

# L'importance du FMI dans le système financier mondial du XXI<sup>e</sup> siècle

Au printemps 2008, les organes de direction du Fonds monétaire international (FMI) ont adopté une réforme d'envergure qui permettra à cette institution multilatérale de mieux s'adapter à la dynamique des relations financières mondiales. Cette réforme renforce le rôle central que tient le FMI dans le dépistage précoce des risques encourus par le système financier global et dans la prévention des crises financières. Une première étape a consisté à modifier la structure des quotes-parts et la représentation des membres. De nouvelles sources de financement et une réduction des dépenses à long terme renforceront la base sur laquelle s'appuie le budget du FMI.

## Les défis et les changements sont une chance

L'évolution de l'économie mondiale et, en particulier, la mondialisation des marchés financiers ont, une nouvelle fois, ravivé la discussion sur le rôle du FMI. Dans les faits, celui-ci a subi de constantes mutations au cours des décennies en raison, par exemple, du passage aux taux de change flexibles dans les années septante, des crises internationales monétaires, financières et d'endettement dans les années quatre-vingt et nonante ainsi que de l'effondrement de l'Union soviétique. Au fil du temps, le FMI a également affiné ses mécanismes de soutien aux pays à faible revenu.

Les défis que doit relever le FMI concernent autant ses activités que sa gouvernance et son financement. Ils sont liés au système financier international avec ses flux de capitaux élevés et en constante augmentation, et ses énormes réserves en devises dans les pays en développement et émergents. Jadis emprunteurs principaux du FMI, ces pays ont considérablement augmenté leurs réserves, en particulier pour mieux se protéger contre les crises potentielles (voir *graphique 1*). Des garanties financières propres en hausse et le remboursement anticipé de gros crédits, par le Brésil et l'Argentine par exemple, sont aussi l'expression d'une émancipation face aux directives du FMI en matière de politique économique. Le volume des crédits octroyés ayant fortement diminué, l'institution doit renoncer à sa principale source de financement. Ce manque à gagner, qui n'est pas seulement à court terme, a généré des déficits budgétaires pour la première fois depuis 1970 et oblige le FMI à recourir désormais à d'autres sources pour financer ses

activités. De ce fait, son modèle commercial doit être revu.

## Des réformes institutionnelles historiques

Les réformes, adoptées à une très large majorité par les membres du FMI en avril 2008, représentent un pas important dans l'histoire de l'institution depuis sa création il y a plus de 60 ans. Leurs priorités s'orientent vers une meilleure intégration des mouvements qui caractérisent les marchés financiers, une attention accrue envers les aspects supranationaux de la surveillance économique ordinaire, une adaptation des droits de vote en faveur des pays membres qui font preuve de dynamisme économique et un assainissement des finances. Les réformes se trouvent, toutefois, confrontées aux critiques selon lesquelles le FMI aurait perdu sa raison d'être ou deviendrait même insignifiant.

## Une réorientation stratégique des activités

À l'avenir, le FMI s'en tiendra au principe de base selon lequel il doit se concentrer principalement sur des domaines qui présentent un *avantage comparatif*. Cela autorise et implique un regroupement des ressources et une plus grande concentration sur des activités qui lui procurent la valeur ajoutée la plus élevée possible dans le contexte international.

La *fonction de surveillance économique* du FMI est cruciale pour étayer son rôle dans le conseil et la prévention des crises. Les consultations annuelles avec les pays membres (article IV Consultations) sont maintenues. Malgré la pression exercée sur les coûts, la qualité des rapports par pays doit être préservée lors du dialogue avec les autorités. Les examens réguliers auxquels sont soumis les pays représentent également une source d'information importante pour analyser et faire des prévisions sur l'économie mondiale (*Perspectives de l'économie mondiale*) et la stabilité financière globale (*Rapport sur la stabilité financière dans le monde*). Ces rapports semestriels sont l'expression du rôle de surveillance multilatérale qu'exerce le FMI et qui devrait passer au premier plan à l'avenir. De par leur contenu, les évaluations du FMI se concentreront davantage sur les liens entre



