

Le premier voyage en Afrique du Directeur général du FMI . . .

M. de Rato salue les réformes du Nigéria

Le Directeur général du FMI, Rodrigo de Rato, a quitté le Nigéria le 3 août au terme d'une visite de deux jours en affirmant qu'il avait été très impressionné



De gauche à droite : Rodrigo de Rato (Directeur général du FMI), Abdoulaye Bio-Tchané (Directeur du Département Afrique du FMI) et Charles Chukwuma Soludo (Gouverneur de la Banque centrale du Nigéria).

par la ferme volonté du gouvernement d'appliquer son vaste programme de réformes économiques et sociales — National Economic Empowerment and Development Strategy (NEEDS) —, mais il a mis en garde contre la hausse de l'inflation qui risque d'avoir des effets déstabilisateurs. Le Nigéria était la première escale africaine de M. de Rato qui devait aussi se rendre au Gabon et en Ouganda. Le 4 août, il a envoyé un message aux fonctionnaires du FMI pour les assurer qu'il suivait de près l'évolution de la situation après l'annonce de menaces d'Al Qaeda contre le siège du FMI et d'autres institutions financières, mais qu'il tiendrait son engagement de rencontrer les dirigeants africains «pour appuyer le travail important du FMI sur ce continent». Il a rassuré le personnel de l'institution en l'informant que des mesures étaient prises pour garantir sa sécurité et a souligné l'importance de poursuivre la mission du FMI au service de ses membres (voir encadré).

Au Nigéria, M. de Rato a rencontré le Président Obasanjo et son équipe économique, (voir page 233)

Sécurité renforcée
au siège du FMI,
voir page 233

229
Le voyage du
Directeur général
en Afrique

229
Le rapport du BIE
sur l'Argentine

234
La gestion des
risques dans
le secteur des
assurances

237
La coopération
internationale
et la surveillance
du secteur financier

239
Réflexions à
l'occasion du
60^e anniversaire
du FMI

242
La lutte contre
le blanchiment
de capitaux

Lire aussi . . .

236
Sur le site du FMI

240
Principaux taux
du FMI

Le nouveau rapport du BIE . . .

Les torts sont partagés entre l'Argentine et le FMI

Pendant les années 90, l'Argentine était montrée en exemple pour avoir su stabiliser et réformer son économie. Mais en décembre 2001, elle a cessé de rembourser sa dette souveraine et provoqué ainsi une crise dévastatrice. Peu après, elle a abandonné le régime de rattachement du peso au dollar, en place depuis 1991. La production s'est effondrée, le chômage est monté en flèche, ce qui a engendré des troubles politiques et sociaux. Tous ces événements ont amené à s'interroger sur le rôle du FMI. Le 29 juillet, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI a remis son rapport sur la manière dont la crise a été gérée. Shinji Takagi, conseiller du BIE et chef de l'équipe qui a établi le rapport, répond aux questions de Christine Ebrahim-zadeh sur les conclusions de celui-ci.

BULLETIN : Pourquoi le rôle que le FMI a joué dans la crise en Argentine — et non en Indonésie ou en Corée — mérite-t-il une attention particulière?

M. TAKAGI : En Corée et en Indonésie, le FMI n'était pas engagé immédiatement avant la crise, qui a surpris tout le monde. Mais en Argentine il avait été engagé presque sans interruption pendant une dizaine d'années avant la crise.

BULLETIN : Pourquoi le FMI n'a-t-il pas pu aider l'Argentine à éviter la crise?

M. TAKAGI : Pour être juste, il faut reconnaître qu'il y a des limites à l'influence qu'une institution internationale peut avoir sur les choix d'un pays. En définitive, (voir page suivante)



M. Takagi : Le rôle de prêteur «en temps de crise» du FMI ne justifie pas qu'il prête à un pays qui se trouve dans une situation intenable.



Les services du FMI n'ont peut-être pas mesuré l'ampleur formidable des obstacles politiques en Argentine.

Shinji Takagi

Les dessous de la crise argentine

(suite de la première page) ce sont les autorités du pays qui doivent répondre de sa politique économique. Cela dit, plusieurs facteurs expliquent l'inefficacité du FMI. Tout d'abord, ses services n'ont peut-être pas mesuré l'ampleur formidable des obstacles politiques en Argentine. Les autorités savaient ce qu'il fallait faire, mais elles n'en avaient pas les moyens politiques. En même temps, le FMI n'a pas mis à profit autant qu'il aurait pu les outils offerts par la surveillance et ses relations avec l'Argentine dans le cadre de ses différents programmes. La conditionnalité était faible, et bien souvent son non-respect par l'Argentine n'a pas porté à conséquence.

Le FMI — et il n'était pas le seul — était trop optimiste quant aux effets attendus de certaines réformes entreprises en Argentine, aux perspectives de croissance économique et à la viabilité de la dette. C'est ainsi qu'il a continué pendant trop longtemps de soutenir des programmes qui ne méritaient pas de l'être.

Lorsque la crise a éclaté et que l'Argentine a demandé à bénéficier d'un accès exceptionnel aux ressources du FMI, celui-ci a considéré que les problèmes de taux de change et de viabilité de la dette étaient gérables. Les fonctionnaires du Fonds s'appuyaient aussi sur des hypothèses très optimistes de l'évolution de l'économie mondiale.

BULLETIN : Dans quelle mesure la surveillance du FMI a-t-elle aidé à identifier les faiblesses qui ont mené à la crise?

Principales conclusions et recommandations du BIE

Principales conclusions

La crise a éclaté parce que les décideurs argentins ont trop attendu pour prendre les mesures correctives qui s'imposaient. La surveillance du FMI n'a pas permis de mettre en évidence les facteurs de vulnérabilité inhérents aux choix des autorités et le FMI a commis l'erreur de soutenir pendant trop longtemps des politiques inadaptées. En 2000, la viabilité du taux de change et de la dette suscitait des préoccupations, mais, compte tenu du coût élevé de l'abandon du taux fixe, le FMI a aidé l'Argentine à préserver le régime de change. Ce soutien était justifiable jusqu'en janvier 2001, car un concours financier, conjugué à un changement de cap radical, avait des chances de porter ses fruits. Cependant, les nouveaux décaissements — effectués malgré les multiples erreurs de politique économique — n'ont fait que différer le règlement fondamental de la crise. Avec le recul, il apparaît que les ressources consacrées au maintien de la parité fixe auraient pu être mieux utilisées pour atténuer certains des coûts inévitables de l'abandon du taux fixe.

Avant la crise. Le FMI estimait à juste titre qu'une politique budgétaire rigoureuse et des réformes structurelles, en particulier une réforme du marché du travail, étaient indispensables pour assurer la viabilité du régime de convertibilité. Mais il a

M. TAKAGI : Elle n'a pas permis de mettre franchement en évidence l'incompatibilité entre le régime de change choisi par l'Argentine et ses autres politiques. Le FMI savait bien que, pour compenser la fixité du taux de change et soutenir le régime de convertibilité, il fallait une politique budgétaire rigoureuse et des réformes structurelles, en particulier une réforme du marché du travail. Mais il a sous-estimé les risques que représentait l'augmentation constante de la dette publique, libellée surtout en dollars et détenue par l'extérieur, et n'a pas envisagé de stratégie d'abandon du taux fixe lorsqu'il est devenu clair qu'il ne fallait pas compter sur de grandes réformes structurelles.

La difficulté venait en partie du fait que les services du FMI ne disposaient pas de données précises et à jour pour suivre l'évolution des finances provinciales, domaine où il y avait de nombreux dysfonctionnements. De plus, à l'époque, on estimait qu'un ratio dette/PIB de 60 % était acceptable — si ça l'était pour l'Europe, ça l'était pour l'Argentine. Mais ce ratio était trop élevé pour un pays émergent comme l'Argentine qui avait déjà été plusieurs fois en défaut de paiement, qui était fortement tributaire des emprunts extérieurs, où le secteur des exportations était relativement restreint et dont les capacités de recouvrement de l'impôt étaient limitées. Il aurait été préférable, comme le recommande aujourd'hui le FMI, que ce taux se situe autour de 30 %.

sous-estimé les risques que pouvait représenter l'augmentation constante de la dette publique, libellée surtout en dollars et détenue par l'extérieur, et n'a pas envisagé de stratégie d'abandon du taux fixe lorsqu'il est devenu clair qu'il ne fallait pas compter sur de grandes réformes structurelles. Les obstacles politiques existant de longue date se sont certes révélés très puissants, mais le FMI n'a pas utilisé efficacement les outils dont il disposait. La conditionnalité était faible, et bien souvent son non-respect par l'Argentine n'a pas porté à conséquence.

Fin 2000. Le FMI a porté ses concours à 22 milliards de dollars. Les problèmes de viabilité du taux de change et de la dette étaient jugés gérables moyennant une action déterminée sur les plans budgétaire et structurel. Cette stratégie aurait pu fonctionner si les hypothèses de base s'étaient matérialisées et si le programme avait été exécuté sans accroc. Or les autorités se sont montrées incapables d'appliquer les politiques convenues et les démissions successives de deux ministres de l'économie en mars 2001 ont sapé la confiance des marchés. Ensuite, le nouveau ministre de l'économie a commencé à prendre des mesures controversées qui ont ébranlé les marchés. Pourtant, le FMI, qui n'avait pas de plan de rechange, a continué ses décaissements et les a augmentés pour soutenir les politiques entreprises.

Mi-2001. Il aurait dû être clair que la stratégie initiale avait échoué et que le taux de change et la dette publique de l'Argentine ne pouvaient pas être considérés comme viables.



Les services du FMI ne disposaient pas de données précises et à jour pour suivre l'évolution des finances provinciales, domaine où il y avait de nombreux dysfonctionnements.

Shinji Takagi

BULLETIN : Comment le FMI aurait-il pu mieux gérer les aspects politiques de la crise?

M. TAKAGI : C'est une question très difficile. Comme me le disait un économiste argentin, avant de prêter à un emprunteur souverain, une banque commerciale évaluerait soigneusement la situation politique du pays pour déterminer ses chances d'être remboursée. Le FMI, lorsqu'il a déterminé si les prêts à l'Argentine étaient justifiés, en particulier en 2000 et 2001, ne l'a pas fait.

BULLETIN : Mais en tant que prêteur de dernier ressort, pour ainsi dire, le FMI peut-il se permettre ce luxe?

