin le caractère nettement plus fouillé que ce n'était le cas au cours des cinq à dix dernières années des analyses contenues dans les "Perspectives de l'économie mondiale", qui soulignent davantage les tensions créées par les politiques internes des grands pays industriels, ainsi que les contradictions que ces politiques peuvent contenir.

Cette évolution s'explique par le jeu d'un certain nombre de forces, à savoir l'interdépendance croissante de l'économie mondiale, la persistance d'importants déséquilibres et la façon peu satisfaisante dont fonctionne l'économie d'un certain nombre de pays. Disons, de manière plus directe, que

même les plus grands pays ont appris qu'ils ne peuvent pas ne pas tenir compte des effets de déversement et de rétroaction que les politiques économiques nationales ont à l'échelle internationale. C'est pour cela que nous avons vu les grands pays industriels coordonner leurs politiques de façon plus explicite et accorder une plus grande importance à la nécessité d'appliquer des politiques cohérentes à moyen terme.

Le Fonds est évidemment très bien placé pour appuyer cet effort et il le fait en fournissant le cadre économique cohérent nécessaire à l'évaluation des répercussions globales des différences d'orientation entre les politiques nationales. Tout aussi important est le fait que le Fonds est en mesure de fournir le lien indispensable aux intérêts des pays qui ne font pas partie du groupe-cible.

Si l'on ne fait pas cet effort de coopération, la perspective non seulement de stopper la montée du protectionnisme mais encore de le faire reculer ainsi que celle de la poursuite de l'expansion économique mondiale à un rythme satisfaisant seront compromises. Bien des choses dépendent de cela, et pas seulement pour les pays qui ont des difficultés à assurer le service de leur dette.

À propos des pays du deuxième groupe, soit les pays très pauvres et les moins développés, je crois qu'un traitement spécial se justifie bien. Ce sont les pays qui ont le moins de ressources, qui n'ont aucun vrai moyen d'améliorer leur situation et dont plusieurs ne pourront, du moins dans un avenir prévisible, assurer le service de leur lourde dette. Dans ce contexte,

l'aide au développement devrait prendre la forme de prêts concessionnels, voire de dons purs et simples. Face à des perspectives si peu encourageantes et, pourrais-je ajouter, en raison du fait que l'encours des prêts à ces pays n'est, somme toute, pas très élevé, on devrait peut-être envisager également la remise de certaines des dettes. Par exemple, le Canada a adopté récemment un programme d'assistance constitué de subventions et il a accordé aux pays très pauvres situés au sud du Sahara un moratoire de cinq ans, susceptible d'être renouvelé, pour le remboursement des prêts octroyés au titre de l'aide au développement. Davantage de mesures d'allègement de cette sorte s'avèrent nécessaires. Au cours des réunions tenues récemment à Washington, le Comité intérimaire et le Comité du développement ont étudié de nouvelles initiatives allant dans le même sens, par exemple la possibilité que le Club de Paris entérine l'idée du rééchelonnement des dettes officielles sur une plus longue période.

Cependant, lorsque j'examine le rôle que devraient jouer les institutions financières internationales, je vois mal comment sera acceptée l'idée d'un rééchelonnement des dettes envers ces organismes. Accorder ce privilège à un certain groupe de pays irait à l'encontre du principe d'égalité de traitement pour tous les membres. Et s'il était accordé à tous, on pourrait s'interroger sur la capacité de ces institutions de continuer à faire face à de nouveaux besoins ainsi que sur leur viabilité financière. En ce qui concerne le Fonds, c'est la nature rotative des ressources qui serait gravement remise en cause.

