



Assemblée générale

Distr. générale
27 juillet 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 53 b) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique

Systeme financier international et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, établi en réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/205, complète les rapports du Secrétaire général sur le suivi et la mise en œuvre du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Doha sur le financement du développement et sur la dette extérieure et le développement. Il retrace les évolutions récentes des flux internationaux de capitaux publics et privés vers les pays en développement et les difficultés créées au plan international par la crise financière et son effet sur le financement du développement. Le rapport met en lumière les difficultés économiques auxquelles la communauté internationale doit actuellement faire face par la réforme du système financier international, dont la crise mondiale a montré les faiblesses.

* A/64/150.



I. Sorties nettes de ressources financières des pays en développement et des pays en transition

A. Les sorties nettes de capitaux des pays en développement se poursuivent à un niveau substantiel en 2008 et 2009

1. On a continué d'enregistrer en 2008 un niveau substantiel de sorties nettes de capitaux des pays en développement vers les pays développés (voir annexe). L'ampleur de ce transfert, après avoir été de 829 milliards de dollars en 2008, devrait diminuer, mais rester au niveau substantiel de 448 milliards de dollars en 2009; il y a là l'amorce d'une liquidation des déséquilibres engendrés par l'actuelle crise financière et économique mondiale. De fortes augmentations des recettes d'exportation dans beaucoup de pays africains, d'Asie occidentale et de pays en transition, du fait de l'envolée des prix des produits primaires en 2008, non compensées par une augmentation des importations, ont entraîné une accumulation des réserves et la poursuite de sorties nettes de capitaux de ces régions. En dehors de l'Afrique, de l'Asie occidentale et des pays en transition, les sorties nettes de capitaux et l'accumulation de réserves ont continué en 2008, mais, par rapport aux années précédentes, le volume de ces mouvements de capitaux a diminué du fait de la baisse de la valeur des recettes d'exportation, surtout de produits manufacturés, causée par la contraction du commerce international. Les estimations pour 2009 indiquent que, du fait de la baisse brutale des recettes d'exportation des pays en développement causée par la récession économique simultanée dans les principaux pays, les sorties nettes de capitaux ont fait place à des entrées nettes en Afrique, en Amérique latine et dans les pays les moins avancés, à mesure que ces pays ont vu leurs excédents commerciaux céder la place à des déficits. Dans l'ensemble, les transferts financiers en provenance de l'Asie de l'est et de l'Asie occidentale en direction des pays développés seront toujours assez importants, car l'accumulation de réserves par le secteur public continue et les importations baissent plus que les exportations.

2. La structure des flux de capitaux, que cachent les sorties nettes de capitaux encore importantes en 2008 et l'estimation préliminaire relative à 2009, indique que, pour l'essentiel, une liquidation désordonnée des déséquilibres mondiaux accumulés est en cours, perspective contre laquelle l'Organisation des Nations Unies avait mis en garde ces dernières années. L'économie mondiale devrait poursuivre une contraction allant jusqu'à 3,4 % en 2009 et le volume du commerce mondial pourrait baisser d'au moins 10 %. Comme les flux de capitaux privés sont fortement cycliques, les investissements directs étrangers et les investissements de portefeuille vers les pays en développement ont brutalement baissé. De même, les prix des produits de base ont fortement diminué. La réduction des sorties nettes de capitaux des pays en développement est liée à l'effondrement de la demande, de l'emploi et des revenus dans les pays développés comme dans les pays en développement. La coordination insuffisante des programmes publics de relance de relance des pays développés et les contraintes qui pèsent sur des programmes de relance similaires dans la plupart des pays en développement risquent de retarder la reprise de l'activité économique mondiale. Comme cela a été discuté en détail lors de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, tenue du 24 au 26 juin 2009 à New York, dans les pays en développement, l'ajustement brutal à la baisse de l'activité dans les secteurs

exportateurs impose des privations graves, potentiellement durables, aux femmes et aux pauvres. Les recettes publiques dans les pays en développement ont fortement diminué du fait de la baisse des exportations.

3. Une réduction mieux ordonnée, moins coûteuse sur le plan humain, des transferts financiers internationaux des pays pauvres vers les pays riches nécessiterait une accélération de la croissance de la demande dans les pays en développement. Cependant, la plupart des pays en développement ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée dans le maintien, par des moyens monétaires et budgétaires, de la demande intérieure. Cette marge de manœuvre est encore restreinte par la crise et par les mesures ayant des conséquences déflationnistes imposées ou encouragées par les institutions financières internationales. L'acceptation par le Groupe des Vingt de l'affectation de ressources supplémentaires aux pays en développement, prêtées par les institutions financières internationales et en particulier le Fonds monétaire international, est certes bienvenue, mais ne suffit pas pour répondre aux besoins prévisibles dus à la diminution mondiale de la demande du secteur privé. De plus, l'essentiel de ces ressources additionnelles – à l'exception de la nouvelle allocation proposée de droits de tirage spéciaux (DTS) équivalant à 250 milliards de dollars (répartis sur la base de quotes-parts, en grande majorité inaccessibles aux pays en développement) – seront acheminées par le canal de programmes conditionnels, générateurs de dettes, et l'on peut donc s'attendre à une nouvelle série de crises de la dette des pays en développement à moyen terme.

B. Brutale inversion des entrées de capitaux privés et renchérissement du financement extérieur

4. Les apports de capitaux privés aux pays en développement ont brutalement diminué en raison de la crise financière mondiale. Parallèlement à cette tendance, on observe une forte augmentation du coût du financement extérieur subie par les pays en développement. On peut donner en exemple la brutale augmentation de la prime de risque sur les prêts accordés aux pays émergents (un groupement de quelque 30 pays en développement ou en transition) qui est passée de 250 à environ 800 points de base pendant le seul troisième trimestre de 2008. De plus, l'augmentation de la prime de risque a été uniforme dans toutes les régions en développement, ce qui confirme l'existence d'une contagion et d'une aversion générale pour l'investissement, sur les marchés financiers mondiaux. Les primes de risque ont légèrement diminué au début de cette année, mais elles restent très élevées par rapport à ce qu'elles sont normalement.

5. Pour ces diverses raisons, on estime qu'en 2008 les entrées nettes de capitaux privés dans les « pays émergents » auraient diminué de plus de 50 %, tombant d'un record de plus de 1 000 milliards de dollars en 2007 à moins de 500 milliards de dollars. On s'attend pour 2009 à une nouvelle diminution spectaculaire de 50 %.

6. La diminution des entrées de capitaux privés concerne toutes les régions en développement, mais la baisse est la plus marquée dans les pays émergents d'Europe. Cette tendance retentira aussi sur certaines parties de l'Afrique, car le continent dépend de plus en plus des capitaux privés, à des niveaux qui demeurent très modestes par rapport aux niveaux mondiaux. En fait, étant donné l'exiguïté des marchés des capitaux des pays africains, même une baisse réduite de ces entrées de capitaux pourrait avoir un effet appréciable sur les cours de la bourse. Il n'y a pas eu

d'émission internationale d'obligations dans les pays africains en 2008, du fait de la crise mondiale du crédit. Certains pays – notamment le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie – ont dû annuler des projets de lever des fonds sur les marchés internationaux des capitaux en vue de réaliser des grands ouvrages d'équipement.

7. Parmi les diverses composantes des entrées nettes de capitaux privés, ce sont les opérations des banques dans les pays émergents qui ont le plus diminué, des entrées de capitaux de 400 milliards de dollars en 2007 faisant place à une sortie nette en 2009. Les investisseurs institutionnels des pays développés devraient continuer à réduire leurs engagements dans les pays émergents, alors que les banques internationales pourraient réduire encore leurs opérations de prêt internationales. Diverses mesures de sauvetage des banques adoptées dans les pays développés pourraient exacerber cette tendance.