M. TAKAGI : Comme l'a dit un des membres de l'équipe de direction du FMI, il ne faut pas se focaliser trop sur le risque politique car, après tout, le FMI est un prêteur «en temps de crise» et, par définition, il doit être disposé à prêter quand personne d'autre ne l'est. Et le FMI a une tendance naturelle à accorder le bénéfice du doute à ses membres. Cela dit, son rôle de prêteur «en temps de crise» ne justifie pas qu'il prête à un pays qui se trouve dans une situation intenable.

BULLETIN : À l'automne 2000, lorsque l'Argentine n'a plus eu accès aux marchés de capitaux, elle a demandé au FMI d'accroître sensiblement son soutien financier au titre du programme de mars 2001, jusque-là traité comme un programme de précaution. En réponse, de janvier à septembre 2001, le FMI a décidé par trois fois d'accorder un soutien financier exceptionnel, portant

ainsi le total de ses engagements à 22 milliards de dollars. En décembre, cependant, la cinquième revue du programme n'a pas été achevée, ce qui a marqué la fin effective du soutien financier du FMI. Quel jugement portez-vous sur la gestion de la crise par le FMI de la fin 2000 jusqu'à l'effondrement du régime de convertibilité début 2002?

M. TAKAGI : Le FMI savait que l'abandon du taux fixe serait très coûteux et a donc soutenu les efforts déployés par l'Argentine pour préserver son régime de change. Ce soutien était justifié jusqu'en janvier 2001, car un concours financier, conjugué à un changement de cap radical, avait des chances de porter ses fruits. Mais par la suite, les nouveaux décaissements — effectués malgré les multiples erreurs de politique économique — n'ont fait que différer le règlement de la crise.

Le Conseil d'administration n'a pas rempli complètement son rôle de surveillance. Il aurait pu examiner bien plus tôt les différents choix possibles, tels que le désengagement du FMI. La situation économique de l'Argentine se serait dégradée d'autant moins et les ressources utilisées pour essayer de maintenir la parité fixe auraient pu être mieux utilisées pour atténuer certains des coûts inévitables de l'abandon douloureux du taux fixe. Bien sûr, il est facile de critiquer après-coup, mais je note que c'est précisément ce que certains au sein du FMI préconisaient dès le début de 2001.

BULLETIN : Vous recommandez notamment que le soutien du FMI repose sur un changement significatif de la

Pourtant, le FMI n'a pas pressé les autorités de modifier fondamentalement leur politique économique et, en décembre 2001, il a mis un terme à son soutien financier. La décision de déclarer le programme inopérant était tout à fait justifiée compte tenu des circonstances, mais la manière dont cela s'est fait signifiait que le FMI n'était guère en mesure d'apporter son aide alors que la crise se développait. L'abandon du taux fixe aurait été très coûteux à n'importe quel moment, mais si le FMI avait changé plus tôt de stratégie, il aurait pu en limiter certains coûts, car la santé économique de l'Argentine se serait détériorée d'autant moins et davantage de ressources auraient été libérées pour atténuer les effets de la transition.

Principales recommandations

La **surveillance du FMI** doit être encore renforcée et recentrée sur la viabilité à moyen terme du taux de change et de la dette. À cette fin, le FMI doit affiner ses outils pour mieux évaluer le taux de change réel d'équilibre, examiner les profils d'endettement du point de vue de la «non-tolérance à l'endettement», et raisonner à plus long terme pour évaluer les facteurs de vulnérabilité qui peuvent apparaître à moyen terme. La politique de change doit être examinée systématiquement et de façon franche dans les analyses des services du FMI.

Dès le début de la crise, le FMI devrait avoir une **stratégie de repli**, y compris des règles de «limitation des pertes», c'est-à-dire des critères pour déterminer si la stratégie initiale

fonctionne et, au besoin, à quel moment la changer. Si la viabilité de la dette et du taux de change est en cause, le FMI devrait faire savoir qu'il accordera son soutien moyennant un changement significatif de la politique économique du pays. Il conviendrait de définir d'urgence le rôle du FMI quand un pays souhaitant bénéficier d'un accès exceptionnel à ses ressources a des problèmes de solvabilité.

Le FMI devrait éviter de conclure des **programmes** avec un pays si celui-ci n'a pas de besoins immédiats de balance des paiements et si l'adoption des réformes ou des ajustements nécessaires risque de se heurter à des obstacles politiques sérieux. L'accès exceptionnel devrait s'accompagner d'une présomption d'étroite coopération, encouragée par des incitations spéciales, notamment la communication obligatoire au Conseil de toute question ou information importante que les autorités refusent d'examiner avec les services ou la direction du FMI, ou de leur communiquer.

Afin de renforcer le **rôle du Conseil d'administration**, il conviendrait d'adopter des procédures pour encourager : le contrôle effectif par le Conseil des décisions soumises à la direction; la communication au Conseil d'informations complètes et franches sur toute question pertinente; et un échange de vues ouvert entre la direction et le Conseil sur tous les sujets, y compris les plus sensibles. Ces initiatives ne porteront leurs fruits que si les actionnaires du FMI appuient le Conseil dans son rôle d'instance première de prise de décision.



Le Conseil d'administration n'a pas rempli complètement son rôle de surveillance.

Shinji Takagi

politique économique lorsque la viabilité de la dette ou le taux de change est en jeu. Mais ne trouvez-vous pas que l'évaluation de la viabilité et du sérieux d'un changement de politique relève du domaine des probabilités et ne dispense pas de porter un jugement subjectif?

M. TAKAGI : C'est vrai. L'évaluation de la viabilité d'une politique est toujours subjective. Il est vrai que la science économique ne fournit pas les outils nécessaires pour évaluer précisément la probabilité qu'un pays cesse de rembourser sa dette. Cependant, la poursuite des prêts décidée par le FMI fin septembre 2001 avait peu de chances de porter ses fruits et, à notre avis, n'était pas justifiée.

BULLETIN : Quelles différences y a-t-il entre l'évaluation de la crise par le BIE et celle du FMI elle-même parue en octobre 2003 sous le titre «*Les leçons de la crise en Argentine*»?

La réponse des services du FMI

Les services du FMI partagent fondamentalement le diagnostic du BIE, qui est semblable à sa propre évaluation, présentée en octobre 2003 dans le document «*Les leçons de la crise en Argentine*». Ils estiment aussi que le rapport du BIE va au-delà de ce document en lui ajoutant une dimension importante, à savoir un examen détaillé du rôle joué par le processus de prise de décision au FMI; ce faisant, il apporte un éclairage nouveau sur la gouvernance du FMI.

Si les services du FMI souscrivent à nombre des recommandations, auxquelles ils ont déjà donné suite, ils ne sont pas d'accord avec certaines interprétations et conclusions du rapport, dont quelques-unes n'ont pu être formulées qu'avec le recul nécessaire. Ses auteurs eux-mêmes notent, par exemple, qu'ils n'examinent pas les influences extérieures sur les décisions du FMI, ni les voies informelles par lesquelles le Conseil a pu recevoir des informations des fonctionnaires et de la direction, et qu'ils sous-estiment donc peut-être les informations sur lesquelles le Conseil a fondé ses décisions.

Le BIE reproche en particulier au FMI de ne pas avoir pris le temps de réévaluer les programmes avec l'Argentine, pour déterminer si la stratégie économique suivie permettrait d'en atteindre les objectifs. Cela renvoie à la nécessité de renforcer la surveillance des pays qui appliquent des programmes, ce que souligne l'examen biennal de la surveillance 2002, lequel a amené le FMI à veiller davantage à ce que les consultations au titre de l'article IV avec les pays qui appliquent des programmes tiennent dûment compte des questions les plus importantes à moyen terme.

Il est un domaine dans lequel une évaluation plus franche de la stratégie économique aurait été souhaitable dans le cas de l'Argentine : le régime de change et sa compatibilité avec les autres politiques. L'expérience de l'Argentine illustre bien la nécessité de traiter plus directement les questions de taux de change dans le contexte de la surveillance, en particulier dans les rapports des services du FMI, mais aussi dans les discussions avec les autorités et au Conseil.

M. TAKAGI : Pour une large part, nos avis convergent, surtout quant aux causes de la crise et à sa gestion par le FMI. Nous sommes un peu plus critiques des premières décisions prises, surtout la décision de mai 2001 d'achever la revue du programme. Nous examinons aussi plus en détail le processus de prise de décision.

BULLETIN : D'après votre rapport, le FMI aurait dû s'inquiéter davantage de la cohérence entre le régime de convertibilité de l'Argentine et ses autres politiques. Pourquoi ne l'a-t-il pas fait?

M. TAKAGI : Premièrement, le droit d'un pays de choisir son propre régime de change est considéré comme sacré par cette institution, et tant ses fonctionnaires que sa direction sont très peu enclins à remettre en question le choix des autorités. C'est une question de culture. Cependant, lorsqu'il est apparu clairement que les politiques d'accompagnement n'étaient pas appliquées, le FMI aurait dû avertir les autorités qu'elles faisaient fausse route et qu'elles allaient droit au désastre. Deuxièmement, les autorités ne voulaient pas envisager d'autres solutions parce que le public ne le voulait pas.

BULLETIN : Certains reprochent à votre rapport d'être déséquilibré, car il se concentre essentiellement sur le rôle joué par les fonctionnaires du FMI et moins sur celui de ses actionnaires, du Conseil d'administration et de sa direction, ou même des autorités argentines.

M. TAKAGI : S'il y a un déséquilibre, c'est parce que nos informations venaient surtout des fonctionnaires. Nous sommes pratiquement muets sur le rôle des différents actionnaires du FMI parce qu'il n'existe aucun document sur leurs communications avec la direction. Et s'il y en avait, nous n'y aurions pas accès. Nous avons les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration ainsi que ceux des réunions informelles, qui nous ont été fournis par différents administrateurs.

BULLETIN : Certains ont accusé le FMI d'avoir cédé aux pressions du marché et aux pressions politiques pour soutenir l'Argentine.

M. TAKAGI : L'équipe d'évaluation est convaincue que tel n'a pas été le cas. C'est une chose de dire que la direction a consulté les principaux actionnaires, c'en est une autre de dire qu'elle a cédé à des pressions extérieures qui allaient contre son propre avis. D'après les personnes qui ont participé de près à la prise de décision, elles ont défendu ce qui leur paraissait, à tort ou à raison, être l'intérêt de la communauté internationale. ■

Le texte complet du rapport du BIE intitulé «*Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991-2001*», ainsi que les réponses de la direction et des services du FMI et le résumé des discussions du Conseil d'administration sur ce rapport, figurent sur le site Internet du BIE (www.imf.org/ieo).