Cela ne signifie pas cependant que la Banque et le Fonds n'aient pas de rôle à jouer dans l'assistance aux pays les plus pauvres. Mais en raison de la nature même des problèmes auxquels ces pays font face, les sommes mises à leur disposition devront être prêtées à titre d'aide au développement et à des conditions très favorables. Une fois que seront terminées les négociations visant à accroître les ressources mises à la disposition de l'Association internationale de développement, la filiale de la Banque mondiale qui accorde des prêts de caractère concessionnel, cet organisme contribuera à accroître les flux d'aide au développement dont bénéficient ces pays. Dans le cas du Fonds, les montants devront être relativement modestes. Le recours aux ressources du Fonds ne peut être justifié que lorsqu'on peut raisonnablement espérer que l'assistance fournie permettra une amélioration de la balance des paiements du pays bénéficiaire au cours des périodes normales de rachat, de manière que celui-ci soit en mesure de rembourser le Fonds. Dans bien des cas, les structures fondamentales sont si faibles que la capacité de remboursement est très douteuse. Cependant, le récent Mécanisme d'ajustement structurel, qui est financé par les remboursements au Fonds fiduciaire, met certainement à la disposition du FMI un montant limité de ressources qu'il peut offrir à ces pays à des taux très favorables et pour des périodes plus longues que celles que cet organisme accorde dans le cadre de ses opérations ordinaires. Un des défis du moment consiste à trouver les moyens d'accroître le volume des fonds qui peuvent être obtenus par le biais de ce mécanisme.

Il faut admettre que l'assistance concessionnelle, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, n'est pas sans comporter des coûts. Il n'y a pas

de cadeaux dans l'intermédiation faite par les institutions financières internationales, même si les coûts sont partagés. En dernier ressort, le fardeau du financement concessionnel incombe toujours d'une façon ou d'une autre au Trésor public des pays donateurs, puis aux contribuables de ces pays. À une époque où la plupart des gouvernements s'efforcent désespérément de réduire le déficit des finances publiques, l'augmentation du financement concessionnel ne peut être que limitée.

À bien des égards, le rôle le plus important que peuvent jouer les institutions internationales dans les pays très pauvres est un rôle de conseil en matière de politique. Le Mécanisme d'ajustement structurel, par exemple, exige que le Fonds et la Banque coopèrent avec les pays en vue de mettre au point un cadre de politiques ou une stratégie à moyen terme qui serviront à affronter les problèmes économiques des pays concernés; ce faisant, on prépare résolument le terrain pour le soutien financier qui sera octroyé par ces deux institutions et les autres donateurs. Aussi, même dans le cas des prêts consentis aux conditions les plus favorables, la conditionnalité demeure-t-elle importante.

Le troisième domaine d'activité du Fonds et de la Banque que j'évoquerai a trait au rôle que jouent ces organismes auprès des pays en développement à revenu moyen qui ont des difficultés à assurer le service de leurs dettes. Des progrès importants ont été réalisés au chapitre de l'endettement durant les cinq dernières années, mais on se pose encore bien des questions sur des points de stratégie et de tactique, notamment celle du rôle que devraient jouer les institutions financières internationales, en particulier le Fonds et la Banque mondiale.

J'aimerais aborder ce point en faisant quelques remarques d'ordre général.

La première, c'est que ces pays forment, en ce qui a trait à leur situation interne et à leur situation vis-à-vis de l'étranger, un groupe très hétérogène. Leurs structures institutionnelles diffèrent grandement aussi, et les progrès que chacun d'eux a réussi à accomplir en vue d'ajuster et de renforcer son économie et de restaurer sa solvabilité externe sont très différents. À cause notamment de cette grande diversité, il n'y a pas d'autre approche que celle du cas par cas pour affronter ces problèmes et élaborer des solutions. Il n'existe pas de recette toute faite pour les régler tous. Toutefois, il est vrai aussi que la démarche suivie devra chaque fois s'insérer dans la stratégie générale d'ajustement économique intérieur et de continuité du financement qui a caractérisé les cinq dernières années.

La deuxième remarque, c'est qu'il est devenu de plus en plus clair que le "problème de l'endettement" ne sera pas résolu rapidement et qu'il faudra davantage que des politiques d'ajustement à court terme. C'est pour cette raison que l'on a accordé une importance accrue à l'étalement des changements structurels sur une plus longue période et que la Banque mondiale a été appelée à jouer un rôle bien plus grand dans ce processus.

