



Le FMI a



Réflexions sur la réforme du FMI et les exigences
d'une économie mondiale en mutation

ans

James M. Boughton

LES ANNIVERSAIRES sont des temps d'introspection. Pour le FMI, juillet 2004 marque le soixantième anniversaire de la conférence de Bretton Woods (New Hampshire), où les délégués de 44 pays alliés ont rédigé et ratifié ses Statuts. L'économie mondiale a subi de profonds changements pendant ces soixante années, et le FMI compte maintenant 184 pays membres. Son rôle et ses travaux ont évolué en conséquence, mais, comme toute organisation de grande taille, sa capacité d'évolution a été limitée par ses propres règles et mandat et entravée par l'inertie. Il en est inévitablement résulté un décalage entre réalité et idéal, et cet anniversaire, en conjonction avec l'arrivée d'un nouveau Directeur général, offre l'occasion de réfléchir sur la manière dont ce décalage pourrait être comblé au cours des années à venir.

Une naissance mouvementée

Les fondateurs du FMI, qui a été créé vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, cherchaient à établir, pour les activités commerciales et financières, un cadre multilatéral qui permette aux pays d'éviter les échecs des années 20 et 30 de l'entre-deux-guerres (voir pages 14-15). Pendant ces deux décennies turbulentes, il n'y avait pas de système convenu pour l'ajustement des taux de change ou le rattachement de ces taux aux fondamentaux économiques. Les gouvernements avaient glissé vers l'autarcie et appliqué une politique d'«égoïsme sacré» pour acqué-

rir un avantage compétitif sur les autres pays. Une prolifération d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux préférentiels avait nui aux échanges multilatéraux. Et bien des pays avaient restreint la convertibilité internationale de leur monnaie pour stabiliser et limiter les mouvements de capitaux.

En grande partie sous l'effet de ces mesures et d'autres politiques médiocres et vouées à l'échec, la mobilité internationale des capitaux privés était limitée dans les années 30. Lorsque les responsables financiers du monde entier se sont réunis à Bretton Woods en 1944, ils s'attendaient à ce que les mouvements de capitaux privés demeurent restreints dans l'après-guerre. En outre, comme la Seconde Guerre mondiale n'a pas eu le même impact économique sur les Amériques que sur les autres régions, un pays, les États-Unis, a occupé une place prédominante dans le domaine du commerce et encore plus dans celui des finances. Le but des fondateurs de Bretton Woods était de rétablir le financement multilatéral d'une manière graduelle et propre à soutenir, et non à déstabiliser, le commerce international pendant que l'économie mondiale se remettait sur pied.

Au bout du compte

Pendant les vingt années qui ont suivi la conférence de Bretton Woods, l'économie mondiale a en effet évolué peu à peu, mais l'effet cumulé de ce changement a été spectaculaire. Le premier grand changement qui a eu un impact sur le FMI est le renfor-

gement de la puissance économique et financière des pays autres que ceux d'Amérique du Nord. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis contribuaient pour 22 % aux exportations mondiales et détenaient 54 % des avoirs de réserve internationaux officiels. Ces pourcentages se sont traduits par une quote-part relative de 33 % au FMI, et il était généralement admis que celui-ci ne prendrait pas de décisions importantes sans l'approbation des États-Unis. (Aux termes des Statuts du FMI, une majorité de 85 % est requise pour certaines décisions cruciales et de 50 % pour la plupart des autres. Dans la pratique, la direction s'en remettait aux États-Unis pour toute question controversée, y compris les décisions concernant les prêts ordinaires.) Le pouvoir et l'influence de ce pays au FMI étaient appelés à diminuer avec la remise sur pied d'autres pays.