M. de Rato met en garde le Nigéria contre l'inflation

(suite de la première page) d'autres hauts fonctionnaires ainsi que des membres de l'Assemblée nationale et les gouverneurs des États. Il s'est aussi entretenu avec des représentants du patronat, des syndicats et d'une clinique spécialisée dans le traitement du VIH/sida ainsi qu'avec le professeur Soyinka, lauréat du Prix Nobel de littérature.

M. de Rato a souligné que l'Afrique était l'une de ses grandes priorités et qu'il était conscient du rôle central joué par le Nigéria en tant que leader politique et économique, et modèle potentiel pour les autres pays d'Afrique. Déclarant que son séjour au Nigéria était une occasion précieuse de mieux connaître l'économie du pays, il a salué les réformes macroéconomiques prudentes lancées cette année par le gouvernement pour parvenir à la stabilité macroéconomique et consolider les perspectives de croissance. Grâce à la mise en œuvre suivie de la NEEDS et des stratégies parallèles des États nigériens (SEEDS), le Nigéria sera mieux à même de réaliser son potentiel de croissance considérable, a-t-il souligné. Cependant, il a aussi encouragé les autorités nigériennes à mettre l'excédent prévu des recettes pétrolières au service de la stabilisation et de la réduction de l'inflation, afin de ne pas remettre en cause les progrès déjà accomplis grâce aux réformes économiques.

M. de Rato a déclaré que le FMI appuyait l'orientation générale des politiques actuelles et il s'est félicité tout particulièrement des efforts déployés par le gouvernement pour accroître la transparence des institu-



Ngozi N. Okonjo-Iweala (Ministre des finances du Nigéria) et Rodrigo de Rato (Directeur général du FMI).

tions publiques et les responsabiliser davantage, notamment en participant à l'initiative pour la transparence des industries extractives, l'initiative de transparence du Groupe des Huit et le mécanisme africain d'examen par les pairs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Le renforcement de la Commission sur la criminalité économique et financière et de la Commission indépendante sur la corruption permettra de lutter contre la corruption, a noté M. de Rato. Il a exprimé l'espoir que cette action et d'autres mesures récentes visant à améliorer la transparence et la gouvernance produiront bientôt des résultats tangibles, ce qui permettra au gouvernement de consacrer une plus grande part des ressources publiques, qui sont limitées, à la réduction de la pauvreté.

En même temps, le renforcement de la croissance et la réduction de la pauvreté restent des tâches considérables. Pour les accomplir, le Nigéria devra persévérer dans son effort de stabilisation et renforcer son programme de réforme dans des domaines tels que la privatisation, la réforme du secteur public et la restructuration du secteur financier. À cette fin, l'adoption à bref délai de la loi de responsabilité budgétaire fournirait le fondement juridique de la prudence et de la transparence budgétaires à tous les niveaux de l'État.

M. de Rato a annoncé que le Conseil d'administration du FMI avait approuvé la demande du gouvernement nigérien de bénéficier d'un cadre de surveillance intensifiée, en vertu duquel des missions du FMI se rendront plus fréquemment (chaque trimestre) dans le pays pour faire le point sur son programme économique et le Conseil d'administration du FMI recevra des rapports d'information semestriels. Il a aussi assuré que le FMI se tenait prêt à aider le Nigéria de toutes les manières possibles dans le cadre de son mandat, en ajoutant que le FMI continuerait à fournir son assistance technique dans les domaines des réformes budgétaires et de la gestion monétaire. ■

Renforcement de la sécurité au FMI

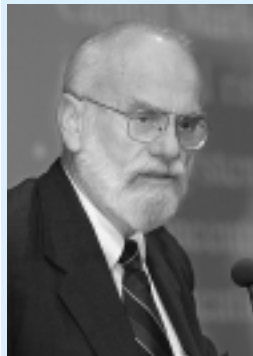
Après que le Secrétaire américain à la sécurité du territoire eut annoncé le 1^{er} août que, selon certaines informations, le siège du FMI, ainsi que d'autres institutions financières, faisait partie des cibles de l'organisation terroriste al Qaeda, le Directeur général, Rodrigo de Rato, a envoyé du Gabon le 4 août un message aux fonctionnaires de l'institution. Il souhaitait les assurer que toutes les mesures nécessaires avaient été prises pour garantir leur sécurité, en étroite collaboration avec les autorités de Washington, le FBI et le Département de la sécurité du territoire. Il tenait aussi à rappeler que la sécurité avait déjà été renforcée ces dernières années, que l'immeuble du siège avait notamment été fortifié, et que d'autres mesures avaient été prises récemment. Il s'est déclaré convaincu que le FMI était pris pour cible «en raison du rôle fondamental qu'il joue en tant qu'institution mondiale œuvrant à la prospérité de tous les citoyens du monde, notamment en promouvant la liberté économique et la transparence.» «Il est donc essentiel, a-t-il dit, que le FMI continue à fonctionner de façon efficace pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de l'économie mondiale et de ses pays membres, y compris les plus pauvres.»

Forum économique du FMI . . .

Un monde en devenir : la gestion des risques dans le secteur de l'assurance



M. Tran : L'un des changements les plus importants survenus ces dernières années dans le système financier international est que la ligne de démarcation entre les différents secteurs du marché des services financiers est devenue très floue.



M. Lucas : Le secteur de l'assurance est en train de modifier profondément sa façon de gérer les risques.

L'évolution rapide des rôles traditionnels au sein du système financier a amené le FMI à s'intéresser de très près à des secteurs qui naguère ne relevaient pas de ses compétences. C'est le cas notamment du secteur des assurances, dont la gestion des risques et les effets sur la stabilité financière globale ont fait l'objet d'un chapitre du *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* d'avril 2004. Les conclusions de ce rapport ont été présentées lors du forum économique du 30 juin consacré à la gestion des risques financiers dans le secteur de l'assurance-vie. Les débats, qui étaient dirigés par Hung Tran, Directeur adjoint du Département des marchés de capitaux internationaux du FMI, ont réuni Charles Lucas (AIG), Grace Osborne (Standard & Poor's), David Strachan (Financial Services Authority, Royaume-Uni) et Keith Buckley (Fitch Ratings).

L'un des changements les plus importants survenus ces dernières années dans le système financier international, estime M. Tran, est que la ligne de démarcation entre les différents secteurs du marché des services financiers est devenue très floue. C'est l'utilisation par les banques de dérivés de crédit qui a le plus retenu l'attention, mais il y a eu une évolution plus importante : la réaffectation constante des risques de crédit, entre autres, du secteur bancaire vers divers secteurs non bancaires, y compris celui de l'assurance.

Quelle est l'ampleur de ce transfert? Le secteur de l'assurance américain, par exemple, détient depuis deux ans plus de risques de crédit d'entreprises non agricoles que le secteur bancaire. Le transfert de risques vers le secteur de l'assurance soulève naturellement des questions. Et le transfert de risques de crédit vers les secteurs non bancaires amène plus généralement à se demander si le risque s'en trouve réduit pour l'ensemble du système financier ou simplement déplacé vers des secteurs moins transparents, soumis à une réglementation différente et, dans certains cas, moins au fait de la gestion des risques.

Pour le FMI, ce transfert soulève aussi des questions quant à ses effets sur la stabilité financière mondiale. Afin d'éclairer les nouveaux ressorts des marchés financiers et de faciliter la compréhension de la prise et de la gestion de risque, le dernier *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* du FMI analyse en détail l'évolution du secteur de l'assurance (une étude similaire du secteur des retraites sera publiée en septembre 2004). Pour ce qui concerne les assurances, les principales conclusions du FMI sont les suivantes :

- les différences de caractéristiques et de réglementation entre marchés expliquent en partie les diffé-

rences parfois importantes observées entre pays ou régions dans la composition des portefeuilles d'actifs;

- il est légitime que le secteur de l'assurance-vie détienne des instruments de crédit, compte tenu de la nature d'une grande partie de ses engagements;
- là où les marchés du crédit sont plus développés, les assureurs se dotent d'une plus grande capacité de gestion du crédit et accroissent la part des instruments de crédit dans leurs portefeuilles d'actifs;
- dans les pays où les marchés du crédit sont plus développés et où les assureurs augmentent la part des instruments de crédit dans leurs portefeuilles, les secteurs de l'assurance sont en général plus stables;
- échaudées par le repli boursier de 2001-02, beaucoup de compagnies d'assurances, en particulier en Europe, ont augmenté leurs fonds propres, renforcé la gestion des risques et diversifié leurs actifs en faveur des produits de crédit, à savoir les obligations de société et d'autres instruments, y compris des dérivés de crédit.

En définitive, cette évolution a réduit les risques de bilan pour le secteur. Compte tenu aussi de la solidité du secteur bancaire, le transfert de risque a été, globalement, positif du point de vue de la stabilité financière dans le monde.

Changement radical de la gestion des risques

D'après Charles Lucas, directeur de la gestion des risques de marché à AIG, le secteur de l'assurance est en train de modifier profondément sa façon de gérer les risques. Il utilise un langage qui ressemble beaucoup à celui des théoriciens de la finance. AIG, par exemple, emploie un petit groupe de docteurs en physique mathématique et en mathématiques appliquées pour construire des modèles de gestion de risques.

On a beaucoup parlé des dérivés de crédit, mais M. Lucas estime qu'il ne faut pas en exagérer le rôle dans le secteur de l'assurance. C'est du côté des engagements, en particulier pour l'assurance-vie et l'assurance de rente, que les techniques des marchés de capitaux envahissent les sociétés traditionnelles en les obligeant à revoir la façon dont elles définissent les catégories de produits et en gèrent les risques. Les risques afférents aux produits d'assurance se prêtent à la modélisation selon la théorie de la finance (modèles stochastiques), alors que l'approche actuarielle est plutôt déterministe. En effet, les produits d'assurance-vie et de rente comportent des prestations ainsi que des caractéristiques et des droits qui sont pratiquement des options quasi-financières. En fait, les sociétés d'assurances prennent la théorie de la finance classique telle

qu'elle est appliquée aux marchés de capitaux, l'adaptent aux contrats d'assurance et estiment ainsi la juste valeur et les risques. Cela devient le point de départ de la couverture du risque par l'utilisation directe d'instruments des marchés de capitaux. C'est ainsi que les marchés de capitaux pénètrent en fait de la façon la plus immédiate le secteur de l'assurance.

