

L'INTÉGRATION DES PAYS D'EUROPE DE L'EST DANS LE SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL

MICHEL LELART *

Dans les Accords de Bretton Woods ratifiés au lendemain de la guerre, on ne trouve pas une seule référence au système monétaire international. Contrairement au plan Keynes qui visait à rétablir un ordre monétaire dans le monde, fondé sur une banque internationale émettant une nouvelle monnaie, le plan White voulait simplement faciliter entre les pays le commerce, les échanges, les investissements. Adopté pendant la Conférence, il a constitué les statuts du Fonds Monétaire International dont les attributions sont précisées dès l'article 1 : «faciliter l'accroissement harmonieux du commerce international..., promouvoir la stabilité des changes..., aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes... donner confiance aux membres en leur fournissant la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements...»

237

C'est paradoxalement quand le dollar n'est plus convertible et que les monnaies commencent à être instables que la notion de système monétaire international apparaît. Un Comité pour la réforme du système monétaire international est créé en 1972 ; dans un rapport publié deux ans plus tard, il analyse ce que pourrait être le futur système monétaire international ; et c'est le deuxième amendement ratifié en 1978 qui donne une base légale à ce nouveau concept. Le système monétaire international ne se trouve pas défini pour autant, mais il est désormais mentionné dans les Statuts, et des fonctions nouvelles sont attribuées au Fonds¹. Et cela au

* CNRS - Paris, Institut Orléanais de Finance.

Une version provisoire de ce texte a été présentée au congrès international des Economistes de Langue Française, à Tunis, le 25 mai 1992.

1 J. Gold, DTS, monnaie et or - Septième exposé sur les changements intervenus dans le domaine juridique. FMI, Brochure n° 46, 1987, page 41. Les nouveaux statuts du FMI évoquent le Système Monétaire International en trois occasions : quand il précise les obligations des pays membres et le rôle du Fonds en matière de taux de change (article IV, section 1, 2b et 3), quand il affirme l'importance du Droit de tirage spécial (article VIII, section 7), enfin quand il décide de mettre en place un nouveau collège pour surveiller la gestion et l'adaptation du système monétaire international (annexe D).

moment où les principes de Bretton Woods sont abandonnés, alors qu'on se met à parler du «non-système» et que R. Triffin considère le SMI comme le «scandale monétaire international».

L'expression «monétaire» n'est pas plus précise. Les pays ont besoin d'utiliser certains moyens de paiements dans leurs transactions, mais bien des règlements se font à échéance, et la monnaie elle-même peut être prêtée et empruntée. Au niveau international la fonction de règlement dont les aspects techniques sont parfaitement maîtrisés s'est effacée peu à peu devant la fonction de réserve liée à l'accumulation de créances et de dettes entre les pays dont les balances des paiements sont excédentaires et déficitaires. Le problème des règlements internationaux est devenu celui des liquidités internationales. De même que la monnaie est devenue une composante de la finance, le système monétaire international est désormais un système financier.

Est-il «international»? Il ne l'était pas vraiment en 1944 puisque seuls les pays alliés s'étaient réunis à Bretton Woods, mais la plupart des autres ont demandé leur adhésion au FMI dans les années qui ont suivi. A l'inverse, parmi les pays d'Europe centrale qui avaient participé à la Conférence, l'URSS n'a pas ratifié les Accords, la Pologne et la Tchécoslovaquie se sont retirées peu après. Mais les adhésions n'ont cessé depuis, d'abord celles des anciennes colonies à mesure qu'elles devenaient indépendantes, ensuite celles des pays à économie socialiste : la Roumanie dès 1972, la Hongrie et la Pologne en 1982 et 86. La disparition du mur de Berlin a précipité les choses. La Tchécoslovaquie et la Bulgarie sont devenues membres du FMI en septembre 90, l'Albanie en octobre 91. C'est à ce moment-là que les pays Baltes ont demandé leur adhésion, suivis par les douze anciennes Républiques d'URSS. Le 15 avril 1992, le Conseil d'Administration a soumis une proposition d'adhésion pour tous ces pays. Le Conseil des Gouverneurs l'a approuvée le 27 avril. Les adhésions sont devenues effectives dans les jours ou les mois qui ont suivi.

Bien que quelques pays en voie de développement comme la Corée du Nord, Taiwan ou Cuba ne soient pas encore ou ne soient plus membres du Fonds, on peut dire que cette institution est maintenant au service de la Communauté internationale toute entière. L'adhésion de l'ensemble des pays de l'Est donne au système de Bretton Woods un caractère universel. Telle était sa vocation au lendemain de la guerre. Il aura fallu près de cinquante ans pour qu'elle se réalise.

Ce passage rapide à une nouvelle dimension, cette ouverture brutale d'une nouvelle frontière constituent un véritable défi pour la Communauté internationale, tant l'intégration de ces pays pose des problèmes originaux et complexes. Ils le sont d'autant plus que le système monétaire international, nous l'avons dit, n'est plus vraiment un système et n'est pas que

monétaire. Nous allons analyser les problèmes posés par l'intégration des pays de l'Est en considérant successivement

- *quelles obligations* doivent-ils accepter en ratifiant *a posteriori* les *Accords de Bretton Woods*? Les règles ont certes été assouplies, mais certaines contraintes subsistent.

- *Quelles facilités* peuvent-ils attendre du *Fonds Monétaire International* pour faire face au déficit de leur balance des paiements et accroître leurs réserves, compte tenu notamment des ressources du Fonds ?

I. Les obligations imposées par le système de Bretton Woods

L'établissement d'un système multilatéral de règlements sans qu'une monnaie internationale soit créée nécessite que les monnaies nationales puissent être utilisées facilement dans les échanges. C'est l'obligation de convertibilité que l'on a souvent appelé «le code de bonne conduite» dans les Accords de Bretton Woods. Elle a été complétée par une obligation de stabilité, car les échanges ne peuvent se développer que si les monnaies nationales utilisées restent suffisamment stables. Enfin, les monnaies ne peuvent redevenir ou rester convertibles et stables que si les pays adoptent certaines politiques. Ils sont tenus par le Fonds de se conformer à un modèle qu'il a peu à peu précisé.

239

1) La convertibilité des monnaies

Les Accords de Bretton Woods ont imposé aux Etats membres une obligation originale de convertibilité dont les modalités, fixées par l'article VIII, n'ont pas été modifiées depuis.

- Un pays ne peut imposer de restrictions sur les paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes (section 2a). Il ne peut donc empêcher ses résidents d'acheter des devises et de les utiliser dans des règlements au profit de non-résidents.

- Un pays ne peut recourir à des mesures discriminatoires ou à des pratiques de taux de change multiples (section 2b). Il ne peut donc instituer des cours différents pour sa monnaie selon qu'il s'agit d'opérations commerciales, touristiques ou financières².

C'est à ces conditions-là que la monnaie d'un pays membre peut être considérée comme convertible. L'obligation semble bien contraignante et

² L'article VIII impose aussi aux autorités monétaires de racheter les avoirs en leurs monnaies détenus par d'autres pays membres, en cédant de l'or ou la monnaie du pays détenteur. Cette obligation qui avait pour contrepartie le droit de tirer sur les ressources du Fonds est toujours en vigueur, à la différence près que l'or est remplacé par les DTS, mais elle a perdu sa raison d'être du fait du développement extraordinaire des marchés des changes.

bien difficile à accepter pour des pays dont la monnaie était depuis longtemps totalement inconvertible. En fait il n'en est rien³.

- La convertibilité est monétaire et non pas réelle. Elle concerne les règlements et non pas les produits. Elle ne signifie pas que les résidents puissent conserver des avoirs en devises à l'étranger, ni qu'un pays ne puisse limiter ses importations et prendre des mesures pour réduire le déficit de sa balance courante.

- La convertibilité est monétaire et non pas financière. Elle concerne les transactions courantes et non pas les mouvements de capitaux. L'article VIII est très explicite sur ce point, et l'article VI prévoit expressément que les pays membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour régler les mouvements de capitaux. Le Fonds peut même inviter un pays à prendre de telles mesures pour qu'il n'ait pas besoin d'effectuer des tirages.