L'Europe occidentale a peu à peu répondu aux attentes en rétablissant la convertibilité monétaire dans les années 50, en remplaçant les accords commerciaux bilatéraux par un commerce multilatéral ouvert et en réalisant une forte croissance économique. La République fédérale d'Allemagne, qui est entrée au FMI en 1952, a connu une ascension particulièrement

«L'expansion des prêts consentis par le FMI pour atténuer les crises financières des années 90 était à la fois inévitable et par nature sujette à controverse.»

rapide. À la suite de la formation, en 1957, du Marché commun, une série d'accords monétaires de plus en plus rigoureux a conduit à la création d'une zone monétaire européenne. L'Europe a ainsi renforcé sa position dans l'économie mondiale et conservé sa place dans la hiérarchie du FMI.

Un événement plus inattendu et, en fin de compte, encore plus significatif a été la montée de l'Asie en tant que puissance économique. Cette ascension a commencé par celle du Japon, admis au FMI en 1952 également. À la fin des années 60, les trois plus grandes économies du monde étaient les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. À bien des égards, le Japon a eu pour émules d'autres économies d'Asie de l'Est au développement rapide, dont diverses régions économiques de la Chine, la République de Corée, la Malaisie et la Thaïlande. Bien que le Japon ait fini par obtenir (en 1992) la quote-part la plus élevée au FMI après les États-Unis, et que la quote-part de la Chine ait été fortement relevée après l'occupation par la République populaire du siège de la Chine en 1980, les quotes-parts des pays asiatiques étaient généralement loin de refléter l'importance économique qu'ils prenaient.

Le poids économique du **Moyen-Orient** s'est accru par suite du renchérissement du pétrole dans les années 70. L'Arabie Saoudite, en particulier, a vu fortement augmenter sa quote-part au FMI. Dans les années 80, ce pays est devenu le principal créancier de l'institution, à laquelle il a accordé une série de prêts élevés.

Dans les Statuts initiaux du FMI, l'**Amérique latine** jouissait d'un statut spécial qui lui donnait le droit d'élire à elle

seule deux des douze administrateurs du FMI. Cette disposition a été supprimée en 1978, car elle n'était plus nécessaire. La région a ensuite disposé de quotes-parts suffisamment élevées pour lui permettre d'élire deux administrateurs suivant les dispositions de vote normales, plus un troisième administrateur représentant un groupe de pays dont la direction est assurée à tour de rôle par l'Espagne, le Mexique et le Venezuela. L'**Afrique subsaharienne** était alors elle aussi (à peine) en mesure d'élire deux administrateurs.

Sous les effets conjugués de ces profonds changements dans l'importance économique relative des pays et de la tendance du FMI à n'ajuster que légèrement la plupart des quotes-parts relatives au cours des révisions générales de quotes-parts, les quotes-parts relatives (et le nombre de voix attribuées) sont loin de correspondre à la taille de l'économie des pays et à leur poids dans le commerce international et la finance mondiale. La part des États-Unis a baissé de moitié ces 60 dernières années, celle de l'Europe n'a guère changé, et la part de l'Asie a moins augmenté que ne le laissaient prévoir la plupart des formules.

Autre conséquence de la concentration géographique de l'influence économique dans les années 40, il était entendu, à titre informel, que les États-Unis nommeraient le Président de la Banque mondiale (selon toute attente, la plus grande et la plus importante des deux institutions de Bretton Woods) et laisseraient la nomination du Directeur général du FMI aux autres membres. Comme ces derniers étaient dominés par les Européens, ce sont ceux-ci qui, selon la tradition établie depuis lors, choisissent parmi eux le Directeur général, sous réserve, bien entendu, de l'acceptation de leur choix par tous les pays membres. Une fois encore, l'inertie et le poids de la tradition ont joué, et la situation n'a pas évolué en dépit de la puissance et de l'influence économiques acquises par d'autres régions. Des candidats non européens ont été considérés ou proposés au moins trois fois, mais les pays européens ont toujours fait corps et obtenu à temps des autres membres un soutien suffisant pour voir le nouveau Directeur général sortir de leurs rangs.

