



# Le FMI à l'heure des RÉFORMES

Vijay L. Kelkar, Praveen K. Chaudhry  
et Marta Vanduzer-Snow

**Comment transformer l'institution face aux nouvelles forces à l'œuvre dans l'économie mondiale**

**L**ES INSTITUTIONS internationales viables d'une période de l'histoire répondent aux besoins de cette période, et la vigueur de toute institution réside dans sa capacité de s'adapter à des courants économiques et politiques changeants et de satisfaire leurs exigences. Le Fonds monétaire international (FMI) a bien servi les courants économiques décisifs de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle (voir «Le FMI a 60 ans», *F&D*, septembre 2004), mais maintenant que de nouvelles forces sont en jeu, il est temps qu'il s'adapte aux besoins d'aujourd'hui, et non aux priorités géopolitiques du siècle passé. Il est proposé ici un programme de réformes visant à améliorer à la fois le fonctionnement et la gouvernance du FMI. Un FMI transformé renforcerait la coopération et la sécurité économiques et favoriserait une mondialisation qui bénéficierait à tous, et non seulement à une région particulière ou à un groupe de pays donné.

## Une nouvelle économie politique mondiale

La gouvernance de l'économie politique mondiale requiert des institutions qui tiennent compte de la nouvelle distribution du pouvoir économique au sein du système international. Pour être efficace, le FMI devra faire preuve d'adaptation face aux défis posés par les sept grandes forces actuellement à l'œuvre dans l'économie mondiale qui modifient profondément la carte économique mondiale et les centres de pouvoir mondiaux.

- *Les nouvelles technologies.* Favorisées par une économie de plus en plus fondée sur le savoir et une concurrence intensifiée, les nouvelles technologies stimulent la productivité tout en renforçant la mondialisation et l'interaction économiques.

- *Les flux de capitaux privés.* Ces flux dominant maintenant l'économie mondiale, alimentant la croissance économique et amplifiant parfois les crises lorsque les capitaux se retirent brusquement.

- *La transition démographique mondiale.* Les populations vieillissent dans les économies avancées, tandis que la proportion de la population en âge de travailler est élevée dans les économies en développement. Cette évolution se traduira par de plus grosses entrées de capitaux dans les pays dont la population est plus jeune, stimulant ainsi la croissance des pays en développement.

- *Les économies de marché émergentes.* Leur part dans la production et les échanges mondiaux s'est sensiblement accrue et devrait augmenter davantage dans la première moitié du XXI<sup>e</sup> siècle.

- *L'importance prise par l'Asie dans l'économie mondiale.* Trois des quatre économies nationales les plus grandes par leur PIB (en parité du pouvoir d'achat (PPA)) — Chine, Inde et Japon — sont situées en Asie.

- *Le renforcement du régionalisme.* Comme le FMI a mis du temps à se restructurer, un nouveau débat en faveur des dispositifs monétaires régionaux s'est engagé.

- *L'accroissement de la transparence et de l'obligation de rendre compte au sein des administrations publiques, des entreprises et des institutions internationales.* Les responsables, politiciens et autres élites du monde entier s'accordent de plus en plus à reconnaître l'importance critique de la démocratie, des droits de l'homme, de la transparence et de l'obligation de rendre compte à l'électorat. Pour le FMI, cela signifie que les programmes qu'il appuie doivent être suivis de plus près par les parlements nationaux et être plus ouverts.

Face à la nouvelle donne du XXI<sup>e</sup> siècle, nous proposons que, tout en restant fidèle à l'esprit de ses fondateurs, le FMI procède à des modifications fondamentales dans les domaines suivants.

### L'assise financière

**La toute première condition nécessaire pour gérer la nouvelle vague de mondialisation est de renforcer l'assise financière du FMI.** Les capitaux dont le FMI dispose aujourd'hui sont trop faibles par rapport au PIB mondial, au niveau des échanges mondiaux, aux flux de capitaux internationaux ou à tout autre indicateur comparable de la liquidité mondiale.

