

INTRODUCTION

1. Pendant, tout le XIX^{ème} siècle et jusqu'au déclenchement de la guerre de 1914 les paiements internationaux furent entièrement libres. Ce n'était là que l'une des composantes de l'ordre international économique de l'époque fondé sur l'entière autonomie contractuelle des agents du commerce international qui évoluaient alors dans un monde de pur droit privé où les Etats intervenaient fort peu : les échanges sur les biens et les services n'étaient restreints que par de seuls droits de douanes au demeurant modérés, les investissements pouvaient se constituer en toute liberté même s'il leur était parfois porté atteinte tandis que le financement de ces transactions s'effectuait par l'intermédiaire de monnaies nationales pleinement convertibles en métal précieux et reliées entre elles par des taux de change fixes à raison de leur définition en un certain poids d'or ou/et d'argent. En bref, l'Etat se limitait à l'exercice de ses prérogatives régaliennes qu'il se gardait d'ailleurs bien d'exercer dans le domaine de la production ou de la circulation des richesses laissant entièrement ce secteur à l'initiative privée et au libre jeu des forces du marché. La maxime bien connue *laisser faire/laisser passer* résume fort bien la philosophie dominante du libre-échangeisme d'alors.

LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

2. Sans doute, sur le plan monétaire, nul ne songeait à contester la *souveraineté* de l'Etat tant celle-ci semblait bien établie non sans avoir été longuement et chèrement acquise. Toutefois, en la matière, les Etats ne manquèrent pas de se comporter en « rois fainéants » en laissant l'or régner en « monarque absolu » comme devait le noter et le regretter Lord Keynes. Mais, force est de remarquer que cette « souveraineté » de fait du métal jaune, assura au monde entier une stabilité des monnaies nationales et une liberté des paiements internationaux qui, l'une et l'autre n'ont pas été retrouvées – tant s'en faut – sur le plan monétaire ; cet âge de l'or fut également un âge d'or.

3. La Première Guerre mondiale et surtout la *grande dépression* des années 1930 allaient mettre à bas tout cet édifice. La monnaie fut alors utilisée par les Etats comme une *arme commerciale* redoutable au profit de leurs agents économiques : des techniques que l'on avait cru oubliées comme les *dévaluations compétitives* réapparurent en force tandis que de nouvelles virent le jour sous la forme pernicieuse de *taux de change flottants ou/et multiples* ou en fin de période de *contrôle des changes* qui devait apparaître comme le point culminant de ce nouveau cours marqué par la « publicisation » et la « nationalisation » des échanges économiques internationaux. Ainsi, lors du déclenchement du deuxième conflit mondial les principales monnaies étaient devenues purement *nationales* ayant perdu leur statut antérieur de devise internationale – de fait si ce n'est de droit.

4. Bien avant la fin de la deuxième guerre mondiale, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne se mirent d'accord pour jeter les bases du monde « meilleur » qu'ils appelaient de leurs vœux dès la fameuse « déclaration de principe » du 14 août 1941 connue sous le nom de Charte de l'Atlantique. En particulier, l'accord d'aide mutuelle

INTRODUCTION

signé entre ces deux pays en février 1942 mettait en avant le principe de *non-discrimination* qui devait présider aux relations économiques internationales de l'après guerre tant dans le domaine du commerce que des paiements internationaux.

