

Faut-il défendre le FMI ?

Thibault Le Texier

Document de travail, juin 2007

Créé en 1944 pour garantir la stabilité financière internationale, le Fonds monétaire international est devenu dans les années 70 un instrument de sa libéralisation, tout en restant une institution internationale de première importance.

De nos jours, en proie aux scandales à répétition, à la dissidence de certains de ses membres, au désintérêt de ses fondateurs ainsi qu'à la critique conjointe et justifiée des associations altermondialistes et des analystes institutionnels, le FMI ne garde pas moins d'indéniables qualités au regard des instances privées qui entreprennent, sous les encouragements du G8, de lui prendre des mains les manettes de la régulation financière internationale.

Elements d'histoire

Au XIX^e siècle, le Congrès de Vienne et à sa suite la paix de cent ans, où les guerres sont aussi rares que courtes, vont à la fois reconstituer le vieux modèle de l'équilibre des puissances et consacrer le lien entre paix et commerce en permettant d'assurer les échanges économiques même par temps de guerre. Le capitalisme financier, qui ne prend véritablement son essor qu'à partir du milieu du siècle, apparaît comme un défenseur majeur de la paix. La distinction est faible entre objectifs économiques et politiques des gouvernements. La circulation monétaire, la balance des échanges, les empires coloniaux ou encore le contrôle des mers restent autant de moyens d'en assurer la puissance, mais non pas d'abord le profit.

Jugée responsable de la crise de 1929 et des bouleversements mondiaux qui en découlent pour partie, la finance internationale sera corsetée, suite aux accords de Bretton Woods en 1944, par les des institutions financières internationales publiques dont fait partie le FMI. Notamment sous l'influence de Keynes, le mandat initial de cette institution est de renforcer la stabilité mondiale et de veiller à ce que les pays menacés d'une récession disposassent des

liquidités nécessaires à leurs politiques expansionnistes¹. La finance était, encore, une affaire d'Etats².

Jusqu'au la première moitié des années 70, l'institution joue son rôle de relance du commerce mondial par le rétablissement du libre-échange et les financiers internationaux retrouvent leur image de parti de la paix. S'il n'est pas question de refroidir l'enthousiasme de la première au bénéfice de l'ambition des seconds, le doute est permis quant aux desseins des pays les plus riches. D'un côté le relèvement en 1959 des quotas versés en or et en devises au FMI et les accords du G10 de 1961 permettent de doter l'institution de six milliards de dollars supplémentaires. De l'autre, le G10 agit déjà indépendamment de ce dernier³.

En 1971, les Etats-Unis profitent de la décomposition du système de Bretton Woods pour avancer leur projet de libéralisation des flux de capitaux, l'un des principes sur lequel repose un alors en décomposition suite à l'abandon de l'étalon or. Créé en septembre 1972 pour tenter de réformer l'institution financière, un « Comité des 20 », rassemblant les ministres des Finances des pays membres du bureau exécutif du FMI, ne fait que prolonger les travaux entrepris en 1967 par les ministres des Finances des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et du Japon, réunis à l'initiative des deux premiers pour répondre à l'effondrement du système des taux de change mis en place par les institutions de Bretton Woods. En juin 1974, le Comité avoue son échec. Le tournant est pris. En 1975 le FMI élimine toute référence à l'or dans ses statuts et ses transactions ; l'année suivante, les accords de la Jamaïque prennent acte de la fin du système de Bretton Woods.

Derrière ces abandons publics se trament des innovations privées conséquentes. Certes, suite à la libéralisation des mouvements de capitaux, un « Sénat virtuel⁴ » est désormais en

¹ En ce sens par exemple, le FMI consent en 1954 à des *stand-by credits* aux pays en difficulté, comme l'Angleterre.

² Quoique appartenant à l'Organisation des Nations unies, le FMI est doté d'un système censitaire. Selon un principe de fonctionnement plus proche de celui d'une entreprise que d'une institution internationale, la répartition des voix y est fonction des quotes-parts de ses membres. Les pays appartenant au G7 y disposent en ce sens de plus de 50 % des droits de vote.

³ Groupe informel créé en 1961 les douze pays ayant signé les Accords généraux d'emprunt pour suppléer aux ressources du FMI (les six pays de la CEE, plus la Suède, les Etats-Unis, le Japon, le Canada, puis la Suisse et le Royaume-Uni), est devenu par la suite un groupe de travail au sein de l'OCDE.

