

Le FMI, un ami qui vous veut du mal

À l'agonie il y a deux ou trois ans, ne trouvant plus d'emprunteurs, le Fonds monétaire international (FMI) apparaît pour l'instant comme le principal bénéficiaire de la crise globale. Le G20 lui accorde des fonds supplémentaires, on lui promet un champ d'action plus vaste, et à nouveau les pays emprunteurs sont contraints de passer sous les fourches caudines de ses plans d'ajustement structurel. Mais les choses ne sont pas si simples, car désormais un vent de fronde souffle au sein de l'Organisation des Nations unies dont, on a trop souvent tendance à l'oublier, le FMI est une agence. Et si l'ensemble des pays riches et pauvres s'entendent pour juger nécessaire une réforme du FMI, les uns et les autres ont une conception totalement différente de celle-ci. Reste à savoir si une telle réforme est souhaitable, et s'il ne vaut pas mieux carrément repartir de zéro.

Rappel historique et fonctionnement du FMI

Le FMI est né des accords de Bretton Woods, signés le 22 juillet 1944 par la plupart des nations alliées, soit quarante-quatre États sur quarante-cinq, l'URSS s'étant contentée d'un rôle d'observateur. Les mêmes accords créaient la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), principale institution financière de l'actuelle Banque mondiale. Il s'agissait alors de garantir la stabilité du système monétaire international (rôle du FMI) et de favoriser la reconstruction et le développement économique des pays touchés par la guerre (rôle de la BIRD). Dès la création de l'Organisation des Nations unies, les deux institutions en sont devenues des agences, mais elles ont réussi, grâce à leurs statuts et à la pression des États-Unis, à échapper à tout réel contrôle de l'ONU, et s'apparentent plus à des sociétés par actions qu'à des institutions démocratiques.

En effet, à la Banque mondiale et au FMI, le principe n'est pas un État = une voix, mais, comme on a coutume de le dire, un dollar = une voix. La répartition des droits de vote au FMI est le résultat d'une savante alchimie tenant compte pour l'essentiel des quotes-parts versées par chaque État membre. Ainsi, avec une quote-part de 17,09 %, les États-Unis disposent de 16,77 % des droits de vote, ce qui leur assure un droit de veto au sein de l'institution, car aucune décision importante ne peut y être prise si elle ne recueille pas au moins 85 % des voix. Plus généralement, la disproportion est flagrante entre les pays industrialisés (63,7% des droits de vote en 2000) et les pays en développement (29,3 %), les 7 % restants allant aux pays producteurs de pétrole, en particulier l'Arabie saoudite (3,3 %).

Chacun des 186 États membres est représenté au FMI par un gouverneur, qui est en général son ministre des finances (Christine Lagarde pour la France en 2009) ou le gouverneur de sa banque centrale. Mais le Conseil des gouverneurs n'a qu'un rôle très limité, puisqu'il ne se réunit qu'une fois par an. La gestion au jour le jour est confiée à un directoire de vingt-quatre personnes, appelé en français Conseil d'administration, en anglais *Executive Board*, composé de façon totalement antidémocratique : huit États privilégiés ont droit à leur propre administrateur (États-Unis, Japon, Allemagne, France,

Royaume-Uni, Arabie saoudite, Chine et Russie), tandis que tous les autres sont forcés de constituer des groupes respectant un découpage géopolitique parfois assez étrange. Ainsi, le groupe représenté par l'Espagne comprend le Mexique, les États d'Amérique centrale et le Venezuela. On se demande quels intérêts communs peuvent avoir ces pays avec l'Espagne, dans un tel groupe aux relents colonialistes ! Chaque administrateur dispose du total des droits de vote attribués à son pays ou à son groupe. Ainsi, le groupe du Rwanda, composé de vingt-trois pays africains parmi les plus pauvres, dispose en tout et pour tout de 1,35 % de droits de vote.

Au sommet de la pyramide se trouve le directeur général, nommé pour cinq ans. Une règle tacite veut que ce poste soit occupé par un Européen, tandis que le président de la Banque mondiale est désigné par les États-Unis. Depuis sa création, le FMI a vu se succéder dix directeurs généraux, dont quatre Français : Pierre-Paul Schweitzer (1963-1973), Jacques de la Rosière (1978-1987), Michel Camdessus (1987-2000) et Dominique Strauss-Kahn depuis le 1^{er} novembre 2007. Soit près de trente-cinq ans de présidence française (et ce n'est pas fini !), dont une vingtaine marquée par la tyrannie de l'ajustement structurel et ses conséquences catastrophiques.