Cette évolution soulève une question plus large, estime M. Lucas, à savoir celle de l'ampleur du « changement de culture » qu'elle va entraîner. Il rapproche cette évolution du changement radical subi par le secteur bancaire il y a 20 à 25 ans lorsque les options financières sont apparues et que le secteur a dû revoir complètement son mode de pensée et mettre au point des outils analytiques très différents. Les risques afférents à l'assurance traditionnelle sont par nature diversifiables, contrairement aux risques afférents aux options. C'est la raison pour laquelle il est tellement difficile de modifier la façon dont ces risques sont gérés dans une compagnie d'assurances. Il faut appréhender le problème et gérer les risques d'une manière tout à fait différente.

Dérivés de crédit

D'après Keith Buckley, directeur général de Fitch Ratings, les dérivés de crédit ont des implications considérables pour les différents secteurs et compagnies d'assurances. Il estime que ce marché relativement nouveau et en pleine expansion pourrait à la fois concentrer et disperser les risques. Il voit plusieurs domaines où des problèmes pourraient surgir : l'asymétrie de l'information, le manque de transparence et la diffusion insuffisante des informations, et la difficulté de suivre les dérivés de crédit par région et par secteur.

Lors d'une enquête sur le marché mondial des dérivés de crédit publiée en 2003 et en cours d'actualisation, Fitch a constaté que, au niveau mondial, le risque de crédit est transféré vers les institutions non bancaires, notamment des garants financiers, le secteur de l'assurance et de la réassurance, et les banques régionales. Il ressort de cette étude que les principaux problèmes apparaissent dans les domaines de l'information et de la gestion des risques, de la diffusion des informations financières et des activités des fonds spéculatifs.

Pour ce qui est de la gestion des risques, la plupart des compagnies d'assurances « s'en tirent raisonnablement bien ». Les risques ne sont pas aussi bien maîtrisés partout, mais les compagnies où ils le sont le moins sont aussi celles où ces risques sont relativement modestes. La situation est plus inquiétante sur le plan de la diffusion des informations. « Si vous voulez vous informer de l'extérieur uniquement à l'aide des informations diffusées publiquement, dit M. Buckley, il y a peu de chances que vous compreniez parfaitement ce que font les compagnies pour maîtriser les risques et quel type de risques elles assument. » C'est pourquoi Fitch réclame avec insistance une meilleure diffusion de

l'information pour que le public — investisseurs, agences de cotation, etc. — comprenne mieux les flux.

Faut-il se préoccuper des fonds spéculatifs? D'après les quelques données dont on dispose, ils représenteraient entre 20 et 25 % des dérivés de crédit, mais ils n'ont pas participé à l'enquête et ils ont plutôt le goût du secret. Cela ne fait que renforcer les arguments en faveur d'une meilleure information, de nouvelles études et, plus généralement, d'un suivi attentif des dérivés de crédit.

Cotation des risques

Les organes de contrôle et les agences de cotation sont censés, chacun à sa manière, surveiller la gestion des risques par les compagnies d'assurances. Mais que font au juste les agences de cotation? D'après Grace Osborne, elles ont pour mission de procéder en temps opportun à une évaluation objective et fondée du risque de crédit afférent à une société ou à une émission de titres particulière, et d'en informer le marché afin que les participants puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause.

Cela se fait dans la transparence : toutes les cotations et tous les modèles de Standard & Poor's (S&P) sont affichés sur son site Internet. Nous procédons de façon globale et systématique, assure M^{me} Osborne, en examinant la position concurrentielle, la stratégie et la gestion de l'entreprise, ses résultats d'exploitation, ses investissements, ses taux de réserves et de fonds propres, et sa liquidité ou flexibilité financière.

Lorsque nous évaluons une société d'assurance-vie, nous essayons de déterminer ses besoins en capital compte tenu des risques assumés. Les facteurs qui influencent une cotation varient en fonction de l'évaluation du risque de crédit (pour les instruments de crédit) et de la volatilité (pour les actions). Ces différentes évaluations peuvent être regroupées pour donner un aperçu de la situation au niveau régional ou international. Ainsi, on peut voir que le secteur de l'assurance nord-américain est actuellement mieux coté que son homologue européen, dont les portefeuilles d'investissement à forte proportion d'actions ont été durement touchés et dont le compte capital a été fortement ébranlé en 2001 et 2002.

Mais le secteur a tiré les leçons de l'expérience récente et se porte mieux aujourd'hui. En témoignent le redressement vigoureux de la capitalisation, l'évolution satisfaisante du crédit, la nette amélioration de la qualité des actifs et une plus grande efficacité. S&P estime que ces tendances vont se poursuivre avec la montée progressive des taux d'intérêt. Mais il faut s'attendre à des difficultés. Les marges se sont réduites et une forte hausse des taux d'intérêt pourrait avoir des effets négatifs, avertit M^{me} Osborne, qui constate aussi que le « risque-produit » se développe et que les sociétés de réassurance se détournent de certains produits et marchés.



M. Buckley : Les dérivés de crédit ont des implications considérables pour les différents secteurs et compagnies d'assurances.



M^{me} Osborne : Les agences de cotation ont pour mission de procéder en temps opportun à une évaluation objective et fondée du risque de crédit.

Point de vue des autorités de contrôle

Comment une structure de contrôle peut-elle faciliter la gestion des risques? David Strachan, directeur de la Financial Services Authority (FSA) du Royaume-Uni, admet que, dans son pays, le secteur de l'assurance-vie a eu d'autant plus de mal à faire face au marché baissier de 2000-02 que les normes de fonds propres ne lui ont été d'aucune aide pendant tout ce temps.

Face à cette situation, la FSA a suspendu les contraintes liées au test de résistance et autorisé les sociétés à demander des dispenses, si elles amélioraient leur système de gestion des risques. Tout cela a eu un effet nettement bénéfique sur le marché. Le Royaume-Uni est en passe d'adopter de nouvelles règles en matière de fonds propres, dont les caractéristiques seront les suivantes : obligation pour les compagnies d'assurances d'utiliser davantage les techniques modernes pour évaluer les options et les garanties; provisions spéciales pour les paiements discrétionnaires prévus en fonction des produits d'assurance; imposition d'un taux de fonds propres explicite — capital-tampon — pour les risques d'investissement.

Mais l'adoption de normes de fonds propres fondées davantage sur les risques ne sera pas sans effet. En particulier, il faut s'attendre à une restructuration des portefeuilles (avec une baisse de la proportion d'actions, qui a atteint récemment 70 %) ainsi qu'à la couverture des risques de marché, entre autres, et la réduction de certaines prestations.

Des rôles complémentaires?

À la fin des débats, M. Tran a posé une question provocante : les agences de cotation jouent-elles en fait le rôle d'organes de contrôle? Ce à quoi M. Buckley a répondu : «Nous ne nous considérons pas comme des organes de contrôle, nous ne voulons pas l'être et nous ne voulons pas être perçus comme tels.» Fitch

peut coter les sociétés et chercher à obtenir des informations fournies volontairement. Il lui est impossible d'exiger des informations, y compris par voie légale, et d'obliger les compagnies d'assurances à réagir. Cela dit, Fitch encourage ses analystes à examiner les situations d'un point de vue prospectif et non réactif.

M^{me} Osborne est d'accord sur le fond avec M. Buckley, mais elle reconnaît l'influence que les agences de cotation peuvent exercer et le pouvoir qu'elles ont de concevoir de nouveaux moyens d'évaluer les risques et de les appliquer à l'ensemble du secteur. Selon M. Buckley, le véritable problème tient à la difficulté pour les agences de cotation et les organes de contrôle d'évaluer la validité des modèles dont se servent les compagnies d'assurances pour déterminer les taux de fonds propres et les autres risques. Les informations sont difficiles à obtenir et les modèles ne cessent de proliférer. En définitive, les agences de cotation et les organes de contrôle ont de plus en plus de mal à évaluer les modèles de risque.

De son côté, M. Strachan serait «ravi d'échanger toutes les lettres qu'il reçoit des preneurs d'assurances et des députés» contre celles de S&P et de Fitch. Les agences de cotation, reconnaît-il, imposent une discipline stricte et complémentaire aux fonds propres des assureurs. Selon lui, à l'avenir, les agences de cotation et les autorités de contrôle vont se compléter, en particulier parce que ces dernières remplissent des fonctions qui échappent aux agences de cotation, telles que la protection des consommateurs, et que les agences de cotation rendent plus efficace la discipline du marché. ■

La transcription intégrale des débats du Forum économique «Managing Financial Risks—The Insurance Industry» figure sur le site du FMI (www.imf.org).



M. Strachan : Le Royaume-Uni est en passe d'adopter de nouvelles règles en matière de fonds propres.

En anglais sur le site www.imf.org

Communiqués de presse

- 04/151 : Déclaration de la mission du FMI au Honduras, 16 juillet
- 04/152 : Annonce de la visite en Afrique de Rodrigo de Rato, Directeur général, 20 juillet
- 04/153 : Approbation d'un accord FRPC avec la République du Mozambique, 20 juillet
- 04/154 : Achèvement de la troisième revue de l'accord triennal FRPC avec la République du Tadjikistan et approbation d'un décaissement de 14,5 millions de dollars, 21 juillet
- 04/155 : Déclaration de la mission du FMI en Angola, 21 juillet
- 04/156 : Déclaration du FMI sur Madagascar, 21 juillet
- 04/157 : Approbation définitive de la deuxième revue de l'accord FRPC avec le Ghana et du point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée, 23 juillet

- 04/158 : Approbation d'une aide post-conflit d'urgence de 8,2 millions de dollars pour la République Centrafricaine, 23 juillet
- 04/159 : Déclaration de la mission du FMI au Brésil, 27 juillet
- 04/160 : Achèvement de la deuxième revue de l'accord FRPC avec le Guyana et approbation d'un décaissement de 8,8 millions de dollars, 28 juillet
- 04/161 : Achèvement de la deuxième revue de l'accord FRPC avec le Bangladesh et approbation de la mise en œuvre du mécanisme d'intégration commerciale, 29 juillet
- 04/162 : Déclaration d'Agustín Carstens, Directeur général adjoint, à l'issue de sa visite en Papouasie-Nouvelle-Guinée, 29 juillet
- 04/163 : Achèvement de la huitième revue de l'accord de confirmation avec la Turquie et approbation d'un décaissement de 661 millions de dollars, 30 juillet

PPTE = Pays pauvres très endettés

FRPC = Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

La fraude sur les marchés financiers internationaux . . .