⁴ Selon l'expression de Noam Chomsky. (Cf. CHOMSKY Noam, « Sénat virtuel et tyrannie privée », entretien enregistré à Montréal au printemps 1998 et diffusé sur les ondes de CIBL (Radio libre de Montréal), propos recueillis et traduits par Normand Baillargeon, <http://www.zmag.org/chomsky/interviews/9811-tyranny-french.htm>.

mesure de sanctionner ou de récompenser des politiques sociales et économiques au simple moyen de transferts de fonds. Mais ce sont surtout les organisations d'origine publique et de nature privée telles que les différents G et leurs rejetons qui vont favoriser la privatisation de la régulation du système financier international.

Issu du G77 et visant à contrecarrer l'influence du G10, le G24 est lancé en 1971 par des pays en développement pour coordonner leur position sur les questions qui ont trait au système monétaire et financier international et pour veiller à faire valoir leurs intérêts dans les négociations monétaires. En 1974, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire est lancé par les Gouverneurs des Banques centrales du G10 au sein de la Banque des règlements internationaux à Bâle. Parallèlement, le 25 mars 1973, six jours après la mise en place du système des changes flottants, le secrétaire américain au Trésor, George Shultz, invite à Washington les ministres des finances français, britannique et allemand à une discussion informelle sur les problèmes monétaires internationaux dans la bibliothèque de la Maison Blanche. L'année suivante, leur homologue japonais rejoignait le « Groupe de la bibliothèque », puis la suivante encore l'Italie, et le Canada enfin en 1976. Le G7 était né. Il sera au cœur de la contre-réforme du système financier international.

C'est le G7 qui va en effet enterrer le projet de réforme du système monétaire international du défunt Comité des 20. C'est lui qui va orchestrer le renversement du mandat du FMI, désormais chargé de faciliter la libéralisation des capitaux et des investissements, et plus de garantir que les gouvernements seront en mesure de réguler ces flux. C'est lui qui va l'utiliser pour disposer d'informations économiques sur ses pays membres, sa promotion musclée du principe de transparence n'étant d'ailleurs pas sans rappeler qu'il rime avec surveillance⁵. C'est lui qui va dessiner la trame d'un système international privé parallèle à l'architecture publique jouant le rôle d'un shadow government à l'échelle mondiale.

⁵ « La surveillance des économies des États membres par le FMI — dans le cadre d'un dialogue avec les autorités nationales — a évolué pour prendre en compte un ensemble de normes et codes destinés à guider la politique économique dans un grand nombre de domaines relevant de la solidité du secteur financier, de la transparence des politiques financière, monétaire et budgétaire, de la diffusion des données et du gouvernement d'entreprise. » (FMI, « Réforme du FMI : changement et continuité », synthèse n°00/02F préparée par les services du FMI, 12 avril 2000, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/fra/041300f.htm>)

G7 et privatisation de la régulation financière

Le FMI est très largement soumis à ce club très privé qu'est le G7, ne serait-ce les pays que représentent ses membres en détiennent plus de la moitié des droits de vote. L'institution a en ce sens constamment appliqué les propositions avancées dans les déclarations du forum des pays industrialisés de la triade. Par exemple, le principe des taux de change flottants, adopté en novembre 1975 au cours du sommet de Rambouillet, fut avalisé par le Comité intérim du FMI en janvier 1976 et conduisit trois mois plus tard au deuxième amendement des Statuts de l'institution. En 1995, le G7 a décidé de mobiliser des fonds d'urgence supplémentaires dans le cadre des Accords généraux d'emprunt institués trente-trois ans auparavant. Comme pour le cas de ces Accords, le FMI les a établis formellement. De même, selon un observateur, tous les programmes de réduction de dette arrêtés par le G7 ont été acceptés par l'ensemble des membres de la Banque mondiale et du FMI⁶. Les réformes du FMI proposées en 1995 par le G7 d'Halifax ont quasiment toutes été mises en place en moins d'une année⁷. Enfin, selon l'ancien Vice-président de la Banque mondiale, « le FMI n'est peut-être pas devenu le collecteur d'impôts du G7, mais il est clair qu'il a fait de gros efforts (même s'il n'ont pas toujours été couronnés de succès) pour que les prêteurs du G7 soient remboursés.⁸ »

Pourtant, le G7 a constamment cherché à confiner les IFI dans les limites leur mandat, tout en essayant de le modifier en faveur des mécanismes du marché⁹. Si le G7, par ses recommandations, a quasiment retourné les mandats du FMI en le transformant en machine à

⁶ Cf. BAYNE Nicholas, "Reforming the International Financial Architecture: The G7 Summit's Successes and Shortcomings", in M. Fratianni, P. Savona and J. Kirton (Ed), *Governing Global Finance: New Challenges, G7 and IMF Contributions*, Aldershot: Ashgate, 2002, p.7