Les objectifs du FMI et ses échecs

À en croire son site Internet, le principal objectif du FMI est « d'assurer la stabilité du système monétaire et financier international ». Dans la même veine, le site précise qu'il s'agit de « promouvoir la stabilité économique et prévenir les crises ; contribuer à la résolution des crises, lorsqu'elles se produisent ; promouvoir la croissance et alléger la pauvreté ». Autant dire que le FMI a tout faux : il n'a jamais su prévenir les crises, en particulier celle que nous traversons, n'a jamais su les résoudre, n'a promu qu'un seul type de croissance (celui des pays riches que les pays pauvres devaient imiter, au détriment de leurs propres besoins ainsi que de l'environnement) et a alourdi la pauvreté au lieu de l'alléger. Quant à la stabilité du système monétaire et financier, il y a belle lurette que le FMI a échoué à la garantir.

Revenons en 1944 : la création du FMI avait pour but principal d'éviter que se produise une grande crise semblable à celle de 1929, avec son avalanche de dévaluations, de désordres économiques et de tensions politiques ayant entraîné la guerre. Pour cela, trois grandes règles avaient été fixées : chaque État devait définir sa monnaie par rapport à l'or ou au dollar américain, lui-même convertible en or ; la valeur des monnaies sur le marché des changes ne devait fluctuer que de 1 % par rapport à leur parité officielle ; pour défendre cette parité, chaque État avait pour mission d'équilibrer sa balance des paiements, le FMI pouvant lui prêter de l'argent à court terme pour qu'il parvienne à cet équilibre.

Ces règles, inspirées par le négociateur américain Harry Dexter White, ne plaisaient pas vraiment à John Maynard Keynes, représentant du Royaume-Uni, qui aurait préféré la création d'une banque centrale mondiale et d'une monnaie unique, qu'il appelait le *bancor*. Elles n'au-

raient pu fonctionner que si les États-Unis n'avaient pas abusé de la « planche à billets », entraînant le doute et la spéculation à l'encontre de leur monnaie. À la fin des années 1960, la tension était telle que le FMI décida en 1969 de créer sa propre monnaie, les droits de tirage spéciaux (DTS). Mais on retiendra surtout la date du 15 août 1971, à laquelle le président Nixon annonce la suppression totale de la convertibilité du dollar en or. C'est la fin des accords de Bretton Woods et le début du flottement des monnaies, entériné par les accords de la Jamaïque de janvier 1976. C'est peut-être aussi la fin du FMI, qui n'a apparemment plus guère de raison d'être, puisque deux de ses trois grandes règles viennent d'être enterrées.

Le FMI et les États endettés

Mais il reste la troisième règle, celle qui veut que les États fassent tout leur possible pour équilibrer leur balance des paiements. Or, l'augmentation des taux d'intérêt initiée par le gouvernement américain en 1979 pour vaincre l'inflation provoque une « crise de la dette » qui touche de plein fouet les pays du Sud. Ils avaient largement emprunté lors des deux décennies précédentes, à des taux raisonnables qui se trouvent brusquement multipliés par trois ou quatre, situation d'autant plus insoutenable que les cours des matières premières s'effondrent, accentuant le déséquilibre de la balance des paiements. Le paroxysme est atteint en 1982, lorsque le Mexique se déclare insolvable, suivi par l'Argentine et le Brésil. Que faire pour que les créanciers soient malgré tout remboursés ?

long terme. Parmi les premières, l'abandon des subventions aux produits et services de première nécessité, avec pour conséquence une hausse des prix insupportable pour les populations ; la réduction impitoyable des budgets sociaux, accompagnée de baisses de salaires et de licenciements dans la fonction publique ; la dévaluation de la monnaie locale (l'exemple le plus connu est celle de la dévaluation de 50 % du franc CFA en 1994) ; l'augmentation des taux d'intérêt, destinée à attirer les capitaux étrangers, mais qui ruine les petites et moyennes entreprises.

