

Le Fonds monétaire international et son orientation stratégique

Le calme relatif sur les marchés internationaux, l'absence de crises financières et la sous-représentation de quelques pays émergents ont été autant d'occasions de se pencher sur le rôle futur du Fonds monétaire international (FMI). L'orientation stratégique de cette institution et son rôle de garante de la stabilité financière internationale ont ainsi fait l'objet d'un débat qui se poursuit actuellement. La Suisse, en raison de l'importance de sa place financière et de l'intérêt particulier qu'elle porte à la stabilité du système financier international, y a pris une part active.



L'ombre du protectionnisme a ressurgi dans plusieurs régions du monde et l'esprit du multilatéralisme, cher aux fondateurs du FMI, est en train de s'affaiblir sous le coup d'initiatives bilatérales ou régionales. La méfiance s'est, par ailleurs, accrue, surtout parmi les pays asiatiques.

Photo: Keystone

1944: naissance du FMI

Le FMI a été créé en 1944 à Bretton Woods (États-Unis), suite à un accord conclu entre 45 pays et dont les promoteurs étaient l'Américain Harry D. White et le Britannique John M. Keynes. Les événements économiques qui ont précédé la création de cette institution soulignaient la nécessité de coordonner davantage les politiques nationales. Suite à la Grande dépression, les dévaluations systématiques des taux de change et la multiplication des barrières à l'importation avaient entraîné un ralentissement des flux commerciaux, une volatilité accrue des taux de change

et une chute de la croissance économique mondiale.

Pour sortir de ce chaos, il fallait mettre sur pied des règles pour gérer les flux du commerce international tout en veillant à l'impartialité de leur application. L'approche nationale devait laisser place à une coopération multilatérale arbitrée par le FMI.

Mandat et organisation

Le FMI est une institution universelle qui a pour mandat d'encourager la coopération monétaire internationale, d'assurer la stabilité financière, de faciliter le commerce international et de promouvoir la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans les pays membres. Afin de remplir sa mission, le FMI s'appuie sur trois piliers: la surveillance, l'assistance financière et l'assistance technique. Le financement de ses activités courantes est principalement assuré par la marge entre les taux d'intérêts appliqués aux fonds prêtés et les intérêts dus aux pays ayant mis les fonds à disposition.

Pour mener de manière indépendante, efficace et cohérente ses activités, le FMI s'est



Darlena Tartari
FMI et financements internationaux,
Administration fédérale des finances (AFF), Berne

doté d'une organisation interne chapeautéée par un Conseil des gouverneurs et un Conseil d'administration. Les gouverneurs se réunissent au sein du Comité monétaire et financier international (CMFI) qui discute et définit les lignes directrices des activités du Fonds¹. Le Conseil d'administration surveille les affaires courantes du Fonds, ce qui inclut les décisions concernant les directives de politique économique ainsi que leur mise en œuvre par les États membres. Il est guidé par le directeur général et appuyé par les services professionnels du FMI. La Suisse, qui dirige un groupe de vote², siège dans ces deux importants conseils. Chaque pays membre verse une contribution au FMI en fonction de ses quotes-parts, lesquelles sont déterminées par le PIB, les réserves monétaires, le commerce extérieur et la volatilité des exportations. Les lignes de crédit sont ensuite déterminées en fonction de ces mêmes quotes-parts.

Le FMI, une institution évolutive

Au fil du temps, le FMI a su faire face à de nombreux chocs, nés des bouleversements économiques et politiques subis par les pays membres. Les instruments ont donc dû évoluer en conséquence. Conçu pour garantir la stabilité financière internationale dans un régime basé sur les taux de change fixes, le FMI a été confronté à une première difficulté majeure en 1971 lorsque les États-Unis ont abandonné l'étalon change-or. Au vieil ordre de Bretton Woods s'est substitué un système axé sur les taux de change flexibles. Depuis lors, l'assistance financière s'est accrue de manière significative. Alors que, dans les années quatre-vingt, les crédits étaient surtout octroyés aux pays touchés par les crises d'endettement, le FMI a principalement soutenu, au cours des années nonante, le redressement des pays émergents déstabilisés par les crises financières.