- Les deux obligations ci-dessus admettent des exceptions. Un pays peut être autorisé, dans certaines circonstances, à imposer des restrictions ou à recourir à des pratiques discriminatoires avec l'approbation expresse du Fonds. Il est bien évident que la situation difficile dans laquelle se trouvent les pays de l'Est du fait de leur passage à l'économie de marché peut constituer de telles circonstances.

- Enfin, l'article XIV bien connu permet aux pays de se prévaloir de dispositions transitoires et de maintenir ou d'adapter les restrictions affaissant à des transactions courantes qui étaient en vigueur à la date à laquelle ils sont devenus membres. Cette disposition automatique, qui ne requiert pas l'assentiment du Fonds, se comprend fort bien : il n'était pas possible à la fin de la guerre d'imposer aux pays de rendre leur monnaie convertible du jour où ils ratifiaient les Accords. Cette disposition conserve tout son intérêt aujourd'hui : les pays de l'Est lorsqu'ils deviennent membres du Fonds ont le droit de ne rétablir la convertibilité de leur monnaie que progressivement.

Ce droit s'impose d'autant plus que la période transitoire qui devait durer cinq ans mais pouvait être prolongée d'année en année pour les pays qui le souhaitaient dure encore pour plus de la moitié d'entre eux puisque quatre-vingt seulement ont accepté les dispositions de l'article VIII. C'est ce qui a fait dire que le code de bonne conduite institué à Bretton Woods possédait deux vitesses : l'une, rapide, pour les pays déjà développés, l'autre, plus lente, pour les pays en voie de développement⁴.

3 Sur la notion de convertibilité dans les Accords de Bretton Woods, cf. l'analyse très complète de J. GOLD, Les concepts de convertibilité selon le Fonds, FMI, brochure n°16, 1972.

4 D. CARREAU, Le Système Monétaire International et son droit, Revue Roumaine d'Etudes Internationales, XVIII, 2 (70), Bucarest 1981, page 107.

Serait-il normal d'imposer plus d'efforts à la Russie qu'à la Chine, à l'Azerbaïdjan qu'à l'Iran et à la Bulgarie qu'à la Grèce ?

L'adhésion des pays de l'Est au FMI ne leur impose donc pas de rétablir la convertibilité de leur monnaie au sens large en supprimant toutes les restrictions de change existantes. C'est pourtant ce qu'ils ont fait ou commencé à faire. La plupart d'entre eux ont libéralisé leur commerce extérieur ; la Pologne, la Hongrie et la Yougoslavie ont autorisé les résidents à détenir des comptes en devises ; la Pologne et la Hongrie ont ouvert un marché des changes ; la Tchécoslovaquie, la Bulgarie, la Roumanie et la Russie ont mis en place une procédure de ventes de devises aux enchères. Tous ont unifié leur taux de change et ont décidé de le stabiliser.

Ce choix s'inscrit dans la stratégie qu'ils ont adoptée de revenir rapidement à l'économie de marché. La Hongrie a commencé son évolution il y a dix ans, mais les autres pays ont choisi récemment une transition rapide. L'option pour une convertibilité au sens large devient un élément essentiel de cette transition. Elle facilite l'intégration de l'économie dans le commerce mondial en permettant aux prix étrangers de jouer un rôle d'indicateurs. Elle suppose du même coup que les prix domestiques soient libéralisés et dépendent du marché. Elle suppose aussi que les taux de change soient unifiés et crédibles. Ils peuvent alors constituer un ancrage nominal qui accroît la crédibilité de la politique monétaire et financière et facilite la réduction de l'inflation dont les taux exagérément élevés compromettent le retour à l'économie de marché. C'est cette priorité donnée à la convertibilité qui caractérise la thérapie de choc adoptée pour la première fois par la Pologne en 1990 et qui l'a été depuis par la plupart des pays de l'Est. Encore faut-il que les taux de change soient suffisamment stables. La convertibilité est en effet inséparable d'une certaine stabilité.

241

2) La stabilité des monnaies

L'obligation de convertibilité imposée par les Accords de Bretton Woods se doublait d'une obligation de stabilité, tout aussi contraignante. Aux termes de l'article IV, les pays devaient à la fois donner à leur monnaie une certaine parité qu'ils devaient rendre publique, et faire en sorte que les transactions sur les marchés soient effectuées à un cours qui ne s'écarte pas de plus de 1% de cette parité. Des ajustements de parités étaient possibles à certaines conditions, mais on pouvait parler d'un système de changes fixes garantissant au détenteur d'une monnaie qu'il pourrait l'échanger sans risques.

On sait que l'inconvertibilité du dollar, les tensions inflationnistes, le choc pétrolier ont fini par imposer une souplesse de plus en plus grande.

Le deuxième amendement a consacré la pratique qui s'était progressivement généralisée. Le nouvel article IV oblige les pays à maintenir «un système stable de taux de change». Ce ne sont plus les taux qui doivent être stabilisés, mais le système. La différence est considérable. Les obligations qui s'ensuivent pour les pays membres s'en trouvent très fortement atténuées. Les pays de l'Est qui, pour faciliter la stabilisation nécessaire à une transition rapide vers l'économie de marché, ont besoin de se doter d'un «ancrage nominal», n'ont guère de difficultés à s'y soumettre.

- Les pays membres peuvent choisir librement leur régime de changes, ils doivent simplement notifier leur choix au Fonds (section 2). Ils peuvent décider de rattacher leur monnaie à une autre ou à un panier de monnaies ; ils peuvent la laisser flotter par rapport à cette parité ou à certains indicateurs, à l'intérieur de marges qu'ils sont libres de choisir ; ils peuvent aussi la laisser flotter sans limites. A l'heure actuelle, la couronne estonienne est rattachée au Dmark, le forint est rattaché à un panier comprenant du dollar et du Dmark mais son cours est ajusté périodiquement, la Pologne qui avait stabilisé le zloty par rapport au dollar a adopté un régime de flottement dirigé, la Roumanie et la Bulgarie ont choisi un régime de flottement indépendant, mais en fait les banques centrales interviennent d'une façon assez régulière, la Lettonie et la Lituanie laissent aussi flotter leur monnaie⁵.

242

- Les pays membres doivent collaborer avec le Fonds et avec les autres membres pour assurer le maintien des dispositions de change ordonnées (section 1). Cette obligation peut être obtenue par la politique monétaire et financière qui elle-même suppose des conditions économiques et financières saines. Elle est donc une obligation de moyens, moins contraignante qu'une obligation de résultats. De plus, les pays membres ont une très grande latitude pour respecter leurs engagements : ils doivent «s'efforcer» d'orienter leur politique, «chercher» à promouvoir la stabilité, «éviter» de manipuler les taux de change. Ces obligations peu précises qui sont plutôt des exhortations, constituent ce que les juristes appellent «du droit peu contraignant»⁶. Le Groupe des Cinq, des Sept ou des Dix ont précisé ces dispositions, mais sans les rendre plus sévères, et sans que leurs souhaits puissent être considérés comme de véritables obligations sur le plan juridique. Il va sans dire que les pays de l'Est, rompant avec un système de planification centralisée et d'allocation autoritaire de devises,

5 Le régime adopté par les autres républiques de l'ex-URSS est moins clair. La Russie et l'Ukraine laissent flotter leur monnaie, sept autres pays ont rattaché la leur au rouble russe qui conserve néanmoins cours légal, et trois autres n'ont pas encore adopté de monnaie nationale. Ces situations sont susceptibles de se modifier rapidement.

6 J. GOLD, DTS, monnaies et or, op.cit., page 60.

n'ont guère de difficultés à respecter ces dispositions de change nouvelles pour eux.

- Le Fonds est chargé d'assurer «une ferme surveillance» sur les politiques de change des Etats membres (section 3). Il a adopté à cette fin un ensemble de principes que chaque pays doit respecter - ou plutôt s'efforcer de respecter - et un ensemble de procédures, plus complexes que vraiment rigides, qui constituent les modalités de la surveillance. Les dispositions de change et les mesures adoptées par chaque pays sont appréciées régulièrement par le Fonds qui doit «prendre dûment en considération la situation particulière de chaque Etat membre». Cela laisse aux pays concernés une assez grande latitude, comme en témoigne ce jugement relatif à la Bulgarie *«Le Conseil a approuvé dans son principe l'emploi que les Autorités faisaient des taux de change flottants et du marché interbancaire des devises... Il a généralement été convenu que les possibilités de financement très limitées et l'insuffisance des réserves, ainsi d'ailleurs que l'incertitude quant à ce qui constituait un taux de change d'équilibre vraisemblable, étaient des arguments de poids en faveur de la politique suivie par les autorités»*⁷.