Plus fondamentalement, l'apparition de multiples centres d'influence économique a provoqué des changements au sein de l'économie mondiale, auxquels le FMI a essayé de s'adapter. Dans les années 60, le système des parités fixes mais ajustables ancrées sur le dollar, établi à Bretton Woods, était devenu difficile à maintenir, étayé par des accords ponctuels entre les pays industrialisés du G-10 (accords de swap entre banques centrales et établissement d'un pool de réserves pour stabiliser le prix de l'or) et par la création de DTS au FMI. Ces accords d'appoint n'ont pas réglé le problème, et le système s'est écroulé au début des années 70. Par la suite, l'effort de stabilisation du système a de loin dépassé le cadre du G-10 et s'est étendu à l'ensemble des pays membres du FMI, sous forme du Comité ministériel des Vingt (prédécesseur de l'actuel Comité monétaire et financier international). Néanmoins, le résultat — un compromis dans lequel le choix du régime des changes a été laissé à chaque pays membre et le FMI s'est vu attribuer la vague tâche de surveiller le système — a été négocié séparément par deux des puissances initiales de l'après-guerre, les États-Unis et la France.

Les divisions de la guerre froide

L'Union soviétique a envoyé une délégation à Washington en janvier 1944 pour négocier des dispositions qui lui auraient

permis d'adhérer aux institutions monétaires proposées pour l'après-guerre. La délégation a participé à la conférence de Bretton Woods pendant l'été et signé *ad referendum* les Statuts du FMI et de la Banque mondiale. Mais lorsque le moment est venu de ratifier les Statuts en décembre 1945, le gouvernement soviétique a changé d'avis. Le durcissement ultérieur des différences idéologiques qui a abouti à la guerre froide a amené l'Union soviétique et ses alliés, ainsi que la République populaire de Chine et ses alliés, à s'abstenir pendant des décennies d'adhérer au FMI. L'orientation théorique et idéologique fondamentale des services du FMI autour d'une stratégie économique classique libérale n'a donc guère été remise en question dans les débats internes, et une grande partie des travaux opérationnels du FMI a pu être axée sur l'économie de marché.

La fin de la guerre froide, marquée par le démantèlement du mur de Berlin en 1989 et la dissolution de l'Union soviétique en 1991, a influé sur le FMI à trois égards :

- Le nombre de ses pays membres a rapidement augmenté et il regroupe maintenant la quasi-totalité des pays du monde.

- Face à cette augmentation, il lui a fallu accroître fortement la taille et la diversité de ses effectifs : diversité non seulement de leurs nationalités, mais aussi de leur formation et de leurs compétences face aux problèmes structurels d'intégration des nouveaux membres dans l'économie mondiale et de promotion de leur transition à l'économie de marché.

- La nature des intérêts politiques qui influencent les décisions de prêt du FMI a évolué : les conflits Est-Ouest sont remplacés par les questions de sécurité régionale ou interne, ou les alliances économiques.

Des membres à faible revenu en plus grand nombre

Lorsque le FMI a été créé, la plupart des pays africains étaient des colonies européennes. Seules l'Afrique du Sud, l'Égypte et l'Éthiopie faisaient partie de ses 40 membres initiaux. La plupart des autres pays africains ont acquis leur indépendance et adhéré au FMI entre la fin des années 50 et le début des années 70, et le reste y est entré en 1990 au plus tard.

Sur le plan opérationnel, l'augmentation du nombre de pays africains au FMI a eu tout d'abord pour principal effet de créer un vaste groupe d'emprunteurs potentiels dont le revenu par habitant était très faible et qui ne pouvaient se permettre d'emprunter au FMI aux conditions normales. Pour répondre à leurs besoins, celui-ci a établi en 1974, à titre temporaire, un fonds fiduciaire, financé par le produit des ventes d'une partie de son or, pour octroyer des prêts assortis, pour la première fois, de conditions concessionnelles. Les remboursements des prêts du fonds fiduciaire ont servi à financer la facilité d'ajustement structurel (FAS) créée en 1986. La FAS renforcée, mise en place en 1987, et la facilité qui lui a succédé en 1999, la facilité

pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), ont permis au FMI de continuer à offrir des prêts concessionnels à plus long terme aux pays à faible revenu — dont la plupart, mais pas tous, se trouvent en Afrique subsaharienne — par l'intermédiaire de ces comptes administrés. Plus récemment, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PTTE) lui a permis de soutenir les efforts internationaux d'allègement de la dette de bien de ces pays.



