

VUE D'ENSEMBLE : LE RECENTRAGE DES ACTIVITÉS DU FMI



Au cours de l'exercice 2008, l'économie mondiale s'est trouvée confrontée à un certain nombre de défis majeurs. Les problèmes engendrés aux États-Unis par les crédits immobiliers à risque se sont étendus à d'autres marchés de crédit et ont obligé à revoir à la baisse les perspectives de croissance de plusieurs pays avancés; en même temps, les prix de l'alimentation et du pétrole se sont envolés, ce qui a amplifié les tensions inflationnistes partout dans le monde et créé de graves difficultés pour de nombreux pays à faible revenu¹. Conformément à la mission centrale du FMI qui consiste à préserver la stabilité macroéconomique et financière mondiale, le Conseil d'administration a réagi immédiatement à cette situation, en veillant à ce que le FMI affine son analyse des questions touchant au secteur financier, en recommandant des mesures de nature à atténuer les effets des turbulences financières sur l'économie des pays membres et en offrant aux pays à faible revenu des conseils de gestion macroéconomique pour les aider à faire face à la flambée des prix des produits alimentaires et énergétiques ainsi qu'une aide financière en cas de problèmes de balance des paiements induits par le renchérissement de leurs importations².

1 Le chapitre 2 décrit l'évolution de l'économie mondiale et des marchés financiers pendant l'exercice 2008.

2 Aux termes de ses Statuts, le FMI est chargé, entre autres tâches, de préserver la stabilité du système monétaire international et de promouvoir une croissance économique soutenable. Les Statuts peuvent être consultés sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/pubs/ft/aa/fre/index.htm.

L'exercice 2008 a aussi été une année de réforme au FMI. Le Conseil d'administration a en effet adopté des mesures qui permettront à l'institution de mieux répondre aux besoins changeants de ses membres, de suivre de près l'évolution de l'économie mondiale et des marchés financiers, et de s'adapter à la réduction de ses ressources budgétaires.

3 On trouvera un compte rendu des progrès accomplis à ce jour dans la réalisation des objectifs stratégiques fondamentaux du FMI à l'encadré 1.1 figurant sur le CD-ROM.

4 Voir la NIP 07/69, «Le Conseil d'administration du FMI adopte une nouvelle décision sur la surveillance bilatérale des politiques des États membres», sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/fra/pn0769f.htm.

Le Conseil a défini un nouveau cadre global pour l'exercice de la surveillance bilatérale, qui est centré sur l'identification des politiques risquant de compromettre la stabilité macroéconomique et financière, tant au plan national que mondial³. Face aux perturbations sur les marchés financiers, il s'est attaché avant tout à analyser les effets de contagion entre les économies nationales et l'économie mondiale ainsi que les liens entre les marchés financiers et l'économie réelle. Il a aussi pris des mesures pour améliorer la structure de gouvernance du FMI, en approuvant en particulier un important ensemble de réformes qui visent à ajuster les quotes-parts des pays membres en fonction de leur poids relatif dans l'économie mondiale et à permettre aux pays à faible revenu de mieux se faire entendre et de participer davantage à la prise de décision au FMI. Un autre temps fort de l'exercice 2008 a été l'approbation par le Conseil d'administration d'un nouveau modèle de revenus et de dépenses qui permettra au FMI d'assainir ses finances.

Ces activités du Conseil d'administration, entre autres, sont décrites plus en détail tout au long de ce rapport.