La surveillance ne concerne pas seulement les politiques de change. Comme le Fonds doit aussi «contrôler le système monétaire international afin d'en assurer le fonctionnement effectif» (section 3a), les règles de cette surveillance ont été peu à peu précisées : elle s'étend à la politique économique globale et à la compatibilité des mesures prises par tous les Etats, et elle s'inscrit dans une concertation qui a commencé à s'établir directement, et d'une façon régulière, entre les pays qui constituent le Groupe des Sept. Les pays de l'Est sont concernés par cette évolution, mais cela ne va pas sans une certaine ambiguïté.

- Les modalités d'application de la surveillance doivent «respecter la politique interne, sociale et générale des membres», sans empiéter sur leur souveraineté⁸. On imagine facilement la portée de cette restriction dans des économies dites «en transition» qui veulent mettre en place rapidement tous les mécanismes du marché.

- La comptabilité des mesures prises par les Etats est importante pour les pays industrialisés. Elle l'est beaucoup moins quand il s'agit d'un pays

⁷ FMI., Rapport annuel 1991, page 30. C'est à partir de février 91 qu'un taux interbancaire a été déterminé par enchères. Le programme du FMI en avril 91 a accepté le maintien de ce double marché sur lequel les cours étaient à la fin de 91 dans un rapport de un à six. Les taux ont été unifiés en juin suivant.

⁸ FMI, Rapport annuel 1982, pp. 142-163. Cette souveraineté ne doit pas permettre l'adoption de politiques incompatibles avec les obligations qu'un Etat a acceptées en devenant membre du Fonds. L'acceptation de ces obligations est en elle-même un exercice de cette souveraineté. J. GOLD, DTS, monnaies et or - Sixième exposé sur les changements intervenus dans le domaine juridique, FMI, Brochure n° 60, 1983, page 15.

africain ou d'Amérique Latine. Qu'en sera-t-il pour la Russie, compte tenu notamment de son poids au sein des anciennes républiques de l'ex-URSS ? Pour l'instant, le Fonds souligne simplement que la Russie « a au premier chef la responsabilité de définir clairement ses intentions en matière de politique économique, notamment en ce qui concerne l'assistance financière aux autres Etats de l'ancienne Union soviétique »⁹.

Le rôle important que joue maintenant le Groupe des Sept, aux travaux duquel la Russie est associée et qui a ouvert récemment un bureau à Moscou, n'a pas réduit celui du FMI qui est étroitement associé aux réunions et aux décisions de ce groupe. C'est lui aussi qui vient en aide au pays dont la balance des paiements est en déficit, en leur accordant des crédits et en les amenant en même temps à prendre des mesures pour rétablir leur situation. La conditionnalité est une autre forme de contrainte pour les pays membres du Système de Bretton Woods.

3) La conditionnalité des programmes du Fonds

Au début du système de Bretton Woods le Fonds a aidé les pays à stabiliser et à rendre convertibles leur monnaie, en leur évitant de dévaluer et de rétablir des restrictions. La plupart des pays industrialisés ont, à un moment ou à un autre, appliqué un programme de stabilisation axé sur des mesures de court terme. Il a ensuite aidé les pays en voie de développement à rétablir l'équilibre de leur balance des paiements en adoptant des programmes d'ajustement visant à réguler la demande par des mesures de plus long terme. Enfin, les difficultés grandissantes de nombreux pays, liées surtout à l'ampleur de leur endettement, ont rendu nécessaires des mesures d'ordre structurel pour rétablir en priorité la croissance de l'économie. Cette évolution s'est faite lentement, et la conditionnalité n'a trouvé son assise légale qu'à la faveur des amendements aux Accords de Bretton Woods. Désormais, le Fonds peut adopter des politiques spécifiques pour des problèmes spéciaux de balance des paiements qui aideront les pays à surmonter leurs difficultés... et qui entoureront de garanties adéquates l'utilisation temporaire des ressources du Fonds (article V, section 33. Ces deux idées de politiques spécifiques et de garanties adéquates caractérisent bien la conditionnalité qui devrait pouvoir s'adapter aux interventions du Fonds en faveur des pays de l'Est.

En fait, elle n'a pas vraiment changé à cette occasion. Ces pays ont obtenu une aide du Fonds aux mêmes conditions - ou à peu près - que les pays en voie de développement. Les programmes qu'ils ont mis en oeuvre comprennent en général trois volets.

⁹ FMI, Rapport annuel 1993, page 56.

- Le premier concerne la *privatisation de l'économie*, composante essentielle d'un retour à l'économie de marché. Bien qu'elle corresponde parfaitement à l'inspiration libérale des institutions de Bretton Woods, on chercherait en vain dans les statuts du Fonds une quelconque obligation de cette nature. La Yougoslavie n'était-elle pas membre depuis 1945 et la Roumanie ne l'est-elle pas devenue dès 1972 ? Mais les événements récents ont démontré définitivement la supériorité de l'économie libérale sur l'économie centralisée, à telle enseigne que le FMI affirme désormais la suprématie du régime démocratique, plus capable qu'un régime autoritaire de mener une politique active de développement, et il engage fortement les pays à s'engager dans cette voie¹⁰. La privatisation des entreprises, comme la libération des prix et celle du commerce extérieur qui lui sont étroitement liées, sont une pièce essentielle de tous les programmes négociés par les pays en voie de développement et par les pays en transition.

- Le deuxième concerne la *stabilisation de l'économie*, afin notamment de réduire l'inflation, voire dans certains pays l'hyperinflation, tant la dépréciation de la monnaie est rapide¹¹. Le Fonds base ses analyses sur des modèles d'inspiration classique et recommande tout à la fois une politique monétaire restrictive, allant jusqu'à des taux d'intérêt réels positifs, et une politique budgétaire rigoureuse, basée notamment sur une forte réduction des subventions et devant aboutir, dans le cas de la Pologne par exemple, à ramener le déficit à 1% du PNB. Ce pays a même réussi en 1990 à dégager un excédent budgétaire. Cet effort n'a pas duré et le relâchement qui a suivi a amené le Fonds à suspendre le déblocage de ses crédits au mois d'août 1991. Le programme de stabilisation à court terme adopté par la Pologne au début de 1990 a servi de modèle aux programmes mis au point peu après par la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Bulgarie¹². Avec la limitation des revenus et la dévaluation de la monnaie, ils ne se distinguent pas vraiment des mesures recommandées aux pays en voie de développement.

10 M. Lelart, *Le Fonds Monétaire International et la démocratie*, Le Trimestre du Monde, 1er trimestre 1992, pp. 91-104. La conditionnalité du Fonds n'est pas pour autant devenue politique, comme l'est par exemple celle de la BERD. Dans le premier cas on peut parler à la rigueur de conditionnalité politique contractuelle alors que dans le second cas elle est de nature constitutionnelle. Cf. P. Saunier et J. Touscoz, *La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement*, Revue du Marché Commun, janvier 1992, pp. 22-33.

11 En 1991, l'inflation a atteint 333% en Bulgarie et 474% en Roumanie ; en 1992, elle a atteint 910% en Lettonie, 1020% en Lituanie, 1076% en Estonie, 1534% en Russie et 2500% en Ukraine. Cf. Commission des Communautés Européennes, *Economic Reform Monitor*, mai-juin 1993.

12 Sur le contenu du programme d'ajustement à court terme négocié par la Pologne en 1990 et du programme économique à moyen terme qui l'a prolongé pour les années 91-93, cf. K. LUTKOWSKI, *Les problèmes de l'assainissement monétaire et de la transformation du système polonais*, Revue des Etudes Comparatives Est-Ouest, XXII, n 2, juin 1991, pp. 105-127.

