



Vue d'ensemble

**7**  
**exercice 2005<sup>1</sup>, sur lequel porte le présent rapport, a été un important jalon dans l'histoire du FMI. Issus de la Conférence de Bretton Woods de juillet 1944, le FMI et la Banque mondiale ont ainsi franchi l'étape notable de leur soixantième anniversaire. Juin 2004 a par ailleurs marqué le début du mandat de Rodrigo de Rato, nommé au poste de Directeur général par le Conseil d'administration; sous sa direction, le FMI a engagé une vaste réflexion stratégique sur ses activités. Enfin, plusieurs autres revues, plus ciblées, ont été menées à terme.**

**Les chapitres qui suivent décrivent en détail les travaux entrepris par le FMI durant l'année. L'action du FMI est largement dictée par l'évolution de l'économie mondiale et celle de ses 184 pays membres, mais l'institution doit en outre anticiper les défis qui en découlent. La présente introduction dresse un rapide bilan des activités du FMI en les situant dans le contexte de l'évolution économique mondiale.**

## **L'économie mondiale**

Durant l'année écoulée, l'économie mondiale a enregistré l'expansion la plus rapide des trois dernières décennies. Presque toutes les régions ont pris part à cette embellie, l'inflation a été maîtrisée et aucune crise financière grave n'est venue perturber cette progression. Le FMI a donc mené son action dans un contexte international très favorable. Il y a cependant eu quelques ombres au tableau : la forte poussée des cours du pétrole, la persistance des incertitudes géopolitiques, l'aggravation des déséquilibres mondiaux des balances des paiements et les redoutables problèmes économiques et

sociaux — dont celui de la pauvreté — auxquels de nombreux pays membres restent confrontés.

Avec une conjoncture et des perspectives favorables, l'occasion était propice pour entreprendre les réformes économiques requises afin de faire face à un certain nombre de problèmes tenaces. Le moment était également opportun pour permettre au FMI d'engager une vaste réflexion sur ses orientations stratégiques et sur l'évolution future de son rôle et de ses activités.

L'exercice 2005 a été marqué par une formidable expansion de l'économie mondiale. L'année 2004 s'est soldée par un taux de croissance de 5,1 %, le plus élevé en près de trois décennies. Durant le premier trimestre de 2005 (le dernier de l'exercice), la croissance dépassait toujours les prévisions, et le plus étonnant était que cette tendance fort bienvenue se retrouvait dans toutes les régions du monde, y compris celles qui, comme l'Amérique latine, le Moyen-Orient ou l'Afrique subsaharienne, avaient généralement été à la traîne.

Parmi les pays industrialisés, les États-Unis affichaient encore la croissance la plus vigoureuse et maintenaient le cap d'un remarquable redressement après le léger fléchissement de 2001-02, continuant ainsi de nourrir l'expansion mondiale. Au Japon, la reprise engagée en 2003 a marqué le pas au milieu et à la fin de 2004, mais un rebond s'est amorcé dans les premiers mois de 2005. Dans la zone euro, la croissance a continué d'être décevante, la demande intérieure restant faible, surtout en Allemagne.

La plupart des pays émergents et en développement ont enregistré une croissance relativement forte. En Asie, l'expansion soutenue de l'économie chinoise et le dynamisme de l'activité en Inde ont été déterminants pour la croissance régionale. Ce sont d'ailleurs les pays émergents

<sup>1</sup>1<sup>er</sup> mai 2004-30 avril 2005.

d'Asie qui ont connu la croissance la plus rapide durant la période. Mais la plupart des pays d'Amérique latine ont également affiché une reprise vigoureuse; le Moyen-Orient s'est comporté mieux que prévu, et l'Afrique subsaharienne a connu la croissance la plus forte de ces huit dernières années. Enfin, en dépit de l'atonie de leurs partenaires commerciaux de la zone euro, les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) ont continué à connaître une vive expansion.

La croissance des échanges internationaux (9 % en 2004) a été plus rapide que celle de la production mondiale, ce qui confirme la tendance relative à long terme et met en évidence la contribution systématique du commerce international à la croissance de l'économie mondiale. La croissance du commerce a toutefois donné des signes de repli au début de 2005, sans doute du fait de l'expansion moins forte du secteur manufacturier dans plusieurs pays.