Les autorités de contrôle nationales doivent améliorer leur coopération et l'échange d'informations

Face à l'intégration croissante des marchés et à l'internationalisation des services financiers, la coopération entre les autorités nationales de réglementation financière est devenue indispensable. Pour y contribuer, le Département des systèmes monétaires et financiers du FMI a organisé une conférence les 7 et 8 juillet sur l'état actuel de la coopération et de l'échange d'informations à l'échelon international. Y étaient conviés des représentants des organes de contrôle territoriaux et extraterritoriaux, des organismes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, des organismes qui édictent des normes dans les secteurs bancaire (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire), de l'assurance (AICA), des valeurs mobilières (OICV) et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (GAFI), du Groupe Egmont de cellules de renseignement financier, et du Forum de stabilité financière (FSF).

Pourquoi cette conférence? Barry Johnston, Directeur adjoint du Département des systèmes monétaires et financiers du FMI, a expliqué que si chacun de ces organismes de normalisation a établi des directives détaillées en matière de coopération et d'échange d'informations, il reste un travail considérable à effectuer pour trouver les moyens de partager les renseignements dans le respect du droit légitime à la vie privée et des obligations de confidentialité des autorités de contrôle. Reste notamment à régler le problème de l'échange d'informations entre les différents secteurs (contrôle bancaire et contrôle des valeurs mobilières, par exemple), à rationaliser les nombreux modes d'échange d'informations et à gommer les divergences éventuelles entre les différentes normes régissant ces échanges.

De l'utilité de la coopération internationale

Les marchés financiers sont planétaires, les institutions financières opèrent en dehors de leurs limites territoriales, et les fraudeurs ne respectent aucune frontière, ont observé Ethiopis Tafara (Securities and Exchange Commission des États-Unis) et Tom Snow (Ministère américain de la justice). Or, les pouvoirs des services de réglementation et de répression sont restreints au territoire national. La brèche ainsi créée constitue une lacune que seuls peuvent combler la coopération internationale et l'échange d'informations entre les services de contrôle nationaux. La coopération favorise la stabilité et l'intégrité financières en les aidant à obtenir une vue globale des institutions qu'ils supervisent, où que se situent leurs filiales et succursales.

Obstacles et solutions

Il ressort des résultats préliminaires d'une enquête présentée à la conférence par Mary Zephirin (Département des systèmes monétaires et financiers) que les obstacles les plus courants à la coopération sont le secret, les conditions de confidentialité dont sont assorties les demandes d'informations et l'incapacité légale de collecter des informations.

Henry Schiffman et Richard Pratt (consultants) ont relevé le paradoxe auquel sont confrontés tous les organismes de contrôle : d'une part, favoriser l'échange général d'informations, d'autre part, protéger les droits individuels du citoyen et la confidentialité des opérations commerciales. C'est en fonction de ces considérations que les législateurs ont défini les pouvoirs et les moyens de coopération qu'ils ont accordés aux services de contrôle financier. Cela dit, chaque pays a abordé ce problème sous un angle juridique et réglementaire quelque peu différent, de sorte que les dispositions à ce sujet varient — d'où la nécessité de mettre en place des mécanismes officiels et informels pour pallier les disparités entre les pays.

Une coopération très variable selon les secteurs

Afin de dégager des enseignements de l'expérience, la conférence a consacré un temps considérable à l'examen des procédures de chacun des grands secteurs financiers et des contraintes auxquelles ils se heurtent.

Secteur bancaire. Charles Freeland (Comité de Bâle) a souligné que le Comité ne recommandait aucun mécanisme ni accord officiel particulier en ce qui concerne l'échange d'informations. Yiu-kwan Choi (Hong Kong Monetary Authority) et Eva Hüpkes (Commission bancaire fédérale suisse) ont expliqué que leurs pays ne leur imposent pas d'accord formel pour échanger des informations avec leurs homologues étrangers, sous réserve que les services destinataires soient assujettis à des règles de confidentialité adéquates dans leur propre pays — pratique que d'autres participants ont approuvée.

Chris Gaskell (Australian Prudential Regulation Authority) a relevé la difficulté pour un organisme de contrôle (dans son pays ou à l'étranger) de communiquer des informations à ses homologues étrangers lorsqu'une banque particulière est confrontée à des problèmes imminents. En effet, leur divulgation risquerait de déclencher des réactions prématurées susceptibles de compromettre les efforts de redressement.

Selon Rochelle Delevaux (Banque centrale des Bahamas), les petits pays se heurtent au problème particulier de l'«asymétrie» des relations avec les grands



M. Tafara : Les marchés financiers sont planétaires, les institutions financières opèrent en dehors de leurs limites territoriales, et les fraudeurs ne respectent aucune frontière.



M. Carse : Une infraction commise à l'étranger pour manipuler le marché ne peut faire l'objet d'une enquête que si elle constitue aussi une infraction aux termes de la loi du pays à qui les informations ont été demandées.

États, ceux-ci leur soumettant des demandes et n'étant pas toujours disposés à leur rendre la pareille.

Valeurs mobilières. La coopération demandée dans ce secteur s'inscrit souvent dans le cadre d'enquêtes, et elle concerne souvent des individus, contrairement aux secteurs bancaire et de l'assurance où la sécurité et la rigueur sont prioritaires. Il est rare que les services de contrôle des valeurs mobilières détiennent déjà les informations demandées et doivent effectuer des démarches pour se les procurer, ce qui complique sensiblement la coopération.

Pour remédier à ce problème, l'OICV a mis en place un accord multilatéral officiel qui, comme l'a expliqué M. Tafara, permet d'échanger des informations avec un organisme étranger dans le cadre d'une enquête en cours, de conduire une enquête pour le compte d'un organisme étranger, et de protéger les renseignements confidentiels. La plupart des États n'autorisent pas les requêtes exploratoires, et les demandes d'information doivent être étayées par des preuves d'infraction. Beaucoup de pays limitent par ailleurs la coopération et la communication d'informations aux services de contrôle qui exercent le même type de fonctions. David Carse (Jersey Financial Services Commission) a noté que, dans certains cas, une infraction commise à l'étranger pour manipuler le marché ne peut faire l'objet d'une enquête que si elle constitue aussi une infraction aux termes de la loi du pays à qui les informations ont été demandées.

Assurances. Selon Peter Neville (AICA), la collecte et l'échange d'informations sont moins problématiques dans le secteur des assurances. Cheryl-Ann Lister (Bermuda Monetary Authority) a expliqué qu'en général, les services de contrôle de son organisme sont déjà en possession des informations demandées, ce qui facilite considérablement la communication. Comme dans le secteur bancaire, la plupart des demandes ont trait aux demandes de licence, au contrôle consolidé et aux questions prudentielles. Göbel Henning (BaFin, Allemagne) signale qu'une coopération fructueuse a été engagée dans ce domaine entre les 25 États membres de l'UE et avec l'*Association of Insurance Commissioners* américaine. Plusieurs dispositifs, dont la base de données de l'AICA sur les lois relatives aux assurances, ont semble-t-il favorisé cette coopération. Néanmoins, ainsi que l'a expliqué M. Henning, les difficultés dans ce secteur sont aussi liées aux conglomérats financiers dont les ratios de solvabilité sont de plus en plus difficiles à évaluer.

Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dans ce domaine, la coopération se caractérise par le fait qu'une part substantielle des informations échangées portent sur les clients ou l'application des lois. Il est relativement plus difficile de collecter et d'échanger des informations tout en protégeant les droits civils. L'un des principaux obstacles

concerne l'interdiction faite aux services de contrôle destinataires de communiquer les informations reçues. Paul Wright (Financial Services Authority du Royaume-Uni) et Jacqueline Wilson (Financial Services Commission des Îles Vierges britanniques) ont cependant signalé des cas où l'organisme de contrôle du pays requérant est juridiquement tenu de communiquer les informations aux services de police, ce qui limite bien entendu l'ampleur de l'échange d'informations.

C'est la coopération transsectorielle qui semble appeler le plus d'améliorations. Le nombre croissant de demandes d'informations dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a accentué ce besoin. À en juger par l'expérience du Royaume-Uni, selon M. Wright, la coopération transsectorielle s'est effectuée dans le cadre de relations «en L» — par exemple, un organisme de contrôle national contacte un organisme de contrôle étranger d'un autre secteur par le truchement de son homologue habituel dans le pays. Pour progresser dans ce domaine, M. William Murden (GAFI) a annoncé que le GAFI est en pourparlers avec le Comité de Bâle, l'OCV, l'AIAC et le groupe Egmont afin de définir des moyens de perfectionner les échanges d'informations transsectoriels en général, et entre les cellules de renseignement financier et les services de contrôle bancaire en particulier.

Guide pour l'avenir

D'autres efforts s'imposent pour favoriser la coopération et l'échange d'informations. Les instances de normalisation ont été encouragées à communiquer plus facilement les coordonnées des organismes de contrôle. Les autorités nationales ont été exhortées à diffuser des renseignements sur leurs dispositions juridiques, les moyens de les contacter et leurs modalités de coopération (y compris la façon de communiquer avec elles), ainsi qu'à publier des statistiques sur l'échange d'informations.

Pour sa part, le FMI, en collaboration avec les organes qui édictent des normes, a été encouragé à recenser les obstacles, les moyens d'accès et les pratiques en vigueur. Cela permettra, comme l'ont suggéré les participants, de comparer les principes qui régissent l'échange d'informations dans les quatre domaines, d'en identifier les éléments communs et les différences, et de proposer des moyens de renforcer la conformité aux normes. ■

Ahmed Zorome
FMI, Département des systèmes monétaires et financiers



M^{me} Lister : Comme dans le secteur bancaire, la plupart des informations demandées en matière d'assurance ont trait aux demandes de licence, au contrôle consolidé et aux questions prudentielles.



M. Murden : Le GAFI réfléchit aux moyens de perfectionner les échanges d'informations transsectoriels.

Réflexions à l'occasion du 60^e anniversaire du FMI . . .