8. La forte baisse de l'investissement direct étranger, qui a diminué d'environ 15 % en 2008, s'explique par un affaiblissement marqué des profits des entreprises et par une baisse mondiale des dépenses en capital. En outre, l'effondrement des cours des produits de base et l'affaiblissement des prix immobiliers dans beaucoup de pays en développement ont également réduit l'investissement direct étranger dans les secteurs correspondants. Et surtout, ce qui est plus grave, la baisse brutale des investissements directs étrangers pourrait aussi avoir des conséquences sur la réalisation des grands ouvrages d'équipement, qui sont pourtant d'une importance critique pour la croissance à long terme. Un important déficit de financement des équipements est déjà apparu dans beaucoup de pays en développement, et les besoins à long terme dépassent considérablement les montants actuellement investis.

C. Les objectifs d'aide publique au développement sont en péril

9. L'aide publique au développement nette totale des pays membres du Comité de développement de l'OCDE a augmenté en 2008 de 10,2 % en termes réels, pour atteindre 119,8 milliards de dollars, record absolu en dollars, et représenter 0,30 % du revenu national brut total des donateurs. En particulier, les projets et programmes bilatéraux de développement ont augmenté en termes réels de 12,5 % par rapport à 2007, ce qui indique qu'en 2008 les donateurs ont notablement augmenté le volume de leurs principaux programmes d'aide. Les données préliminaires relatives à 2008 montrent que l'APD bilatérale nette accordée à l'Afrique a atteint au total 26 milliards de dollars, dont 22,5 milliards sont allés à l'Afrique subsaharienne. Si l'on exclut les radiations de dette, fluctuantes par nature, on constate une augmentation de 10,6 % et 10 %, respectivement, de l'APD en termes réels. Parmi les pays membres du CAD, les principaux fournisseurs d'APD en termes bruts ont été les États-Unis d'Amérique (26,9 milliards de dollars), le Japon (17,4 milliards de dollars), l'Allemagne (15,9 milliards de dollars), la France (12,4 milliards de dollars) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (11,8 milliards de dollars).

10. L'aide totale des États-Unis a augmenté en 2008 de 16,8 % en termes réels, après avoir baissé de 9,9 % en 2007, et la part de l'APD dans le revenu national brut de ce pays atteint désormais 0,18 %. Alors que l'aide américaine a augmenté en direction de presque toutes les régions du monde, l'aide à l'Afrique subsaharienne a fortement augmenté de 38,3 % en termes réels, pour atteindre 6,5 milliards de

dollars, et l'aide à l'ensemble des pays les moins avancés a augmenté de 40,5 % en termes réels, pour atteindre 6,9 milliards de dollars. Ainsi, la promesse du Gouvernement américain de doubler l'aide à l'Afrique subsaharienne en 2010 semble en passe d'être réalisée. Le Japon a également inversé la tendance à la baisse de son APD, observée depuis 2000, à l'exception de 2005 et 2006, où d'importantes radiations de dette avaient été accordées. L'APD nette du Japon en 2008 a été de 9,4 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 8,2 % en termes réels par rapport à 2007, où elle avait diminué de 30,1 %. L'augmentation de l'APD japonaise est due principalement à une augmentation des contributions aux institutions financières internationales. Le Japon avait annoncé son intention de remplir sa promesse d'augmenter de 10 milliards de dollars le volume de son aide pendant la période 2005-2009.

11. L'APD nette totale des 15 pays membres de l'Union européenne qui sont membres du CAD, et qui représente près de 60 % de l'APD du CAD, a également augmenté de 8,6 % en termes réels pour atteindre 70,2 milliards de dollars en 2008, à comparer à l'année 2007, où elle avait diminué de 5,8 % en termes réels. À proportion du revenu national brut de l'ensemble de ces pays, l'APD nette des pays membres à la fois du CAD et de l'Union européenne est passé de 0,40 % à 0,42 % en 2008. L'Allemagne l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Espagne, la Grèce, la Nouvelle Zélande, le Portugal et le Royaume-Uni ont également notablement augmenté leur APD en 2008.

12. Cependant, il est à craindre que les difficultés engendrées par la crise n'amènent à diminuer les volumes d'aide accordée, et notamment l'aide pour le commerce, comme cela s'est produit lors de la récession économique mondiale du début des années 90, qui a amené dans les pays donateurs d'importants déficits budgétaires et entraîné de fortes réductions de l'APD, ramenée de 0,33 % du RNB en 1992 à 0,22 % en 1997. Selon les donateurs, les estimations diffèrent mais, d'après une étude récente¹, une croissance négative de 1 % entraîne une réduction de 8 % des budgets d'aide cinq ans plus tard. Une telle inversion de la tendance, à ce stade, ferait peser un fardeau supplémentaire dangereux sur les pays en développement, qui se trouvent déjà aux prises avec la diminution de plusieurs sources de leur revenu et avec une augmentation de la pauvreté, et cela compromettrait certains des progrès déjà accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

II. Renforcement de l'architecture financière internationale

13. La Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale a appelé à réformer d'urgence le système et l'architecture financiers internationaux, et notamment à régler les questions de mandat, de portée, de gouvernance, d'adaptabilité et d'orientation vers le développement. Cinq domaines où des progrès sont à réaliser d'urgence ont été retenus : la réglementation financière internationale, la surveillance multilatérale, les opérations de prêt et les

¹ Emmanuel Frot, « Aid and the financial crisis: shall we expect development aid to fall? », document de travail, Stockholm Institute of Transition Economics, voir: www.voxeu.org/index.php?q=node/3562.

ressources du Fonds monétaire international, le système international des paiements et des réserves et les réformes de la gouvernance des institutions de Bretton Woods.

A. Il faut accroître la coopération internationale sur la réglementation financière

14. La crise montre qu'il est urgent d'introduire un ensemble de règles internationales régissant le système financier mondialisé, de façon qu'il soit suffisamment transparent pour les investisseurs et les autorités de tutelle, pour que l'endettement financier ne mette pas en péril la stabilité de l'ensemble du système et qu'il engendre des flux financiers moins instables pour favoriser la prise de risque et l'investissement dans l'emploi, la production et le développement. La Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique a également appelé à élargir la portée de la réglementation et de la supervision et à les rendre plus efficaces, et cela s'applique à tous les grands centres financiers, grands instruments et principaux acteurs, notamment les institutions financières, les organismes de notation de crédit et les fonds spéculatifs.

15. Dans leur déclaration sur le renforcement du système financier adoptée à Londres le 2 avril 2009², les pays du Groupe des Vingt ont déclaré leur commune intention : réformer le système réglementaire pour repérer les risques macroprudentiels et en tenir compte, élargir la réglementation et le contrôle à toutes les grandes institutions financières, tous les instruments et tous les marchés financiers d'importance systémique, atténuer le caractère procyclique de la réglementation prudentielle, renforcer la gestion du capital et du risque, appliquer de nouveaux principes à la rémunération des dirigeants et améliorer les normes comptables de valorisation et de provision.

16. Ces réformes n'aboutiront que si elles sont coordonnées à l'échelle internationale car les places financières se font mutuellement concurrence, et les institutions peuvent choisir entre elles d'y localiser leurs activités afin d'exploiter les avantages que peut présenter la réglementation nationale. D'importance critique, cet effort pour réaliser une coordination et une harmonisation suffisantes des réglementations nationales est pourtant difficile à accomplir car, dans un avenir proche, aucun pays, à l'exception éventuelle de certains membres de l'Union européenne, n'est près de déléguer les décisions relatives au contrôle et à la réglementation de ses institutions ou de son propre système financier à des organes extérieurs, ce qui reviendrait à renoncer à un élément de souveraineté nationale sur un aspect essentiel de sa politique économique.