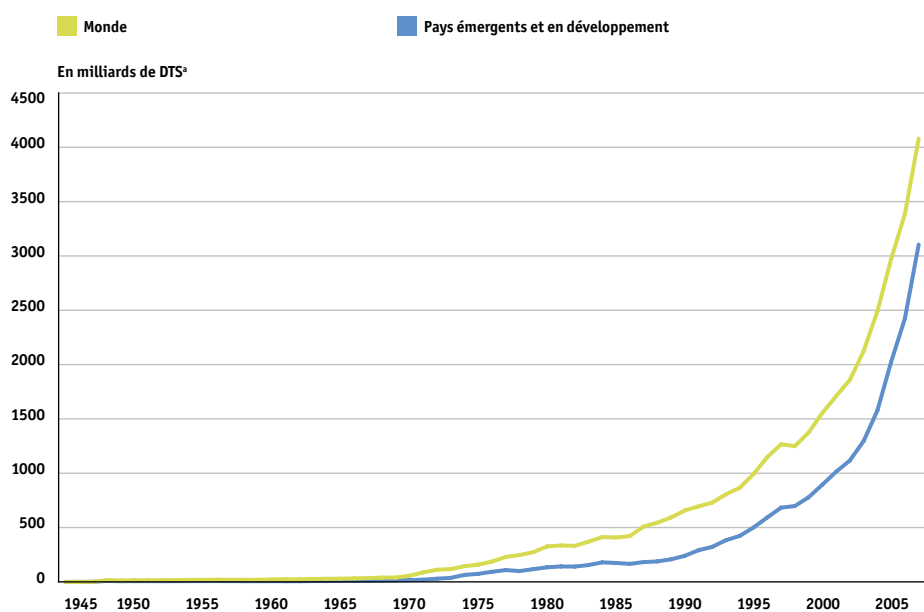
**René Weber**  
Conseiller senior de l'administrateur de la Suisse auprès du FMI, Washington



**Gero Jung**  
Conseiller de l'administrateur de la Suisse auprès du FMI, Washington

Graphique 1

## Réerves officielles (sans l'or), 1945–2007



a Le droit de tirage spécial (DTS) est l'unité de compte du FMI, dont la valeur est déterminée par rapport à un panier de monnaies qui comprend le dollar, l'euro, le yen et la livre sterling.

Source: FMI / La Vie économique

l'économie réelle et les marchés financiers, sur l'évolution des secteurs financiers ainsi que sur les répercussions régionales et internationales. Cette réorientation n'est pas entièrement nouvelle puisque le FMI procède à des examens spécifiques du secteur financier des différents pays depuis plusieurs années. Toutefois, le FMI devra poursuivre ses efforts de recherche pour continuer à émettre des recommandations fondées et cohérentes à l'attention des autorités. Une collaboration étroite et complémentaire avec d'autres instances internationales – notamment avec le Forum pour la stabilité financière (FSF), à Bâle – va dans ce sens.

Dans le cadre de son *engagement en faveur des pays à faible revenu*, le FMI vise en premier lieu à assurer la stabilité macroéconomique et le caractère durable de l'endettement. Cette contribution, qui sert à créer des conditions propices à la croissance, doit être mieux harmonisée avec les autres institutions et les pays donateurs, ce qui implique de délimiter clairement le rôle du FMI et de répartir le travail de manière adéquate, notamment face aux banques de développement. Cela permet une utilisation efficace des fonds en faveur des pays membres, en recourant notamment à l'assistance technique et à des analyses macroéconomiques rigoureuses. En fournissant des prêts à faible intérêt dans le cadre des programmes structurels et de croissance ainsi qu'une aide pour la mise en place d'un savoir-faire local, aucune soustraction de substance n'a lieu. Les expériences réalisées dans les pays émergents doivent être uti-

lisées plus souvent pour montrer aux pays à faible revenu comment accéder à la croissance et rendre leurs secteurs financiers efficaces.

Bien que les pays membres demandent toujours plus d'*assistance technique et de formation*, le FMI demeure une offre de niche. Ces prestations doivent se recentrer strictement sur les activités de base du FMI. Une grande partie doit être financée au moyen de fonds fiduciaires externes. Le FMI compte sur davantage de contributions de la part de ses membres ou d'autres prêteurs (p. ex. des fondations d'utilité publique). Une condition préalable à une récolte de fonds fructueuse est la modernisation en profondeur de l'allocation des coûts et de l'administration de l'assistance technique, une réforme qui a déjà commencé. On prévoit par ailleurs d'introduire une structure échelonnée des quotes-parts en fonction du revenu. Celles-ci ne serviront pas, en premier lieu, de ressources financières, mais elles constitueront un outil pour gérer la demande. Le système qui consiste à offrir une assistance technique et à promouvoir la formation par l'entremise de centres régionaux a fait ses preuves du point de vue des coûts et il sera renforcé.