⁷ Ainsi, lors du sommet de Lyon en 1996, le G7 Finances pouvaient se montrer satisfait : « l'amélioration du système d'alerte est en cours de mise en œuvre ; les capacités de surveillance du FMI ont été améliorées ; le FMI a établi des normes pour la publication des données économiques et financières, et les pays sont en train d'y souscrire sur une base volontaire ; afin de mieux réagir aux crises, un mécanisme financier d'urgence, destiné à accélérer les procédures, a été mis en place au FMI ; [et un accord de principe prévoit] le doublement des ressources disponibles au titre des Accords généraux d'emprunt. » Cet accord sera établi formellement par le bureau du FMI en janvier 1997. (Ministres des Finances du G7, « Rapport des Ministres des Finances du G7 aux Chefs d'Etat et de Gouvernement sur la stabilité monétaire internationale », Lyon, 28 juin 1996, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1996lyon/finance.html>)

⁸ STIGLITZ Joseph E., *La Grande désillusion*, Paris, Fayard, coll. Poche, 2002, p.332

⁹ « Nous encouragerons le FMI et la Banque mondiale, confirme la déclaration économique de 1995, à se concentrer sur leur mandat premier (de façon générale, la politique macro-économique pour le FMI et les politiques structurelles et sectorielles pour la Banque mondiale) ». (G7, « Communiqué », Halifax, 16 juin 1995, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1995halifax/communiqu.html>)

imposer les principes du libéralisme économique, il n'a jamais pu modifier ses statuts en ce sens. Ce n'est pas faute de ne pas avoir essayé.

A Denver, en 1997, la déclaration du G7 note par exemple : « D'ici les prochaines réunions annuelles de la Banque mondiale et du FMI à Hong Kong, nous tenterons de parvenir à un accord de fond sur les éléments clés d'un amendement aux Statuts du FMI qui donnerait à celui-ci le mandat précis de favoriser la libéralisation des comptes de capital pour relever les nouveaux défis des marchés financiers mondiaux. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par le FMI quant au renforcement du contrôle et à l'amélioration de la transparence. En accordant une attention accrue aux problèmes du secteur financier qui pourraient avoir des effets macro-économiques sensibles et en favorisant la saine gestion des affaires publiques et la transparence, le FMI aidera à prévenir les crises financières.¹⁰ » Dans une recommandation publiée en septembre 1997 – soit deux mois après le déclenchement de la crise asiatique – par le Comité intérimaire, où siègent que vingt-quatre gouverneurs pour cent quatre-vingt-un membres, « le Conseil d'administration est invité à achever ses travaux sur un projet d'amendement des Statuts du FMI qui ferait de la libéralisation des mouvements de capitaux l'un des buts de l'institution et étendrait par voie de conséquence son domaine de compétence en établissant pour les pays membres des obligations soigneusement définies et appliquées avec cohérence en matière de libéralisation desdits mouvements de capitaux. » L'année suivante, le Rapport annuel du FMI mentionne la tenue d'un séminaire réunissant « des hauts fonctionnaires gouvernementaux et des représentants du secteur privé, des milieux universitaires et d'organisations internationales, ainsi que des hauts fonctionnaires du FMI et des membres de la direction et du Conseil d'administration. » Selon le rapport, « en dépit de l'énorme enthousiasme, manifesté en faveur d'un amendement des Statuts par les représentants des organismes tant officiels que privés¹¹ », celui-ci n'aura pas lieu. Des doutes subsistent en effet sur la nécessité de modifier les Statuts pour libéraliser, les plans

¹⁰ Conformément à l'avis du Comité intérimaire du FMI : « Le Comité intérimaire a adopté lors de sa réunion d'avril 1997, ce qui constitue une étape importante, le concept d'un amendement des Statuts investissant formellement le FMI de la mission de promouvoir la libéralisation des mouvements de capitaux et donnant au FMI les compétences appropriées en matière de mouvements de capitaux. » (G7, « Relever les défis financiers et économiques mondiaux : déclaration des Sept au sommet de Denver », Denver, 21 juin 1997, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1997denver/relever.html>]. FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Rapport annuel 1997*, Washington D.C., 1997, p.43, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/97/f97/F97imf.htm>)

¹¹ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Rapport annuel 1998*, 1998, pp.84, 83 et 86, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/98/f/F98fmi.htm>

d'ajustement structurels le permettant déjà. Afin de renforcer ce dispositif, les membres du G8 ont fait savoir en juin 1997 « qu'il serait avantageux pour tous les pays membres de l'OMC de conclure, avant la fin de la présente année, une entente sur les services financiers¹² ». Six mois plus tard, un accord « historique » sur la libéralisation des services financiers était effectivement conclu à l'OMC¹³. Ne devant bénéficier qu'à l'Europe et aux Etats-Unis, les pays pauvres n'étant pas concurrentiels en la matière, cet accord aura pour effet d'affaiblir les réglementations publiques des marchés des capitaux des pays émergents alors en récession et de marginaliser un peu plus le FMI tout en renforçant l'OMC.