17. Dans la crise actuelle, les efforts bien intentionnés qui visaient à améliorer la coopération, au Forum de la stabilité financière ou au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) ou encore dans les collèges de superviseurs se sont pourtant révélés inadéquats. Les dispositions institutionnelles prises pour garantir que les décisions nationales relatives à la réglementation tiennent bien compte à la fois des conséquences extérieures et intérieures demeurent inefficaces. Il existe des incohérences flagrantes entre les systèmes réglementaires des différents pays, de même qu'une tendance, très nette parmi les autorités nationales, à privilégier les intérêts nationaux et à méconnaître les retombées internationales défavorables de

² Disponible sur le site de la présidence de la République française.

leurs décisions. La difficulté de mieux concilier les intérêts nationaux et les intérêts mondiaux ainsi que les facteurs limitatifs d'ordre structurel, politique, culturel et juridique ont compromis de façon appréciable une bonne supervision internationale.

18. L'amélioration, par-delà les frontières, de la coordination et de la coopération doit s'accompagner d'une volonté affichée d'éviter le cloisonnement et le protectionnisme des réglementations qui résultent des décisions prises aux niveaux national et régional pour remédier à la crise et à ses retombées. Il importe d'éviter une dérive qui nous ramènerait à un système de féodalités financières nationales et régionales. Ainsi, en particulier dans les pays développés, les décisions de soutenir le système bancaire ne doivent pas faire de distinction entre les institutions nationales et celles détenues par des intérêts étrangers et le crédit ne devrait pas être détourné vers des emprunteurs intérieurs par des subventions ou des incitations réglementaires inappropriées. Alors que le même principe est applicable aux marchés financiers des pays en développement, son application à ces marchés devrait tenir compte du fait que les entreprises de ces pays n'ont pas profité des incitations accordées à de nombreuses institutions financières étrangères quand celles-ci se sont implantées pour la première fois sur ces marchés et ont ainsi acquis un accès préférentiel aux programmes publics de relance pendant la crise. Malheureusement, un processus non coordonné de mise en place progressive de contrôles nationaux ou régionaux est déjà en cours dans beaucoup de pays. Il se poursuivra si de meilleures structures de coopération et de coordination ne sont pas trouvées.

19. La crise a mis en évidence les dégâts engendrés par les lacunes de la réglementation et par la recherche systématique des avantages offerts par les réglementations nationales. On semble s'être mis d'accord en principe, mais uniquement en principe et non pas en pratique, sur l'idée que la coordination des réglementations est nécessaire pour assurer que la réglementation prudentielle soit appliquée de façon cohérente entre pays et entre activités financières. La communauté internationale doit définir avec précision et affirmer les principes et normes essentiels de réglementation des marchés financiers et trouver un mécanisme propre à assurer un contrôle continu des progrès de la coordination et de la coopération.

20. Une autre lacune importante résulte de l'incompatibilité des différents régimes de faillite des banques, en particulier du fait de discordances entre le pays d'origine et le pays hôte des institutions financières. Il faut donc réunir un ensemble cohérent de directives internationales pour gérer le règlement des faillites des sociétés financières. Dans le contexte international, l'une des questions les plus importantes et les plus difficiles est celle du partage de la charge résultant de ces faillites. Pour que les accords de partage de cette charge soient crédibles, ils doivent être légalement contraignants et reposer sur des critères objectifs pour assurer une répartition équitable des coûts.

21. Une meilleure coordination est également nécessaire pour assurer une plus grande cohérence entre pays dans la protection des épargnants et des investisseurs. Des principes bien définis de coordination devraient aider à réduire les mouvements de capitaux déstabilisants, notamment sous forme de simples dépôts, d'un pays à un autre, pendant les périodes de tension et d'incertitude sur les marchés. Par exemple, on a constaté que dans la crise actuelle l'introduction de garanties publiques sur les éléments d'actif et de passif des banques nationales dans certains pays développés

avait pour effet une pression sur les systèmes non protégés des pays voisins, exposant ceux-ci à des retraits massifs de dépôts. Les réseaux de soutiens publics, dans les pays avancés, se traduisent aussi par des pressions sur les banques des marchés émergents³.

22. Dans la gestion de la crise, on a constaté que la circulation de l'information financière entre pays était sans cohérence, que les données sur les risques transfrontières étaient incomplètes et que les relations systémiques entre les institutions financières étaient mal comprises. À ce sujet, on a suggéré que les superviseurs, dans les différents pays, s'accordent d'avance sur la nature de l'information à fournir et à communiquer pour assurer la stabilité du système, ainsi que sur les dispositions qui leur fourniraient des informations précises sur leurs obligations légales, ainsi que sur la faculté éventuelle de communiquer cette information à des autorités extérieures.

23. Alors qu'il y a un accord général sur la nécessité d'améliorer la coopération et la communication entre autorités de tutelle, les opinions divergent sur la façon de renforcer la coopération réglementaire internationale. La démarche suivie par le Groupe des Vingt a consisté à renforcer le dispositif existant, en invitant le Conseil de stabilité financière, dont la composition a récemment été élargie, à fixer les normes et à prier le Fonds monétaire international d'évaluer la façon dont les réglementations nationales respectent ces normes. Cela élargira le rôle de surveillance joué par le Fonds, à l'intersection un peu oubliée des politiques macroéconomiques nationales et de la supervision des institutions financières et des systèmes financiers nationaux. Comme le Fonds, récemment, se trouvait mal préparé pour remplir sa mission de surveillance, des doutes subsistent quant à la légitimité, la transparence et l'efficacité d'un tel dispositif.

24. Les solutions les plus ambitieuses sont des propositions de créer de nouvelles institutions ou de suivre de nouvelles conceptions de la réglementation, appliquées par un mécanisme multilatéral tel qu'une organisation financière mondiale (analogue à l'Organisation mondiale du commerce), une charte internationale des banques ou un régime international de la faillite. Selon les auteurs de ces propositions, la nouvelle organisation établirait des principes de supervision prudentielle, définirait les obligations de ses membres, nommerait des groupes indépendants d'experts pour déterminer si les pays se conforment à leurs obligations et autoriserait l'imposition de sanctions contre les pays ne les respectant pas. Une version moins ambitieuse de la proposition de créer une organisation financière mondiale consisterait à créer un conseil de coordination de la réglementation sous l'égide du Conseil de stabilité financière. Ce conseil de coordination aurait pour tâche de renforcer la coopération opérationnelle entre le Fonds monétaire international et le Conseil de stabilité financière et d'améliorer l'harmonisation et la coordination mondiales.

25. Le partage des coûts entre les autorités publiques concernées est l'une des principales questions que soulève le régime de règlement des faillites des banques internationales. À ce sujet, on a proposé une charte internationale des banques qui définirait les procédures d'évaluation commune des risques, les mesures correctives à prendre et les modalités d'un partage des charges entre pays. On a préconisé

³ FMI, « Initial lessons of the crisis for the global architecture and the IMF », 18 février 2009, p. 7; disponible à l'adresse suivante : www.imf.org.

également la création d'une instance universelle guidée par le droit international où seraient gérées les faillites des institutions financières actives à l'échelle internationale.

26. Prévu par le Groupe des Vingt, le mécanisme des « collèges de superviseurs » illustre une conception moins ambitieuse de la coopération au règlement des faillites des banques. À sa réunion d'avril 2009, le Groupe des Vingt a décidé de mettre en place les collèges de superviseurs encore à créer pour certaines grandes sociétés financières internationales, à partir de l'expérience des 28 collèges déjà constitués. Ces collèges, comprenant des superviseurs du pays d'origine et du pays d'accueil, sont collectivement responsables de la bonne supervision des grandes sociétés transnationales, notamment de l'évaluation de la concentration des risques et de leurs principaux points forts et points faibles, et sont appelés à décider des activités permises à ces grandes sociétés. L'un des principaux problèmes inscrits à l'ordre du jour de ces collèges de superviseurs sera de se mettre d'accord sur les mesures concrètes à prendre pour codifier la collaboration entre pays d'origine et pays d'accueil, notamment par un accord bien précis sur les décisions à prendre pour remédier rapidement aux défaillances qui apparaîtraient. En outre, en l'absence de la charte internationale des banques, déjà mentionnée, ces collèges serviraient d'arbitres entre superviseurs du pays d'origine et du pays d'accueil au sujet du règlement des faillites des banques.