Par rapport à 2003, l'inflation a légèrement progressé dans la plupart des régions tout en restant en général faible, ce qui a d'ailleurs aussi contribué à la vigueur de l'expansion de l'économie mondiale. Au vu de l'expérience de ces dernières décennies, il est de plus en plus évident qu'une faible inflation est essentielle pour assurer une croissance dynamique, qui est elle-même le plus sûr moyen de faire reculer durablement la pauvreté, objectif prioritaire de nombreux membres du FMI.

Si l'expansion de l'économie mondiale a été si puissante et si généralisée, c'est, dans une grande mesure, grâce à l'adoption de politiques appropriées dans de nombreux pays. Depuis plusieurs années, il est de plus en plus admis que la stabilité macroéconomique est une condition préalable à une croissance forte et durable. Lorsqu'ils adoptent des politiques macroéconomiques saines, les pays sont mieux à même de s'adapter aux phases de ralentissement inhérentes au cycle économique. En outre, ces mêmes politiques leur permettent de mieux résister aux chocs.

### Les risques qui pèsent sur l'économie mondiale

La forte croissance de l'économie mondiale durant l'exercice 2005 a été riche en possibilités et en défis pour les pays membres et pour

le FMI lui-même. Deux facteurs menaçaient toutefois d'assombrir ce tableau : la montée des cours du pétrole et l'ampleur des déséquilibres mondiaux des balances des paiements.

Le renchérissement du pétrole constitue un risque pour les pays importateurs et *a fortiori* pour les pays à faible revenu. La gravité du problème dépend de l'intensité énergétique de la production et de la consommation, de l'incidence sur les termes de l'échange et de la capacité de réaction aux chocs. L'expérience des autres chocs pétroliers a montré que la flambée des cours n'était pas dénuée de risques pour les pays producteurs eux-mêmes. En effet, le gonflement des recettes pétrolières encourage un relâchement excessif de la discipline budgétaire. L'histoire nous montre qu'il est particulièrement difficile d'absorber la manne pétrolière tout en préservant la stabilité macroéconomique, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Durant l'exercice 2005, les services du FMI et les responsables de nombreux pays ont continué d'être vigilants face au risque d'une correction brutale des déséquilibres mondiaux des balances des paiements. Leur inquiétude porte principalement sur l'imposant déficit courant des États-Unis et leur corollaire — les excédents qu'affichent notamment le Japon, les marchés émergents d'Asie et les pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient. Le FMI a déclaré sans équivoque que la correction de ces déséquilibres est une responsabilité partagée qui incombe à l'ensemble de la communauté internationale, et il a en ce sens donné son appui à une vaste stratégie axée sur le rééquilibrage des finances publiques à moyen terme aux États-Unis, la poursuite des réformes structurelles au Japon et en Europe pour donner un coup de fouet à la croissance de la consommation et de la production et, dans les pays émergents d'Asie, l'assouplissement des régimes de change, qui doit continuer à aller de pair avec des réformes du secteur financier. Il est globalement admis que l'exécution de cette stratégie permettrait de corriger les déséquilibres de manière ordonnée en évitant un ajustement brutal et douloureux.

Certes, les craintes que le renchérissement du pétrole et les déséquilibres mondiaux ne sapent la croissance mondiale ne se sont pas

matérialisées jusqu'à présent, mais elles ne se sont pas pour autant dissipées. Si les cours du pétrole persistent sur leur lancée, certains pays risquent de devenir encore plus vulnérables. En outre, faute d'ajustements généralisés des politiques économiques, les déséquilibres mondiaux risquent de compromettre la croissance mondiale.

Cela dit, l'expansion de l'économie mondiale a également été portuse. À court terme, de nombreux pays ont eu l'occasion de prendre les mesures nécessaires pour maintenir durablement leurs taux de croissance, puis passer à des paliers supérieurs. La maîtrise des déficits budgétaires et la mise en œuvre de politiques contracycliques en phase descendante entrent dans cette catégorie. Nombreux sont les pays industrialisés et en développement dont le déficit budgétaire reste excessif en crête de cycle, car ils limitent leur marge de manœuvre pour parer à une phase descendante. Pour améliorer le potentiel de croissance à long terme, il faut également lever les obstacles structurels à une croissance plus vigoureuse, et notamment libéraliser les marchés de l'emploi et des produits de même que les échanges commerciaux. Ce type d'ajustements profiterait aussi bien aux pays industrialisés qu'aux pays en développement.