Enfin, il est évident qu'il s'est produit dans les dernières années, tant au Fonds qu'à la Banque, une profonde évolution qui reflète ce changement d'approche. Dans le cas du Fonds, on s'efforce beaucoup plus qu'autrefois, d'une part, de considérer dans une perspective à moyen terme la conjoncture

économique du moment et les politiques auxquelles celle-ci donne lieu et, d'autre part, d'encourager les pays à entreprendre des changements fondamentaux en vue d'accroître l'efficacité de leur économie. À la Banque mondiale, il y a un accroissement de l'aide non liée à des projets qui est accordée à l'appui de réformes sectorielles ou globales. Le Fonds et la Banque se sont également appliqués à travailler plus étroitement à l'élaboration de leurs programmes.

Je crois que la stratégie de base de ces deux institutions est saine pour ce qui concerne les pays à revenu moyen. Cela ne veut pas dire qu'il ne reste pas un grand nombre de questions délicates à régler en matière d'endettement. Il s'agit d'un large éventail de questions touchant les prêts des banques commerciales, d'autres flux de capitaux du secteur privé ainsi que le rôle et l'ampleur des investissements du secteur privé, mais elles débordent le cadre qui m'est assigné aujourd'hui.

Vous me permettez donc de vous parler d'abord des défis que doit relever le Fonds monétaire. Il est important, quand on examine ces défis, d'établir une distinction entre le rôle que joue le Fonds en tant que conseil et le rôle qu'il joue en tant que fournisseur de ressources financières. Qu'un pays membre contracte ou non un emprunt auprès du Fonds monétaire, cet organisme a pour fonction d'évaluer la pertinence des politiques économiques qu'applique ce pays et d'offrir ses conseils à l'occasion des consultations régulières que prévoit l'article IV. Le Fonds monétaire est également disposé à fournir de l'assistance technique dans ses domaines d'expertise. Ce qu'il importe de retenir ici, c'est que, dans tous les pays, l'application de

politiques bien conçues de gestion de la demande est indispensable à une affectation efficace des ressources et à une croissance soutenue. Les contraintes financières se feront sentir d'une manière ou d'une autre, et il s'agit de travailler de façon constructive dans le cadre qu'elles délimitent. Le Fonds monétaire aura donc toujours un rôle à jouer dans l'examen des politiques, quel que soit le pays concerné.

En ce qui a trait au rôle de fournisseur de soutien financier, je crois fermement que les ressources du Fonds devraient conserver leur nature rotative. C'est là une raison de plus pour que cet organisme s'intéresse aux politiques internes des pays et fasse de la conditionnalité un élément de ses programmes. Il doit être sûr qu'un pays applique des politiques qui lui permettront de rembourser ses emprunts. Naturellement, cela n'empêche pas que des pays qui continuent de réaliser des progrès puissent utiliser les ressources du Fonds pendant de longues périodes en ayant recours à des accords de confirmation successifs.

Le problème fondamental auquel la Banque mondiale fait face, ainsi d'ailleurs que d'autres institutions, est celui de trouver la meilleure façon d'aider des pays qui doivent apporter de profonds changements à leur économie pour pouvoir tirer le maximum de profit des fonds obtenus à des fins de développement.

Un des problèmes particuliers auxquels cette institution a dû s'attaquer au cours des dernières années a été de maintenir un juste équilibre entre l'aide-projets et l'aide-programmes. Certes, cet organisme s'est