27. Il y a lieu également de noter que le cloisonnement de la réglementation dans beaucoup de pays doit être examiné d'urgence. En fait, même à l'intérieur des frontières d'un pays, il subsiste des risques de conflit de compétences, du fait de lois concurrentes et de mauvaises communications entre organes de tutelle.

B. La surveillance multilatérale et la coordination des politiques

28. Examinant les causes de la crise économique, le document final de la Conférence des Nations Unies sur la crise économique et financière mondiale soulignait « qu'il existait d'énormes lacunes dans la réglementation, la supervision et le contrôle du secteur financier, ainsi que des défaillances du dispositif de surveillance et d'alerte rapide en place » (résolution 63/303 de l'Assemblée générale, annexe, par. 9).

29. La surveillance qu'il exerce demeure, pour le Fonds monétaire international, le principal instrument de prévention des crises. Des progrès restent à faire dans sa conception et son mode d'application. Depuis les années 80, le FMI a concentré son action sur des problèmes des marchés émergents et des pays en développement, méconnaissant ce qui se passait sur les grandes places financières et les facteurs de vulnérabilité des marchés financiers mondiaux. Pour combler cette lacune, l'analyse de vulnérabilité qu'effectue le Fonds est élargie aux pays avancés et intégrée dans l'exercice d'alerte rapide. Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour améliorer la surveillance des marchés financiers arrivés à maturité et des pays avancés. Cela sera essentiel pour garantir que le FMI, une fois réformé, restera un organe pertinent et s'acquittera bien de son mandat de promotion de la stabilité économique et financière mondiale.

30. La surveillance exercée par le Fonds ne peut être efficace que si les membres sont coopératifs et donnent bien suite aux recommandations formulées. En fait, plusieurs des déséquilibres ayant conduit à la crise avaient été repérés par le FMI et

d'autres organisations internationales. Cependant, l'information ainsi disponible n'avait donné lieu à aucune décision. La difficulté est de s'assurer que, s'agissant de l'avenir, l'information utile sera bien utilisée de façon prospective pour atténuer l'acuité des futures crises.

31. Le Fonds s'occupe surtout de la surveillance des politiques de taux de change de ses membres. En juin 2007, son conseil d'administration a approuvé une mise à jour de la décision de 1977 sur la surveillance des politiques de taux de change. Cette mise à jour place l'évaluation des taux de change au centre de la surveillance bilatérale exercée par le FMI, alors que la stabilité extérieure devient le principe essentiel de cette surveillance.

32. La décision de 2007 vise à mettre en place un cadre cohérent pour l'évaluation des questions soulevées par les taux de change dans le contexte de la stabilité extérieure d'un pays. Cependant, si l'on s'appuie trop sur des modèles quantitatifs, on risque de méconnaître l'analyse plus significative de la stabilité extérieure et intérieure et de l'ensemble de la politique économique d'un pays. Lorsqu'il évalue la stabilité extérieure de ses membres, le Fonds considère le taux de change comme la seule variable déterminante et il y a peut-être là quelque chose d'irréaliste et d'inefficace. L'analyse faite par le Fonds de la situation de chaque pays doit rester complète et tenir compte de l'ensemble de la situation macroéconomique, en privilégiant la cohérence et la viabilité à terme de l'ensemble des mesures prises. La surveillance doit prendre en compte tous les problèmes pertinents qui déterminent, dans des contextes spécifiques, la stabilité macroéconomique d'un pays. Il faut faire plus dans ce domaine pour garantir une application efficace et équitable des activités de surveillance.

33. Si le Fonds met traditionnellement l'accent sur les taux de change, il reste que la crise a fait passer dans le collimateur du FMI les questions macrofinancières et les questions macroprudentielles et microprudentielles. À cet égard, il y a lieu de faire attention aux risques financiers, notamment ceux qui découlent des bulles spéculatives sur les prix des actifs, des questions d'endettement, de la concentration excessive du risque dans les grandes banques et des engagements hors bilan ou dissimulés. Un aspect essentiel à cet égard est celui de l'intégration de la surveillance du secteur macroéconomique et financier, l'accent étant mis sur les liens entre l'économie en général et les marchés financiers et sur la solidité du secteur financier des pays membres. Le problème pour les dirigeants, au niveau national comme au niveau international, est qu'il n'y a pas de cadre conceptuel agréé par tous pour guider la coopération internationale sur ces aspects connexes de la politique économique.

34. Le FMI, en tant qu'institution mondiale ayant de vastes capacités d'analyse, pourrait jouer un rôle important en aidant à dégager un consensus sur ces problèmes et en appliquant les dispositions qui en résulteraient. À cette fin, un premier exercice d'alerte rapide commun au FMI et au Conseil de stabilité financière pourrait aider à mettre en place un système de surveillance moins cloisonné et mieux ciblé. En fait, l'exercice conjuguera l'expertise macrofinancière du Fonds et l'expérience de la réglementation financière acquise par le Conseil de stabilité financière, de façon à produire une image plus systématique des nouveaux risques mondiaux. Le résultat final de cet exercice d'alerte rapide devrait être un ensemble de conseils sur les politiques à suivre afin d'atténuer ces risques.

35. En outre, le Programme d'évaluation du secteur financier doit être mieux ciblé, centré sur le risque et être prospectif, l'accent devant être mis sur les liens extérieurs et sur les effets de contagion. Il a également été décidé que la surveillance du secteur financier devait être mieux intégrée comme élément des consultations de l'article IV et ses résultats doivent figurer dans le travail de surveillance de l'ensemble de l'économie d'un pays⁴. Il y a lieu de noter que les membres du Groupe des Vingt se sont engagés à soutenir le Programme d'évaluation du secteur financier.

36. Les dirigeants du Groupe des Vingt ont engagé le Fonds à examiner régulièrement les décisions prises et celles à prendre pour relancer la croissance mondiale. Il est important aussi d'évaluer les coûts et les effets des mesures de relance à grande échelle, en dehors de leurs implications macroéconomiques à long terme. Dans beaucoup de pays avancés, il est urgent de repenser la politique à moyen terme pour mieux ancrer les attentes et rassurer les marchés sur la viabilité à long terme des positions budgétaires.

37. Au-delà du règlement de la présente crise, une coopération internationale accrue devrait chercher à rééquilibrer les sources de croissance à l'échelle mondiale et réduire la discordance entre épargne et investissement. À ce sujet, on craint que les dirigeants ne sèment peut-être les premiers germes d'épisodes futurs de surchauffe suivie de dépression s'ils prennent leurs décisions trop lentement ou même s'ils empêchent les ajustements mondiaux indispensables en mettant en œuvre un programme de relance de la demande « excessif ». Alors qu'une inversion des injections de fonds publics pour doper la demande sera nécessaire à un moment donné, les indicateurs actuels donnent à penser que le danger de déflation est bien plus grand et qu'une réduction prématurée des dépenses publiques ne ferait que l'exacerber.

38. Le principal objectif à long terme de la surveillance renforcée devrait être de réduire les déséquilibres mondiaux et de prévenir la réapparition de ceux qui ont contribué à la crise actuelle. Cela est possible uniquement si les pays systématiquement importants coordonnent leurs politiques budgétaires et monétaires en vue de déplacer une partie de la demande globale des pays à déficit aux pays à excédent.