Aujourd'hui, l'environnement financier dans lequel opère le Fonds est en rapide mutation. Ainsi, les flux privés de capitaux dans les pays émergents se sont multipliés et dépassent largement les flux publics. Les déséquilibres mondiaux n'ont jamais été aussi importants et ils continuent à se creuser, mettant en péril la stabilité financière internationale³. L'ombre du protectionnisme a ressurgi dans plusieurs régions du monde et l'esprit du multilatéralisme, cher aux fondateurs du FMI, est en train de s'affaiblir sous le coup d'initiatives bilatérales ou régionales.

Critiques et méfiance se multiplient

En outre, les critiques relatives au rôle du Fonds se sont multipliées. On reproche prin-

cipalement à son organisation interne de ne plus refléter le poids économique des pays émergents et d'être trop influencée par les intérêts des grands pays riches. Les procédures d'élection des membres de la direction sont peu claires, ce qui laisse beaucoup de marge de manœuvre aux puissances internationales pour imposer leur candidat. La méfiance vis-à-vis du FMI s'est accrue, surtout parmi les pays asiatiques, ce qui se reflète par le désir de s'organiser autour d'autres initiatives comme, par exemple, celle de Chiang Mai. En même temps, certaines voix demandent à redéfinir le rôle du FMI dans les pays pauvres, où il a éparpillé ses activités dans de nombreux domaines, sans qu'une attention suffisante soit consacrée à la poursuite stricte de son mandat central. À cette liste non exhaustive de critiques s'ajoute une structure de financement intenable à long terme. En effet, suite à la chute du nombre des nouveaux programmes, le portefeuille des créances accordées par le FMI est actuellement à son plus bas niveau depuis les années quatre-vingt ce qui se répercute par un recul des recettes (voir *graphique 1*).

Ce nouveau cadre met à l'épreuve le caractère évolutif du FMI car toutes ces critiques peuvent réduire le potentiel et l'efficacité de ses activités, ce qui aurait des conséquences néfastes pour la stabilité financière internationale. Le FMI a, dès lors, entamé une large discussion sur son rôle futur dans l'architecture financière internationale.

La position suisse face à la réforme du FMI

Au printemps 2004, le directeur général, Rodrigo de Rato, a lancé, à l'intérieur de l'institution, un débat sur l'orientation stratégique du FMI⁴. Cette démarche était porteuse d'espoir pour tous ceux qui souhaitaient une réforme significative de l'institution. Le but était de passer en revue son mandat, ses activités et sa gouvernance pour renforcer la cohérence, la crédibilité et l'impartialité de son action. Les débats engagés au Conseil d'administration et au CMFI ont pourtant vite montré que les éléments centraux du mandat du FMI conservent toute leur importance. Il ne fallait dès lors pas s'attendre à une réforme radicale, mais plutôt à une adaptation aux nouvelles forces sous-jacentes de l'économie mondiale.

Le *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie à moyen terme* du Fonds, présenté par le Directeur général au CMFI lors des assemblées du printemps 2006, marque le début d'une nouvelle phase. En tant que pays très ouvert au commerce mondial et abritant une place financière de première importance, la Suisse porte un intérêt tout particulier à la stabilité d'un système financier international

1 Il est composé de 24 membres représentant des groupes de vote.

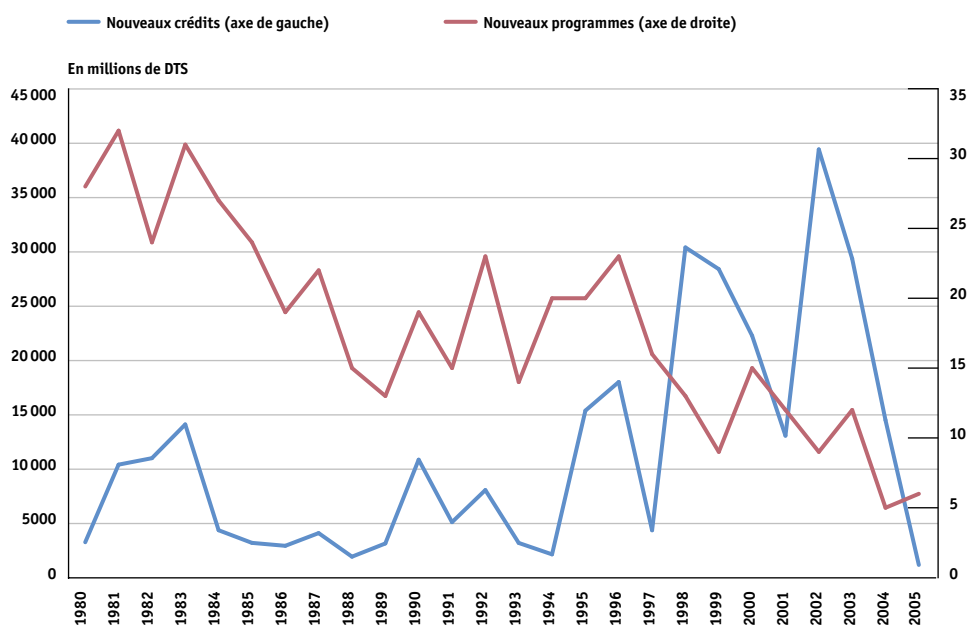
2 Le groupe de vote suisse inclut l'Azerbaïdjan, le Kirghizstan, la Pologne, la Serbie et le Monténégro, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