SURVEILLANCE

Les activités de surveillance du FMI reposent sur la surveillance bilatérale : le FMI surveille les politiques économiques des pays membres pour s'assurer qu'ils respectent leurs obligations statutaires et que leurs politiques contribuent à la stabilité du système monétaire et financier international. Au début de l'exercice, au terme d'une année consacrée au réexamen de la décision de 1977 sur la surveillance des politiques de change, le Conseil d'administration a adopté un nouveau cadre pour la surveillance bilatérale. La décision de 2007 sur la surveillance bilatérale donne des orientations plus complètes à la fois au FMI lui-même pour exercer sa surveillance et aux pays membres pour mener leurs politiques de change, mais sans leur imposer de nouvelles obligations. Cette décision

contient une innovation majeure : elle instaure le concept de stabilité externe qu'elle érige en principe organisateur de la surveillance. À l'instar de la décision de 1977, la décision de 2007 fait obligation aux pays membres de s'abstenir de manipuler les taux de change à des fins particulières, mais elle leur recommande aussi d'éviter de mener des politiques de change qui provoquent une instabilité externe, quel qu'ait été leur but initial. Elle englobe ainsi les politiques de change dont on a constaté au fil des ans qu'elles étaient une source majeure d'instabilité. Le Conseil voyait dans l'adoption de cette décision une contribution importante aux efforts que déploie le FMI pour s'acquitter de façon efficace et impartiale de ses responsabilités en matière de surveillance⁴.

Durant l'exercice, le Conseil a consacré une attention considérable aux turbulences qui ont agité les marchés financiers internationaux, comme en témoignent les discussions qui ont eu lieu autour du rapport sur les *Perspectives de l'économie mondiale* et du Rapport sur la stabilité financière dans le monde (*Global Financial Stability Report – GFSR*), principaux instruments de la surveillance multilatérale du FMI (voir chapitre 3). L'édition d'avril 2008 des *Perspectives* était consacrée essentiellement aux effets des turbulences financières sur la stabilité et la croissance mondiales, tandis que l'édition d'avril 2008 du GFSR en analysait les conséquences pour le système financier international et évaluait les effets de contagion que l'on pouvait redouter, en examinant les voies de transmission réelles et financières et en recommandant aux pays des mesures à prendre immédiatement pour atténuer les effets des perturbations financières sur leur économie.

Les administrateurs ont aussi examiné en avril 2008 un premier rapport des services du FMI donnant une évaluation des événements en cours sur les marchés financiers et en ont approuvé pour l'essentiel les conclusions provisoires et les recommandations. Les débats du Conseil autour de ce rapport ont porté sur

5 Le document examiné par le Conseil s'intitulait «The Recent Financial Turmoil—Initial Assessment, Policy Lessons, and Implications for Fund Surveillance». Il figure sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/040908.pdf.

6 Le communiqué de presse 08/78 peut être consulté à l'appendice III du CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/np/cm/2008/04128.htm.

les questions suivantes : les pratiques de gestion des risques concernant les produits financiers structurés; la valorisation de ces produits ainsi que le rôle et la structure des notes qui leur sont attribuées, et les pratiques comptables et en matière d'information; la gestion des crises et des apports de liquidités en urgence, notamment par les banques centrales; la réglementation et la surveillance prudentielle des banques et des autres organismes financiers⁵. Tout en reconnaissant que la situation continuait d'évoluer au moment où ils examinaient le rapport, les administrateurs ont insisté sur l'importance d'analyser les causes des turbulences et d'en tirer les enseignements, et ils ont encouragé les services de l'institution à continuer de collaborer étroitement avec les autorités nationales, les organismes internationaux et les acteurs du marché. En outre, une nouvelle méthode permettant d'établir une distinction entre les facteurs de vulnérabilité et les risques de crise dans les pays émergents a été mise au point durant l'exercice et l'évaluation des facteurs de vulnérabilité effectuée au printemps 2008 était centrée sur les conséquences des turbulences financières pour ces pays.

Conscient que les fonds souverains jouent un rôle de plus en plus important dans le système monétaire et financier international, le Conseil d'administration a considéré, lors de sa réunion de mars 2008 consacrée à cette question, que le FMI était bien placé pour faciliter et coordonner, en collaboration avec d'autres organisations, l'élaboration de principes et de pratiques d'application volontaire à l'intention des fonds souverains. Le FMI assure le secrétariat d'un groupe de travail international composé de représentants de 25 pays membres et chargé de définir un ensemble de principes d'application volontaire à l'intention des fonds souverains d'ici à l'Assemblée annuelle de 2008 du FMI et de la Banque mondiale. Cette initiative a été accueillie favorablement par le Comité monétaire et financier international, principal organe consultatif du Conseil des gouverneurs du FMI, dans son communiqué du 12 avril 2008⁶.