39. La crise actuelle a mis en évidence de graves lacunes de la coopération et de la coordination internationales. À ce sujet, on a souligné que même si les problèmes étaient mieux compris, il n'y avait toujours pas d'accord sur les responsabilités ou sur les moyens de faire appliquer les décisions relatives à l'indispensable coopération. De ce fait, il est nécessaire de créer un mécanisme efficace susceptible de renforcer la surveillance multilatérale et la coordination des politiques dans le cadre de la réforme prévue de la gouvernance du FMI et d'autres institutions mondiales.

40. Sans un accord politique dans ce domaine, toute solution qui serait trouvée à la présente crise serait partielle et insuffisante. De plus, si un tel mécanisme ou une telle instance réunissant des hauts dirigeants ayant l'autorité voulue pour tenter de dissiper les difficultés systémiques mondiales n'est pas créé, il est improbable que des ressources accrues et un mandat élargi suffisent à prévenir les futures crises. Il est donc nécessaire de promouvoir une coordination adéquate, sous les auspices du

⁴ Communiqué du Comité monétaire et financier international du Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international, 25 avril 2009; à consulter à l'adresse www.imf.org.

FMI ou non, de façon à élaborer des politiques mutuellement compatibles sur les grandes questions budgétaires, monétaires et de change et de prévoir des mécanismes de contrôle et d'application obligatoire de ces politiques.

41. La crise actuelle a jeté un jour nouveau la question de la coordination des questions politiques, économiques et financières. Cependant, l'idée pourtant logique d'une action commune qui serait plus efficace que les actions individuelles prises par les pays pour trouver le salut aux dépens des autres pays (politiques de déplacement des difficultés vers le voisin) n'est toujours pas concrétisée dans les décisions multilatérales. Pour que cela ait lieu, au contraire, il faudrait d'urgence traiter tout un ensemble de grandes questions de gouvernance économique mondiale.

C. Les opérations de prêt et les ressources du Fonds monétaire international

42. Dans la crise actuelle qui sévit sur les marchés financiers, la nécessité, pour les États, de fournir des liquidités officielles a une fois de plus retenu l'attention des gouvernements du monde entier. Depuis le début de la crise, le Fonds monétaire international a offert un financement massif aux pays qui se trouvent face à un manque de financement extérieur (alors que, récemment encore, quelques pays seulement faisaient appel au Fonds). En mai 2009, les engagements de prêt du Fonds avaient atteint le niveau record de 157 milliards de dollars, chiffre qui inclut de fortes augmentations des prêts concessionnels accordés aux pays à faible revenu. Les nouveaux arrangements de prêt du FMI présentent la caractéristique remarquable d'être d'un volume exceptionnellement important par rapport aux quotes-parts des pays concernés. Les conditions dont sont assortis les prêts récemment accordés sont moins nombreuses et mieux ciblées que dans le passé, mais elles demeurent concentrées sur des aspects procycliques essentiels des conditions imposées par le FMI.

43. En dehors de la satisfaction immédiate des besoins financiers des pays, le Fonds s'est attaché à repenser son arsenal d'instruments de prêts et les principes de la conditionnalité pour améliorer l'efficacité de son action de prévention et de règlement des crises. Le Fonds a doublé les limites d'accès aux prêts, notamment à l'intention des pays à faible revenu, et le régime de la surcharge a été simplifié.

44. En mars 2009, la Ligne de crédit modulable, instrument de prévention des crises, a été créée. Son objet est de signaler aux marchés internationaux l'existence de moyens d'accès rapide et important aux ressources du Fonds en cas de besoin, sans qu'il y ait de conditionnalité imposée a posteriori aux membres préqualifiés, une fois qu'on a déterminé qu'ils mettaient en œuvre des « politiques économiques robustes et avaient des antécédents économiques très solides ». La Colombie, le Mexique et la Pologne ont déjà signé des accords pour utiliser cette nouvelle facilité pour un montant total de 78 milliards de dollars. Le Fonds a également indiqué qu'il était désireux de fournir des montants plus importants et d'en accélérer le versement dans l'ensemble des facilités qu'il offre. Il n'est pas certain que beaucoup de pays trouvent ces facilités utiles, en particulier en Asie de l'Est où l'intégration internationale, réussie, s'est passée, pour l'essentiel, d'un financement extérieur à la région. À ce sujet, il n'est pas certain que le secteur privé soit suffisamment assuré par les évaluations que fait le Fonds de la robustesse des politiques économiques et

des antécédents économiques solides des pays auxquels s'adresse la Ligne de crédit modulable. En fait, l'existence même d'un engagement aussi important de ressources de membres du Fonds en faveur de quelques pays seulement crée un aléa de moralité qui joue en faveur du secteur privé international, en garantissant le financement des investissements des pays bénéficiant de la Ligne de crédit modulable et en permettant par inadvertance le retrait rapide.

45. D'autres pays à revenu intermédiaire ont peut-être aussi besoin d'un important dispositif de précautions mais ne présentent pas nécessairement les critères de « robustesse des politiques économiques et de solidité des antécédents économiques », de sorte que, selon la logique de l'entreprise, ils auraient besoin d'ajuster leur politique économique conformément aux prescriptions du FMI. Le nouvel Arrangement de précaution à montants élevés est également caractérisé par l'obtention de moyens importants, avec versement rapide, mais impose des critères de performance a posteriori. Comme dans les tentatives précédentes de fournir des financements de précaution, l'existence de deux facilités de précaution a soulevé la question du choix à faire entre elles, à savoir la Ligne de crédit modulable et l'Accord de précaution à montants élevés, ce choix impliquant inévitablement des jugements de valeur potentiellement controversés concernant la robustesse de la politique économique, des fondamentaux, et des antécédents économiques des pays membres, ce qui conduit souvent à faire des distinctions arbitraires entre les pays.

46. Comme les opérations de prêts d'urgence massifs du FMI ont pour but principalement de répondre aux situations résultant de l'inversion des mouvements de capitaux, la conditionnalité sur les politiques économiques, en bonne logique, devrait inclure des mesures pour endiguer la vague de capitaux fébriles, qui pourraient à bon droit relever de l'Accord de précaution à montants élevés mais non de la Ligne de crédit modulable et suppose que le Fonds renonce à son aversion traditionnelle à l'égard du contrôle des mouvements de capitaux. Le Fonds doit soutenir les politiques de régulation prudentielle, afin de gérer l'impact des flux de capitaux extérieurs sur les équilibres intérieurs, ne serait-ce que pour minimiser la responsabilité qui lui incombe de procéder à des injections massives de capitaux dans les situations de crise.

47. À partir du 1^{er} mai 2009, les critères de performance structurelle ont été abandonnés dans tous les prêts accordés par le FMI, notamment aux pays à faible revenu. Le point de mire de la conditionnalité se déplace ainsi vers un examen préalable. C'est pourquoi les réformes structurelles continueront à faire partie des programmes soutenus par le FMI mais ne seront inclus que quand ces réformes seront considérées comme d'importance critique pour le redressement d'un pays, par contraste avec la démarche suivie antérieurement, qui a toujours inclus une panoplie de conditions relatives aux réformes structurelles, et parfois des exigences sans rapport avec les problèmes à résoudre. Comme l'ont montré de nombreuses études, notamment des recherches faites par le personnel des institutions de Bretton Woods lui-même, les réformes structurelles tendent à accentuer le caractère procyclique des prêts, alors que les réformes macroéconomiques ont un effet déflationniste qui réduit l'investissement public et les dépenses sociales d'importance critique pour le développement à long terme.