Agents de change répondant à la demande de la clientèle bancaire d'un courtier en devises de Tokyo le premier jour ouvrable de l'année.

Le second effet, étroitement lié au précédent, a été de plonger plus profondément le FMI dans les questions de réforme structurelle. La plupart des pays africains avaient avant tout besoin d'une aide continue au développement, ce qui exigeait d'eux qu'ils se montrent suffisamment résolus à opérer une réforme économique et gouvernementale, à appliquer sans relâche une politique macroéconomique saine et à assurer l'ouverture de leur économie pour pouvoir obtenir le soutien des bailleurs de fonds. Le FMI n'a pas les ressources nécessaires pour fournir un financement continu, ni n'a pour mandat de le faire. Mais il peut adapter son financement et moduler ses conseils pour favoriser le renforcement et la réforme nécessaires des politiques économiques, et a en fait cherché à agir dans ce sens. Le champ de la conception des programmes et de la conditionnalité s'est beaucoup élargi dans les années 90, mais les avantages en ont été limités. En 2002, le FMI a adopté des directives plus strictes pour rationaliser et recentrer sa conditionnalité structurelle.

L'intégration des marchés financiers

La croissance et l'intégration des marchés financiers privés ont aussi eu de profonds effets sur le FMI. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le rôle des flux de capitaux internationaux privés était très restreint. Les flux internationaux de portefeuille étaient limités par le contrôle et la réglementation des changes en vigueur dans les pays, et il en est résulté que la spé-

culution de change se bornait surtout au termaillage dans le règlement des crédits commerciaux. Les pères fondateurs du FMI ne demandaient pas mieux que de voir cette situation se poursuivre, car ils estimaient que les flux spéculatifs avaient pour principal effet de déstabiliser les taux de change.

Cette conjonction d'une activité limitée et d'une méfiance générale a fortement influé sur la manière dont le FMI a été conçu, mais son effet s'est en fait estompé et la réalité s'est ainsi écartée du plan initial.

- Premièrement, l'article VI des Statuts a été rédigé de manière à empêcher le FMI de prêter à un pays pour lui permettre de «faire face à des sorties de capitaux importantes ou prolongées». Ce n'est pas au FMI de venir en aide à un pays qui n'a rien fait pour prévenir ces sorties. Cependant, une fois que les marchés de capitaux privés ont commencé à se développer et à s'étendre par-delà les frontières, la distinction entre les prêts du FMI à des fins de transactions courantes et les prêts qu'il accorde pour des opérations en capital a perdu toute signification. L'expansion des prêts consentis par le FMI pour atténuer les crises financières des années 90 était à la fois inévitable et par nature sujette à controverse.

- Deuxièmement, le FMI est habilité par l'article VI à fixer comme condition d'emprunt à un pays confronté à des sorties de capitaux l'application de mesures de contrôle. Comme les

«Les réformes fondamentales visant à assurer que tous les pays sont représentés et que leurs voix sont entendues en proportion de leur rôle dans l'économie mondiale d'aujourd'hui dépendront de la volonté des pays actuellement en position de puissance d'adopter un système plus souple de partage du pouvoir.»

pays en sont venus à préférer la dévaluation ou les emprunts au FMI au contrôle des flux financiers face aux sorties de capitaux, le FMI n'a jamais invoqué cette disposition.