Pour renforcer la politique budgétaire et rendre l'économie plus adaptable et ainsi élargir les perspectives d'expansion, les gouvernants doivent nécessairement prendre des décisions politiquement délicates; ils doivent en effet être soucieux de leur électorat, d'autant que les réformes mettent un certain temps à porter leurs fruits en termes de croissance. L'histoire montre que les changements se produisent parfois dans des conjonctures économiques difficiles, lorsque la demande de réformes est forte, alors que les périodes d'expansion mondiale relativement rapide devraient être les plus propices aux réformes économiques.

Il en va de même pour les réformes à plus long terme, car il est de plus en plus évident que, dans un grand nombre de pays membres, l'évolution de la pyramide des âges pose de redoutables défis. Dans beaucoup de pays industrialisés, le pourcentage de la population dépendante qui a franchi le cap de la retraite est déjà en augmentation. Dans certains grands pays émergents, tels que la Chine et la

Corée, le taux de dépendance (c'est-à-dire le ratio retraités/actifs) devrait s'accroître considérablement à court et à moyen terme. Dans d'autres pays émergents, ces phénomènes démographiques mettront un peu plus de temps à faire pleinement sentir leurs effets, mais les finances publiques sont d'ores et déjà mises à rude épreuve du fait de la sous-capitalisation des caisses de retraite. Il est de plus en plus clairement démontré qu'en agissant vite, il est possible de limiter l'ampleur des ajustements, qu'ils portent sur les cotisations, les prestations ou l'âge de la retraite.

### L'action du FMI

Les Statuts définissent clairement la mission du FMI, qui est de promouvoir la stabilité macroéconomique et financière à l'échelle mondiale et à celle des pays, d'encourager la coopération monétaire internationale dans l'intérêt des pays membres, de mettre en place un système ouvert d'échanges et de paiements et de prévenir les crises internationales. Ces objectifs sont clairs, mais, au fil des ans, les modalités d'action optimales évoluent inévitablement. Le FMI est une institution qui reste à l'écoute, soucieuse d'apprendre, de renforcer son action en étant ouverte à ses interlocuteurs, qu'ils appartiennent ou non à la sphère publique. Il tire les enseignements de l'expérience, mais s'efforce aussi de réaliser un travail préventif en anticipant les défis et en agissant au moment opportun, donnant ainsi tout son sens à sa mission de prévention des crises.

Durant l'exercice 2005, le FMI a continué de préconiser des politiques et des réformes propres à promouvoir la stabilité macroéconomique, la croissance, l'amélioration des niveaux de vie et la réduction de la pauvreté, et à sensibiliser les pays à la nécessité de mener une action préventive dans un environnement mondial exceptionnellement favorable.

Le travail de surveillance du FMI — l'une de ses activités primordiales — reste le principal instrument de sensibilisation. Ainsi que le décrit plus en détail le chapitre 1, ce travail présente trois dimensions : mondiale, régionale et nationale. À l'échelle internationale, dans les *Perspectives de l'économie mondiale* ou le *Global Financial*

*Stability Report* (Rapport sur la stabilité financière dans le monde), le FMI évalue les perspectives internationales et examine les risques qui peuvent peser sur ses projections de base. Au plan régional et national, le FMI agit principalement dans le cadre des consultations au titre de l'article IV en évaluant les politiques et les objectifs nationaux et les risques qu'ils présentent et en proposant des conseils sur la démarche à suivre.

Dans les conseils fournis à l'issue des consultations au titre de l'article IV, le Conseil d'administration a fait état des préoccupations liées au renchérissement du pétrole et aux déséquilibres mondiaux évoquées plus haut. Dans les rapports de consultation sur les pays qui n'ont pas encore atteint la stabilité macroéconomique, les services du FMI ont insisté sur la nécessité d'engager les réformes budgétaires voulues, de réduire l'inflation et de créer les conditions d'une croissance durable et soutenue. S'agissant des nombreux pays où la stabilité macroéconomique est acquise, le FMI conseille plutôt d'opérer des réformes structurelles destinées à préserver la soutenabilité à moyen terme, à accroître le potentiel de production et à promouvoir la croissance. Le FMI a également porté son attention sur les questions à plus long terme, telles que l'évolution démographique. Les services et le Conseil d'administration du FMI ont pour principe de suivre une démarche constructive lorsqu'ils mettent en évidence les faiblesses des politiques mises en œuvre, et de proposer des solutions pour y porter remède. Dans le même ordre d'idées, ils s'efforcent également de manifester leur appui aux politiques macroéconomiques examinées dans le cadre des consultations au titre de l'article IV lorsqu'ils les jugent avisées.