48. Un ensemble de politiques robustes et crédibles est nécessaire, et pour cela il est urgent de savoir avec plus de précision quelles politiques sont efficaces, étant donné que la situation actuelle soulève de nombreuses questions au sujet de

l'ensemble standard de politiques habituellement prescrites. Enfin, un préjugé défavorable s'attache souvent, maintenant, au fait de chercher les secours auprès du Fonds, ce qui attire l'attention dans les politiques suivies sur des carences qui peuvent être exacerbées au cours du programme de prêt du Fonds. Il est considéré comme essentiel de réduire ce préjugé défavorable si l'on veut que les membres du Fonds utilisent plus largement ses ressources, ce qui lui permettrait de jouer un rôle plus grand dans la reprise après la crise mondiale. Par exemple, en dépit des intentions affichées, le FMI, bien souvent, continue à prescrire des politiques ayant un caractère procyclique qui peuvent, inutilement, exacerber la récession économique dans plusieurs pays. De telles politiques seraient d'ailleurs contraires au consensus international, qui est d'entreprendre un effort concerté pour stimuler la demande mondiale.

49. Lors de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale, divers aspects de la nécessité où se trouvent beaucoup de pays en développement d'emprunter pour encourager la reprise de la production et maintenir les dépenses sociales, ont été examinés. Pour s'assurer que les pays en développement ne soient pas indûment empêchés par les arrangements conclus de contracter de nouvelles dettes pour soutenir leur relance, la Banque mondiale et le FMI doivent réexaminer le Cadre de soutenabilité de la dette, comme l'a demandé le Groupe des Vingt dans son communiqué d'avril 2009. Ce cadre de soutenabilité de la dette doit être assez souple pour tenir compte des circonstances propres à chaque pays, tout en remplissant quand même son rôle de prévention d'un nouvel alourdissement de l'endettement. La Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale a également reconnu l'intérêt des politiques consistant à accorder des moratoires temporaires du remboursement de la dette conclus entre débiteurs et créanciers, afin d'aider à atténuer les répercussions de la crise et stabiliser le développement macroéconomique.

50. On a également suggéré que le Fonds monétaire international et les autres institutions financières internationales utilisent leurs ressources financières pour aider à régler certains problèmes du secteur des entreprises et du secteur bancaire, notamment en facilitant une recapitalisation des banques ou le rééchelonnement de dettes extérieures privées. Le financement accordé par le Fonds monétaire international à des gouvernements membres a traditionnellement été utilisé pour reconstituer des réserves de devises, assurer le remboursement de la dette souveraine ou intervenir sur les marchés des changes. Cependant, dans la présente crise, les gouvernements et les banques centrales des pays développés comme des pays en développement ont utilisé leurs réserves de devises et de nouveaux emprunts pour aider leurs institutions financières et leurs entreprises à rembourser leurs créanciers internationaux. Du fait de la mondialisation actuelle de la finance, ces besoins ne pourront qu'augmenter.

51. Des travaux sont en cours en vue de modifier les facilités de prêts concessionnels du FMI pour les rendre plus utiles aux pays à faible revenu. Le consensus se fait sur l'idée que les opérations de prêts du Fonds aux pays à faible revenu devraient être plus flexibles étant donné les besoins reconnus de longue date de ces pays et leur vulnérabilité grandissante à l'instabilité financière mondiale. En dehors du doublement récent des limites d'accès et des normes prévues par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et la Facilité de protection contre les chocs exogènes, le Conseil d'administration du Fonds a marqué son appui à un ensemble de facilités comprenant la Facilité pour la

réduction de la pauvreté et pour la croissance, une facilité de financement concessionnel à court terme semblable aux accords de confirmation, et une facilité unifiée de prêts d'urgence concessionnels, pour remédier aux effets des chocs exogènes et aux situations d'après conflit. Réunis à Londres, les dirigeants du Groupe des Vingt ont engagé le Fonds à fournir, au cours des deux à trois prochaines années, aux pays les plus pauvres, un financement additionnel et modulable de 6 milliards de dollars. Grâce à de nouvelles contributions bilatérales, au produit de la vente convenue d'une partie de l'or du FMI et à un excédent de recettes, le Fonds pourrait trouver ces ressources.

52. Dans le contexte de la réforme des opérations de prêt et étant donné que les prêts du Fonds sont de plus en plus demandés, les dirigeants du Groupe des Vingt se sont engagés à tripler la capacité de prêt du Fonds pour la porter à 750 milliards de dollars, ont approuvé une allocation générale de DTS égale à 250 milliards de dollars et, comme on l'a vu plus haut, ont au moins doublé la capacité du Fonds d'accorder des prêts concessionnels aux pays à faible revenu. Pour augmenter au plus vite les ressources du Fonds, il a été décidé de négocier avec lui des arrangements temporaires de crédits bilatéraux se montant au total à 250 milliards de dollars, d'accroître le volume des Nouveaux arrangements d'emprunt (NAE) jusqu'à 500 milliards de dollars et d'élargir aux membres financièrement puissants du FMI la participation à ces NAE. Il y a en outre un accord visant à appliquer l'accord de 2008 sur les quotes-parts aussi vite que possible, ce qui augmenterait les ressources du FMI au titre des quotes-parts de 12 %, et à parachever le nouvel examen de ces quotes-parts en janvier 2011 au plus tard, ce qui revient à accélérer le calendrier de deux ans.

53. Les arrangements bilatéraux d'emprunt et l'élargissement des Nouveaux arrangements d'emprunt seront sans doute les options les plus indiquées pour mobiliser des liquidités assez rapidement. Cependant, ces options sont considérées par beaucoup de membres du Fonds comme constituant uniquement une solution de fortune, temporaire, au problème d'une augmentation permanente des ressources par une refonte générale des quotes-parts⁵. De ce fait, les emprunts du Fonds ne doivent pas être considérés comme venant se substituer à une augmentation substantielle des quotes-parts, car ces emprunts ne renforceraient ni la structure de décision ni la légitimité du Fonds. En fait, les emprunts auprès de certains pays membres par une institution qui a pour mission d'assurer la surveillance de tous les membres sur le plan financier crée indûment des conflits d'intérêts. À moyen terme, il est important à la fois dans la perspective de la gouvernance et des bilans que les quotes-parts soient de nouveau la base première des opérations de prêt du Fonds.

D. Le système international des paiements et des réserves

54. Le document final de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale évoque l'intérêt potentiel « d'une augmentation des DTS pour contribuer à l'accroissement des liquidités mondiales afin de faire face aux déficits financiers causés par la présente crise et aider à prévenir d'autres crises à venir » (résolution 63/303 de l'Assemblée générale, annexe, par. 35) et demande que l'on

⁵ Voir le communiqué du 24 avril 2009 du Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre sur les affaires monétaires internationales et le développement, à consulter à l'adresse suivante : www.g24.org/04-09ENG.pdf.

entreprenne de nouvelles études sur cette possibilité. En avril 2009, le Groupe des Vingt a décidé une allocation générale de DTS, par le Fonds monétaire international, équivalent à 250 milliards de dollars. Ce faisant, les dirigeants de ce groupe, pour la première fois depuis la fin des années 60, ont reconnu la nécessité d'augmenter considérablement les liquidités internationales en utilisant pour cela une unité de compte des réserves internationales. Avant la décision d'avril 2009, le montant cumulé des allocations de DTS ne dépassait pas 21,4 milliards de DTS (environ 32,9 milliards de dollars).

55. La crise financière en cours a mis en évidence les faiblesses de l'actuel système international, dans lequel une monnaie nationale, le dollar des États-Unis, sert de monnaie de réserve dominante. Ces faiblesses comprennent aussi l'ampleur grandissante des déséquilibres mondiaux, l'instabilité des taux de change et le risque d'une destruction progressive de la confiance dans le dollar comme monnaie de réserve. La large utilisation de la flexibilité des taux de change n'a pas abouti à des modifications de ces taux qui auraient réduit ces déséquilibres commerciaux et financiers; en fait cette variabilité des taux de change a aggravé l'instabilité inhérente au système. Les ajustements des taux de change n'ont pas suffi quantitativement, et vont souvent dans la mauvaise direction en raison du fait que le dollar des États-Unis, en tant que monnaie de réserve, sert d'étalon pour beaucoup d'autres monnaies et de point d'ancrage pour les prix des actifs internationaux.