- Troisièmement, la compétence du FMI sur le contrôle des changes et sa responsabilité de veiller à son abolition se limitent au contrôle applicable aux paiements afférents aux transactions courantes. Seraient en conformité avec les dispositions de l'article VIII les pays qui ont éliminé le contrôle des changes pour les paiements au titre des transactions courantes et se sont engagés à ne pas le réinstaurer, qu'il y ait ou non contrôle des mouvements de capitaux. Néanmoins, bien que le FMI n'ait pas officiellement compétence sur la libéralisation des flux de capitaux, il a généralement mis à profit ses fonctions de surveillance et d'assistance technique pour encourager et aider les autorités nationales à agir dans ce sens.

L'ampleur et la profondeur prises par les marchés de capitaux internationaux privés ont elles aussi modifié les relations entre le FMI et ses pays membres en créant un groupe de membres qui n'auront sans doute jamais à effectuer des tirages sur ses ressources. Le FMI a été conçu comme un fonds de ro-

tation sur lequel tout membre peut tirer en cas de besoin. À partir du début des années 60, toutefois, les économies avancées ont mis en place divers dispositifs de financement, recourant d'abord à des accords de swap entre banques centrales et ensuite principalement à l'emprunt aux marchés privés. L'accès des économies avancées aux marchés de crédit internationaux privés depuis les années 70 et leur recours à un système de taux de change flexibles pour amortir les tensions des déséquilibres de paiements ont eu pour effet d'éliminer le besoin d'emprunter au FMI. En conséquence, les pays membres se répartissent aujourd'hui en un groupe de créanciers permanents et en deux groupes différents d'emprunteurs quasi permanents. Une quarantaine de pays fournissent la quasi-totalité des ressources utilisables du FMI; environ 80 pays sont admissibles à son financement concessionnel, mais probablement pas à des prêts élevés; et un groupe intermédiaire moins bien défini a, dans une certaine mesure, accès aux marchés de capitaux internationaux privés, mais risque parfois de traverser une crise financière pouvant donner lieu à des emprunts assez importants au FMI.

Qu'en est-il de l'avenir?

De même que le monde a évolué dans les 60 années qui ont suivi Bretton Woods, de même les prochaines décennies seront sans nul doute porteuses de nouveaux défis. On compte aujourd'hui une trentaine d'économies matures performantes, lesquelles n'étaient qu'une poignée à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le nombre de «marchés émergents», pays dont les échanges mondiaux sont importants et qui ont accès, au moins dans une certaine mesure, aux capitaux internationaux privés, a lui aussi augmenté, passant d'une petite poignée à plus de 50. Avec une bonne gestion économique et un peu de chance, ces chiffres continueront à s'accroître. Certains pays n'ont plus besoin d'emprunter au FMI, d'autres auront parfois besoin de lui emprunter des montants assez élevés, et d'autres encore passeront des emprunts concessionnels aux tirages sur les ressources ordinaires du FMI aux conditions du marché. Les marchés privés aussi

bien que des organismes officiels comme le FMI devront être prêts à faire face à une telle évolution et à d'autres changements.

À son soixantième anniversaire, les principes et mandat fondamentaux du FMI restent les mêmes, mais la nécessité pour lui de s'adapter constamment à une économie mondiale en mutation demeure tout aussi vive. Quatre grandes questions appelleront l'attention dans les années à venir :

Premièrement, **le FMI doit renforcer sa surveillance des politiques économiques et financières de ses pays membres** pour pouvoir donner plus efficacement l'alerte lorsque des troubles économiques se profilent à l'horizon et pour inciter davantage les pays à faire cas de ses avertissements avant que ces troubles n'éclatent. De tout temps, le FMI a exercé sa surveillance en jouant le rôle de conseiller confidentiel auprès de ses pays membres. Dans la décennie écoulée, il est devenu plus ouvert et plus transparent, et il a pris des mesures pour renforcer sa surveillance. La plupart des rapports de surveillance sont maintenant publiés et les signaux qu'ils émettent sont adressés aussi bien aux participants du marché qu'aux autorités nationales. Il s'agit à présent de concilier sa fonction

de conseiller confidentiel avec l'émission de signaux au public et de veiller à l'objectivité et à la franchise de ces rapports, quel que soit le pays en question.