- Le troisième concerne *l'organisation de l'économie*, c'est-à-dire les mesures de nature institutionnelle. Il est en effet indispensable, pour restaurer l'économie de marché, de définir des règles, pour l'octroi des crédits par exemple ou la liquidation des entreprises en faillite, de créer de nouvelles institutions, par exemple pour contrôler l'activité des banques, et de mettre en place de véritables marchés, notamment pour le travail et les capitaux. Cela rejoint la nécessité, évoquée par le Fonds dès 1989, de mettre en oeuvre dans tous les pays «de bonnes politiques économiques», ce qui suppose une réforme complète de certaines institutions, la création d'un environnement juridique adéquat... et parfois des changements dans le régime politique. De telles réformes se heurtent à bien des difficultés. C'est pourquoi le Fonds a mis en place depuis longtemps non seulement une action de formation pour aider les pays membres à élaborer et à mettre en pratique des programmes, mais aussi une assistance technique par laquelle il peut mettre des experts à la disposition de ces pays¹³. L'adhésion des pays de l'Est a entraîné de nouvelles initiatives dans ce domaine et a fortement accru l'importance de tels services, au profit notamment des pays de l'ex-URSS¹⁴.

246

La ressemblance est frappante entre les programmes mis en place par les pays en voie de développement et par les pays en transition. C'est ce que résume le Directeur Général en disant que l'ajustement doit être universel¹⁵. C'est ce qui explique aussi que le dernier rapport annuel commence par une introduction «Vers un ordre monétaire universel : le FMI relève le défi». La ressemblance n'est pas totale pour autant. Deux exceptions méritent d'être signalées.

- La première tient à la relance de l'économie. En 1980, le Fonds a pris conscience de la nécessité «d'améliorer les bases productives de l'économie» dans les PVD, en s'efforçant non seulement de réduire la demande, mais en même temps d'accroître l'offre. Et depuis 1986 les programmes

13 Le Fonds donne le détail des services rendus par son Institut comme par ses principaux départements (juridique, finances publiques, monnaie et changes, statistiques, trésorerie) dans son Rapport annuel 1993, pp. 82-86.

14 Avant même que l'URSS ne demande son adhésion, le Groupe des sept avait décidé de lui fournir une assistance technique sur une grande échelle et lui avait offert de bénéficier d'une association spéciale avec le FMI. L'accord signé le 11 octobre 1991 prévoyait l'envoi de missions, à Moscou comme dans les républiques, pour aider les autorités locales dans les domaines tenant à la banque centrale, aux finances publiques et aux statistiques. C'est également pourquoi le Fonds a décidé en décembre de créer un nouveau département géographique pour coordonner cette action et pour aider ces pays à prendre les mesures nécessaires à la stabilisation de leur économie et à sa transition vers l'économie de marche. Il a ouvert depuis un bureau régional à Moscou.

15 Discours d'ouverture à l'Assemblée Générale le 14 octobre 1991 à Bangkok. Bulletin du BMI, 11 novembre 1991, pp. 311-318. Le Directeur Général a repris le même thème dans les discours qui ont suivi.

d'ajustement structurel s'efforcent non plus d'aboutir à un équilibre de la position extérieure du pays, mais de promouvoir une croissance durable en rendant le déficit extérieur compatible avec les possibilités de financement. On ne retrouve pas une telle préoccupation dans le cas des pays en transition, celle-ci devant s'accompagner d'une baisse de la production. Et la baisse est d'autant plus sensible que la transition est brutale : 25% en 91 et 92 en Russie et en Ukraine, 40% dans les Etats baltes. Les résultats sont certes moins dramatiques dans les pays d'Europe centrale, en ce sens que la baisse a commencé à se ralentir, à l'exception toutefois de la Roumanie... qui applique un programme plus modéré¹⁶. Cela voudrait dire que la thérapie de choc commence à porter ses fruits. mais d'une part pourra-t-elle être poursuivie, compte tenu de son impact au plan social ? Les élections en Pologne n'apportent-elles pas une réponse ? D'autre part, si le PIB doit progresser bientôt dans les pays qui ont appliqué ces réformes, quels sont les secteurs de l'économie, et quels sont les agents, qui vont en bénéficier ? Le risque n'est-il pas grand qu'un fossé se creuse entre un secteur moderne qui progresse et un secteur plus ou moins informel qui arrive de plus en plus mal à survivre. C'est précisément le dualisme de l'économie et l'importance croissante des activités informelles qui caractérisent les pays en voie de développement.

- La seconde tient aux mesures institutionnelles qui sont tellement plus complexes à mettre en oeuvre et dont l'impact n'est perceptible qu'à long terme, alors que les mesures monétaires et budgétaires peuvent être décidées facilement et ont un effet pratiquement immédiat. La stabilisation ne peut être réussie durablement et la transition ne peut être effective que si ces réformes légales sont à l'oeuvre. Ce décalage peut entraîner bien des désillusions. Le Fonds Monétaire le sait bien, qui a mis en place en avril 93 une nouvelle Facilité pour la Transformation Systémique. Elle permet à un pays d'obtenir une aide accompagnée simplement, au besoin, d'un programme d'assistance technique, pourvu qu'il prenne des mesures d'ordre structurel ou institutionnel nécessaires à la mise en place d'une économie de marché qui rendront plus facile l'élaboration ultérieure du programme habituel. On ne peut pas dire pour autant qu'il y ait là abandon de la conditionnalité. D'une part, la demande de financement doit être accompagnée d'une déclaration écrite précisant les objectifs de la politique économique, les mesures envisagées et les projections macro-économiques. D'autre part, l'aide fait l'objet de deux versements identiques, mais le second n'est décidé qu'en fonction des mesures prises et des résultats obtenus, et si le pays a continué de coopérer avec le Fonds. Enfin, cette

¹⁶ Ces données sont tirées d'Economic Reform Monitor, op. cit. Elles doivent être interprétées avec réserves, car on trouve selon les sources des chiffres sensiblement différents.

facilité est temporaire puisqu'elle doit être demandée avant la fin de 1994 et utilisée avant la fin de 1995. Mais le Fonds pourra, le moment venu, reporter ces échéances.

Le FMI élabore toujours un programme en concertation avec le pays concerné, en tenant compte de sa situation particulière. Mais les politiques recommandées aux pays en transition et aux pays en voie de développement ne sont pas significativement différentes. Les problèmes des uns et des autres ne sont pourtant pas les mêmes : ici il faut rétablir une économie de marché qui n'existe pas, ce qui suppose un changement des mécanismes, des institutions, plus encore des comportements ; là il faut améliorer le fonctionnement d'une telle économie¹⁷.

Peut-on recréer et inventer d'un côté, améliorer de l'autre avec les mêmes instruments et pendant la même durée ? Le problème de la transition est radicalement nouveau. C'est un processus encore inconnu dont on voit mal l'enchaînement des séquences comme la nature des mesures chaque fois nécessaires. Nous ne disposons pas de recettes ni de bases théoriques qui permettraient d'en élaborer. Mais plutôt que d'appliquer des recettes utilisées ailleurs, ne conviendrait-il pas d'en chercher en partant de la connaissance que nous avons de l'économie centralisée et de son extraordinaire inertie ? Des solutions alternatives ne pourraient-elles être envisagées¹⁸, qui verraient se réduire progressivement le champ d'action de l'Etat sans risquer de faire de ces économies une jungle ?

248

II. Les facilités offertes par le fonds monétaire international

Chargé de faire respecter «le code de bonne conduite» par tous les pays membres, le Fonds a également pour mission d'aider ceux qui ont des problèmes de balance des paiements. En contrepartie de leur quote-part qu'ils ont versée, les pays membres peuvent effectuer des tirages et obtenir des devises qui viendront augmenter leurs réserves. Ils peuvent aussi recevoir des droits de tirage spéciaux. Aux termes de ses statuts, le Fonds doit respecter le principe bien connu de l'égalité de traitement selon lequel les pays membres ont tous les mêmes droits et les mêmes obligations. Il ne peut donc faire de discrimination entre certains pays ou certains groupes de pays. Ce principe admet bien quelques exceptions, elles ne sont qu'apparentes. D'une part, les statuts eux-mêmes prévoient des règles

17 Sur ces différences entre les économies en développement et en transition, cf. D.M. NUTI, *Lessons from the Stabilization Programs of Central and Eastern European Countries*, Commission des Communautés Européennes, Economic papers, n° 92, mai 1992.

18 M. LAVIGNE en suggère quelques-unes «La transition en Europe centrale : interprétation et voies alternatives», Association Française de Science Economique, 42ème Congrès annuel, Paris 26-25 septembre 1993.

spéciales, par exemple pour le calcul des droits de vote ou la représentation au Conseil d'Administration. D'autre part, une aide plus importante est accordée aux pays en voie de développement, non pas en tant que tels, mais dans la mesure où ils remplissent certaines conditions bien précises. L'adhésion des pays de l'Est ne va pas soulever de difficultés particulières.