Les mesures structurelles sont constituées notamment par : le développement des exportations, condition nécessaire au remboursement de la dette, avec l'exploitation d'un ou deux produits au détriment de l'agriculture vivrière ; l'ouverture totale des marchés par la suppression des barrières douanières ; la libéralisation (ouverture à la concurrence) de l'économie, l'abandon des contrôles de mouvements de capitaux et la suppression du contrôle des changes ; une fiscalité aggravant encore les inégalités (baisses d'impôts sur les hauts revenus et développement de la TVA) ; les privatisations massives et le désengagement de l'État dans les secteurs concurrentiels.

L'ensemble de ces mesures, toutes inspirées de la pensée néolibérale, a été baptisé « consensus de Washington » par l'économiste John Williamson en 1989. Elles ont parfois réussi à rééquilibrer la balance des paiements, mais au prix de quels sacrifices pour les populations !



Prêter, prêter encore, rééchelonner la dette, mais en imposant aux pays endettés les conditions draconiennes de plans d'ajustement structurel qu'ils devront réaliser par étapes, faute de quoi les prêts seront interrompus. C'est le FMI qu'on charge de la besogne, même si la Banque mondiale n'est pas en reste pour lui venir en aide. Contrairement à ce qu'on pense parfois, le FMI ne prête pas des sommes considérables. Par contre, c'est lui qui se charge des montages financiers, c'est donc lui qui décide si un prêt peut être accordé, mettant ainsi en confiance les autres bailleurs.

Damien Millet et Éric Toussaint (voir bibliographie) distinguent dans l'ajustement structurel des mesures de choc, à mettre en œuvre à très court terme, et des mesures structurelles à plus

Elles ont surtout abouti à des échecs mémorables, l'un des plus spectaculaires étant la ruine de l'Argentine au début des années 2000, alors que le pays était considéré comme le meilleur élève du FMI. L'exemple argentin a conduit bon nombre de pays à rembourser leur dette au plus vite, afin de ne plus jamais avoir affaire au FMI et à ses remèdes de cheval. Et ainsi le Fonds, qui tire une grande partie de son budget de fonctionnement du service de la dette, s'est trouvé dans une situation financière bien inconfortable.

Mais la crise actuelle a ruiné en quelques mois bon nombre de pays qui avaient connu une croissance aussi spectaculaire qu'artificielle. C'est en particulier le cas de plusieurs nouveaux membres de l'Union européenne, qui avaient adhéré en 2004 ou 2007, ou encore de pays

comme l'Islande, l'Ukraine, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie, qui tous ont dû faire appel aux bons offices du FMI, dont les méthodes n'ont quasiment pas changé malgré les échecs précédents. Et donc, l'octroi des prêts est toujours soumis à ce qu'on appelle « conditionnalité » dans le langage du FMI, autrement dit à des mesures de choc censées assainir le budget des États emprunteurs. À titre d'exemple, le gouvernement letton a pris en juin 2009 toute une série de mesures que le Parlement a été contraint d'approuver : diminution de presque 25 % du salaire minimum, diminution de 35 % des dépenses liées aux salaires dans les ministères, baisse des retraites, augmentation des impôts. Ces mesures, qui s'ajoutent à celles prises quelques mois plus tôt (notamment la diminution de 15 % du salaire des fonctionnaires), ne satisfont pourtant pas le FMI, qui estime que les choses ne vont pas assez vite et refuse d'accorder la deuxième tranche du prêt promise à la Lettonie. Pendant ce temps, le chômage a augmenté de 150 % dans le pays !

Les bons conseils du FMI : l'exemple de la France

On aurait tort de croire que le rôle du FMI se cantonne à l'octroi de prêts. D'abord, il met à la disposition de ses États membres une « assistance technique », dont le Fonds nous précise qu'elle est destinée prioritairement aux pays à faible revenu et qu'elle est pour eux gratuite. De quoi s'agit-il ? Le site du FMI nous le précise : « L'assistance technique du FMI favorise la mise en valeur des ressources productives des pays membres en les aidant à gérer efficacement leur politique économique et leurs affaires financières. Le FMI aide les pays à renforcer leurs ressources tant humaines qu'institutionnelles et à formuler des politiques macroéconomiques, financières et structurelles adaptées. » Nul besoin d'être grand clerc pour deviner ce que peuvent être, pour les économistes du FMI, des « politiques macroéconomiques, financières et structurelles adaptées », et pour comprendre tous les avantages que le capitalisme néolibéral pourra tirer de cette prétendue générosité.