Il faut revoir la représentation des membres du FMI et la répartition de leurs voix

Lors d'une table ronde à haut niveau qui s'est tenue à Rome les 22 et 23 juillet sous l'égide du Comité «Réinventer Bretton Woods» et du Forum économique mondial, sur le thème «Soixante ans après Bretton Woods : imaginer l'avenir», Jack Boorman, consultant et conseiller de la direction du FMI, a fait part de ses réflexions sur la manière dont le FMI pourrait continuer à s'adapter, comme il le fait depuis dix ans, aux mutations de l'économie mondiale.

Depuis une dizaine d'années, a dit M. Boorman, le FMI s'adapte sans cesse à l'évolution du monde. Il se concentre de plus en plus sur la prévention des crises, a créé de nouvelles facilités de prêt et supprimé celles qui n'étaient plus utilisées, s'est transformé en une institution exceptionnellement transparente, s'est restructuré, et a très largement étendu ses activités d'assistance technique et de formation, qui jouissent d'une solide réputation et sont très sollicitées. En même temps, il a assumé de nouvelles responsabilités.

Aujourd'hui, il importe de consolider cet acquis, estime M. Boorman, qui a axé ses remarques et suggestions sur trois domaines dans lesquels le FMI pourrait continuer à évoluer : la gouvernance, la surveillance et le rôle de l'institution dans les pays émergents.

La gouvernance au FMI

En ce qui concerne la gouvernance au FMI en tant qu'institution, le dossier le plus vaste est peut-être celui de la voix et du vote de ses membres. Dans un monde de plus en plus complexe et de plus en plus intégré, il faut peut-être revoir l'équilibre au sein du FMI et d'autres institutions internationales entre, d'une part, l'abandon d'une plus grande part de souveraineté par les nations au profit de la communauté internationale et, d'autre part, l'application du principe de subsidiarité. Et la souveraineté cédée par les pays membres en vertu des statuts du FMI ne doit pas être reprise peu à peu par le biais de décisions prises individuellement. En particulier, les grands pays doivent respecter les règles du jeu et s'abstenir d'utiliser leur pouvoir politique en dehors du FMI pour peser sur les décisions de l'institution. De leur côté, les petits pays doivent résister à la tentation de rester passifs lorsque les grands pays se comportent de cette manière. En outre, tous les pays membres devraient réaffirmer leur volonté d'œuvrer par consensus.

M. Boorman note que la représentation des pays membres au FMI est faussée, car elle n'a pas suivi l'évolution de l'économie mondiale. Il donne l'exemple des sept plus grands pays asiatiques (hormis le Japon)

dont le total des quotes-parts est inférieur à celui de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et de la Suisse, alors que leur part dans le PIB mondial est sept fois plus élevée et leurs échanges commerciaux nettement supérieurs. Sans préconiser de formule particulière pour le calcul des quotes-parts, M. Boorman suggère néanmoins que celles-ci soient fondées avant tout sur la participation des pays membres aux échanges commerciaux et aux flux financiers. Il avertit que, si elles ne sont pas corrigées, ces distorsions pourraient ternir la légitimité des décisions du FMI. Il suggère en outre, pour rendre l'institution plus efficace, de réduire le nombre de sièges au Conseil d'administration du FMI, et d'élever concomitamment le rang des administrateurs au sein de leurs gouvernements respectifs.

La surveillance

Pour ce qui est de la surveillance de la politique économique des pays membres par le FMI, M. Boorman a fait observer que c'est là une tâche du FMI et de ses membres qui est encore mal comprise et qui, bien souvent, n'est visible que pour un petit groupe de fonctionnaires. Il est reconnu que les fonctionnaires du FMI accomplissent un travail excellent dans ce domaine, mais des questions fondamentales subsistent quant à la finalité de la surveillance, à ses destinataires et à son efficacité.

La surveillance est un moyen de déterminer si chaque pays membre s'acquitte des responsabilités que lui impose l'article IV des statuts du FMI en ce qui concerne sa politique de change. Cela recouvre en fait un large éventail de politiques. À l'occasion de sa surveillance, le FMI fournit aussi des conseils et une aide aux pays membres. Outre l'évaluation macroéconomique, principal pilier de la surveillance, les fonctionnaires nationaux veulent aussi que le FMI les fasse bénéficier de l'expérience des autres pays pour résoudre leurs propres problèmes. Pour être mieux à même de faire profiter l'ensemble des pays membres de l'expérience des uns et des autres, le FMI doit en distiller les enseignements et veiller à ce qu'ils soient bien assimilés par ses agents, estime M. Boorman.

Pour être efficace, la surveillance nécessite avant tout de la compétence technique et un certain bon sens politique. Mais il faut aussi — et cela est au cœur de la prévention des crises — pouvoir amener les autorités d'un pays à agir lorsque les risques deviennent menaçants. M. Boorman s'est demandé si le meilleur moyen d'y parvenir est d'user de son pouvoir de persuasion en

Les grands pays doivent respecter les règles du jeu et s'abstenir d'utiliser leur pouvoir politique en dehors du FMI pour peser sur les décisions de l'institution.

Jack Boorman

Le FMI doit distiller les enseignements de l'expérience de ses pays membres et veiller à ce qu'ils soient bien assimilés par ses agents.

Jack Boorman

privé ou de lancer des avertissements publics, et si ce débat a été tranché dans le cadre des efforts de transparence du FMI, par ailleurs largement applaudis. Il faut continuer à réfléchir sur les conséquences de cette transparence accrue, résultat d'une adaptation essentiellement volontaire, pour le rôle du FMI en tant que conseiller confidentiel et pour sa capacité d'amener les autorités nationales à réagir, eu égard à son rôle nouveau de source d'information des marchés. Il est difficile de savoir si les autorités continueront de diffuser ouvertement leurs informations en sachant que le FMI écrit aussi des rapports destinés en fait aux marchés.

Le rôle du FMI dans les pays émergents

Quatre aspects du rôle du FMI dans les pays émergents méritent une attention particulière, estime M. Boorman : l'envoi de signaux, la politique d'accès, les mécanismes de résorption des dettes et la politique de prêt du FMI à l'égard des pays en situation d'arriérés.

Le FMI envoie des **signaux** par son approbation, ou non, d'accords financiers avec ses membres. La transparence s'étant développée ces dix dernières années, presque tout ce que fait ou dit le FMI peut être interprété comme un signal à propos d'un pays particulier. Les signaux sont constitués par l'approbation, la poursuite, le report ou l'arrêt des accords de prêt avec les pays. Mais la nature de l'accord lui-même peut aussi être significative.

Le FMI est constamment invité à créer de nouveaux mécanismes pouvant servir de signal, mais plusieurs tentatives dans ce sens ont échoué. Par exemple, les lignes de crédit préventives (LCP) créées en 1999 étaient censées mettre les pays à l'abri de la contagion, mais elles sont tombées en désuétude et n'ont pas été prorogées. Les problèmes sont bien connus : les créanciers veulent davantage de condition-

nalité et des décaissements moins rapides tandis que les emprunteurs veulent moins de conditionnalité et des décaissements plus élevés en début de période; au départ, le signal donné par le FMI serait sans doute positif et bien accueilli, mais il pourrait créer des problèmes en signalant sa sortie; certains craignent un problème d'aléa moral, d'autres un problème de discipline économique. Et d'autres encore redoutent de voir le FMI se transformer peu à peu en agence de cotation. M. Boorman estime que ces problèmes continueront de se poser à chaque fois qu'il sera question de créer des mécanismes plus imaginatifs, mais il recommande que ceux-ci restent simples. Il est peut-être préférable, dit-il, de se contenter de l'instrument grossier qu'est l'approbation d'un accord de confirmation (et l'utilisation d'accords de précaution) et de l'évaluation plus subtile (et publique) des services du FMI dans le cadre de la surveillance, sans rechercher de solution intermédiaire.

La question de la **politique d'accès**, qui détermine le montant qu'un pays peut emprunter au FMI, n'est toujours pas réglée. Ceux qui veulent limiter l'accès aux ressources du FMI mettent en avant des considérations d'aléa moral, les avantages présumés d'une plus grande prévisibilité pour les marchés, et la volonté d'encadrer la direction du FMI après les crises financières des années 90.

Mais chacun de ces motifs est contestable. Rares sont ceux qui voient des problèmes d'aléa moral du côté des débiteurs : la plupart des gouvernements ne survivent pas aux crises et il est peu probable qu'ils en provoqueront une juste parce que le FMI est là avec des sommes d'argent considérables. Du côté des créanciers, il y a un problème, reconnaît M. Boorman, mais il n'est pas incontournable, et la limitation de l'accès aux ressources du FMI n'est ni un élément nécessaire ni une réponse raisonnable à ce phénomène. De plus, si le FMI devait se comporter de façon plus prévisible vis-à-vis des marchés, cela pourrait encourager la spéculation sans risque et les sorties calculées, au lieu d'une prudence de bon aloi.

En outre, étant donné que les besoins de liquidités sont parfois élevés — et qu'il peut être souhaitable d'y répondre (comme dans le cas du Mexique en 1995) —, le FMI devrait être en mesure de réagir de façon appropriée. M. Boorman se félicite que la charge de la preuve ait été placée du côté de ceux qui recommandent un accès exceptionnel, mais il espère que cela ne va pas entraver les mouvements de l'institution lorsqu'un pays en difficulté a besoin de concours élevés. Il note au passage que l'accès n'apparaîtrait pas si élevé et ne serait pas qualifié d'exceptionnel si le volume des ressources du FMI était mieux adapté aux nouvelles réalités de l'économie mondiale.

Mécanismes de résorption des dettes. M. Boorman estime que le débat sur le mécanisme de restructura-

Principaux taux du FMI

Semaine commençant le	Taux d'intérêt du DTS	Taux de rémunération	Taux de commission
2 août	1,91	1,91	2,94
9 août	1,91	1,91	2,94

Le taux d'intérêt du DTS et le taux de rémunération des avoirs correspondent à une moyenne pondérée des taux d'intérêt d'instruments à court terme émis sur les marchés monétaires des pays dont les monnaies — euro, yen, livre sterling et dollar EU — composent le panier de calcul du DTS. Le taux de rémunération des avoirs est le taux de rendement de la position rémunérée des États membres dans la tranche de réserve. Le taux de commission correspond à un pourcentage du taux du DTS et représente le coût d'utilisation des ressources du FMI. Les trois taux sont calculés le vendredi et appliqués la semaine suivante. Les taux de rémunération et de commission de base sont ajustés en fonction des arrangements conclus au titre de la répartition des charges. Pour connaître les derniers taux, appeler le (202) 623-7171, ou se reporter au site du FMI : www.imf.org/cgi-shl/bur.pl?2004.

