

## **Quel rôle pour le Fonds monétaire international dans la « guerre des monnaies » ?**

---

*Bénédicte Beauchesne*

Qualifié de Banque centrale des banques centrales, voire de tontine internationale, le Fonds monétaire international (FMI) avait été conçu lors de la conférence de Bretton Woods tenue en juillet 1944 pour prévenir les crises monétaires et y porter remède. Ayant assisté impuissant à la chute du système de Bretton Woods dans les années 1970, le Fonds a évolué sans parvenir à combler ses lacunes originelles tant les États continuent d'être attachés à leur souveraineté monétaire.

Devenu néanmoins quasi universel après 1989, son rôle de grand argentier reste fonction des crises planétaires, recouvrant de son influence lorsque celles-ci éclatent, en perdant une fois apaisées.

Tandis que les critiques à son encontre, sans cesse renouvelées, suivent les mêmes évolutions, la « guerre des monnaies » relance la question du rôle et des pouvoirs du FMI. L'institution se trouve ainsi placée au cœur de controverses internationales. Bien que connues, celles-ci mettent en jeu des équilibres géostratégiques inédits.

## ***Fonctionnement et rôle du FMI***

### ***La gouvernance du FMI***

Résultant d'un compromis entre les thèses de John Maynard Keynes et celles prédominantes de Harry Dexter White, le Fonds monétaire international devait éviter au monde une nouvelle grande crise économique comme celle de 1929. En veillant à la stabilité et à la libre convertibilité des monnaies aurait favorisé la libéralisation des échanges et la reconstruction économique des États. Le Fonds a été établi à Washington en 1945 et est devenu une institution spécialisée des Nations unies en 1947.

Le FMI comprend actuellement 187 États membres. Ceux-ci sont représentés par leur ministre des Finances ou par le gouverneur de leur Banque centrale au sein de l'organe plénier : le Conseil des gouverneurs. Flanké de deux Comités consultatifs — le Comité financier et monétaire et celui du développement —, le Conseil d'administration assure la gestion du FMI. Sa directrice générale est Christine Lagarde, élue en juin 2011. Dans la pratique, ces différents organes sont souvent les chambres d'enregistrement des décisions prises par les pays les plus industrialisés du monde, le G7, désormais élargi aux BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) dans le cadre du G20.

Le fonctionnement du FMI est quoi qu'il en soit l'objet d'une grande attention. La pondération des droits de vote qui y est

pratiquée dépend des quotes-parts des États. Révisées tous les cinq ans et calculées en fonction du poids des États dans l'économie mondiale, elles déterminent aussi le montant maximum de ressources financières que chaque membre s'engage à fournir au FMI et le montant de l'aide financière pouvant être obtenue. Contrairement au fonctionnement de l'Assemblée générale de l'ONU où un État égale une voix, celui du FMI assure ainsi statutairement une place prépondérante aux pays les plus riches. D'une part les États-Unis peuvent bloquer à eux seuls les décisions importantes puisque celles-ci requièrent une majorité de 85 % de voix et qu'ils en détiennent plus de 16 % ; d'autre part, les Européens sont sur-représentés, cumulant 32 % des voix pour un poids économique n'excédant pas 25 % ; enfin, la pratique veut que cela soit un Européen qui préside l'institution. De plus, l'indépendance statutaire du FMI lui permet d'ignorer les orientations prônées par l'Assemblée générale de l'ONU.

La gouvernance du FMI a été adaptée en octobre 2010 pour tenir compte des nouveaux équilibres mondiaux. Quand la réforme sera ratifiée, les Européens abandonneront 2 des 9 sièges d'administrateurs qu'ils ont sur les 24 actuels. Par ailleurs, les pays industrialisés ou producteurs de pétrole transféreront 6 % de leurs droits de vote aux pays en développement. Les États-Unis détiendront 17,41 % ; la Chine se placera au 3<sup>e</sup> rang avec 6,07 % contre 3,65 % précédemment, derrière le Japon (6,46 %), devant l'Allemagne (5,59 %), la France et le Royaume-Uni (4,23 % chacun). Les pays industrialisés cumuleront encore 55,3 % des voix jusqu'à la nouvelle révision programmée pour 2013.