Mais la générosité du Fonds ne s'arrête pas là. Il dispense aussi annuellement ses conseils à tous les États membres, y compris les plus développés. Ses économistes visitent le pays, pointent du doigt les « bonnes mesures » et les insuffisances, et rendent publique une déclaration de fin de mission. Concernant la France, depuis quelques années le FMI est globalement satisfait des réformes « courageuses » entreprises par les gouvernements de droite successifs, même s'il regrette que ces réformes ne soient ni assez rapides, ni assez radicales. C'est ce que dit entre autres la déclaration de 2005 : « Même si la détermination des autorités à avancer dans les réformes est courageuse, compte tenu en particulier du contexte difficile dans lequel elles s'inscrivent, il sera essentiel de renforcer encore davantage la dynamique des réformes. Dans le cas contraire, leurs bénéfices en termes de croissance et de création d'emplois risqueraient de rester limités ou de tarder à se concrétiser. » La même déclaration se termine par une recommandation qui, avec le recul, montre l'impéritie du FMI en matière de prévention des crises : « Les marchés hypothécaires devraient être encore développés, comme cela est prévu, en autorisant l'hypothèque rechargeable et en diminuant les coûts de transaction et de procédure légaux et réglementaires. »

La déclaration de 2007 déborde d'enthousiasme, après l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République : « L'élection d'un nouveau président et la nomination d'un gouvernement ouvertement réformateur offrent à la France l'occasion historique de renouer avec une croissance soutenue où chacun verrait ses opportunités accrues. » Elle évoque aussi un problème cher au FMI, celui du salaire minimum, qui devrait être, sinon supprimé, au moins très éloigné du salaire médian : « La hausse tendancielle du SMIC, en renchérissant le coût du travail, a évincé les jeunes et les non-qualifiés du marché du travail. Elle a par ailleurs comprimé l'échelle des bas salaires et découragé le travail. Enfin, la politique des baisses de charges sociales, accordées pour tenter de compenser ces effets négatifs, a pesé lourdement sur les finances publiques. Par conséquent, nous saluons la décision de ne pas accorder de coup de pouce au SMIC en 2007 et suggérons qu'elle soit pérennisée. » Et puis, au cas où Nicolas Sarkozy n'y aurait pas pensé, le FMI l'encourage à une vraie rupture : « Un élément essentiel des réformes menées en France doit être de rompre avec la tendance consistant à résoudre les difficultés économiques à l'aide des deniers publics. »

En 2008, la crise tempère l'enthousiasme du rapporteur, mais lui apporte un souffle poétique inattendu : « La France est bel et bien en mouvement, mais les vents contraires de la conjoncture internationale ont pris de l'ampleur. L'heure est venue d'accélérer encore la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse qui placera le pays sur un sentier de croissance plus élevée, tout en prenant des mesures décisives pour préparer les finances publiques à l'avenir. » Quant à la déclaration de 2009, rendue publique fin juin, elle estime que la France a mieux résisté que ses voisins à la crise (ce qui reste à prouver), mais s'inquiète de la flambée de la dette publique et suggère de nouvelles économies dans les dépenses publiques, par exemple en étendant aux collectivités locales la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Et puis, preuve que les récentes déclarations de François Fillon ne tombent pas du ciel, elle propose de relever l'âge de départ à la retraite : « Nous encourageons le gouvernement et les partenaires sociaux à considérer sérieusement le relèvement de l'âge légal de la retraite, qui, à 60 ans, reste considérablement inférieur à celui des autres pays européens. »

Des conclusions inquiétantes

Le 29 juillet 2009, le Conseil d'administration du FMI a publié une « note d'information au public » concernant la France. Le dernier paragraphe, reproduit ci-dessous, trace une voie pour le moins inquiétante, d'autant qu'elle est en tous points identique à celle proposée par le gouvernement français :

« Les administrateurs préconisent de poursuivre de manière soutenue le calendrier de réformes. Ils notent avec satisfaction que les autorités, tout en agissant à court terme pour combattre la crise, sont déterminées à s'attaquer aux faiblesses structurelles qui existent de longue date, en mettant l'accent particulièrement sur les réformes des marchés du travail et de produits. Pour stimuler la compétitivité et la croissance, préserver la viabilité des finances publiques et relever le niveau de vie, les administrateurs recommandent de prendre des mesures favorisant la création d'emplois, en particulier pour les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les seniors. Il s'agirait entre autres de continuer de faire preuve de modération dans l'établissement du salaire minimum, de mener des politiques actives telles que la formation des travailleurs et de relever l'âge légal du départ à la retraite pour promouvoir l'emploi des seniors. Les administrateurs saluent la mise en place récente d'une autorité unique en matière de concurrence et recommandent de s'inspirer de la directive de l'UE sur les services pour déréglementer certaines professions libérales. »

Lien internet : <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pn/2009/pn0996f.htm>



Mric - Iconovox

Quel avenir pour le FMI ?