56. Dans une période de mondialisation de l'économie, l'utilisation par tous les pays d'une monnaie de réserve nationale largement acceptée présente évidemment des avantages en raison des externalités de réseau. Cependant, les coûts d'un tel dispositif, sous forme d'une instabilité systémique, commencent peut-être à l'emporter sur ses avantages. De même, pour les États-Unis d'Amérique, le coût de ce rôle de fournisseur de réserves mondiales augmente peut-être aussi. L'accentuation des déséquilibres a eu un effet néfaste sur la demande intérieure aux États-Unis et sur la demande extérieure de produits américains et, plus généralement, sur l'aptitude de ce pays à préserver au besoin l'autonomie de sa politique économique.

57. On a suggéré de s'écarter de cette dépendance presque exclusive à l'égard du dollar des États-Unis et de s'orienter vers un système reposant sur plusieurs monnaies de réserve nationale qui se feraient concurrence. Cependant, un tel système, selon de nombreux observateurs, risque d'augmenter l'instabilité associée aux fluctuations des taux de change entre monnaies qui sont étroitement concurrentes, et qui sont utilisées comme monnaies de réserve, en raison de la possibilité de sautes brusques de la demande d'une monnaie internationale au profit d'une autre. En outre, cette option ne résorberait que les inégalités du système actuel, étant donné que les réserves seraient libellées dans des monnaies de grands pays industriels. En outre, les pays développés qui émettraient des monnaies utilisées comme monnaies de réserve représenteront sans doute une proportion de plus en plus limitée de l'économie mondiale. De ce fait, la demande de réserves internationales augmentera sans doute plus vite que la capacité des pays concernés de les fournir sans difficulté.

58. Les discussions sur une monnaie internationale prennent de l'ampleur. La communauté internationale devrait saisir cette occasion de commencer à travailler à la création d'un nouveau système monétaire international plus stable et plus équitable. Alors que, contrairement à la fin des années 60, il n'y a pas actuellement

de remise en question du principe de la création de liquidités mondiales, il subsiste des problèmes associés à leur contrôle et des questions difficiles d'équité et d'accès des pays en développement à ces liquidités⁶.

59. L'introduction d'une monnaie de réserve internationale à part entière s'inspirant par exemple de la proposition formulée dans les années 40 par l'économiste John Maynard Keynes prendra certainement longtemps, car elle nécessite une exceptionnelle volonté politique, beaucoup de clairvoyance et de courage, qui font encore défaut. À ce sujet, on a fait valoir qu'une conception plus réaliste de la réforme pourrait consister à élargir les dispositifs existants relatifs aux DTS qui, peut-être avec le temps, pourraient devenir une nouvelle monnaie de réserve mondiale largement acceptée⁷.

60. L'émission automatique et régulière de DTS serait une première étape. On a proposé que la taille de cette émission soit liée à une estimation de la demande supplémentaire de devises résultant de la croissance de l'économie mondiale. En outre, on a appelé à émettre des DTS de façon anticyclique afin de financer la création de liquidités mondiales et l'aide publique aux pays en développement pendant les crises. L'une des versions de la proposition d'utiliser les DTS de façon anticyclique envisage un mécanisme approprié de retrait de DTS si la liquidité mondiale devenait surabondante et donc facteur d'inflation. Il est à noter que la procédure, selon laquelle les pays qui détiennent 85 % des voix au FMI doivent se mettre d'accord avant qu'une émission de DTS puisse avoir lieu, prend trop de temps pour que le Fonds soit autorisé rapidement à créer des liquidités supplémentaires sous forme de DTS en période de pénurie de liquidités.

61. Il est largement admis que, pour que les DTS deviennent une monnaie attrayante et susceptible de faire partie des réserves d'une banque centrale, il faut qu'il existe des marchés liquides des créances en DTS. Pour ce faire, l'émission et l'utilisation de DTS par le FMI, par les gouvernements, par les banques et par les entreprises non financières doivent atteindre une certaine masse critique. En d'autres termes, il faudra résoudre le problème de la coordination, et les émetteurs potentiels de DTS devraient être convaincus par des faits que les autres feraient de même. Dans le passé, toutes les tentatives faites pour commercialiser les DTS ont échoué.

62. Une autre question importante est celle du mécanisme de règlement entre les DTS et les monnaies nationales pour que la nouvelle unité soit un moyen de paiement acceptable dans les transactions financières et commerciales internationales. Un tel système devrait pouvoir faciliter le change direct de créances libellées en DTS non seulement en dollars mais également dans les autres monnaies constitutives. À l'heure actuelle, les DTS sont calculés sur la base d'un panier de monnaie où l'on trouve l'euro, le yen, la livre sterling et le dollar des États-Unis. Pour que le DTS devienne une monnaie vraiment mondiale, il faudrait augmenter le

⁶ On trouvera un examen détaillé d'un système mondial de réserve dans : Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the international monetary and financial system, p. 92 à 103, disponible à l'adresse suivante : www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf (anglais seulement).

⁷ Voir : « Reform the international monetary system », essai écrit par Zhou Xiaochuan, Gouverneur de la Banque populaire de Chine, daté du 23 mars 2009, disponible à l'adresse suivante : www.bis.org/r090403c.pdf.

nombre de monnaies présentes dans ce panier pour y inclure celles aussi bien de pays développés que de pays en développement.

E. Réforme de la gouvernance des institutions de Bretton Woods

63. Lors de la réunion spéciale de haut niveau du Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue le 27 avril 2009, on s'est largement mis d'accord sur l'idée que l'actuel système de gouvernance économique mondiale n'était pas à la hauteur des problèmes du moment et qu'il fallait mettre en place des mécanismes crédibles, représentatifs et efficaces de coordination macroéconomique avec des structures dirigeantes qui soient pleinement représentatives des intérêts de tous les pays et qui puissent exercer une ferme autorité dans le choix des politiques. L'ampleur de la crise mérite qu'on réfléchisse avec soin aux défauts de la gouvernance économique mondiale qu'elle a révélés et sur la nécessité de nouveaux mécanismes et de nouvelles institutions différents de ceux qui existent actuellement, par exemple le conseil économique mondial qui a été proposé ou un organe de même nature. D'autres intervenants à la réunion en question ont souligné que la communauté mondiale devait travailler avec les institutions existant actuellement et réagir à la crise en les renforçant rapidement et en augmentant leurs ressources.

64. L'augmentation des ressources du Fonds monétaire international et l'amélioration de sa panoplie d'instruments de prêts utilisables pour résoudre la crise mondiale sont limitées par la lenteur des progrès de la réforme menée à long terme pour améliorer la gouvernance et la légitimité du Fonds. Pour rester au centre du système monétaire international, le FMI doit avoir une gouvernance plus représentative, mieux adaptée et plus responsable, qui reflète la situation réelle au XXI^e siècle. La réforme de la gouvernance du FMI est donc une condition préalable de tous les autres changements à introduire dans la définition du rôle du Fonds.

65. À sa réunion d'avril 2009, le Groupe des Vingt a appelé le FMI à mener à son terme en janvier 2011 au plus tard le prochain examen des quotes-parts, notamment une nouvelle amélioration de la représentation des pays émergents et des pays en développement. Ce travail sur la définition d'une nouvelle formule de calcul des quotes-parts pour remédier à la sous-représentation des pays en développement doit commencer en octobre 2009. L'accord s'est fait sur l'idée que la formule de calcul des quotes-parts doit être améliorée avant d'être à nouveau utilisée. Le prochain réalignement des quotes-parts en faveur des pays émergents à économie de marché et des pays en développement devrait aller bien au-delà des premiers résultats très modestes obtenus durant les réunions du printemps de 2008, qui ne sont d'ailleurs pas encore entrés en vigueur.