5. Par la suite, le gouvernement américain entendit faire de la reconstruction d'un ordre économique international fondé sur une philosophie néo-libérale un pilier de sa politique et de celle du monde « libre », ce nouvel ordre étant assis sur des institutions internationales à vocation universelle dont elles assureraient la gestion et le contrôle. Dans cette optique, deux organisations intergouvernementales étroitement complémentaires verraient le jour, l'une s'occupant des questions commerciales et l'autre des questions monétaires. Ce scénario du début des années 1940 mit plus d'un demi-siècle pour se réaliser : le volet monétaire fut le premier et rapidement réglé dès juillet 1944 à la *conférence de Bretton-Woods* avec la création du Fonds Monétaire International (F.M.I.) tandis qu'il fallut attendre l'acte final de Marrakech du 15 avril 1994 donnant naissance à l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.) pour voir la naissance de son homologue commerciale, réponse bien tardive à l'échec de la Charte de La Havane de 1948 qui devait créer une ambitieuse et novatrice Organisation Internationale du Commerce (O.I.C.) mais qui se heurta à un refus de ratification du Sénat des Etats-Unis. Certes, dans l'intervalle et à titre « provisoire », un Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (G.A.T.T.) était-il entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1948, mais encore n'avait-il été signé le 31 octobre 1947 que sous la forme *d'un engagement en la forme simplifiée* (executive agreement selon la terminologie américaine) dénué de tout volet institutionnel et légalement incapable de s'opposer à des législations nationales en vigueur

contraires. Quoi qu'il en ait été de ces projets et de leur réalisation, une idée demeure et elle est essentielle, à *savoir la complémentarité des approches commerciales et monétaires au titre d'un bon fonctionnement des échanges économiques internationaux*. Ce qui avait été fort bien noté naguère demeure tout aussi vrai aujourd'hui ainsi que le montrent clairement les dérèglements actuels ; or il est frappant de remarquer que cette complémentarité objective entre l'institution monétaire (le F.M.I.) et l'institution commerciale (le G.A.T.T. jusqu'en 1994 et l'O.M.C. à partir du 1^{er} janvier 1995) ne s'est jamais traduite autrement que dans des principes généraux de coopération entre elles sans prendre la forme de règles de droit applicables à la conduite des Etats. Il y a là une sérieuse lacune de l'ordre international économique qui ne cesse de perdurer qui ne semble pas près d'être comblée compte tenu de la marge de manœuvre qu'elle laisse aux Etats dans la conduite de leur politique commerciale extérieure.

Genèse du Fonds Monétaire International.

6. La création du futur F.M.I. eut pour but de répondre à deux préoccupations majeures. La première, à l'évidence, fut de lutter contre les errements précités des années 1930 qui participèrent activement et efficacement à la fameuse et nuisible « beggar-thy-neighbor policy », [politique consistant pour un pays à exporter ses difficultés économiques et financières – à commencer par son chômage – chez ses partenaires commerciaux, et ce aux moyens de pratiques toutes plus déloyales les unes que les autres (comme les taux de change multiples ou flottants en matière monétaire)] si caractéristique de cette époque. La seconde fut de reconstruire par

INTRODUCTION

la voie interétatique un nouvel ordre monétaire d'inspiration économique néo-libérale où les Etats se verraient soumis à des obligations en bonne et due forme en même temps qu'ils pourraient bénéficier d'une sorte de droit à l'aide.

7. L'approche unilatéraliste des années 1930 pouvait pleinement s'appuyer sur l'état du droit international de l'époque tel qu'il avait été formulé par la Cour Permanente de Justice Internationale (C.P.J.I.) de La Haye. En effet, cette dernière dans les deux affaires connexes dites des *Emprunts Serbes et Brésiliens* datant de 1929 avait bien résumé la situation en affirmant que « c'est un principe généralement admis que tout Etat a le droit de déterminer lui-même ses monnaies » (Série A n° 20 p. 45 et n° 21 p. 122). Dans ces conditions, la monnaie devint en toute légalité une arme économique redoutable aux mains des Etats soucieux à la fois de se protéger et « d'exporter » leurs difficultés chez leurs voisins. Le financement des échanges internationaux jugés incompressibles se fit alors souvent via des *accords bilatéraux* (de compensation et/ou de paiements) substituant tant que faire se pouvait un système de paiements internes aux paiements internationaux classiques et de plus toujours porteurs de *discriminations*.