Sous l'impulsion, à partir de 1995, du Secrétaire au Trésor américain Robert Rubin, et à la suite des crises financières des années 90, qui ont fait « ressortir les lacunes dans [leur] dispositif institutionnel¹⁴ », les membres du G7 ont entrepris de renforcer le système financier international¹⁵). Ce renforcement a moins consisté à soutenir le FMI qu'à étoffer l'agenda des rencontres supranationales, à accroître le rôle du secteur privé et des marchés de capitaux, à édicter des codes, des normes et des règles de procédures ou encore à créer ces deux instances supranationales privées que sont le G20 et FSF¹⁶.

¹² G7, « Relever les défis financiers et économiques mondiaux : déclaration des Sept au sommet de Denver », Denver, 21 juin 1997, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1997denver/relever.html>

¹³ ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, « L'OMC conclut un accord historique sur les services financiers », *OMC Focus*, n°25, décembre 1997, 18pp., pp.1-2, http://www.wto.org/french/res_f/focus_f/focus25_f.pdf

¹⁴ G7, « Communiqué », Halifax, 16 juin 1995, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1995halifax/communiqu.html>

¹⁵ En 2003 encore, Chirac parlait de la nécessité d'« assurer des progrès dans le fonctionnement des marchés financiers internationaux ». (J. Chirac, « Propos introductifs du Président de la République, lors de la réunion de travail avec les organisations syndicales dans le cadre de la préparation du Sommet du G8 à Evian », Palais de l'Elysée, 25 avril 2003, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2003/avril/propos_introductifs_lors_de_la_reunion_de_travail_avec_les_organisations_non-gouvernementales_dans_le_cadre_de_la_preparation_du_sommet_du_g8_d_evian.2806.html

¹⁶ En 1994 et 1995, l'effondrement des marchés financiers au Mexique a en effet montré « l'importance d'une intervention énergique pour contrer de telles crises ». Selon les ministres des Finances du G7, le renforcement du système financier international passe par quatre séries de mesures : a) la participation du secteur privé à la prévention et au règlement des crises, b) la surveillance et la mise en oeuvre de normes et de codes, c) l'accès aux marchés de capitaux et d) la réforme des banques multilatérales de développement. (G7, « Communiqué », Halifax, 16 juin 1995, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1995halifax/communiqu.html>]. ; Ministres des Finances du G7, « Le renforcement du système financier international et des banques multilatérales de développement. Rapport des ministres des Finances du G-7 aux chefs d'État et de gouvernement », Rome, Italie, 7 juillet 2001,

Tendances actuelles et perspectives de recherche

Les évolutions récentes tendent à faire reconnaître que l'institution n'a plus qu'une importance de second rang. Le montant des prêts octroyés par le FMI est passé de 103 à 20 milliards entre 2003 et 2006. Entre 2005 et 2007, le Brésil, l'Argentine, la Serbie, l'Uruguay, les Philippines, l'Indonésie et le Venezuela ont ainsi remboursé la totalité de leur dette, marquant par là leur souhait de se libérer de sa tutelle. Plus encore, le FMI a été progressivement contourné par des instances comme le G10 puis le Comité de Bâle, le FSF (Forum pour la stabilité financière), le G20 et le GAFI (Groupe d'action financière), mais également l'OMC¹⁷. S'y ajoute la critique redondante de groupes altermondialistes tels que les réseaux IFI Watchnet (<http://www.if WATCHNET.org>) et 50 Years Is Enough (<http://www.50years.org>). et celle plus récente d'institutionnels importants tels que Joseph Stiglitz.

Il est aujourd'hui reconnu que le FMI tend à n'avoir qu'une importance de second rang. D'un côté on a pu voir, entre 2005 et 2007, le Brésil, l'Argentine, la Serbie, l'Uruguay, les Philippines, l'Indonésie et le Venezuela rembourser la totalité de leur dette, marquant par là leur souhait de se libérer de sa tutelle. De l'autre, on observe la montée en puissance des Fondations (la Fondation Gates pèse par exemple plus lourd que le FMI) et d'instances telles que le G20, le GAFI (Groupe d'action financière) et le FSF (Forum de stabilité financière), dont les recommandations et les normes dictent de plus en plus les politiques financières internationales tout en marginalisant et le FMI et l'ONU¹⁸.