1) Les modalités de l'adhésion au FMI

Au moment de leur adhésion, les pays se voient attribués une quote-part qu'ils doivent verser au Fonds. Celles des pays qui étaient présents à la Conférence de Bretton Woods - les membres originaires - ont été calculées en application d'une formule mise au point pendant la Conférence. Celles des pays qui deviendraient membres ultérieurement devaient être fixées par le Conseil des Gouverneurs. Lors du deuxième amendement, il a été décidé que les conditions d'adhésion «seront basées sur des principes s'accordant avec ceux qui s'appliquent aux pays déjà membres» (article 11). Il s'agit notamment du montant et du versement de la quote-part.

- *quant au montant*, le Conseil d'Administration a précisé ultérieurement que la quote-part d'un pays qui demande son adhésion devrait être du même ordre de grandeur que les quotes-parts des pays membres qui, de l'avis du Fonds, se trouvent dans une situation comparable. En application de ce principe, la quote-part de la Pologne a été fixée à 688 millions de DTS en 1986 (c'était la quote-part de la Norvège), celle de la Bulgarie à 310 millions en 1990 (c'était à peine celle de l'Irlande). Celle de la Lituanie a été fixée à 69 millions (c'était celle de Chypre) et celle de la Russie à 2.876 millions (c'était à peu près celle du Canada)¹⁹. Au moment de leur adhésion, il a été décidé que les pays de l'ex-URSS verraient leur quote-part augmentée de 5096, comme le seraient, en moyenne, les quotes-parts des autres Etats membres. La révision est entrée en vigueur le 11 novembre 1992. La quote-part actuelle des quinze pays nés de l'ancienne URSS n'atteint pas celle du Bénélux. Celle des six pays d'Europe centrale correspond à celle des trois pays scandinaves. Ces deux groupes de pays représentent respectivement 4,56 % et 2,63 % de l'ensemble des quotes-parts.

- *quant au versement*, le Conseil d'Administration a précisé qu'il ne devait pas engendrer de discrimination par rapport aux pays déjà membres. Les premiers ont dû verser en or 25 % de leur quote-part, dans la limite de 10 % de leurs avoirs officiels nets en or et en dollars. Le deuxième

¹⁹ La quote-part attribuée à la Pologne à Bretton Woods (125 millions de dollars), était deux fois et demie celle de la Norvège. Sa quote-part actuelle n'en représente plus que 90%. La quote-part attribuée à l'URSS était quatre fois celle du Canada. Le rapport n'est plus que de 1,5 fois.

amendement a substitué le DTS à l'or, mais comme les pays ne peuvent pas disposer de DTS au moment de leur adhésion, ils peuvent effectuer ce versement en monnaies spécifiées par le Fonds. De plus, il est difficile de tenir compte aujourd'hui des réserves dont ces pays disposaient il y a 45 ans. C'est pourquoi le pourcentage qu'ils doivent verser ainsi correspond au pourcentage moyen versé par les pays déjà membres. Pour les républiques d'ex-URSS, il a été fixé à 22,7 %. La Russie a donc dû verser au Fonds l'équivalent de 653 millions de DTS, soit à peu près 900 millions de dollars et la Lituanie 22 millions. En réalité, comme le pays obtient une position de réserve égale au versement qu'il a effectué de cette façon, et comme les tirages dans la tranche de réserve ne sont soumis à aucune condition et ne doivent plus être rachetés, le pays peut immédiatement récupérer ce qu'il a versé...

Il est à craindre que les informations disponibles n'aient pas permis d'apprécier avec beaucoup de précision la situation de certains pays, notamment des Républiques de l'ex-URSS. Il faudra donc attendre la prochaine révision, dont les travaux ont déjà commencé, pour pouvoir procéder aux ajustements nécessaires, à mesure que les informations seront plus précises, à mesure aussi que les pays verront s'améliorer... ou se détériorer leur situation. Cet ajustement sera toutefois limité du fait qu'un certain pourcentage de l'augmentation des quotes-parts est maintenant réparti entre tous les pays d'une façon proportionnelle. Ce pourcentage a été fixé à 40 % pour la révision de 1983, à 60 % pour celle de 1992. Il n'est pas impossible qu'il soit diminué la prochaine fois pour tenir compte précisément des changements que vont connaître certains pays.

La quote-part détermine aussi les droits de vote que chaque pays peut exercer, mais non pas d'une façon proportionnelle puisque chacun dispose automatiquement de 250 voix, plus une par 100.000 DTS de quote-part. Cette règle n'a pas été modifiée depuis Bretton Woods, les droits de vote tendent par conséquent à être de plus en plus proportionnels aux quotes-parts à mesure que celles-ci sont relevées. Mais le pourcentage de droits de vote dont dispose un pays se trouve automatiquement réduit par les nouvelles adhésions, à moins que sa quote-part ne soit relevée davantage que la moyenne lors des révisions. C'est ainsi que les droits de vote ont évolué de la façon suivante²⁰ :

20 Comme l'adhésion des pays de l'Est s'est étalée sur une année, d'avril 92 à avril 93, et comme la dislocation de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie est survenue après la révision des quotes-parts, nous avons d'abord calculé les droits de vote des pays membres au 30 juin 1993, puis les droits de vote de ces mêmes pays avant la révision, enfin les droits de vote des anciens pays membres avant l'adhésion des pays de l'ex-URSS. Nous avons pu ainsi isoler d'une façon précise le double impact de cette adhésion et de la révision des quotes-parts.

L'INTÉGRATION DES PAYS D'EUROPE DE L'EST DANS LE SMI

	Avant l'adhésion de l'ex-URSS %	Après cette adhésion %	Après la 9ème révision %
Etats-Unis	18,50	17,61	17,75
Royaume uni	6,41	6,10	4,97
France	4,65	4,42	4,97
ex-URSS	-	4,84	4,81
<i>dont Russie</i>	-	2,85	2,90
Chine	2,49	2,37	2,28
Roumanie	0,57	0,54	0,52

Mais sept pays seulement - les cinq disposant des quotes-parts les plus élevées, l'Arabie Saoudite et la Chine - peuvent nommer un administrateur qui exerce leurs droits de vote. Les autres se rassemblent en dix-sept groupes au sein desquels ils élisent autant d'administrateurs qui ne peuvent utiliser qu'en bloc les voix dont ils disposent. L'adhésion des quinze pays de l'ex-URSS, précédée de celle de la Suisse, a amené les pays membres à porter le nombre des Administrateurs de 22 à 24. L'un représente la Russie, l'autre est élu par un nouveau groupe, qui ne comprend pas forcément les autres pays de l'ex-URSS. Ces derniers se retrouvent à l'heure actuelle dans quatre groupes différents :

- les pays baltes se sont joints aux pays scandinaves
- l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie et l'Arménie se sont jointes à la Bulgarie et à la Roumanie, aux Pays-Bas et à Israël
- la Biélorussie et le Kazakhstan se sont joints à la Hongrie, aux Républiques tchèque et slovaque, à la Belgique et à l'Autriche
- les autres pays d'Asie orientale ainsi que l'Albanie se sont joints à la Suisse et à la Pologne qui a quitté le groupe constitué de l'Italie, à la Grèce et au Portugal.

2) Les modalités de l'aide du FMI

C'est d'abord la possibilité d'obtenir une aide qui motive la demande d'adhésion d'un pays au Fonds Monétaire, d'autant plus qu'il peut ensuite demander son adhésion à la Banque Mondiale. Les pays peuvent actuellement tirer chaque année, dans le cadre d'un accord de confirmation ou d'un accord élargi, 68 % de leur quote-part. Et les tirages nets en cours ne doivent pas dépasser 300 %. Mais l'aide du Fonds dépend de la situation particulière de chaque pays. Et ces pourcentages qui sont révisés chaque année ne doivent pas être considérés comme des normes, ils peuvent être dépassés en cas de circonstances exceptionnelles. De plus, le financement compensatoire permet de compenser une hausse des exportations ou une

augmentation des importations de céréales, mais aussi de faire face à des imprévus lorsque le pays s'est engagé sur un programme négocié avec le Fonds. Ces tirages peuvent atteindre 95 % de la quote-part²¹.