8. La mise sur pied d'un *ordre monétaire international* digne de ce nom nécessitait une forte volonté politique des Etats amenés à renoncer à certains de leurs *jura cudendae monetae* et, en raison de l'importance de l'enjeu, celle-ci ne pouvait se manifester qu'en revêtant la forme solennelle d'un *traité*. Dans une telle optique, ce nouvel ordre d'inspiration économique néo-libérale se devait d'être fondé sur une *approche multilatérale* des relations monétaires internationales, c'est-à-dire caractérisée à la fois par la totale *égalité* et la *réciprocité* des droits et obligations des participants. Sur ces grands principes directeurs l'accord ne cessa d'être

LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

complet entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, les deux seules démocraties de l'époque et qui se trouvèrent ainsi tout naturellement à l'origine de la création des institutions économiques internationales de l'après-guerre.

9. Dans le domaine monétaire, la réflexion commença des deux côtés de l'Atlantique bien avant la fin des hostilités. S'il y eut une véritable floraison de « plans monétaires » internationaux, l'histoire ne devait à juste titre qu'en retenir deux car ceux-ci furent à l'origine de la plupart des dispositions insérées dans les futurs statuts du F.M.I. – à savoir, du côté américain, celui de White publié le 5 avril 1943 et, du côté britannique, celui de Lord Keynes rendu public deux jours après le 7 avril 1943.

10. Sans rentrer dans le détail de ces plans qui ne présentent plus aujourd'hui qu'un simple intérêt historique, ils illustrent bien (et sans surprise) deux approches sensiblement différentes reflétant les préoccupations diverses des pays dont les auteurs étaient les ressortissants (et qui se retrouvèrent d'ailleurs en matière commerciale dans la Charte de La Havane précitée de 1948). Ainsi, l'aspect central du plan White fut-il d'insister sur la stabilité des taux de change et leur rattachement à l'or de même que sur le démantèlement des restrictions de change (du moins sur les paiements dits « courants ») ; il plaçait également sur les pays débiteurs le fardeau principal de l'ajustement qui viendrait à s'imposer en cas de « déséquilibre fondamental » de la balance des paiements. A l'inverse, le plan Keynes n'accordait qu'une place secondaire à la stabilité monétaire et il insistait en revanche sur la responsabilité conjointe des pays déficitaires et excédentaires, ces derniers devant prendre leur juste part dans le processus d'ajustement des balances des paiements.

INTRODUCTION

11. Ces deux plans qui, au-delà de leurs différences, présentaient de nombreux points communs, furent « réconciliés » sous la forme d'un « Joint Statement by experts on the establishment of an International Monetary Fund of the United and Associated Nations » pour être envoyé au début 1944 à tous les pays dits « alliés ». 30 Etats (dont l'U.R.S.S.) donnèrent alors leur accord de principe sur les grandes lignes de ce document qui devait être l'ancêtre direct des Statuts du F.M.I. dans la mesure où l'essentiel de ses dispositions y trouvent leur origine – ce qui n'est pas pour surprendre dans la mesure où il devait servir de base de discussion au titre de la future conférence de Bretton-Woods chargée de déboucher sur l'accord constitutif de la nouvelle institution internationale.

La conférence de Bretton-Woods (1^{er}-22 juillet 1944).

12. A l'invitation du gouvernement américain, 44 pays acceptèrent de se rendre à la conférence devant s'ouvrir le 1^{er} juillet 1944 à Bretton-Woods dans le New-Hampshire, Etat situé dans le nord-est des Etats-Unis. Il est à noter que la France y fut représentée par une délégation dirigée par Pierre Mendès-France (alors Commissaire aux finances du Comité Français de Libération Nationale). De son côté, l'Union Soviétique fut présente et participa activement aux travaux de la Conférence dont elle approuva au final les résultats.

13. Comme cela était prévisible et toutes proportions gardées, on retrouva à Bretton-Woods les clivages des plans White et Keynes quant à la compétence et aux pouvoirs de la future organisation monétaire internationale, certaines délégations voulant maintenir au maximum les attributions propres des Etats et ainsi se protéger contre ses interventions éventuelles d'autres étant prêtes à une

sensible *capitis diminutio* au nom de la mise sur pied d'un nouvel ordre fondé sur la liberté des paiements internationaux, la non-discrimination et la stabilité des relations de change.