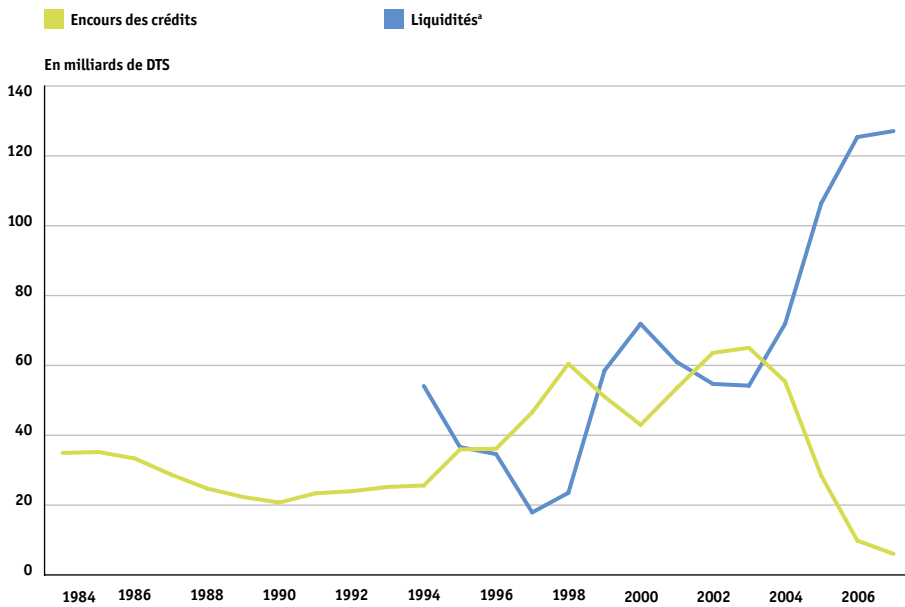
#### Une solution globale pour les droits de vote

Le processus de négociation lancé en 2006 s'achève avec la réforme de la représentation. La répartition des droits de vote sera simplifiée et sa transparence s'améliorera grâce à une nouvelle structure des quotes-parts. Ces dernières déterminent l'apport aux réserves du FMI de chacun des États membres, le montant d'un éventuel crédit et, finalement, avec les droits de vote de base, leur poids dans l'institution. Ce réalignement des quotes-parts des pays émergents et des pays en développement tiendra davantage compte de leur rôle et de leur importance dans l'économie mondiale. L'amélioration relative dont profitent certains États sera obtenue par une *augmentation ad hoc* de 11,5% du montant total des quotes-parts. Seuls les membres bénéficiaires de la réforme devront procéder à des apports supplémentaires aux réserves du FMI.

La réforme du droit de vote a été adoptée en tant que résolution contraignante par le Conseil des gouverneurs, instance suprême de décision du FMI (composé généralement du ministre des Finances ou du gouverneur de la banque centrale de chaque pays membre). Elle contient des dispositions exigeant une adaptation des statuts du FMI. Elle entrera en vigueur lorsque les 3/5 des pays membres, soit 85% des voix attribuées, auront créé les bases légales nécessaires. La compétence en matière d'approbation relève

Graphique 2

## Encours des crédits et des liquidités du FMI, 1984–2007



a Avec l'indicateur de liquidités («one-year forward commitment capacity»), le FMI mesure sa capacité à accorder des prêts. Cette série temporelle est disponible depuis 1994.

Source: FMI / La Vie économique

des gouvernements ou des parlements des pays membres. Cette réforme résulte d'un compromis, les objectifs politiques convenus ayant été atteints après quelques tiraillements. Elle comprend les éléments suivants:

1. Les quotes-parts des pays membres sont calculées pour la première fois sur la base d'une *formule de calcul des quotes-parts* uniformisée. Celle-ci se compose des quatre variables que sont le produit intérieur brut (PIB), le degré d'ouverture d'une économie nationale, la volatilité des flux commerciaux et de capitaux et les réserves officielles (voir *encadré 1*).
2. Tous les pays sous-représentés selon la nouvelle formule de calcul verront leurs *quotes-parts augmentées*. Des corrections ont été nécessaires pour parvenir à un compromis politique. Ainsi, quelques pays industrialisés (Allemagne, Italie, Irlande, Japon, Luxembourg et États-Unis) ont renoncé à une partie des augmentations qui leur étaient dues. En outre, le Brésil, l'Inde et le Vietnam obtiennent une augmentation de 40%, en se référant au critère de la sous-représentation mesurée au PIB pondéré selon le pouvoir d'achat. De plus, les pays émergents, dont la quote-part a déjà été augmentée en 2006 (Chine, Corée, Mexique et Turquie) bénéficient d'une nouvelle hausse de 15%.
3. Les *voix de base*, qui sont attribuées au même niveau à tous les membres, seront *triplées* dans le but d'améliorer l'engagement et la représentation des pays à faible revenu. Il s'agit de la première augmenta-

tion des voix de base depuis la création du FMI; celles-ci passeront de moins de 2% actuellement à 5,5%. À l'avenir, cette proportion restera constante même si les quotes-parts augmentent.