Les pays d'Europe centrale ont tous bénéficié de ces différentes formes d'aide, à l'appui des programmes du Fonds visant à soutenir leurs efforts pour restaurer l'économie de marché. Au 30 juin 1993, ils avaient obtenu 4.718 millions de DTS (plus de 6,6 milliards de dollars), soit 17 % de l'aide accordée par le Fonds à cette date (cf. annexe 2). Ce pourcentage va aller en progressant. Déjà les accords que ces pays ont négociés représentent 23 % de l'ensemble des accords en cours. Et cependant, l'aide qu'ils ont obtenue dépasse à peine 50 % de leur quote-part. Ces différents pourcentages appellent plusieurs observations.

- *D'une part*, l'aide du Fonds est progressive. Elle n'est débloquée que si le pays fait les efforts promis. Et si tel est le cas, un nouvel accord peut être négocié dès que les crédits prévus par le précédent sont utilisés. L'aide consentie par le Fonds ne peut donc aller qu'en augmentant. De plus, les pays de l'ex-URSS n'ont fait que commencer à solliciter l'aide dont ils ont fortement besoin. Une aide du Fonds de 25 à 30 milliards de dollars pour les Républiques de l'ex-URSS est envisagée pour les quatre à cinq ans qui viennent, ce qui représente à peu près cinq milliards de DTS chaque année. La mise en place de la nouvelle Facilité pour la Transformation Systémique ne prépare-t-elle pas la négociation de prochains accords avec le Fonds²² ?

- *D'autre part*, l'aide du Fonds n'est qu'une fraction de l'aide dont les pays ont besoin pour réussir leur transition vers l'économie de marché. La Russie avait besoin de 20 milliards de dollars en 1992, et les autres Républiques d'à peu près autant. Pour 1993, l'aide prévue pour la Russie est de 43 milliards de dollars, parmi lesquels 3 milliards devraient être accordés par le Fonds. Mais cette aide est essentielle, car elle est associée à d'autres concours de la part d'institutions multilatérales de développement telles que la BERD ou la Banque Mondiale, de la Communauté Européenne ou d'États étrangers, de banques commerciales à l'égard desquels ces pays sont endettés. L'intervention du Fonds incite les États dans le cadre du Club de Paris et les banques dans le cadre du Club de

21 Nous ne parlons pas de la facilité d'ajustement structurel renforcée financée par la plus-value enregistrée sur les ventes d'or à la fin des années 70 ni de la FAS renforcée financée par des emprunts. Toutes deux sont réservées aux soixante pays en voie de développement considérés comme les moins avancés. Le Fonds vient d'ajouter onze pays à cette liste, sur laquelle figure désormais l'Albanie qui a obtenu 42 millions de DTS en juillet 1993.

22 Cf. supra page ???. Au 30 juin 1993, le Kirghizistan a négocié un accord au titre de cette facilité portant sur 63,2 millions de DTS (cf. annexe 2). En juillet, le Kazakhstan, la Biélorussie et la république slovaque ont obtenu un accord portant au total sur 196 millions. Une deuxième tranche équivalente sera disponible si les résultats escomptés sont atteints.

Londres à accepter un rééchelonnement ou une réduction de leur dette, dont on sait le fardeau qu'elle représente pour la plupart d'entre eux. C'est en cela que le Fonds joue un rôle de « catalyseur » en permettant aux pays auxquels il accorde son aide d'obtenir au total une aide bien plus importante²³.

L'aide du Fonds n'est pas sans lui poser, à lui, certains problèmes. Ses ressources sont certes limitées, mais les quotes-parts sont normalement relevées tous les cinq ans : elles l'ont été fin 92, elles devraient l'être à nouveau en 1996. C'est ce qui fait dire au Directeur général que l'aide accordée aux pays de l'Est ne réduit pas l'aide qu'il peut accorder aux PVD, d'autant plus qu'il ne finance que des déficits *temporaires* de balance des paiements²⁴. C'est exact, mais ce n'est pas aussi simple. D'une part, les tirages sont rachetées sur une période de cinq ans qui peut, dans certains cas, atteindre dix ans : le Fonds ne récupère pas rapidement les ressources qu'il a utilisées et on voit mal la Biélorussie attendre que l'Ouzbékistan ait remboursé pour emprunter à son tour ! D'autre part, une augmentation des quotes-parts relève du même coup le montant de l'aide que chaque pays peut solliciter. Enfin, les pays de l'Est ne sont pas les uns dans une position solide, les autres dans une position difficile, ce qui permettrait au Fonds de céder la monnaie des premiers aux seconds. Tous ont besoin de son aide, et il ne peut leur céder que les monnaies « utilisables » qu'il détient, lesquelles n'ont pas augmenté du fait de leur adhésion²⁵.

253

Le Fonds est en effet une institution originale qui ne crée pas la monnaie qu'il prête. Il ne fait que prêter les monnaies qu'il détient, du moins les monnaies fortes, celles des pays excédentaires. Avec l'adhésion des pays de l'Est, le pourcentage des pays qui peuvent en même temps obtenir une aide diminue fatalement... à moins que les pays n'utilisent pas tous leurs droits de tirage²⁶. C'est pourquoi le Fonds qui a contracté des emprunts

23 La dette de la Pologne s'élevait alors à 46 milliards de dollars, dont 33 à l'égard de créanciers institutionnels. Après la conclusion du deuxième accord avec le Fonds le 18 avril 1991, cette dette s'est trouvée réduite de moitié et le paiement des intérêts limité à 3% par an pendant les trois années de l'accord. Des négociations se sont également engagées avec les banques commerciales. De même, les pays créanciers de l'ancienne URSS ont accepté de reconsidérer la question de la dette des Républiques après leur adhésion au FMI et la mise en place de programmes appuyés par le Fonds.

24 Discours de h. CAMDESSUS, Bulletin du FMI, 12 avril 1983.

25 En fait, les avoirs utilisables du Fonds ont augmenté des 25% de leur quote-part - et de leur augmentation ultérieure - que ces pays ont du verser en DTS ou en devises. Mais il s'en est suivi un accroissement de leur position de réserve que ces pays peuvent utiliser sans conditions.

26 On peut calculer que si des pays demandaient le maximum de l'aide qu'ils peuvent solliciter - en supposant toutes les conditions remplies - ils ne pourraient représenter que 16% du total des quotes-parts. En d'autres termes, compte tenu de leur poids au FMI, un pays sur six seulement pourrait utiliser en même temps tous ses droits de tirage. En ne tenant pas compte des pays industrialisés qui ont les plus fortes quotes-parts mais n'ont pas besoin du Fonds et en ne considérant que les autres pays, le pourcentage est de 67% : à peine un sur deux.

pour disposer de ressources supplémentaires sans que les droits des pays déficitaires n'augmentent en même temps, envisage de réactiver les Accords Généraux d'Emprunt, alors qu'il avait souhaité récemment réduire le recours à de tels emprunts de façon à préserver sa propre liquidité.

Il faut comprendre en effet que chaque fois qu'un pays effectue un tirage, les avoirs du Fonds en les monnaies dites «utilisables» diminuent d'autant. En même temps la position de réserve des pays dont la monnaie est utilisée augmente. Ces pays ont une créance parfaitement liquide sur le Fonds... qui a une dette de même nature envers eux. Sa position de liquidité se détériore donc doublement et sa capacité à remplir son rôle se trouve affectée. C'est que le Fonds est une coopérative de crédit : Il ne peut aider les pays déficitaires en leur prêtant les monnaies des pays excédentaires que si la position des uns et des autres tourne régulièrement : Il faut une certaine compensation dans le temps. C'est pourquoi aux termes de ses statuts son aide ne peut être que temporaire... Avec les besoins grandissants des pays en voie de développement, cette compensation se fait de moins en moins bien. Il est évident que l'admission de tous les pays de l'Est ne peut que renforcer cette évolution et rendre plus difficile l'activité proprement financière du Fonds. Il ne pourrait en être autrement que s'il pouvait créer sa propre monnaie. C'est ce que permet le système des DTS.