Pour améliorer encore le cadre dans lequel le FMI exerce sa surveillance, le Conseil d'administration a lancé en avril 2008 une réflexion sur la teneur à donner à l'examen triennal de la surveillance, qui doit aboutir notamment à une déclaration énonçant les priorités de la surveillance.

Les activités de surveillance menées par le FMI au cours de l'exercice sont détaillées au chapitre 3.

SOUTIEN AUX PROGRAMMES ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Le Conseil d'administration réexamine en permanence les facilités de financement, les activités de renforcement des capacités ainsi que les autres programmes et instruments au moyen desquels le FMI vient en aide aux pays membres, et il les adapte en fonction de l'évolution de ces derniers. Les *pays émergents* ont sollicité beaucoup moins de prêts du FMI ces dernières années, car, grâce à des politiques mieux conçues, ils ont pu obtenir de bons résultats, ce qui a renforcé la santé foncière de leur économie et leur a permis de bénéficier de conditions favorables sur les marchés. En tant que groupe, ces pays ont continué à enregistrer une croissance forte pendant l'exercice, malgré le ralentissement observé dans les pays avancés, et ont bien résisté aux turbulences financières, encore que des difficultés de balance des paiements commencent à se faire jour dans certains d'entre eux. Cependant, des facteurs de vulnérabilité subsistent, en particulier dans les pays émergents qui sont fortement tributaires d'entrées massives de capitaux pour financer leurs déficits courants. Par conséquent, tout en restant prêt à venir en aide aux pays membres au moyen des instruments de prêt existants, le Conseil met de plus en plus l'accent sur l'analyse des risques liés au secteur financier et aux enchaînements macrofinanciers, la fourniture de conseils et d'assistance technique pour améliorer les pratiques de gestion de la dette, et la mise au point d'un instrument de liquidité ou de prévention des crises – tel qu'une ligne de crédit à accès rapide ou une ligne de crédit pour la stabilité financière – à l'intention des pays qui subiraient un retournement soudain des entrées de capitaux au moment où ils s'efforcent d'intégrer les marchés financiers mondiaux.

Le Conseil d'administration s'emploie aussi à approfondir l'engagement du FMI aux côtés des *pays à faible revenu*, engagement qui évolue au fur et à mesure que l'économie de ces pays se développe et mûrit. De plus en plus, le FMI dispense des conseils à ces pays en ce qui concerne notamment les mesures à adopter face aux entrées de capitaux et aux fluctuations des prix des matières premières (en particulier les produits alimentaires et le pétrole) ainsi que le développement du marché financier et la viabilité de la dette. L'une des plus

grandes difficultés auxquelles les autorités des pays à faible revenu aient eu à faire face pendant l'exercice est le gonflement de la facture des importations de produits alimentaires et de pétrole, qui risquait de compromettre la lutte contre la pauvreté et la capacité de ces pays à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015. Le FMI est intervenu sans tarder pour aider les pays vulnérables à évaluer les conséquences de la hausse des prix pour les finances publiques, la balance des paiements et les revenus, et il a mis en place un groupe *ad hoc* chargé de coordonner son action face à la crise. Lors d'une séance d'information, en avril 2008, les administrateurs ont approuvé dans ses grandes lignes le programme de travail de ce groupe, en se déclarant favorables à ce que le FMI dispense des conseils de politique économique aux pays à faible revenu durement éprouvés par la hausse des prix alimentaires et énergétiques et leur apporte un concours financier, au moyen des accords existants et de nouveaux accords au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) et par le biais de la facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE). Les administrateurs ont aussi encouragé les services du FMI à collaborer avec les autres organisations internationales pour alléger les contraintes qui pèsent sur l'offre.