### ***Le gardien du système monétaire international***

Le FMI doit veiller au bon fonctionnement du système monétaire international qui prévoyait à l'origine des taux de change fixes ajustables. La marge de fluctuation autorisée était de 1 % par

rapport à la parité officielle fixée en or, ou en dollar puisque les Américains « devaient rendre le dollar convertible en or ». Dans les faits, les États firent du dollar leur monnaie de réserve et d'intervention, rôle que les États-Unis favorisèrent car il les affranchissait de toute discipline monétaire. L'économiste Jacques Rueff plaida sans succès pour un strict retour de l'étalon-or « *gold exchange standard* », démontrant dès 1961 que la pratique instaurée impliquait le déficit de la balance des paiements des États-Unis. La création d'un fonds d'urgence en 1962, celle d'un actif de réserve international en 1969 composé de droits de tirage spéciaux (DTS) ne suffirent donc pas à sauver le système de Bretton Woods. Il s'effondra en août 1971 lorsque le président Nixon annonça officiellement que les États-Unis n'assureraient plus la convertibilité de leur monnaie et qu'ils ne la soutiendraient pas. Le premier choc pétrolier en 1973 pérennisa le passage à un système de taux de change flottants, passage qui fut officialisé par les accords de la Jamaïque en 1976.

Le DTS devint l'unité de compte du FMI à la place de l'or. Le DTS est évalué sur la base d'un panier des principales monnaies (dollar, euro, livre sterling et yen) dont la composition est revue tous les cinq ans par le Conseil d'administration. Depuis novembre 2010, la place du dollar y est de 41,9 %, celle de l'euro de 37,4 %, celle de la livre sterling de 11,3 %, celle du yen de 9,4 %. Décevant certaines attentes, la devise chinoise n'a pas été intégrée, n'étant pas « largement utilisée pour régler des transactions internationales » et « couramment négociée sur les principaux marchés des changes ».

Le système de taux de change flottants redonne aux États une autonomie en matière de politique monétaire et affaiblit inéluctablement le rôle normatif du FMI. Certes, celui-ci représente la première limitation des compétences monétaires nationales dans l'histoire. Certes, ses décisions (environ 13 000 de 1947 à 2005)

œuvrent à limiter les restrictions de change, à mettre en place une convertibilité totale des monnaies, à inciter les États à avoir un taux de change unique, à veiller à ce qu'ils ne recourent pas aux dévaluations compétitives... Mais le code de bonne conduite contenu dans les statuts et les outils juridiques de l'organisation sont très limités. La Tchécoslovaquie a été le seul pays expulsé : en 1954, elle refusait de fournir des informations, manquant ainsi à son devoir de collaboration avec le FMI. L'introduction en 1991 d'une clause de suspension des droits de vote n'a pas changé grand chose ; elle n'a été utilisée que contre le Soudan et le Zaïre.

Le seul et très important pouvoir dont dispose le Fonds monétaire international est donc celui résultant de son rôle de grand argentier. Mais, il ne peut l'exercer qu'à l'égard des États demandant une assistance et cela lui pose des problèmes de ressources : soit à devoir affronter trop de crises — en 1996, à la veille de la crise asiatique, le FMI voulait s'impliquer dans le traitement des pays en « situation de post-conflit » comme le Cambodge, le Rwanda ou la Bosnie-Herzégovine — soit, comme en 2006/2007, à ce qu'il se retrouve sans « clients ».

### ***L'action contestée du FMI***

#### ***L'assistance aux États membres et le « consensus de Washington »***

Les quotes-parts des États membres leur donnent droit à une aide dite inconditionnelle dont la France a été la première à bénéficier en 1947. Au-delà, l'aide sera conditionnelle car soumise à l'engagement du pays de respecter certains objectifs. Dans le cas des pays en développement ayant un accès limité à l'aide inconditionnelle, le FMI obtient un droit d'ingérence en les contraignant à effectuer des « ajustements » conjoncturels.

Le système a été très critiqué car le FMI a exercé sa mission d'assistance de façon très disparate : laxiste avec la Russie en 1995/1998, très conciliante avec le Pakistan en 2001 dans son aide contre les talibans, très sévère avec l'Argentine en 2001. L'aide devient un moyen de pression politique qui s'ajoute aux consultations annuelles. Officiellement, le FMI veille à la convertibilité monétaire des États membres ; dans les faits, son rapport est assorti d'une note d'ensemble et de recommandations qui s'imposent comme un carcan aux pays pauvres. Seuls les pays riches peuvent se permettre de les ignorer, tels les États-Unis dans les années 1980, car les prêteurs publics et privés conditionnent leurs versements au rapport du FMI sur le pays demandeur. Or, le Fonds a préconisé indistinctement des mesures d'austérité, de privatisation et de libéralisation. Élaborées dans les années 1980 pour les États d'Amérique latine confrontés à d'énormes déficits budgétaires, elles ont entraîné des conséquences néfastes désormais admises sur les systèmes de protection sociale, sur l'éducation ; elles ont augmenté les inégalités et la pauvreté. On a même pu les retenir responsables du recul de l'espérance de vie de certaines populations.