Un nombre relativement restreint de gros participants dominant les marchés financiers mondiaux et, en temps de crise, leur comportement grégaire procyclique peut fortement déstabiliser une économie nationale ou des économies régionales. Le FMI pourrait être la force compensatrice nécessaire. Il doit avoir la capacité d'agir rapidement pour remettre sur les rails l'économie nationale ou régionale en question. À cette fin, il faut que son assise financière soit renforcée. Les pertes que pourrait entraîner pour l'économie mondiale tout manquement à agir seraient bien supérieures aux coûts d'opportunité liés au renforcement de la base de ressources du FMI.

Il n'y a pas de formule précise qui permette de déterminer quelle est l'assise optimale, mais une assise trop faible n'est pas sans risques. Son niveau, mesuré en DTS et comparé aux paramètres pertinents, a sensiblement diminué. Il n'y a pas eu d'augmentation générale des quotes-parts depuis 1998. Traditionnellement, le niveau des quotes-parts globales est évalué par rapport aux indicateurs économiques clés qui sont inclus dans les formules de calcul des quotes-parts. Étant donné la prédominance des taux de change flexibles, surtout par comparaison avec la période suivant immédiatement les accords de Bretton Woods, et la croissance des marchés de capitaux privés, le FMI n'a pas besoin, en termes relatifs, d'une assise financière aussi large que lors de sa création. Néanmoins, bien qu'elle soit passée de 61,1 milliards de DTS en 1978 (Septième révision des quotes-parts) à 212 milliards de DTS en 1998 (Onzième révision), cette assise s'est sensiblement contractée au regard de divers indicateurs mondiaux. Le total des quotes-parts est tombé de 8,5 % à 1,8 % des transactions courantes mondiales, de 1,4 % à 0,8 % du PIB mondial, de 33 % à 9 % des réserves de change et de 9 % à 4 % des importations mondiales.

Outre les quotes-parts, le FMI pourrait accroître le montant de ressources dont il dispose pour faire face aux crises en empruntant aux marchés financiers et en créant des DTS à titre temporaire afin de répondre à ses besoins de liquidités. Ces mesures iraient de pair avec une révision de sa politique d'accès et le renforcement de la surveillance bilatérale et multilatérale des économies. L'accès aux prêts du FMI, par exemple sous forme d'un accord de confirmation ou d'un accord au titre de la facilité de réserve supplémentaire, doit être déterminé par les besoins financiers du pays membre, et non par la taille de sa

quote-part, comme c'est le cas actuellement. Certes, le PNUD n'a pas tort d'affirmer, dans son *Rapport sur le développement humain 2002*, que les pays riches influenceront toujours les décisions des institutions financières internationales, mais une augmentation de l'assise financière du FMI offrira aux petites économies la possibilité d'accroître leur participation.

### Droits de vote

**La représentation des pays et le nombre des voix qui leur sont attribuées constituent un autre domaine de réforme.** Le FMI est essentiellement régi par un système de quotes-parts; en effet, c'est la quote-part du pays qui détermine le nombre de voix dont il dispose au Conseil d'administration. Les pays membres reçoivent 250 «voix de base», majorées d'une voix pour chaque fraction de la quote-part équivalant à 100.000 DTS. Les voix de base ont pour but de protéger les intérêts des petits États membres, mais les augmentations générales successives de quotes-parts ont réduit la part des voix de base, qui est tombée de 11,3 % en 1945 à 2 %. Nous proposons un ajustement qui aurait pour effet de rétablir les voix de base à leur niveau de 1945 et d'assurer une redistribution pondérée entre les droits de base (11,3 %) et les droits de vote alloués en fonction du PIB en PPA (88,7 %). Il serait ainsi tenu compte du poids économique des pays en développement sans retirer aux États-Unis leur droit de veto. Le pourcentage de voix détenu par les économies avancées tomberait de 62 % à 51 %; les pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique auraient une part plus grande. Le pourcentage de voix détenu par les pays du Moyen-Orient, à l'exclusion de l'Arabie Saoudite, créancier du FMI, resterait à peu près inchangé. La part des petits États européens diminuerait sensiblement, mais l'Union européenne

**«Le FMI devra donner pleins pouvoirs au Conseil d'administration en faisant de celui-ci un organe vraiment indépendant aux fins d'une meilleure gestion de l'économie mondiale.»**

(UE) conserverait son droit de veto. La réforme proposée du système des quotes-parts a réalistement des chances d'être approuvée, car il y aurait plus de «gagnants» que de «perdants».