Outre ses interventions auprès des pays membres durant l'exercice, le FMI a passé en revue ses propres activités dans plusieurs domaines. Les responsabilités primordiales de l'institution, telles qu'elles furent définies par ses architectes il y a plus de soixante ans, demeurent essentielles pour le bon fonctionnement des systèmes économiques et financiers de la planète. Cela dit, à l'instar des économies et des politiques économiques nationales qui doivent s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique mon-

diale, le FMI doit, lui aussi, être toujours prêt à remettre en question ses méthodes de travail pour pouvoir répondre de manière optimale aux besoins de ses pays membres. Dans les conseils qu'il leur prodigue, le FMI insiste sur l'importance d'une évolution constante, aussi est-il logique qu'il applique ce même principe à son propre travail et à ses méthodes. La transparence, composante vitale de l'action du FMI durant la dernière décennie, lui a permis de revoir ses activités en profondeur et dans un esprit ouvert, sans repli excessif et en restant à l'écoute de tous les pays membres.

L'exercice 2005 a vu l'aboutissement de plusieurs revues sur divers aspects des activités du FMI. Il convient de citer l'examen bisannuel de la surveillance, qui a été notamment l'occasion d'évaluer l'importance croissante de la surveillance du secteur financier (chapitre 2), et un nouveau réexamen de la conditionnalité, le premier depuis 2000-02 (chapitre 3). Les rapports du Bureau indépendant d'évaluation ont donné la possibilité, par exemple, de dresser un bilan de la fonction de plus en plus importante que remplit l'assistance technique du FMI et du rôle de l'institution dans la période qui a précédé la crise argentine en 2001.

De manière plus fondamentale, le FMI a profité d'une conjoncture économique mondiale relativement favorable pour engager une vaste réflexion sur sa démarche stratégique. Cet état des lieux est on ne peut plus opportun. Depuis une vingtaine d'années, le système économique et financier mondial évolue rapidement, et le FMI a opéré des changements considérables pour s'y adapter, notamment durant la dernière décennie, dans le cadre plus vaste des réformes de l'architecture financière internationale. Ces initiatives étant arrivées à maturation, le moment est venu de prendre du recul et de faire le point des défis qui restent à relever. La revue stratégique a commencé en 2004, et les travaux relatifs à la stratégie à moyen terme — qui est censée servir de repère au programme de travail et au cadre budgétaire à moyen terme — devraient être achevés à temps pour l'Assemblée annuelle de septembre 2005, de sorte que les conclusions puissent être soumises à l'examen du Comité monétaire et financier international (CMFI).

Cette revue stratégique s'appuie sur une perspective commune de la finalité du FMI. Il est vite apparu que le Conseil était généralement en accord quant à la mission primordiale de l'institution, telle que la définissent les Statuts. Le FMI doit toutefois avoir des priorités clairement établies pour pouvoir atteindre efficacement ses principaux objectifs. La revue stratégique porte essentiellement sur les moyens qui permettront au FMI de s'acquitter au mieux de son mandat. Elle vise à définir les priorités de son action, à évaluer les avantages respectifs des options en présence et à étudier les changements qui pourraient être éventuellement apportés à la structure de l'institution. L'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme est l'un des principaux axes de ce travail, car il contribuera à fixer les priorités et à en assurer continuellement le suivi.

Si la surveillance, les concours financiers et l'assistance technique restent les principales composantes du travail du FMI, ils doivent, pour être efficaces, s'adapter à l'évolution de l'environnement financier mondial et des besoins des pays membres. Ainsi, la croissance rapide des flux de capitaux privés a eu une profonde incidence sur le système financier international. Ce phénomène suppose, tant pour les pays industrialisés que pour les pays en développement, un meilleur accès aux capitaux d'investissement et une allocation plus efficace des ressources. Cela dit, il n'est pas dénué de risques pour les pays ou pour l'économie mondiale dans son ensemble.