Des informations générales sur les finances, y compris ces taux, sont disponibles à www.imf.org/external/fin.htm.
Source : Département financier du FMI.

tion des dettes souveraines, les clauses d'action collective (CAC) et les codes de conduite a été énormément productif. Non seulement il a encouragé les pays émergents à inclure de plus en plus souvent des CAC dans leurs émissions obligataires, mais il a aussi contribué grandement à une meilleure compréhension de ces questions par la communauté internationale. Même si les CAC sont insuffisantes dans les cas les plus complexes, le système financier international se porte mieux depuis qu'elles se sont développées. M. Boorman estime que le débat sur un mécanisme légal de restructuration des dettes va reprendre à brève échéance, et qu'il convient donc de garder en réserve les travaux institutionnels, universitaires et juridiques déjà réalisés dans ce domaine.

Enfin, pour ce qui est de la politique de **prêt aux pays en situation d'arriérés**, M. Boorman l'a décrite comme étant claire, fondée sur l'expérience et soucieuse d'un certain équilibre. Si un pays a des arriérés à l'égard de ses créanciers privés, la communauté internationale ne peut déléguer la décision d'aider ce pays à ces mêmes créanciers, qui pourraient exiger que tout prêt du FMI soit subordonné à un accord sur la dette.

En même temps, les instances publiques doivent reconnaître les droits légitimes des créanciers. Il doit être établi que le pays œuvre de bonne foi avec ses créanciers à la recherche d'une solution à son problème d'endettement pour que le FMI commence ou continue à lui prêter des fonds.

Évoquant le cas de l'Argentine, M. Boorman juge intenable la politique consistant à laisser les débiteurs et les créanciers privés, et non le FMI, déterminer la trajectoire budgétaire à moyen terme d'un pays — au-delà des sommes nécessaires pour rembourser sa dette à l'égard des institutions financières internationales. En effet, au bout du compte, c'est le FMI qui devra déterminer si la position de l'Argentine est viable après qu'un accord sur la dette sera intervenu. M. Boorman a souligné en outre que, si le FMI se désengage du processus de restructuration de la dette, certains exigeront alors que l'on revoie son statut de créancier privilégié. Cela, estime M. Boorman, causerait un dommage irréparable au FMI et à sa capacité future d'aider les pays à surmonter les crises d'endettement qui continueront inévitablement à se produire. ■

Il est difficile de savoir si les autorités continueront de diffuser ouvertement leurs informations en sachant que le FMI écrit aussi des rapports destinés en fait aux marchés.

Jack Boorman

Principaux thèmes abordés pendant la table ronde sur l'avenir du FMI

Marquant le 60^e anniversaire du FMI et de la Banque mondiale, la première table ronde de la série «Soixante ans après Bretton Woods : imaginer l'avenir» se proposait de porter un regard neuf sur l'architecture du système monétaire international. De hauts fonctionnaires de quatorze pays, des cadres des marchés financiers et un grand nombre des experts les plus réputés du monde se sont ainsi réunis pour réfléchir aux moyens d'adapter les accords et institutions monétaires internationaux à l'économie mondiale d'aujourd'hui. Six grands thèmes ont dominé les débats.

Le déficit américain et les excédents asiatiques sont-ils tenables? Les avis divergeaient fortement quant au déficit courant des États-Unis, à l'accumulation concomitante de réserves et d'excédents en Asie, et à leur viabilité respective. Certains ont fait valoir que le déficit des États-Unis était relativement faible en proportion de l'épargne mondiale (10 %) et ont mis en avant le dynamisme, la croissance et la stabilité de l'économie américaine. Leurs adversaires leur ont opposé l'accumulation continue d'engagements américains détenus à l'étranger par des entités publiques, qu'ils jugent à la fois intenable et risquée.

Le déplacement du pouvoir vers la périphérie. Les pays qui se trouvent à la périphérie du système monétaire international ont aujourd'hui le pouvoir d'en influencer le centre. Comme beaucoup ont des taux de change fixes ou contrôlés et réglementent les opérations en capital, les règles doivent

être adaptées aux différents pays membres du FMI, estiment certains participants, dont quelques-uns veulent relancer le débat de 1996–97 sur l'opportunité de confier le contrôle du compte de capital au FMI pour mieux définir ces règles.

Des institutions de qualité. Dans nombre de pays, le développement institutionnel n'a pas suivi la stabilisation et l'amélioration des politiques économiques. Pour que le modèle de l'économie de marché ouverte réussisse durablement dans le monde en développement, les participants ont préconisé à la quasi-unanimité d'accorder plus d'importance à la gouvernance, à la création d'organes de contrôle et de réglementation, à la primauté du droit, et à la réforme des marchés du travail.

Quelle conditionnalité? Les participants ont débattu du contenu souhaitable de la conditionnalité du FMI. Pour certains, il s'agit davantage d'éviter que le FMI se disperse : il ne doit pas revenir sur ses exigences et résister à la tentation d'octroyer des dérogations.

Le règlement des crises. Un nouvel examen de la proposition de mécanisme de restructuration des dettes souveraines n'a guère suscité d'enthousiasme, mais la plupart des participants étaient ouverts à l'idée d'un mécanisme de suspension des paiements et de directives pour l'utiliser en complément du rôle du FMI lors des crises des marchés de capitaux.

Clarification du rôle du FMI et de la Banque mondiale. Certains participants souhaitent que les activités des deux institutions cessent de se superposer dans certains domaines. À leurs yeux, le FMI est le «gardien financier» qui intervient dans les crises financières au moyen de prêts conditionnels à court terme et la Banque doit se consacrer aux activités à long terme de développement et de réduction de la pauvreté.

La lutte contre le blanchiment de capitaux

Personne ne sait exactement sur quelles sommes porte le blanchiment de capitaux chaque année, mais, d'après des estimations sérieuses, cette activité représenterait pas moins de 2 à 5 % du PIB mondial. Les organes répressifs nationaux combattent la criminalité financière depuis de nombreuses années, et les attentats du 11 septembre 2001 ont placé la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au premier rang des priorités de la communauté internationale. En raison de sa connaissance approfondie des systèmes financiers et de son caractère quasi-universel (184 pays membres), le FMI a pris un rôle directeur dans ce domaine. Barry Johnston (Département des systèmes monétaires et financiers, qui dirige les activités du FMI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux), et Jean-François Thony (Département juridique, qui en traite les aspects juridiques), ont fait le point pour Camilla Andersen des progrès accomplis jusqu'à présent.

Selon M. Johnston, le 11 septembre nous a rappelé que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme étaient clairement des problèmes de dimension mondiale qui devaient être combattus de façon cohérente au niveau mondial. En effet, la moindre faille dans le dispositif de lutte d'un pays risque d'en faire le centre de gravité de ces activités.

Les coûts sociaux et politiques du blanchiment de capitaux sont considérables. La criminalité organisée peut noyauter les institutions financières, faire main basse sur de vastes secteurs de l'économie et corrompre le système politique. L'argent sale peut aussi déstabiliser le système financier d'un pays et entraîner une crise grave. Le blanchiment de capitaux peut être révélateur de problèmes de gouvernance plus profonds au sein des institutions financières, ce qui peut avoir de

lourdes conséquences pour le développement économique d'un pays. Il a ainsi joué un rôle dans certaines crises bancaires récentes en Amérique latine et ailleurs.

Qu'est-ce que le blanchiment de capitaux?

Les transferts d'argent illicites ont une double finalité : dissimuler l'origine criminelle des fonds et éviter leur confiscation. M. Thony explique que les activités criminelles procurent généralement à leurs auteurs des sommes en espèces. Le premier souci de ces derniers, et aussi leur première difficulté, consiste à faire entrer ces espèces dans le circuit financier, après quoi l'argent fait l'objet de multiples transactions, dont chacune vise à lui conférer un semblant de légitimité.

Dans un troisième temps, les fonds — désormais presque blanchis — sont dépensés ou réinvestis dans l'économie licite. Cela se fait en principe de trois manières : premièrement, par la consommation (les criminels aiment bien les beaux bateaux, les grosses voitures et les grandes maisons); deuxièmement, par des investissements ordinaires (les criminels effectuent souvent des placements de père de famille dans des instruments sans risque tels que des bons ou des obligations perpétuelles); troisièmement, l'argent presque blanchi est investi dans des entreprises telles que casinos, restaurants, cinémas et hôtels, qui sont propices aux paiements en espèces et qui peuvent elles-mêmes servir de machines à blanchir l'argent.

Le rôle du FMI

En raison de ses compétences particulières en matière financière et de la dimension mondiale de ses activités, le FMI est devenu l'un des principaux protagonistes de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En mars, au terme d'un programme expérimental de 12 mois au cours duquel le FMI et ses partenaires ont évalué les dispositifs anti-blanchiment de capitaux de plus de 50 pays, les actionnaires de l'institution ont décidé de pérenniser ces évaluations par le FMI. Le travail de l'institution consiste à :

- déterminer dans quelle mesure les pays membres respectent une norme internationale — en l'occurrence, les 48 recommandations du GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (voir encadré);
- fournir une assistance technique aux pays membres pour les aider à se conformer aux recommandations du GAFI;
- offrir une formation aux autres organisations pour qu'elles soient capables de mener des évaluations et de fournir leur propre assistance technique;

Les évaluations PESF sont facultatives, mais pas à la carte!

Jean-François Thony

Les 48 recommandations du GAFI

Le GAFI est à la pointe des efforts déployés pour empêcher les criminels d'exploiter le système financier. En 1990, il a émis 40 recommandations qui fixent le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il les a révisées pour la dernière fois en 2003 en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. Après les attentats terroristes aux États-Unis, le GAFI a étendu ses activités au financement du terrorisme et a émis huit recommandations spéciales qui visent à fermer l'accès du système financier international aux terroristes et à ceux qui les soutiennent.

En août 2002, le FMI et la Banque mondiale ont fait des 48 recommandations du GAFI le cadre de référence dans lequel s'inscrit leur travail opérationnel.