surtout consacré à aider les pays à réaliser des projets particuliers, mais ce que de nombreux pays doivent faire maintenant, c'est de prendre des mesures pour accroître l'efficacité de certains secteurs-clés et améliorer la tenue de l'ensemble de leur économie. La libéralisation des échanges commerciaux, l'amélioration du fonctionnement des marchés financiers internes ou la réévaluation des activités économiques de l'État sont des exemples d'initiatives auxquelles la Banque mondiale participe de plus en plus. Bien qu'elle ait entrepris depuis quelques années d'accorder des prêts à l'appui de réformes, elle n'a pas encore acquis une grande expertise dans ce domaine. La pratique aidant, elle ne devrait toutefois pas tarder à accroître rapidement ses compétences en la matière. Une partie importante de son apprentissage consistera à évaluer continuellement et régulièrement ses propres méthodes. La Banque mondiale doit trouver le moyen d'améliorer les mécanismes qu'elle utilise pour surveiller la mise en oeuvre des politiques et la réalisation des objectifs des prêts accordés à l'appui de réformes. Comme il importe que cette institution préserve la qualité de son portefeuille et que les ressources relativement rares dont elle dispose soient bien employées, j'applaudis aux efforts déployés en ce sens. Une autre question a trait à ce qui peut être fait pour renforcer la Société financière internationale, cette filiale de la Banque mondiale, pour lui permettre d'élargir l'assistance financière et technique qu'elle fournit au secteur privé et, peut-être, de contribuer à accroître les flux d'investissements directs. Alors que l'appareil administratif nécessaire pour que la Banque puisse assumer efficacement son rôle élargi n'est pas encore au point, il y a eu déjà une augmentation importante des engagements, et les décaissements se rapprochent des taux cibles. Les ressources en capital existantes devraient suffire pour

que l'on atteigne les niveaux projetés de prêts dans un proche avenir, mais la question d'une nouvelle augmentation du capital de la Banque mondiale est visiblement en train d'acquérir un caractère d'urgence de plus en plus marqué parmi les questions financières internationales.

On ne saurait trop insister sur l'importance de la collaboration du Fonds monétaire et de la Banque mondiale dans le cadre de leurs programmes d'action par pays. Je ne parle pas ici de conditionnalité réciproque ou de double conditionnalité. Ce qui importe, c'est que chaque institution, tout en privilégiant son domaine particulier de compétence, se fasse en même temps un devoir de veiller à ce que les approches soient cohérentes et que les besoins des pays membres soient satisfaits par l'une ou l'autre institution. Des progrès considérables ont été réalisés dans cette voie durant les dernières années, et cela devrait se poursuivre.

Ces dernières années, les deux institutions ont joué un rôle de catalyseur en encourageant des flux financiers provenant d'autres sources. Ce rôle ne manque pas de soulever un certain nombre de questions. L'une d'elles concerne la mesure dans laquelle il est légitime que la Banque mondiale ou une autre institution internationale à caractère officiel garantisse de tels mouvements de fonds ou participe aux opérations de financement. À cet égard, nous ne devons pas oublier que les garanties ne s'obtiennent pas gratuitement - le capital nécessaire doit être mis de côté. Deuxièmement, devrions-nous nous préoccuper de la mesure dans laquelle les décaissements de prêts bancaires sont liés à des décaissements de prêts du Fonds monétaire et de la Banque mondiale? Il est clair que de telles mesures sont utiles dans le court

terme lorsque, comme c'est le cas maintenant, d'autres créanciers hésitent à consentir de nouveaux prêts. Cependant, je suis enclin à penser qu'on devrait à l'avenir y avoir recours de moins en moins et que des relations normales devraient être rétablies entre débiteurs et créanciers. Je voudrais signaler toutefois qu'il est actuellement très difficile de canaliser suffisamment de fonds vers les pays lourdement endettés. Il faut chercher les moyens de faire fonctionner le mécanisme de manière plus rapide et sans heurts. Toutes les parties concernées - créanciers, débiteurs, autorités monétaires ou réglementaires - ont intérêt à ce que ces difficultés soient résolues rapidement. Certaines possibilités d'amélioration du mécanisme ont commencé à émerger dans le cadre général des mécanismes essentiels d'ajustement, de réforme des structures et de continuité du financement.

Les banques centrales ne jouent pas un rôle de premier plan dans ces questions. Mais il leur incombe d'utiliser leur expertise et leur influence pour favoriser une approche concertée du problème de l'endettement, dont dépend la réalisation d'autres progrès.