3 Ces déséquilibres reflètent un déficit des comptes courants aux États-Unis et un surplus correspondant dans d'autres pays surtout en Asie.

4 Voir *The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy*, sur Internet à l'adresse: www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=548.

Graphique 1

Nombre de nouveaux programmes et de crédits offerts par le Fonds monétaire international (FMI), 1980-2005



Source: rapports annuels du FMI/La Vie économique

garantie par un FMI solide et capable d'adaptation. C'est la raison pour laquelle elle a énergiquement participé aux débats qui touchent à la surveillance, au rôle du Fonds dans les pays émergents et dans les pays pauvres ainsi qu'à la gouvernance.

La surveillance

Le FMI doit mettre l'accent sur la prévention des crises, ce qui, au final, coûte nettement moins cher que de les résoudre. La Suisse demande que le FMI se concentre sur un nombre plus restreint d'activités de surveillance, qu'il pourra ainsi mieux remplir. De ce point de vue, elle salue les récentes mesures visant à promouvoir une surveillance bilatérale davantage focalisée sur l'essentiel. Elle soutient les efforts pour approfondir la connaissance des taux de change, en particulier dans les pays émergents, et pour appréhender les interactions entre les secteurs financier et réel. Au niveau de la surveillance multilatérale, la Suisse s'aligne sur les propositions visant à renforcer son caractère global. Cela doit se traduire par des analyses plus fouillées des aspects régionaux et des implications des politiques des grands pays systémiques. En pratique, le FMI doit jouer un rôle plus actif et permettre aux déséquilibres globaux de se résorber sans heurt. La Suisse juge, par contre, que les propositions sur la forme de cette surveillance multilatérale manquent de clarté. Pour garantir l'impartialité et la légitimité de l'institution, elle estime indispensable que les

discussions sur des sujets importants pour la surveillance se fassent dans le cadre du FMI et non pas au sein d'autres groupes informels.

Si des progrès sont réalisés dans le domaine de la surveillance, les travaux relatifs aux autres activités piétinent. Il est regrettable que malgré de nombreuses discussions, le Fonds n'arrive pas à se concentrer plus fortement sur son mandat central. Au contraire, quelques propositions élargissent le champ d'activité du FMI dans les pays émergents et pauvres.

Le rôle du FMI dans les pays émergents

Le Fonds semble vouloir accroître son éventail d'instruments, pourtant déjà assez large, sans vraiment se soucier de leur nécessité. Après avoir octroyé à des pays comme la Turquie ou l'Uruguay des aides financières très élevées sans qu'ils aient eu à se soumettre aux règles de l'institution, la Suisse et d'autres pays avaient souhaité que le rôle du FMI dans les pays émergents soit rediscuté. Le rapport propose la création d'une nouvelle facilité de financement préventif pour les pays émergents, alors qu'un instrument très similaire avait été abandonné en 2003 car aucun pays n'y avait eu recours.

La Suisse a exprimé ses réserves à cet égard. Elle exige, par ailleurs, que les règles relatives à l'accès aux gros crédits soient appliquées de façon plus cohérente, et accompagnées d'incitations à la poursuite d'une politique économique prudente, tout en évitant l'aléa moral. Les expériences récentes (par exemple, en Argentine) démontrent que le Fonds a eu du mal à maintenir une position cohérente lors de la restructuration de dettes. Il s'avère, dès lors, nécessaire de réfléchir sur la politique à mener en termes de crédits envers les pays en situation d'arriérés.