- effectuer un travail de sensibilisation par l'intermédiaire d'organisations telles que l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), afin de susciter un consensus politique sur la nécessité de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme;

- réaliser des études, souvent en collaboration avec d'autres organisations.

Ces activités sont menées en étroite coopération avec d'autres organisations, notamment la Banque mondiale, dont les services effectuent des évaluations et fournissent une assistance technique qui complète celle du FMI dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF). Le FMI collabore aussi avec le GAFI à l'élaboration d'une méthodologie, avec les sept homologues régionaux du GAFI, qui effectuent leurs propres évaluations, et avec les Nations Unies, notamment le Comité contre le terrorisme, à New York, et le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent, à Vienne. Selon M. Thony, «on peut résumer en disant que les organisations internationales s'efforcent, premièrement, de faire en sorte que les pays soient capables de lutter contre la criminalité et, deuxièmement, de les aider à harmoniser leurs dispositifs juridiques afin que les criminels et les terroristes ne puissent exploiter les différences de législation entre pays.»

La lutte contre la criminalité relève des pays

Mais est-il vraiment possible de combattre la criminalité à coups de normes? Selon M. Johnston, ce n'est pas ainsi qu'il faut voir la tâche du FMI. «Ce sont les pays qui combattent la criminalité. Les normes nous servent simplement à mesurer leur capacité de le faire, à déterminer s'ils disposent des lois et des arrangements institutionnels nécessaires pour mener cette lutte avec efficacité. Les évaluations sont essentiellement des instruments de diagnostic qui nous permettent d'identifier les forces et les faiblesses des dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux. Si les autorités le demandent, nous leur fournissons ensuite l'assistance technique nécessaire pour renforcer leurs capacités.»

Les évaluations réalisées dans le cadre du PESF sont facultatives, mais une fois qu'un pays a décidé de s'y soumettre, l'évaluation portera aussi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Comme le dit M. Thony, «les évaluations PESF sont facultatives, mais pas à la carte!» Pour en étendre la portée, le FMI a aussi communiqué des questionnaires aux pays à l'occasion des consultations au titre de l'article IV (évaluation régulière par le FMI des économies des pays membres). M. Johnston espère que les 184 pays membres du FMI feront tous l'objet d'une évaluation, soit par le FMI lui-même, soit par le GAFI et ses homologues régionaux.



Jean-François Thony (à gauche) et Barry Johnston. Le FMI a pris un rôle directeur dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Inégalité de traitement?

Dans le cadre d'un programme spécial d'évaluation des centres financiers offshore, le FMI évalue aussi les juridictions qui ne sont pas membres de l'institution, telles que les Bermudes, les Îles Caïmans, l'Île de Man, Guernesey et Jersey (voir *Bulletin* du 23 février). En fait, tous les centres financiers offshore du monde ont déjà fait l'objet d'une première série d'évaluations.

Ce souci d'exhaustivité a amené certains critiques à reprocher au FMI et aux autres institutions qui luttent contre le blanchiment de capitaux de sévir contre les petits pays dotés de centres offshore florissants, et de fermer les yeux sur les transactions illicites qui ont lieu dans les grands pays industrialisés. M. Johnston estime que cette critique est déplacée : «Le FMI a toujours suivi une approche uniforme, volontaire et coopérative. Nous avons certes évalué des petits centres financiers offshore tels que les Bahamas, les Bermudes, les Îles Caïmans et les Îles Cook dans le cadre de notre programme d'évaluation, mais nous l'avons aussi fait pour de grands pays dans le cadre du PESF, notamment l'Allemagne, le Canada, la France, le Royaume-Uni, Singapour et la Suisse.»

Selon M. Thony, cette impression d'inégalité de traitement vient peut-être du fait que de nombreux pays industrialisés ont légiféré très tôt dans ce domaine, de sorte qu'ils ont pris un peu d'avance par rapport aux petits pays qui ont moins de capacités.

Les pays industrialisés sont en avance sur le plan législatif, mais cela ne les a pas empêchés de devenir la destination de prédilection de l'argent déjà blanchi. «Les pays industrialisés entrent généralement en jeu à partir du deuxième stade du blanchiment de capitaux. D'habitude, les sommes en espèces sont introduites dans le circuit financier des pays dont la législation en matière de blanchiment de capitaux est très rudimentaire, voire inexistante; une personne peut donc apporter une valise de dollars à la banque et demander simplement au caissier de déposer cet argent sur son

Le blanchiment de capitaux peut être révélateur de problèmes de gouvernance plus profonds au sein des institutions financières, ce qui peut avoir de lourdes conséquences pour le développement économique d'un pays.

Barry Johnston



Laura Wallace
Rédactrice en chef
Sheila Meehan
Rédactrice principale

Christine Ebrahim-zadeh
Camilla Andersen
Elisa Diehl
Jacqueline Irving
Rédactrices

Niccole Braynen-Kimani
Maureen Burke
Assistantes de rédaction

Julio Prego
Graphiste

Graham Hacche
Conseiller principal

Prakash Loungani
Rédacteur associé

Édition française

Division française
Services linguistiques

Yannick Chevalier-Delanoue
Traduction
Anne Rousseau
Correction & PAO

Le *Bulletin du FMI* (ISSN 0250-7412) est aussi publié en anglais (*IMF Survey*) et en espagnol (*Boletín del FMI*). Aux 22 numéros qui paraissent chaque année s'ajoutent un supplément annuel consacré au FMI ainsi qu'un index annuel. Les opinions et les informations contenues dans le *Bulletin* ne représentent pas nécessairement la position officielle du FMI, pas plus que les cartes publiées, qui sont extraites de l'Atlas mondial du *National Geographic* (6^e édition). Les articles du *Bulletin*, hormis les photos et illustrations, peuvent être reproduits à condition que la source soit citée. Le courrier à la rédaction doit être adressé à Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.), ou par messagerie électronique à *imfsurvey@imf.org*. Téléphone : (202) 623-8585. Expédition par courrier première classe pour le Canada, les États-Unis et le Mexique et par avion pour les autres pays. Le tarif annuel de l'abonnement est de 79 dollars EU pour les entreprises et les particuliers. Les demandes d'abonnement doivent être adressées à Publication Services, Box X2004, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Fax : (202) 623-7201. E-mail : *publications@imf.org*

16 août 2004
244



compte. L'argent est ensuite transféré au coeur des systèmes financiers les plus solides et, à ce stade, il devient très difficile de distinguer les transactions criminelles des transactions légales», explique M. Thony. Cela dit, si de nombreuses lacunes ont été comblées, les personnes qui se livrent au blanchiment de capitaux ont aussi perfectionné leurs méthodes.

Ce sont les systèmes financiers des pays pauvres qui restent les plus vulnérables. Il faut que la communauté internationale s'attache en priorité à combattre le blanchiment de capitaux là où les risques sont les plus élevés. Pour le FMI, cela signifie consacrer davantage de ressources à l'assistance technique pour aider les pays pauvres à renforcer leurs capacités.

L'hawala

Le FMI étudie aussi les systèmes de transfert informels, tels que l'hawala, très usités au Moyen-Orient. Ces systèmes sont particulièrement vulnérables parce que les fonds transférés de cette manière ne laissent aucune trace imprimée. La difficulté consiste à réprimer l'utilisation de ces systèmes sans trop faire de tort aux clients légitimes, qui sont souvent des travailleurs émigrés envoyant de l'argent dans leurs pays d'origine.

Selon M. Johnston, il faut continuer de réfléchir au meilleur moyen de procéder. «Le secteur privé n'est pas forcément réfractaire à la réglementation en tant que telle, car il conçoit qu'il risque d'être associé à des activités criminelles ou de financement du terrorisme. Nous souhaitons parvenir à un consensus pour mettre en place une réglementation qui ne porte pas indûment atteinte aux systèmes informels légitimes de transfert de fonds.»

Les progrès accomplis jusqu'à présent

En un peu plus de deux ans, le travail du FMI et des autres organisations qui participent à la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a déjà produit des résultats tangibles. Par exemple, avant le 11 septembre 2001, seuls quatre pays avaient ratifié la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme. L'année suivante, ils étaient 43 et aujourd'hui, 117 pays sont parties à la convention.

Mais le principal accomplissement est peut-être moins visible. «Pour l'essentiel, notre réussite vient de ce que nous avons lancé un processus mondial, explique M. Johnston. Avant l'intervention du FMI, plusieurs autres organisations effectuaient leurs propres évaluations par rapport aux normes établies par le GAFI, mais il n'y avait pas d'approche commune. Le FMI et la Banque mondiale ont créé un système mondial qui repose sur une méthodologie commune. Cela a permis de mieux utiliser les ressources internationales, qui sont limitées, en évitant les doubles emplois. Tel est, à mon avis, le changement le plus important intervenu dans la lutte mondiale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.»

Pourtant, il ne s'agit pas de mettre un coup d'arrêt du jour au lendemain au blanchiment de capitaux. Il faut continuer en particulier à aider les pays à établir des cellules de renseignement financier afin de centraliser les renseignements recueillis par les institutions financières sur les transactions suspectes. Ces cellules se sont avérées essentielles pour la lutte contre le blanchiment de capitaux, mais la moitié des pays du monde n'en sont pas encore dotés.

Naturellement, tous ces efforts ont besoin d'être portés par une volonté politique. «Même si, au niveau technique, personne ne remet en cause l'opportunité de nouvelles lois ou d'un renforcement des systèmes de contrôle, rien ne bouge tant que l'on n'a pas un soutien politique de haut niveau; les lois ne sont pas adoptées, les ressources ne sont pas débloquées. Pour qu'à terme nos efforts aboutissent, il faut une volonté politique au niveau international», dit M. Johnston.

Les révisions récentes des recommandations du GAFI en ont étendu la portée à de nouveaux secteurs, dont les œuvres de bienfaisance, les comptables, les avocats et les agents immobiliers. Dans ce domaine aussi, «les pays à faible revenu auront beaucoup de mal à respecter les normes plus sévères et il faudra que nous soyons attentifs à leurs besoins de développement lors de nos évaluations et dans le cadre de notre assistance technique», estime M. Johnston. Le FMI va commencer à prendre en compte les nouvelles normes d'ici à la fin de l'année et il est déjà en train d'adapter l'assistance technique et la formation en cours de préparation. ■