La redistribution des voix permettrait non seulement de remédier au déséquilibre qui existe actuellement au FMI entre pays industrialisés, pays émergents et pays en développement, mais aussi d'approfondir le dialogue entre les États membres. À notre avis, l'attribution d'un droit de veto à des coalitions d'États encouragerait la coopération. C'est ainsi que les pays de l'UE et une coalition composée du Japon, de la Chine et de l'Inde devraient être dotés du droit de veto, de même qu'une coalition des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Un tel système n'aboutirait pas nécessairement à une impasse en raison des intérêts communs engendrés par une interdépendance mondiale croissante. Sur le plan politique, la réforme proposée des quotes-parts accroîtrait la légitimité du FMI et la participation au sein de cette institution, favorisant le dialogue sur la gouvernance de l'économie mondiale.

Ces réformes remédieraient au «déficit démocratique» du FMI, l'un des grands reproches qui lui ont été adressés. À mesure que le FMI s'emploiera à établir des normes et à harmoniser les règles pour renforcer les secteurs bancaires et financiers des États membres, il importera de plus en plus qu'il assure à ceux-ci un droit de participation s'il souhaite conserver son utilité. La légitimité conférée à des règles mutuellement convenues représente un moyen important de réduire les cas de transgression ou de respect purement théorique des règles. Le renforcement des pratiques démocratiques au sein du FMI permet aux petits États membres de mieux se faire entendre et accroît la diversité des points de vue exprimés, contribuant ainsi à la prévention et à la gestion des crises.

### Restructuration du Conseil d'administration

À l'heure actuelle, l'Europe dispose de dix sièges au Conseil d'administration, alors que l'Asie n'en a que cinq et l'Afrique, deux. L'Hémisphère occidental détient cinq sièges, et l'Australie, un seul. La contribution de l'Europe au PIB mondial, exprimé en PPA, est de 29 %, contre 32 % pour l'Asie. Compte tenu des tendances actuelles des taux de croissance, cet écart entre l'Asie et l'Europe ne fera que se creuser en faveur de l'Asie. Il n'y a donc guère de doute qu'une restructuration de la gouvernance du FMI, en termes de voix et de nombre de sièges au Conseil d'administration, s'impose pour que le FMI reflète les réalités d'aujourd'hui.

Il ne suffira pas de modifier les quotes-parts relatives ou de redistribuer les sièges pour améliorer la gouvernance. Le FMI devra donner pleins pouvoirs au Conseil d'administration en faisant de celui-ci un organe vraiment indépendant aux fins d'une meilleure gestion de l'économie mondiale. On peut faire ici le parallèle avec l'exigence d'indépendance des banques centrales aux fins d'une meilleure gestion des économies nationales.

**Une solution résiderait dans l'élection de chacun des membres du Conseil d'administration par les parlements ou autres organes représentatifs des pays membres.** Personne ne devrait être nommé au Conseil d'administration, même si elle ou lui représente un seul pays membre. La durée du mandat des administrateurs devrait être fixe; elle pourrait être de six ans, avec élection tous les deux ans d'un tiers des membres du Conseil dans un souci de continuité. Pour assurer l'indépendance de ces derniers, leur mandat ne serait pas renouvelable. Ces réformes feront du Conseil une instance vraiment indépendante, et le FMI pourra attirer des sommités au Conseil d'administration; la surveillance bilatérale et multilatérale deviendrait ainsi plus objective et la gestion des crises s'en trouverait améliorée.