Le rôle du FMI dans les pays pauvres

Contrairement aux souhaits de la Suisse, le FMI ne se concentre pas sur les questions macroéconomiques propres aux pays pauvres. Il est clair que la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire exige une collaboration étroite entre les institutions internationales et les donateurs afin de bénéficier de synergies. Pourtant, le Fonds doit se concentrer sur l'évaluation des effets macroéconomiques de l'aide et non pas sur la mobilisation des ressources. Toujours dans le même souci, la Suisse rejette la proposition d'une nouvelle facilité de crédit pour les pays pauvres. Cet instrument est superflu, car il s'ajoute à d'autres de même type et ne se justifie pas en termes d'efficacité.

Le rapport ne fait aucune proposition concrète sur des tâches qui ne devraient plus être assumées par le Fonds. Tout en saluant la mise sur pied d'un comité joint entre le FMI et la

Banque mondiale, la Suisse exige de la direction du Fonds des propositions concrètes sur le partage du travail entre ces deux institutions.

La gouvernance interne

Plusieurs pays émergents estiment qu'ils ne sont pas suffisamment représentés au sein du FMI, ce qui met en cause son rôle dans l'architecture internationale. La Suisse plaide pour que la légitimité du Fonds soit renforcée et elle s'aligne sur la décision du directeur général, qui souhaite des propositions concrètes en vue de modifier les quotes-parts au profit des pays les plus sous-représentés d'ici aux assemblées annuelles de septembre. La gouvernance interne de l'institution ne doit, toutefois, pas se limiter à la question de la représentation, mais aussi englober le rôle du Conseil d'administration et du CMFI. Plus précisément, tous les débats qui exigent des décisions ministérielles, doivent avoir lieu au sein du CMFI. Enfin, les discussions sur le financement à long terme devraient se poursuivre à l'avenir afin de diversifier les sources de revenus de l'institution.

Conclusion

Le calme qui règne sur les marchés internationaux représente une excellente opportunité pour le FMI de mettre sur pied les réformes nécessaires pour maintenir et encourager le dynamisme économique actuel. L'initiative de la stratégie à moyen terme est une première étape dans l'évolution du Fonds. La mise sur pied de cette stratégie devra exprimer la confiance dans le FMI et renforcer la légitimité que les pays membres lui accordent en la soutenant. En tant que membre du Conseil d'administration, la Suisse continuera à se battre pour améliorer l'efficacité du FMI dans les domaines de la stabilité financière internationale et de la lutte contre la pauvreté. ■

«Lieu de travail. sans fumée». Une campagne conjointe de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de Santésuisse et du SECO

Près du tiers des travailleurs en Suisse sont encore soumis au tabagisme des autres sans qu'ils le veuillent. Près des trois quarts d'entre eux le supportent mal. Les conséquences de la fumée passive sont connues dans le domaine de la santé, mais il en existe d'autres, tout aussi néfastes, qui touchent à l'économie.

Le programme «lieu de travail. sans fumée» souhaite encourager les entreprises à aménager des lieux de travail sans fumée. L'interdiction de fumer sur le lieu de travail est d'une importance économique certaine: elle diminue les cas de maladie, réduit les pertes dans la production, compresse les coûts de nettoyage et amoindrit les risques d'incendie. De plus, supprimer la fumée sur le lieu de travail pour protéger les non-fumeurs coûte moins cher que, par exemple, l'installation et l'entretien d'un système d'aération. D'après l'article 19 de la troisième ordonnance sur la loi du travail, l'employeur «doit veiller, dans le cadre des possibilités de l'exploitation, à ce que les travailleurs non-fumeurs ne soient pas incommodés par la fumée d'autres personnes».

L'action «lieu de travail. sans fumée» propose aux entreprises une démarche pour se libérer, dans un délai maximal de trois ans, de la fumée: elles recevront, pour ce faire, conseils et soutien. Elles pourront également participer à un tirage au sort de prix d'une valeur totale de 50 000 francs. Informations: www.lieudetravail-sansfumee.ch.