Deuxièmement, **le FMI doit mieux s'assurer que les prêts qu'il accorde pour aider à la résolution des crises financières permettent aux pays de regagner accès aux marchés financiers et favorisent la reprise de la croissance.** Un moyen pour lui de relier plus clairement ses prêts à l'application par le pays d'une politique économique solide et d'accroître la confiance des créanciers et des investisseurs dans ce pays serait d'approuver à l'avance, à titre conditionnel, les politiques de ce dernier. Les pays qui mènent des politiques solides pourraient ainsi avoir immédiatement accès aux crédits du FMI si et quand ils en ont besoin. Bien que les précédents efforts de mise en place de telles pratiques n'aient pas abouti, il vaut peut-être la peine d'appliquer à titre d'essai cette approche générale. Un autre aspect du problème est la difficulté de rejeter les demandes d'aide des pays qui ne sont guère en mesure de mener des politiques efficaces, alors que la crédibilité de l'approbation du FMI appelle un juste degré de sélectivité.

Troisièmement, **le FMI doit veiller davantage à ce que ses conseils et son aide financière aux pays à faible revenu aient bien pour but de les aider à sortir de la pauvreté.** Le principal organisme international pour le développement et la réduction de la pauvreté est, bien entendu, la Banque mondiale, et non le FMI. Celui-ci a pour tâche d'aider ses pays membres à atteindre et préserver la stabilité macroéconomique et financière en appliquant des politiques propres à favoriser une forte croissance économique. La difficulté est, ici, de fournir aux pays à faible

revenu des conseils de politique macroéconomique qui cadrent avec leur besoin d'assurer la croissance de leur économie et le recul de la pauvreté, et non seulement leur besoin de stabilité. L'engagement pris par la communauté internationale d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire offre au FMI l'occasion d'exprimer son soutien aux pays à faible revenu dans le cadre d'objectifs précis de croissance et de réduction de la pauvreté à moyen terme.

Enfin, **la réforme du FMI ne saurait exclure un examen de l'équité et de l'efficacité de son mode de direction.** De même que l'importance économique et le rôle des divers pays et régions évoluent et que leur dépendance à l'égard du financement et des conseils du FMI varie, de même leur rôle et leur influence au sein du FMI doivent évoluer pour que l'institution conserve sa crédibilité et sa légitimité politiques. Un processus ouvert et méritocratique de sélection du Directeur général y contribuera, ainsi que la tendance plus générale du FMI à la transparence depuis le milieu des années 90. Mais la gouvernance du FMI est en fin de compte le fait de la communauté internationale. Les réformes fondamentales visant à assurer que tous les pays sont représentés et que leurs voix sont entendues en proportion de leur rôle dans l'économie mondiale d'aujourd'hui dépendront de la volonté des pays actuellement en position de puissance d'adopter un système plus souple de partage du pouvoir. ■

James M. Boughton est Sous-Directeur au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques et exerce les fonctions d'historien officiel du FMI.

GLOBAL ACTORS NEED A GLOBAL STAGE

Advertise in CHOICES

Unstable and insecure times like this demand action. Building democracy, reducing poverty, establishing prosperity. For global actors who are part of the solution, there is one stage where attention is guaranteed—CHOICES.

CHOICES is the magazine that development experts and decision makers read. Everywhere. From Mexico to Madagascar. To reach the experts throughout the world, you need to advertise in CHOICES.

No other magazine details the successes of human development like CHOICES. And no other magazine is seen by as varied an audience as CHOICES, from the rich and powerful to the weak and voiceless.

Be a global actor. Advertise in CHOICES.

For more information, call 212-906-5325 or e-mail choices@undp.org.

CHOICES

THE HUMAN DEVELOPMENT MAGAZINE