En tant que membre de l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, créée en avril 2008, le FMI collabore avec plusieurs agences des Nations Unies et la Banque mondiale pour que soit apportée une réponse commune à la flambée mondiale des prix alimentaires, notamment en facilitant l'élaboration d'un programme d'actions prioritaires et en en coordonnant la mise en œuvre. Au début de l'exercice 2009, le Conseil a approuvé un financement au titre de la FRPC en faveur de sept pays membres touchés par la crise, et il a engagé une réflexion sur la révision de la FCE afin de la rendre plus facilement accessible aux pays éprouvés par la hausse des prix alimentaires et énergétiques.

Une autre initiative visant à épauler les pays à faible revenu dans leur lutte contre la pauvreté et dans la réalisation des OMD a été l'assouplissement du cadre d'application de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), approuvé pendant l'exercice par le Conseil d'administration. Ainsi, pour que les PPTE en situation d'arriérés prolongés bénéficient

plus rapidement de l'allègement de dette, le Conseil a décidé que les résultats obtenus dans le cadre d'un programme de référence pouvaient, pour autant qu'ils respectent certains critères, servir à établir les antécédents positifs dont ces pays ont besoin pour atteindre le point dit «de décision» dans le cadre de l'initiative PPTE. C'est à ce stade qu'ils reçoivent des promesses d'allègement de dette de la communauté internationale (et peuvent commencer à bénéficier d'un allègement de dette intérimaire) en attendant que soient engagées de nouvelles réformes économiques. Le Libéria a été le premier pays à bénéficier de la modification du cadre d'application de l'initiative (voir encadré 4.1). Le Conseil a aussi réfléchi aux moyens de rendre plus efficaces le renforcement des capacités et l'assistance financière accordée aux États dits fragiles (ceux qui, par exemple, sortent d'un conflit, dont les résultats économiques et sociaux pâtissent d'une gouvernance défailante, qui manquent de moyens administratifs, qui connaissent des tensions sociales et où l'instabilité politique est endémique). Il a demandé à la direction de lui soumettre pendant l'exercice 2009 des propositions opérationnelles en la matière prenant en compte le point de vue du Conseil et les opinions des bénéficiaires et des donateurs potentiels.

Le Conseil d'administration s'emploie à rendre plus efficaces et plus rentables les *activités de renforcement des capacités* (assistance technique et formation) dont le FMI fait bénéficier les pays membres. Il souhaite en particulier que les priorités soient définies de façon plus rigoureuse et que l'assistance technique et la formation soient mieux intégrées aux activités de surveillance et de prêt, que les liens de collaboration avec les autres bailleurs de fonds soient resserrés et que davantage de financements externes viennent compléter les ressources du FMI. Il envisage aussi de facturer l'aide du FMI selon un barème progressif en fonction du revenu par habitant des pays bénéficiaires. De nombreuses améliorations ont déjà été apportées ces dernières années aux activités de renforcement des capacités du FMI : les centres régionaux d'assistance technique et de formation sont davantage mis à contribution; ce sont les départements géographiques qui, en collaboration avec les autorités nationales, définissent au premier chef les stratégies en matière d'assistance technique; l'assistance technique est évaluée selon des indicateurs de résultats quantitatifs; et il est fait appel de plus en plus aux bailleurs de fonds pour financer la formation.

7 Voir le communiqué de presse 08/64, «IMF Executive Board Recommends Reforms to Overhaul Quota and Voice», sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0864.htm. Le rapport du Directeur général au CMFI sur la réforme des quotes-parts et de la représentation peut être consulté sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4242.

8 Aux termes des Statuts du FMI, chaque pays membre se voyait attribuer 250 voix de base plus une voix par tranche de 100.000 DTS de sa quote-part.