254

3) Le problème des DTS

Les DTS sont alloués aux pays membres s'ils acceptent d'en recevoir, proportionnellement à leur quote-part. Seule la Yougoslavie était membre du Fonds au moment des premières allocations, de 1970 à 1972. La Roumanie l'était devenue lorsque les allocations ont repris de 1979 à 1981, elle n'a donc pu participer qu'à la deuxième vague d'allocations. Les autres pays d'Europe centrale n'ont pas reçu de DTS, les pays de l'ex-URSS non plus qui ont adhéré au Fonds récemment. Mais comme ils ont décidé de participer au système, ils ont pu recevoir des DTS dans des opérations avec le Fonds lui-même, notamment lors des tirages, et en utiliser, par exemple pour payer les commissions ou effectuer les rachats correspondant aux tirages. Leurs avoirs sont restés très modestes, ils n'ont pas suffi pour qu'ils puissent régler ainsi les 25% de l'augmentation de leur quote-part. Mais ils ont pu soit céder des devises spécifiées par le Fonds, soit céder des DTS empruntés préalablement à d'autres pays membres. Comme leur position de réserve s'est accrue d'autant, ils ont pu ensuite effectuer un tirage dans leur tranche de réserve, en demandant au Fonds de leur céder non pas une monnaie forte, mais des DTS, avec lesquels ils ont remboursé leur emprunt. Le Fonds a donné son accord sur cette procédure, à condition que ces opérations se fassent dans la journée.

Les pays de l'ex-URSS vont pouvoir à leur tour détenir et utiliser des DTS maintenant qu'ils sont devenus membres du Fonds. Le DTS n'est pas vraiment nouveau pour ces pays, au moins en tant qu'unité de compte. Pendant longtemps, les Soviétiques ont déterminé la valeur du rouble, et celle du rouble transférable utilisé dans les relations au sein du CAEM, par référence à l'or. Au mois de juin 1974, quand le DTS a été détaché du métal et basé sur un panier de monnaies, ils ont adopté la même solution pour le rouble : un panier de quatorze monnaies quand celui du DTS en comprenait seize, un panier de six monnaies quand celui du DTS en a compris cinq²⁷. Cette référence n'est pas restée qu'implicite : en 1982 l'URSS s'est déclaré prête à accepter le DTS comme unité de référence dans les conventions internationales où il remplaçait peu à peu le Franc Poincaré²⁸.

Mais le DTS n'est pas seulement une unité de compte, il est aussi et surtout un avoir de réserve. C'est pour remplir cette fonction, et pour éviter que le rôle international du dollar ne s'étende encore davantage, qu'il a été mis en place en 1970. C'est cette même fonction qui s'est trouvée confirmée en 1978 lorsque, à la faveur du deuxième amendement, les pays se sont engagés à collaborer entre eux et avec le Fonds de manière «à faire du droit de tirage spécial le principal instrument de réserve du Système Monétaire International» (article VII, section 7 et article XXII). On ne peut pas dire que cet objectif ait été atteint : les avoirs en dollars dans le monde n'ont cessé de se multiplier, alors que les allocations, reprises au tournant des années 80, n'ont pas été poursuivies au-delà : elles ont atteint au total 21 milliards de DTS, soit moins de 30 milliards de dollars. Deux pays d'Europe centrale en ont reçu 230 millions, et l'ensemble des pays de l'Est en détenait 80 millions au 30 juin 1993, les pays baltes en détenant plus des deux tiers (cf. annexe 1). Avec les dernières adhésions le FMI est devenu une institution universelle, mais le DTS, qu'il utilise de plus en plus dans ses opérations avec ses membres, n'est plus un avoir de réserve universel.

Cela pourrait changer si les allocations étaient reprises. Elle ne peuvent l'être que si le Fonds constate «un besoin mondial à long terme de compléter les instruments de réserve existants» (article XVIII, section i). Dans ces conditions :

- Il n'est pas possible d'allouer des DTS automatiquement aux pays qui

27 M. LELART, *Le système international du rouble et les relations monétaires et financières Est-Ouest*, Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, XVII, n°1, mars 1986, pp. 69-97.

28 Mais l'URSS est ensuite revenue sur cette décision en acceptant toutefois que le Franc Poincaré soit utilisé de manière à ce qu'il aboutisse «à la même valeur réelle, dans toute la mesure du possible», que si le calcul avait été basé sur le DTS. Un juriste du Fonds a pu regretter que les différents ministères d'un pays ne donnent pas toujours les mêmes instructions à leurs représentants à toutes les conférences internationales. J. GOLD, DTS, monnaies et or - Sixième exposé, op. cit., page 11.

deviennent membres du Fonds. De toute façon, compte tenu des DTS alloués à la Yougoslavie et à la Roumanie, comme des quotes-parts attribuées aux nouveaux membres, les pays de l'Est, ces derniers n'en auraient reçu au total que 1,6 milliard, soit l'équivalent de 2,3 milliards de dollars, dont à peine 1 milliard pour la seule Russie ! On mesure bien là les limites du système.

- Il n'est pas possible d'allouer des DTS à certains pays ou à tel ou tel groupe de pays. Le Fonds ne peut pas «lier» les allocations aux besoins des pays en voie de développement ou aux besoins des pays en transition. Cela peut se comprendre dans la mesure où les DTS sont un droit de se procurer des devises auprès d'autres pays qui sont tenus de les fournir... en attendant d'avoir eux-mêmes besoin d'utiliser les leurs. Les DTS n'ont rien changé à la nature du Fonds qui est une coopérative de crédit au service de tous ses membres.

- Il n'est possible d'allouer des DTS que pour faire face à un besoin de liquidités internationales. Les besoins considérables des pays en transition pourraient faciliter un consensus sur une reprise des allocations. Le Directeur Général a proposé de reprendre les allocations et de créer 36 milliards de DTS, ce qui ramènerait leur part dans les réserves mondiales à ce qu'elle a été en moyenne depuis vingt ans. Mais certains pays contestent l'existence d'un tel besoin de liquidités. On peut en effet considérer qu'en l'état actuel de la balance des paiements américaine, les avoirs en dollars dans le monde continuent à croître à un rythme suffisant.

Le DTS devait en effet remplacer le dollar. Il n'en a rien été, et c'est l'or qu'il a remplacé... L'URSS cependant a toujours attaché beaucoup d'importance à l'or, et elle a refusé d'adhérer au système de Bretton Woods parce qu'il lui semblait, au lendemain de la guerre, dominé par les États-Unis. Le moment n'est-il pas venu de revoir le rôle que pourrait avoir le DTS et de chercher les moyens d'en faire effectivement «le principal instrument de réserve du Système Monétaire International», au sein duquel il constituerait un premier pas vers la régulation institutionnelle des liquidités internationales ?

Conclusion

Le Système Monétaire International a beaucoup évolué depuis Bretton Woods. Mais il était, et il reste, un système sans monnaie ! La fonction de règlement comme la fonction de réserve sont toutes deux exercées par quelques monnaies nationales, en l'absence de règles acceptées par la Communauté internationale. Les obligations en matière de convertibilité et de stabilité, les conditions posées à l'adhésion au FMI et à l'aide qu'il peut accorder constituent un cadre légal favorable à l'expansion des

échanges mais ne sauraient faire oublier l'absence de dispositions monétaires spécifiques.

De ce fait l'adhésion des pays de l'Est pose le problème de leur intégration aux mécanismes des règlements internationaux et à l'accumulation des liquidités internationales. L'utilisation de dollars ou de devises convertibles les oblige à en détenir suffisamment, le déficit de leur balance des paiements à l'égard des pays occidentaux les oblige à en emprunter de plus en plus. Ne peut-on imaginer d'autres solutions après le démantèlement du CAEM qui était un arrangement certes peu fiable, mais de nature principalement monétaire, et après la dislocation de l'URSS qui transforme en Etats souverains des régions qui utilisaient jusqu'ici une même monnaie.