Au vu de l'interdépendance croissante des économies, il est d'autant plus important que la communauté internationale aide les pays à mettre en œuvre des politiques propres à promouvoir une prospérité partagée. Le FMI, qui est devenu une institution quasiment universelle et a pour mission de promouvoir la coopération monétaire internationale et la mise en œuvre de saines politiques économiques et financières, constitue l'instance privilégiée de coopération multilatérale à l'appui de la stabilité et de la croissance mondiale. Il a pour responsabilité d'aider les pays à bien orienter leurs politiques macroéconomiques et à se doter d'institutions solides, responsabilité qui fait ressortir l'importance de la qualité, de la pertinence de ses conseils et de leur pouvoir de conviction. À cet égard, et compte

tenu de l'attention croissante accordée durant ces dernières années à toute une série de facteurs structurels et institutionnels contribuant à la stabilité et à la croissance, l'un des principaux défis que devra relever le FMI consistera à centrer ses opérations sur les questions présentant le plus d'importance pour les pays membres tout en les maintenant sur un pied d'égalité. À l'heure de l'intégration croissante des marchés de capitaux, il importe également que le FMI continue de parfaire sa connaissance des flux de capitaux et de leurs répercussions. Il sera ainsi mieux en mesure de conseiller les pays membres sur la façon de renforcer leurs propres systèmes financiers, d'avoir accès aux marchés de capitaux internationaux et de réduire leur vulnérabilité à la volatilité et aux perturbations des mouvements de capitaux.

Les travaux entrepris dans le cadre de la revue stratégique ont mis en relief l'importance de l'action du FMI dans les pays à faible revenu. Comment le FMI peut-il aider davantage ces pays, tout particulièrement dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement? Le processus relatif à la stratégie de réduction de la pauvreté est l'un des instruments dont le FMI dispose pour s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine. L'amélioration des résultats macroéconomiques de certains pays à faible revenu durant l'exercice s'explique notamment par le fait que la stabilité macroéconomique est reconnue comme étant une condition préalable à la croissance, qui, si elle est soutenue, peut elle-même contribuer à réduire la pauvreté de manière sensible et durable. Les réformes macroéconomiques entreprises par de nombreux pays pauvres ont déjà porté leurs fruits sous forme d'une inflation plus modérée, d'une croissance plus forte et d'un recul de la pauvreté. Au vu de ces résultats, des transferts additionnels de la communauté des bailleurs de fonds pourraient aider certains pays à faible revenu à consolider les acquis, pour autant que ces ressources servent à étayer des politiques de croissance soutenue, et non à en faire l'économie. Le FMI aura pour redoutable tâche de définir clairement lesquelles de ses activités — surveillance, financement, conception de programmes, assistance technique, ou bien encore éventuellement

un allègement plus profond de la dette — devraient être adaptées pour répondre aux besoins particuliers de ces pays.

La revue stratégique a en outre permis de rappeler que l'assistance financière temporaire est un aspect fondamental de l'action du FMI auprès des pays membres connaissant des difficultés conjoncturelles de balance des paiements. Le FMI veille à ce que ses concours financiers soient utilisés efficacement et répondent au mieux aux besoins des pays membres dans leur ensemble. Autrement dit, il importe de préserver la rotation de ses ressources et de faire en sorte que les pays s'affranchissent de cette aide lorsqu'ils sont en mesure de le faire. Le FMI doit structurer des instruments de prêt en conséquence, les échéances et les commissions dont ces concours sont assortis étant à cet égard des paramètres fondamentaux, qui seront d'ailleurs réexaminés pendant l'exercice 2006. De manière plus générale, il reste à forger un consensus plus solide sur les conditions qui méritent une assistance

du FMI et sur l'ampleur de cette assistance, en prenant dûment en considération les cas où les pays ont plutôt besoin du «signal» que peut donner le FMI que de son aide financière et les situations de crise du compte de capital.

À maints égards, l'année écoulée a été une période d'intense réflexion qui se poursuivra durant la période à venir à mesure que le FMI se penchera plus en détail sur les divers volets de sa revue stratégique. Cette réflexion est tout à fait pertinente pour une institution soucieuse de répondre en permanence aux besoins de ses pays membres et de l'ensemble du système financier international dans une économie mondiale en constante évolution. Pour s'acquitter efficacement de ces responsabilités, le FMI doit être prêt à agir et capable de s'adapter — parfois très rapidement — au changement. Un cadre à moyen terme dans lequel tracer les priorités et les adapter en toute transparence permettra au FMI de mener une action dont l'impact sera positif et profond.