**Il faut en outre responsabiliser davantage le Conseil d'administration.** On pourrait le faire en établissant un ensemble de repères ou un protocole d'accord auxquels souscriraient les actionnaires et sur la base desquels seraient évaluées les performances du Conseil. Une autre solution serait de faire intervenir les parlements, y compris ceux des pays créanciers. Après tout, c'est aux actionnaires que le FMI doit rendre compte, et ceux-ci tiennent leur autorité de leur parlement, s'ils en ont un. Cette solution aurait pour autre avantage d'améliorer les politiques et leur cohérence, en particulier dans le cas des grandes économies. En d'autres termes, la surveillance économique gagnerait en efficacité. Le Directeur général précédent, Horst Köhler, avait déjà instauré la pratique de mise au courant des instances élues des principaux actionnaires.

### Conseil de sécurité économique

Le FMI n'étant pas à même de représenter les intérêts de tous ses 184 membres, certaines régions ont envisagé de faire cavalier seul. Dans le cas de l'Asie, ce n'est pas là une menace vaine. Les banques centrales asiatiques ont accumulé plus de 2 billions de dollars en réserves de change. Lors de la crise asiatique de 1997-98, il avait été question de créer un Fonds monétaire asiatique. L'Asie compte près de 55 % de la population mondiale et certaines des économies les plus dynamiques du monde. Quoique la création du Fonds monétaire asiatique repose sur des arguments bien fondés, elle entraînerait une prolifération d'institutions régionales qui finirait par s'avérer contre-productive pour l'économie mondiale. Cette prolifération provoquerait au sein du système international une plus grande instabilité qui nuirait à l'efficacité de la gestion des crises.

**Pour éviter la prolifération des institutions financières régionales, le FMI devrait devenir le «Conseil de sécurité économique» de la planète et agir en tant que prêteur universel en dernier ressort.** Son rôle central serait de gérer la présente vague de mondialisation d'une manière propre à promouvoir une croissance stable de l'économie mondiale, assurant ainsi la sécurité économique de tous. Le Conseil de sécurité économique est une extension, au niveau mondial, du concept de gestion améliorée des risques par le partage de ceux-ci entre les États. Des études montrent que le bon fonctionnement d'une économie de marché moderne exige du gouvernement qu'il assume l'un de ses rôles les plus importants, qui est de gérer efficacement les risques au niveau tant macroéconomique que microéconomique dans le cadre des politiques qu'il mène. Aujourd'hui, les organisations internationales devront aider à atténuer les risques et à en assurer le partage. Après tout, la Commission Meltzer des États-Unis a déjà proposé de vastes réformes, recommandant que le FMI se borne à apporter une aide à court terme en cas de crise de liquidité et cesse de fournir des prêts à long terme pour les réformes structurelles.

### Conclusion

Les courants économiques de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle ont bien été servis par le FMI, mais celui-ci doit à présent faire l'objet de réformes pour que l'architecture du système financier international reflète les nouvelles forces à l'œuvre. En laissant la prise de décision à quelques pays riches, les institutions internationales comme le FMI et la Banque mondiale n'ont quasiment rien fait pour assurer que les craintes exprimées par les laissés-pour-compte soient entendues. La réforme du FMI peut contribuer à revitaliser l'institution et à donner une voix plus forte au monde en développement. Il est grand temps d'accepter la proposition du Chancelier de l'Échiquier Gordon Brown, qui appelle les pays à tenir une nouvelle conférence de Bretton Woods pour procéder à la transformation nécessaire de l'architecture financière internationale et créer un FMI du XXI<sup>e</sup> siècle. ■

*Ancien Administrateur du FMI, Vijay L. Kelkar a été Conseiller du Ministre indien des finances de 2002 à 2004. Praveen K. Chaudhry est professeur assistant de sciences politiques à l'université de l'Ohio. Marta Vanduzer-Snow est chercheuse au Département des politiques de l'université de New York.*

#### Bibliographie :

Kelkar, Vijay L., Vikash Yaddav, Praveen K. Chaudhry, 2004, "Reforming the Governance of the International Monetary Fund," *The World Economy*, Vol. 27 (May), p. 727-43.