Tacitement d'accord avec la Banque mondiale et le Trésor américain, le FMI a, jusqu'à récemment, érigé le « consensus de Washington » en un véritable dogme économique et monétaire, partant du postulat que les marchés sont capables d'agir immédiatement pour répondre aux besoins économiques. Le cas de l'aide apportée à la Russie lors de sa transition économique dans les années 1990 est resté un cas d'école documenté par Joseph E. Stiglitz : la privatisation immédiate des entreprises publiques imposée par le FMI a créé des monopoles privés ; celle des marchés financiers a favorisé la fuite de capitaux. Le soutien des taux monétaires imposé par le FMI a endetté le pays tout en garantissant un taux de change intéressant à ceux qui faisaient sortir leur argent : les oligarques russes ont pu racheter des clubs

de foot britanniques alors que la Russie cessait de payer les retraites et devait rembourser au FMI ses emprunts inutiles avec une monnaie plus faible. En 1998, le scandale impuni des aides placées dans le paradis fiscal de Jersey a parachevé cette gestion catastrophique de la crise. Dans d'autres circonstances, elle s'est également vérifiée en Asie en 1997.

Certes, les critiques à l'action du FMI doivent être modulées. Les plus radicales présentent l'organisation comme un laquais des Occidentaux s'appropriant les richesses locales grâce à l'ouverture économique. L'organisation est encore accusée de favoriser les spéculations monétaires en facilitant les mouvements de capitaux. Mais les néolibéraux lui reprochent aussi de vouloir socialiser l'économie mondiale et d'avoir empêché en 1997 le rachat des banques asiatiques par les établissements financiers américains.

Mettant fin au consensus de Washington en 2008, le FMI a élargi et assoupli ses conditions de prêt. Il a créé un mécanisme de liquidité à court terme (STLF) destiné aux pays ayant accès aux marchés et assoupli radicalement les conditions d'octroi de prêts supplémentaires destinés aux 80 pays les moins avancés : dispense de paiement des intérêts, prêts de précaution *stand by* payables uniquement en cas d'utilisation, prêts d'urgence...

### ***Collaboration régionale ou mondiale ?***

Le droit de retrait immédiat du FMI n'a pratiquement jamais été utilisé, si ce n'est par la Pologne en 1950, Cuba en 1964 et l'Indonésie de 1965 à 1967. Mais l'aide est souvent vécue comme une humiliation. Les remboursements anticipés se sont multipliés dans la première moitié des années 2000 et des alternatives régionales ont été projetées : réseau d'échanges de devises par les membres de l'Asean+3 en 2005, Banque du Sud en 2009 par

les pays d'Amérique du Sud. Les Européens ont quant à eux créé un fonds de stabilisation au printemps 2010. Bien que l'aide soit couplée à celle du FMI, un premier pas de solidarité financière a été franchi entre États de la zone euro.

La question de réformer le Fonds monétaire est donc plus que jamais débattue, seules des modifications de détail ayant été apportées par le passé. Il s'agirait de lui donner des compétences pour réguler les mouvements de capitaux spéculatifs qu'il est cependant accusé de favoriser. D'aucuns voudraient le voir jouer un rôle en matière d'harmonisation des politiques économiques. En effet, les grands États ne sont pas disciplinés par le marché qu'ils peuvent même perturber : tandis que les États-Unis continuent de creuser leurs déficits et pratiquent le laisser-faire monétaire, la Chine accumule de gigantesques réserves, poursuit sa politique d'arrimage monétaire et limite sa consommation intérieure. Mais, même le fait de confier au FMI un rôle d'alerte avancée sur les risques macroéconomiques mondiaux s'avère difficile à réaliser. Le programme d'évaluation du secteur financier — *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) — lancé en 1999 a complètement failli. Réformé et devenu obligatoire, il a conduit fin 2010 à sélectionner 25 pays représentant presque 90 % du système financier mondial. Pour autant, le résultat des évaluations pose problème : si le Fonds rend publics les dangers menaçant un pays, il peut en déstabiliser le gouvernement ; s'il se contente de n'alerter que celui-ci, on lui reprochera de ne pas jouer son rôle de vigie.

La transformation du FMI en arbitre des conflits monétaires est également évoquée. Mais elle n'a jamais été engagée alors que les accusations de manipulations monétaires ne sont pas nouvelles : en 1949, les Français reprochaient aux Britanniques d'avoir pratiqué une dévaluation compétitive aboutissant à « un taux de guerre commerciale ». Aujourd'hui, ce sont les Américains