Les pays d'Europe centrale ont refusé de maintenir sous quelque forme que ce soit les arrangements négociés autrefois dans le cadre du CAEM. Ils ont décidé de régler tous leurs échanges en devises convertibles et de se rapprocher de la Communauté. La Pologne, la Hongrie et l'ancienne Tchécoslovaquie se sont organisées afin de faciliter le dialogue avec les instances de la CEE et de préparer une intégration complète dans un avenir qui ne peut être qu'assez lointain, notamment si le projet d'Union économique et monétaire européenne se réalise à l'échéance prévue. Mais le rapprochement peut se faire progressivement. Ces pays pourraient définir leur monnaie nationale par rapport à l'Ecu. Leurs banques centrales pourraient recevoir la qualité de tiers détenteur et détenir une partie de leurs réserves sous forme d'Ecus auprès du FECOM. Elles pourraient également détenir des Ecus «privés» auprès de banques commerciales et intervenir en Ecus pour défendre leur monnaie sur les marchés des changes. Les agents économiques eux-mêmes pourraient commencer à effectuer des règlements en Ecus, qu'il s'agisse notamment des entreprises importatrices, des touristes ou des épargnants²⁹. On peut effectivement imaginer que l'Ecu devienne peu à peu une monnaie parallèle dans des pays qui ont choisi de se rapprocher de la Communauté.

La situation des Républiques de l'ex-URSS est bien différente, et les choix qui offrent à elles ne sont pas les mêmes. L'intensité de leurs échanges les amène à privilégier une forme de coopération qui éviterait une rupture dramatique dans leurs relations économiques et monétaires. Une Union Européenne des paiements semble avoir beaucoup plus de chances de réussir. L'Ecu pourrait être utilisé comme unité de compte et,

²⁹ Les banques commerciales regroupées dans l'Association Bancaire pour l'Ecu ont proposé aux pays d'Europe centrale de mettre en place un système de compensation comme celui qui fonctionne entre elles depuis 1986 et qui facilite le règlement de leurs opérations en Ecus. Cf. M. Letart, *La construction monétaire européenne*, Dunod-Bordas 1994. Cf. le chapitre VII.

pourquoi pas, comme monnaie de règlement si la Communauté acceptait de faciliter la mise en place de ce mécanisme de compensation par une dotation initiale en Ecus. Sans un tel arrangement négocié entre les partenaires, la solution serait pour eux d'utiliser non pas leurs propres monnaies, qui ne seront pas pleinement convertibles rapidement, mais la monnaie la plus apte à remplir ce rôle et qui sera la plus facilement acceptée par les autres pays. Il ne peut s'agir que du rouble qui serait ainsi une monnaie internationale aux dimensions de cette région. La formation d'une zone rouble ne serait admise par les partenaires que si elle reposait sur une coopération assez étroite qui, sans aller jusqu'à un partage du seigneurage, éviterait l'accumulation inconsidérée d'avoirs extérieurs en roubles et garantirait le bon fonctionnement de ce système dans l'intérêt de tous les pays membres³⁰.

La nécessité de mettre en place «un système de règlement viable du commerce» entre les Républiques de l'ex-URSS est reconnue par le Fonds Monétaire lui-même³¹. Mais le Fonds l'envisage à titre temporaire, pour la période critique de transition. Toute la question est de savoir si ces formes régionales de coopération en matière de règlements entre les pays ne devraient pas être maintenues, au moins aussi longtemps que le Système Monétaire International restera ce qu'il est. Les bouleversements qui ont marqué l'Europe de l'Est depuis quelques années nous font espérer la réforme que le monde attend depuis plus de vingt ans.

³⁰ Ces deux solutions sont analysées par M. AGLIETTA, *Des mécanismes de paiements pour les échanges entre les républiques de l'ex-URSS*, *Economie Prospective Internationale*, n° 49, 1er trimestre 1992, pp. 29-56.

³¹ Discours de M. CAMDESSUS devant l'Istituto Affari Internazionali à Rome le 20 décembre 1991, *Bulletin du FMI*, 10 février 1992, pp. 34-36. Cf. aussi son discours à la Georgetown University le 15 avril 1992, *Bulletin du FMI*, mai 1992, pp. 131-13L.

ANNEXE 1 : Admission des pays de l'Est au FMI

	Date d'adhésion	Ancienne quote-part	Nouvelle quote-part	Allocations de DTS	Avoirs en DTS
Yougoslavie	27-12-45	613	-	(155,2)	
Roumanie	15-12-72	523	754,1	76,0	1,6
Hongrie	6-05-82	531	754,8	-	2,8
Pologne	12-06-86	688	988,5	-	1,4
Tchécoslovaquie	20-09-90	590	-	-	
Bulgarie	25-09-90	310	464,9	-	0,6
Albanie	15-10-90	25	35,3	-	-
Estonie	26-05-92	31	46,5	-	12,7
Lituanie	29-04-92	69	103,5	-	13,6
Lettonie	19-05-92	61	91,5	-	29,0
Russie	01-06-92	2.876	4.313,1	-	0,7
Ukraine	3-09-92	665	997,3	-	-
Biélorussie	10-07-92	187	280,4	-	-
Géorgie	05-05-92	74	111	-	-
Moldavie	12-08-92	60	90	-	2,5
Arménie	28-05-92	45	67,5	-	-
Kazakhstan	15-07-92	165	247,5	-	-
Ouzbékistan	21-09-92	133	199,5	-	-
Azerbaïdjan	18-09-92	78	117,0	-	-
Kirghizistan	08-05-92	43	64,5	-	0,9
Tadjikistan	27-04-93	40	60	-	-
Turkménistan	22-09-92	32	48	-	-
Rép. tchèque	1-07-93		583,6	-	13,5
Rép. slovaque	1-07-93		257,4	-	0,4
Croatie	19-01-93		261,6	44,2	0,5
Slovénie	19-01-93		150,5	25,4	0,3
Macédoine	21-04-93		49,6	8,4	0,1
Rép.féd.Yougoslave			335,4	56,7	-
Bosnie-Herzégovine			121,2	20,5	-
		7.842	11.600,2	231,2	80,6

259

- Les données, établies au 30 juin 1993, sont en millions de DTS (un DTS = 1,4036 dollar US).

- La nouvelle quote-part est celle qui résulte de la 9^{ème} révision entrée en vigueur le 11 novembre 1992. Nous n'avons pas mentionné celle de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie qui seront remplacées par de nouveaux Etats. Au 30 juin 1993, la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et la Bosnie-Herzégovine n'étaient pas encore devenues membres du Fonds.

- De même les DTS alloués à la Yougoslavie sont - ou seront - répartis entre les Etats qui prennent ou prendront sa suite. Mais au moment où elle a cessé d'exister, la Yougoslavie ne détenait plus de DTS. A l'inverse, la Tchécoslovaquie qui n'était pas membre au moment des allocations n'en a pas reçu, mais elle en détenait quand elle a cessé d'exister : ses avoirs ont été répartis entre les Républiques tchèque et slovaque.

ANNEXE 2 : Position des pays de l'Est au FMI au 30 juin 1993

	Quote-part	Recours au crédit	Tirages disponibles
Russie	4.313,1	719,0	
Pologne	988,5	575,4	476,0
Hongrie	754,8	855,5	556,8
Roumanie	754,1	750,9	
Rép. tchèque	589,6	850,7	107,0
Bulgarie	464,9	459,9	
Croatie	261,6	20,1	
Rép. slovaque	257,4	340,8	
Slovénie	150,5	11,6	
Lituanie	103,5	30,5	26,5
Lettonie	91,5	35,1	19,8
Moldavie	90,0	13,5	
Kirghizistan	64,5	25,8	17,4
Macédoine	49,6	3,8	
Estonie	46,3	12,8	15,1
Albanie	35,3	13,1	6,9
	9.015,2	4.718,5	1.225,5
Tous pays	144.624,5	28.131,4	5.334,6
% pays de l'Est	6,2 %	16,8 %	23,0 %

260

Sources : FMI, Statistiques Financières Internationales, août 1993, pp. 7 et 12-13.

– Les données sont en millions de DTS.

(un DTS = 1,4036 dollar au 30 juin 1993)

– Les tirages en cours au 30 juin 1993 ont été effectués :

- dans le cadre d'accords de confirmation	: 2.728,8
- dans le cadre d'accords élargis	: 633,7
- au titre de la politique d'accès élargi	: 295,0
- au titre des financements compensatoires	: 1.045,0
- au titre de la facilité pour la transformation systémique	: 16,1
(premier tirage par le Kirghizistan)	
	<u>4.718,5</u>

– Les tirages disponibles sont les tirages prévus pour une période fixée dans un accord de confirmation (en général de 12 à 18 mois) ou dans un accord élargi (jusque cinq ans) et qui n'ont pas encore été utilisés.