4. Une autre mesure destinée à améliorer la participation des pays à faible revenu fera que *chacun des deux groupes de pays africains pourra nommer un second administrateur suppléant*.
5. La structure des votes du FMI sera vérifiée régulièrement pour voir si elle est en accord avec l'évolution de l'économie mondiale. Ces modifications devront être mises en place *par étapes tous les cinq ans à travers un examen général des quotes-parts*. Avant la prochaine adaptation, d'autres travaux sont prévus pour améliorer la structure des quotes-parts, en particulier en relation avec les données de base et la définition des variables.

Le réaligement des quotes-parts et l'augmentation des voix de base permettront d'augmenter la part des droits attribués à 135 pays. Une grande majorité des pays membres bénéficieront ainsi d'une plus grande participation dans le FMI. Dans l'ensemble, cette augmentation représente 5,4 points de %; les grands pays émergents, comme le Brésil, la Chine et l'Inde, sont les principaux gagnants. Certes, le transfert de la part des voix attribuées à des pays industrialisés vers les pays en développement se limite à 2,7 points de %. Étant donné la différence de 16 points qui prévaut actuellement (58% par rapport à 42% en faveur des pays industrialisés), il s'agit d'une étape importante qui, avec le temps, sera suivie par d'autres.

#### L'assainissement des finances

Pour assurer la pérennité financière du FMI, le Conseil des gouverneurs a pris des mesures importantes afin d'optimiser les coûts et d'augmenter la marge de manœuvre de l'institution. La décision prise en vue d'élargir les possibilités d'investissement, qui sont limitées aujourd'hui, implique, comme pour la réforme des quotes-parts, un amendement des statuts. Après avoir été approuvée par le Conseil des gouverneurs, la résolution doit être ratifiée par les pays membres. Cette procédure vient de commencer et pourrait durer deux ans.

Jusqu'ici, les dépenses de fonctionnement du FMI étaient principalement financées par les recettes d'intérêts sur l'encours des prêts aux pays membres. Le solde des crédits se situe, toutefois, à un creux historique (voir *graphique 2*), ce qui provoque un déficit de financement qui, sans mesure de redressement, s'élèverait à 400 millions d'USD d'ici

#### Encadré 1

##### La nouvelle formule de calcul des quotes-parts du FMI

La nouvelle formule de calcul des quotes-parts se fonde sur des variables macroéconomiques calculées et pondérées sur les moyennes de plusieurs années. Leur valeur correspond à la part d'un pays par rapport au total des membres. Afin d'atténuer l'effet négatif de la pondération élevée du PIB pour les petits pays, la structure a été dotée d'un facteur de compression:

$$Q = (0,5*Y + 0,3*O + 0,15*V + 0,05*R)^k$$

Q = quote-part d'un pays

Y = produit intérieur brut (PIB), calculé selon la parité du pouvoir d'achat (40%) et le taux de change sur les marchés (60%)

O = degré d'ouverture d'une économie nationale, mesuré au total de la balance des transactions courantes

V = volatilité des flux de capitaux et des échanges commerciaux internationaux

R = réserves officielles

k = facteur de compression linéaire de 0,95

Encadré 2

### Les mesures d'assainissement du budget du FMI

La mesure la plus importante prise en matière de dépenses consiste en une diminution du personnel, accompagnée d'une adaptation de l'organisation et des processus internes. Au cours des trois prochaines années, le FMI supprimera environ 500 emplois sur 2900. Ces objectifs économiques ne seront pas globaux, mais adaptés à la nouvelle orientation stratégique du FMI.

La série de mesures prévues du côté des recettes vise à assurer la base financière du FMI au moyen d'un modèle de revenu adapté à la diversité de ses tâches et à le rendre prévisible. Les trois nouveaux éléments ci-après devraient permettre d'obtenir les recettes supplémentaires escomptées:

1. La vente de 403,3 tonnes d'or, ce qui correspond à environ 12% des avoirs en or du FMI, devrait rapporter 11 milliards d'USD. Cette recette sera versée à un fonds spécial dont le rendement générera des rentrées régulières. La vente de cet or est soumise à l'approbation du Conseil des gouverneurs et doit obtenir au moins 85% des voix. Elle n'a pas encore été réalisée parce qu'elle doit obtenir d'abord le consentement formel des États-Unis (qui détiennent plus de 15% des voix). Par le biais d'une déclaration politique d'intention, les États-Unis ont assuré qu'ils donneraient leur accord d'ici au printemps 2009.
2. Le coût d'administration du fonds de fiducie pour les prêts consentis aux pays à faible revenu sera de nouveau remboursé au budget du FMI. Ce remboursement, qui augmente la transparence des coûts, se fera à partir de l'exercice durant lequel le Conseil des gouverneurs adoptera la décision autorisant les ventes d'or. Cette récupération des coûts ne modifiera en rien la capacité du FMI à fournir des prêts concessionnels aux pays à faible revenu. Le fonds de fiducie pour les prêts octroyés à ces pays est subventionné par les pays donateurs et administré indépendamment du budget ordinaire.
3. Le FMI, comme d'autres institutions internationales, aura davantage d'occasions d'asseoir la viabilité de ses finances et d'adapter au besoin sa stratégie de placement, tout en poursuivant un style d'investissement conservateur et passif. L'élargissement des possibilités d'investissement permettra d'augmenter le rendement moyen prévisible du compte d'investissement créé en 2006 et, de là, les ressources du FMI.

2012. L'assainissement des finances du FMI, devenu indispensable, se fera, pour un tiers, par la réduction des dépenses et, pour deux tiers, par des recettes supplémentaires.

### La Suisse: une position critique mais constructive

Les réformes que vit actuellement le FMI ne sont pas une fin en soi; elles sont nécessaires pour que l'institution puisse assumer son rôle prioritaire qui est d'assurer la stabilité financière et macroéconomique mondiale. Malgré ses critiques, la Suisse, qui compte un administrateur parmi les 24 en poste et qui a activement participé aux négociations, a approuvé les décisions relatives au processus de réforme.

Le recentrage des activités et la réorientation de la surveillance sont des choix importants qui servent les intérêts de la Suisse et qui, de ce fait, doivent être encouragés. Depuis quelques années, le FMI garde un œil sur l'important secteur financier suisse et son rôle dans l'économie. L'élaboration d'autres bases analytiques, consacrées aux interactions entre économies réelle et financière, sera très intéressante pour les autorités et les acteurs du marché financier. Le fait que la stabilité financière et les perspectives de croissance intérieure dépendent considérablement de la stabilité des marchés financiers mondiaux parle en faveur de la poursuite d'un dialogue actif et ouvert avec le FMI. Cela est souhaitable, car les mesures de régulation qui pourront être prises au regard des turbulences subies par les marchés financiers exigent une bonne coordination au niveau international.

Étant donné le pourcentage de ses voix et de celui du groupe de pays qu'elle dirige, la Suisse ne peut s'associer que sous réserve au large consensus sur la question du droit de vote et la perspective de l'intérêt supérieur de l'institution. Le poids des voix de la Suisse tombera de 1,6% à 1,4% et celui du groupe de pays s'affaiblira. La principale revendication de la Suisse était et reste le recours à une structure des quotes-parts qui reflète suffisamment le mandat du FMI, qui est d'assurer la stabilité financière et monétaire mondiale. Pour la Suisse, les défauts de cette nouvelle structure sont l'importance accordée au PIB pondéré en fonction du pouvoir d'achat, qui avantage les grandes économies fermées par rapport aux petites économies ouvertes, et une prise en compte insuffisante de la mondialisation des opérations financières.

La Suisse a accepté ce nouveau modèle de ressources parce que, même lacunaire, il améliore la base financière du FMI. Il lui manque, entre autres, la possibilité d'imposer les

revenus comme l'aurait permis le placement des quotes-parts des membres. En revanche, la Suisse a soutenu pleinement les efforts consentis du côté des dépenses en vue d'assainir le budget du FMI.

### La future mise en œuvre des réformes

Étant donné l'insécurité qui règne sur les marchés financiers, la nouvelle stratégie du FMI, qui intègre les questions relatives à ce domaine, sera confrontée à un premier test en temps réel, dont les résultats influenceront sans aucun doute la mise en œuvre des réformes. Cette priorité a aussi mené à faire endosser au FMI un rôle de coordination lors de l'élaboration d'un code de conduite pour les fonds souverains, applicable à titre volontaire. Un projet incluant ces bonnes pratiques doit être mis sur pied avec les fonds souverains et présenté d'ici à l'automne 2008. Le succès des réformes du FMI se mesurera à la rapidité avec laquelle l'institution adaptera sa méthode de travail aux nouveaux objectifs stratégiques. C'est ce qui prouvera que le FMI a repris son rôle de leader du système financier mondial, comme l'a annoncé son nouveau directeur général, Dominique Strauss-Kahn. ■