66. Les changements dans la répartition des voix au FMI ont jusqu'à présent été insignifiants, par rapport à ceux qui se produisent dans l'économie mondiale. La réforme des quotes-parts et de la répartition des voix instituée en 2008 conduira, pour l'essentiel, à un réalignement des quotes-parts, avant tout par une redistribution entre le groupe des pays émergents à économie de marché et les pays en développement. À ce sujet, les pays en développement ont indiqué qu'avec le temps les réalignements des quotes-parts au FMI et à la Banque mondiale devaient

se traduire par une répartition équitable des voix entre les pays développés et en développement sans diminution des quotes-parts de chaque pays en développement⁵.

67. Pour démocratiser encore le vote au FMI et pour garantir que les décisions qui affectent des aspects essentiels de l'institution ont bien le soutien de la majorité de ses membres, on a proposé de modifier les Statuts du FMI afin de réduire le seuil du nombre de voix nécessaires pour la prise de décisions critiques, de 85 % actuellement à un chiffre qui serait situé entre 70 et 75 %. Pour mieux équilibrer les intérêts des grands pays et des petits pays, il faudrait également prêter attention à une extension du principe de la double majorité (le soutien de trois cinquièmes des membres qui ensemble ont 85 % du nombre total de voix) à un ensemble plus large de décisions. À l'heure actuelle, la double majorité est nécessaire pour modifier les Statuts du Fonds.

68. Il faut aborder une autre question importante, celle de la composition du Conseil d'administration, de façon qu'elle reflète mieux les situations réelles dans l'économie mondiale. À ce sujet, des propositions ont été avancées, celle par exemple consistant à réduire de 24 à 22 sièges le nombre de membres du Conseil d'administration en 2010 et à 20 sièges en 2012, tout en préservant le nombre de sièges actuellement affectés aux pays émergents à économie de marché et aux pays en développement⁸.

69. Il est largement admis qu'il faut examiner l'idée d'une plus grande participation des gouverneurs du Fonds à la définition de l'orientation stratégique du FMI et à son contrôle, ce qui, en fin de compte, ne serait possible qu'après une redistribution plus démocratique des voix au Conseil. Une première mesure à prendre, dans l'immédiat, consisterait à transformer le Comité monétaire et financier international en un conseil, comme l'envisage d'ailleurs l'article XII des Statuts. Un conseil composé de ministres et de gouverneurs constituerait une instance de coordination où seraient prises les décisions stratégiques d'importance critique pour la stabilité financière mondiale.

70. Mais on a fait valoir qu'avant la création d'un tel conseil, il faudrait réformer de façon substantielle et étendue la répartition des quotes-parts et donc des voix. Faute de cela en effet, la répartition actuelle des voix au FMI ferait que les pays en développement auraient encore moins d'influence. En fait, contrairement au Comité monétaire et financier international actuel qui prend des décisions par consensus, un tel conseil, qui prendrait des décisions par voie de scrutin, comme le prévoient les Statuts, serait tout à fait semblable au Conseil d'administration.

71. Il a été convenu au Groupe des Vingt réuni en avril et à la Conférence des Nations Unies sur la crise financière économique mondiale que le chef et la haute direction de chacune des institutions financières internationales devraient être nommés à l'issue d'un processus de sélection transparent et fondé sur le mérite, et prêter attention à l'égalité des sexes et à la représentation géographique nationale. Pour assurer la légitimité du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, en tant qu'institutions authentiquement mondiales, il importe aussi de diversifier la composition de leur personnel en évitant la surreprésentation d'une

⁸ Voir, par exemple, la déclaration de M. Timothy Geithner, Secrétaire du Trésor des États-Unis d'Amérique à la dix-neuvième réunion du Comité monétaire et financier international, tenue à Washington le 25 avril 2009; texte à consulter à l'adresse suivante : www.imf.org.

région quelconque. Le Conseil d'administration examinera le rapport de 2008 sur la diversité avant les réunions annuelles de 2009.

III. Conclusions

72. Dans un monde financièrement intégré, pour que les réformes des autorités de tutelle réussissent durablement, il faut, pour l'essentiel, accroître la coopération internationale et améliorer la coordination et la communication entre ces autorités.

73. La crise financière actuelle montre assez qu'il faut remédier aux lacunes de la surveillance des grandes places financières et des pays avancés et mieux intégrer la surveillance macroéconomique et financière.

74. Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme efficace d'amélioration de la coordination multilatérale des politiques macroéconomiques et financières dans un contexte d'amélioration de la gouvernance des institutions financières internationales.

75. En dépit des changements positifs récemment intervenus dans les facilités de prêt multilatérales, il y a place encore pour de nouvelles innovations quant à la distribution des liquidités officielles. En outre, à moyen terme, il est important que le mécanisme des quotes-parts retrouve sa place centrale dans les opérations de prêt élargies du FMI.

76. La crise a relancé le débat sur la monnaie de réserve internationale. La communauté internationale devrait saisir cette occasion de commencer à travailler à la création d'un nouveau système monétaire et financier international plus stable et plus équitable.

77. Avant d'introduire des changements dans l'architecture financière internationale, il est impératif de traiter les questions que soulève la gouvernance économique mondiale. De ce fait, la deuxième série de réformes de la gouvernance des institutions internationales financières devrait aller au-delà des résultats initiaux assez modestes obtenus en 2008.

Annexe

Transfert net de ressources financières aux pays en développement et des pays en transition, 1997-2009

(En milliards de dollars des États-Unis)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
Pays en développement	-4,0	-37,8	-124,8	-189,6	-160,0	-208,9	-302,4	-378,6	-576,5	-756,9	-807,9	-827,8	-447,7
Afrique	-7,8	12,4	1,4	-31,9	-16,3	-5,3	-19,1	-37,2	-65,8	-81,3	-88,5	-109,3	38,4
Afrique subsaharienne (à l'exclusion de l'Afrique du Sud et du Nigéria)	6,6	11,7	8,5	2,9	7,3	4,6	6,4	2,5	-0,6	-10,8	-6,6	-12,8	29,7
Asie de l'Est et Asie du Sud	-31,6	-128,4	-138,0	-120,8	-117,5	-146,0	-171,7	-179,5	-258,0	-376,9	-480,0	-407,0	-482,2
Asie occidentale	12,4	34,5	2,7	-35,3	-29,8	-25,2	-48,3	-77,3	-143,1	-163,2	-135,9	-239,3	-4,7
Amérique latine	23,1	43,7	9,0	-1,6	3,6	-32,4	-63,3	-84,7	-109,5	-135,4	-103,6	-72,2	0,8
Pays en transition	1,6	0,7	-25,1	-51,5	-33,3	-28,5	-39,0	-63,2	-100,3	-123,9	-105,9	-157,8	-22,0
<i>Pour mémoire :</i>													
Pays pauvres très endettés	8,2	9,3	10,9	9,7	10,0	11,7	11,6	12,8	16,0	13,6	21,3	31,7	36,0
Pays les moins avancés ^b	10,4	13,7	11,5	6,6	9,7	7,6	9,0	6,2	4,0	-4,2	-4,5	-9,9	28,2

Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sur la base des documents du FMI, World Economic Outlook, avril 2009, et FMI, Statistique des balances des paiements.

Note : La catégorie des pays en développement n'inclut pas les pays en transition; pour cette raison, les données figurant dans le présent tableau risquent de s'écarter de celles du FMI pour les différents groupements de pays.

^a Estimation partielle.

^b Le Cap-Vert a cessé d'être un PMA en décembre 2007 et est donc exclu de cette série de chiffres à partir de 2008.