9 Voir le communiqué de presse 08/101, «Le Conseil des gouverneurs approuve une composante fondamentale du nouveau modèle de financement», sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2008/pr08101.htm.

10 Voir le communiqué de presse 08/74, «Dominique Strauss-Kahn salue un accord décisif du Conseil d'administration du FMI sur un nouveau cadre de revenus et de dépenses» sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2008/pr0874f.htm. Le rapport du Directeur général au CMFI sur le nouveau cadre de revenus et de dépenses figure sur le CD-ROM ou sur le site Internet du FMI www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4245.

Le rôle du FMI dans les pays émergents et en développement ainsi que le soutien qu'il apporte à ces pays sont décrits plus en détail au chapitre 4.

GOUVERNANCE, FINANCES ET ORGANISATION

Après deux années de débats approfondis, le Conseil des gouverneurs a approuvé le 28 avril 2008 une réforme importante de la gouvernance au FMI, en vertu de laquelle les pays émergents et les pays à faible revenu seront mieux représentés et pourront mieux se faire entendre au sein de l'institution⁷. Cette réforme, qui va plus loin que ce à quoi le Conseil des gouverneurs s'était engagé dans sa résolution du 18 septembre 2006, fixe une formule de calcul des quotes-parts qui est plus simple et plus transparente que le système à cinq formules qu'elle remplace et prévoit le relèvement *ad hoc* des quotes-parts de 54 pays membres pour qu'elles soient davantage en rapport avec le poids relatif et le rôle de ces pays dans l'économie mondiale. La réforme comporte aussi un amendement prévoyant le triplement des voix de base⁸ de manière à ce que les pays à faible revenu puissent mieux se faire entendre (il s'agit de la première augmentation des voix de base depuis la création du FMI); l'institution d'un mécanisme assurant que le rapport entre le total des voix de base et le total des voix attribuées reste constant en cas d'augmentation future des quotes-parts; et l'autorisation de la création d'un second poste d'administrateur suppléant aux côtés des administrateurs élus par un nombre élevé de pays, mesure qui, dans les circonstances actuelles, bénéficiera aux deux groupes de pays africains représentés au Conseil d'administration. La résolution des gouverneurs représente une étape majeure de la modernisation et de la restructuration du FMI, dont le but est de faire en sorte que l'institution reflète mieux les changements de l'économie mondiale. Le projet d'amendement relatif à l'augmentation des voix de base et à la création d'un second poste d'administrateur suppléant entrera en vigueur une fois que trois cinquièmes des pays membres du FMI représentant 85 % du total des voix attribuées l'auront approuvé. Le relèvement *ad hoc* des quotes-parts sera effectif après que le projet d'amendement sera entré en vigueur et exigera que chaque pays membre concerné consente au relèvement de sa quote-part et en acquitte le montant.

Le Conseil a aussi adopté un nouveau cadre de revenus et de dépenses qui devrait doter le FMI d'une

meilleure assise financière. Du côté des dépenses, les administrateurs ont recensé environ 100 millions d'économies à réaliser sur les trois prochains exercices par le biais d'une réduction des frais de personnel et des autres dépenses, en estimant qu'une institution plus légère dont les activités auront été recentrées servira mieux les pays membres. Du côté des revenus, le Conseil des gouverneurs a approuvé le 5 mai 2008 un projet d'amendement tendant à élargir le pouvoir d'investissement du FMI, qui, pour entrer en vigueur, doit être approuvé par trois cinquièmes des pays membres détenant 85 % du total des voix attribuées⁹. Le Conseil d'administration s'est aussi déclaré favorable à une dotation, comme autre composante du nouveau modèle de financement, financée par le produit de la vente d'une part limitée des avoirs en or du FMI. Tous les administrateurs ont fait savoir qu'ils étaient disposés à voter en faveur de la décision de vendre une part des avoirs en or du FMI ou qu'ils chercheraient à en obtenir l'approbation par les législateurs nationaux¹⁰. Parallèlement aux changements apportés au système de revenus et de dépenses du FMI, pour lesquels il a donné son accord de principe, le Conseil a modifié le mandat de son Comité du budget, pour permettre à celui-ci d'examiner ensemble les revenus et les dépenses dans un cadre intégré.