Face à la privatisation de la régulation financière internationale et contre les critiques de tous bords, force est de reconnaître que le FMI garde les avantages d'être un organisme public relativement transparent – ce qui ne signifie pas qu'il ne faille pas le réformer¹⁹. Mais la

http://www.g7.utoronto.ca/francais/finances_f/finance_070701b.html)

¹⁷ G8, « Communiqué », Birmingham, 17 mai 1998, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1998birmingham/communique.html>] ; G7, « Déclaration du G7 », Okinawa, 21 juillet 2000, <http://www.g8.utoronto.ca/francais/2000okinawa/declaration.html>]

¹⁸ Certains vont même plus loin dans ce genre d'observations. Pour citer le président du très respecté Institut Nord-Sud, « les deux instances créées par le G7 en 1999 – le Forum de stabilité financière et le G20 – sont aujourd'hui les principaux vecteurs de la réforme financière internationale ». (CULPEPER Roy, "Systemic Reform At A Standstill: A Flock Of 'Gs' In Search Of Global Financial Stability", Commonwealth Secretariat/World Bank Conference on Developing Countries and Global Financial Architecture, Marlborough House, London, 22-23 June 2000, 26pp., p.12 <http://www.new-rules.org/docs/ffdconsultdocs/culpeper.pdf>)

¹⁹ Parmi les propositions de réforme existantes, citons : la réintégration des IFI dans le système onusien et redéfinition de leurs compétences et rôles respectifs (donc de fait abolition du suffrage

question, à ce stade, me paraît déjà seconde. De même, le FMI devenant un acteur de second plan, et tout ou presque en ayant été dit par les « experts » ès relations internationales, il serait peut-être intéressant d'ouvrir de nouveaux champs d'investigation.

Il serait par exemple intéressant de se pencher sur le passage d'un étatisme juridico-politique régi par des lois contraignantes à une mondialisation éthico-civile régie par des principes et des normes dépourvus d'obligation et d'appareil de sanction. On pourrait s'interroger en ce sens sur la privatisation des instruments de sanction au détriment des institutions publiques et au profit d'instances privées et du marché. Le FSF a établi en mars 2000 une liste de douze normes prioritaires pour la stabilité financière, normes qui reprenaient largement les quarante recommandations du GAFI. Selon le ministre de l'Economie et des Finances français de l'époque, « ces 12 normes constituent le “noyau dur” de règles universelles à appliquer à moyen terme.²⁰ » Enfin, toujours dans cette perspective, la privatisation du pouvoir de juridiction et de sanction est quasi totale une fois que l'argument de « transparence » a pu servir à transférer dans les mains du marché les instruments de sanction des Etats récalcitrants. Par exemple, au président du G24 qui indiquait, lors d'une réunion du Comité monétaire et financier international du FMI en 2000, que son « groupe croit que le respect des normes et des codes devrait rester un choix volontaire de la part de chaque membre²¹ », le ministre des Finances américain fit remarquer qu'« alors que la communauté des Etats peut aider à encourager les pays à progresser dans la mise en place [des standards internationaux], la punition du marché se révélera à terme l'incitation la plus efficace.²² »

centenaire en vigueur au sein des IFI) ; l'arrêt de l'ingérence des IFI dans la gestion des Etats nationaux ; une plus grande participation des parlementaires aux réunions annuelles ; l'utilisation des réserves d'or du FMI pour aider les pays les plus pauvres ; la régionalisation des IFI pour diminuer le pouvoir excessif du FMI et de la Banque mondiale et les rapprocher des populations et des gouvernements locaux ; ou encore la mise en place d'audits environnementaux des programmes des IFI.

²⁰ FABIUS Laurent, « Discours de Monsieur Laurent Fabius, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie au Comité monétaire et financier international », 24 septembre 2000, <http://www.imf.org/external/am/2000/imfc/fra/fra.htm>

²¹ SAITO Carlos, "Second Meeting of the International Monetary and Financial Committee", Prague, Czech Republic, September 24, 2000, <http://www.imf.org/external/am/2000/imfc/eng/g24.htm>

²² SUMMERS Lawrence H., "Statement by Treasury Secretary Lawrence H. Summers to the International Monetary and Finance Committee", Prague, Czech Republic, September 24, 2000, <http://www.imf.org/external/am/2000/imfc/eng/usa.htm>