À la lecture de ce qui précède, on ne peut qu'être inquiet, voire révolté, lorsqu'on apprend que le G20 de Londres, en avril 2009, a proposé d'étendre les pouvoirs du FMI et de faire de lui le superviseur de la finance et de l'économie mondiales. Non seulement le FMI a toujours été incapable de prévenir les crises, mais il les a en grande partie provoquées, par exemple en encourageant les prêts hypothécaires ou en imposant la libre circulation des capitaux aux pays endettés, contrairement à ses propres statuts. Depuis quelques années, Joseph E. Stiglitz a mis en lumière les innombrables échecs du FMI, mais il a trop souvent le tort d'imputer ces échecs à des erreurs d'appréciation. Non, l'échec du FMI n'est pas dû à des erreurs ponctuelles, mais à une stratégie dûment préméditée, celle du capitalisme néolibéral, pour qui l'accroissement des profits de quelques-uns ne peut se faire qu'au prix de l'appauvrissement de tous les autres, et qui compte bien profiter de la crise pour resserrer l'étau sur les peuples du monde. C'est ce que Naomi Klein appelle la stratégie du choc.

Alors, réformer le FMI, est-ce possible ? L'Organisation des Nations unies veut y croire, et compte pour cela sur une redistribution des droits de vote au sein de l'institution. Ainsi, la déclaration finale de la Conférence de l'ONU sur la crise, tenue en juin 2009, souligne « qu'il importe de réformer d'urgence la gouvernance

des institutions de Bretton Woods, sur la base d'une juste et équitable représentation des pays en développement, afin d'accroître la crédibilité et d'élargir la responsabilité de ces institutions. Ces réformes doivent refléter fidèlement les réalités nouvelles et renforcer le point de vue, la voix et la participation des marchés émergents dynamiques et des pays en développement, notamment les plus pauvres d'entre eux. » Mais c'est sans compter sur les États-Unis et sur leur droit de veto au sein du FMI (droit de veto qui arrange d'ailleurs bien les autres grandes puissances). Le délégué américain John Sammis l'a d'ailleurs clairement dit à cette occasion : « Toute décision sur une réforme des institutions financières internationales ou de leur mode de fonctionnement est l'apanage de leurs actionnaires et de leurs conseils d'administration respectifs. » Ou encore, enfonçant le clou, il a indiqué que Washington ne considérerait pas le document final comme « conférant aux Nations unies un rôle formel dans des décisions affectant les institutions financières internationales » (source : AFP, 27/06/09).

De toute façon, la seule réforme des droits de vote envisageable consisterait à adopter, aussi bien au FMI qu'à la Banque mondiale, le principe « un pays = une voix ». Et on n'en prend visiblement pas le chemin, ce qui rend impossible toute réforme profonde du FMI et de ses orientations. Dans ces conditions, ne faudrait-il pas abolir immédiatement le FMI (et aussi la Banque mondiale, n'en déplaise à J.-E. Stiglitz), et le remplacer par une institution mettant au premier rang la satisfaction des besoins humains fondamentaux, et non la recherche frénétique des profits financiers ?

Jean Tosti,
membre du Conseil scientifique
d'Attac France

juillet 2009

Bibliographie sommaire :

- Attac, *Que faire du FMI et de la Banque mondiale ?*, Mille et une Nuits, 2002.
- Attac, *Le Petit Alter*, Dictionnaire alter-mondialiste, Mille et une Nuits, 2006.
- Damien Millet, Éric Toussaint, *60 Questions, 60 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADTM et Syllepse, 2008.
- Joseph E. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Fayard, 2002.

Site internet :

- Le site du FMI, dont sont extraites la plupart des citations contenues dans cet article, notamment celles des déclarations de fin de mission.

<http://www.imf.org/external/french/index.htm>