Pendant l'exercice, le Conseil d'administration a aussi examiné la stratégie de communication du FMI. Il a salué les efforts que celui-ci déploie pour mieux intégrer ses activités à sa politique de communication afin que le programme de réforme du Conseil suscite l'adhésion souhaitable. Dans le cadre de cette stratégie, le FMI a de plus en plus recours à l'Internet et aux technologies multimédias; il s'efforce en outre de mieux adapter sa communication aux principaux leaders d'opinion. Il élargit aussi son audience en publiant systématiquement les principaux documents dans des langues autres que l'anglais largement utilisées dans le cadre de ses activités, et il recentre son programme de publications.

La transparence institutionnelle reste élevée au FMI. Au cours de l'exercice, celui-ci a publié son troisième bilan annuel de l'application de sa politique de transparence. Il en ressort que l'immense majorité des documents se rapportant aux pays et des documents de politique générale sont publiés, bien que leur publication soit facultative.

11 En juin 2008, le FMI a ouvert une ligne téléphonique spéciale pour dénoncer les irrégularités («integrity hotline») qui permet à toute personne, à l'intérieur comme à l'extérieur du FMI, de faire part de façon confidentielle de ses craintes concernant d'éventuelles fautes commises par des membres du personnel.

Durant l'exercice, le Conseil a aussi continué à améliorer le cadre de la gestion des risques au FMI. Lors d'une séance d'information informelle qui a eu lieu en janvier, il a salué la mise à jour présentée par le Comité consultatif sur la gestion des risques, en demandant que les priorités en la matière soient mieux définies et qu'une plus grande attention soit accordée aux risques découlant des erreurs commises par les pays membres lorsqu'ils communiquent leurs données. En janvier également, lors d'une séance d'information du Conseil, le Comité de vérification externe des comptes s'est dit satisfait des procédures d'audit interne et externe du FMI et a encouragé celui-ci à faire le nécessaire pour que ses états financiers soient plus clairs, à adopter une politique de dénonciation des abus et à mettre en place une procédure plus formelle pour signaler les irrégularités¹¹.

Dans le prolongement des efforts qu'il a engagés pour mettre en place un cadre structuré de responsabilisation au FMI, le Conseil a demandé à la direction de l'institution, durant l'exercice 2007, de mettre en œuvre les recommandations approuvées par le Conseil et contenues dans le rapport du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) sur les activités du FMI et, pendant l'exercice 2008, de publier périodiquement des rapports d'étape sur l'application de ces recommandations. Trois

plans de mise en œuvre ont été établis à ce jour; ils portent sur les recommandations approuvées par le Conseil et contenues respectivement dans les rapports du BIE sur le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne, les avis du FMI sur les politiques de change et la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI. Le premier rapport d'étape périodique, publié pendant l'exercice 2008, portait sur les recommandations du BIE examinées par le Conseil avant que le nouveau cadre structuré ne soit en place.

Dans le but de recentrer ses propres activités, le Conseil d'administration a approuvé, durant l'exercice 2008, les recommandations d'un groupe de travail composé d'administrateurs, institué pour réexaminer la structure et le mandat des comités émanant du Conseil, et il a décidé de modifier en conséquence les attributions de plusieurs d'entre eux. En particulier, il a élargi le mandat du Comité du budget, comme on l'a vu plus haut, et créé un Comité de liaison avec la Banque mondiale et les autres organisations internationales, chargé de tenir le Conseil informé des activités des autres institutions qui ont aussi pour mission de promouvoir la stabilité et la croissance économiques.

La gouvernance, les finances et l'organisation du FMI sont présentées plus en détail au chapitre 5.