14. Après d'intenses débats durant lesquels les négociateurs selon Keynes remplirent « en même temps les fonctions d'économiste, de financier, d'homme politique et même... de prophète et de devin », la conférence se termina sur un compromis global qui permit d'en assurer le succès, ce que le même Keynes qualifia de « mariage mixte d'idées » (mixed marriage of ideas). Ce résultat fut particulièrement marqué dans deux secteurs alors très sensibles – les manipulations monétaires et l'aide financière aux pays en difficulté – où les dispositions initiales des Statuts du F.M.I. reflétèrent un subtil équilibre entre l'institution et ses membres pour être par la suite complètement bouleversées et vidées de leur substance.

15. Ainsi, à l'issue de cette conférence de Bretton-Woods le traité donnant naissance au futur Fonds Monétaire International – de même d'ailleurs que celui portant création de la non moins future Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, institution « sœur » née de ces « accords de Bretton-Woods » – avait-il pu être signé par les 44 délégations présentes, mais ce n'était là que la première phase. Il fallait encore procéder à l'adoption formelle et définitive du traité constitutif du F.M.I. – ce qui impliquait l'accord des parlements nationaux concernés, et ce alors que le deuxième conflit mondial était loin d'être terminé.

La constitution du F. M. I

16. Le Fonds Monétaire International eut la chance d'éviter le sort subi plus tard par l'Organisation Internationale du Commerce qui,

INTRODUCTION

après avoir vu ses statuts approuvés lors de la signature de la Charte de La Havane en mars 1948, ne vit jamais le jour faute de processus final d'approbation. Pareille mésaventure n'arriva pas au F.M.I. tant s'en faut. Pourtant, les conditions posées pour l'entrée en vigueur de l'accord lui donnant naissance avaient été voulues strictes dans un souci légitime d'efficacité de la future institution : « les instruments diplomatiques » requis (et le texte – l'article XX section 1 et 2 – ne prévoyait pas lesquels dans un but de souplesse) devaient être transmis aux Etats-Unis en tant que pays « dépositaire » par les gouvernements représentant « 65 % des quotas ». De plus, ce dépôt d'instrument diplomatique n'était pas à lui seul suffisant et il fallait encore que chaque futur membre ait bien pris toutes les dispositions nécessaires dans son propre droit interne pour lui permettre d'assumer ses nouvelles obligations monétaires internationales (article XX sec. 2 b).

17. Ceci étant, ces conditions cumulatives se trouvèrent réunies le 27 décembre 1945. On notera en particulier que le Parlement français adopta la loi de ratification requise le 26 décembre 1945 (J.O. 27 déc. p. 8590) sans la moindre opposition, le groupe communiste alors très influent faisant même officiellement savoir qu'il avait un œil très favorable sur les « institutions sœurs » de Bretton-Woods.

18. Il fallut encore attendre plusieurs mois avant que la nouvelle institution ne devienne pleinement opérationnelle. La réunion inaugurale eut lieu aux Etats-Unis à Savannah en Géorgie en mars 1946. Elle fut importante à au moins deux titres. Tout d'abord, il lui appartenait de déterminer le *siège* du F.M.I ; son choix se porta sur Washington et non sur New York et ce à l'instigation du gouvernement américain qui souhaitait bien mettre en lumière le caractère intergouvernemental de l'organisation et la protéger de

LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

l'influence des « banquiers de Wall Street ». Ensuite, il lui fallait préciser la mission et... les salaires des futurs administrateurs du Fonds, ce qui revenait à poser indirectement le statut de ces derniers : devaient-ils être considérés comme des fonctionnaires internationaux indépendants chargés de gérer une institution largement autonome ou, au contraire, comme des représentants des pays membres chargés d'en assurer le contrôle, si ce n'est la tutelle ? Là encore sous l'influence américaine, ce fut cette seconde conception intergouvernementale qui l'emporta et qui ne cesse de perdurer en dépit de sa contestation plus ou moins forte selon les époques. Puis, en septembre 1946 le Conseil des gouverneurs représentant les 40 pays membres de l'institution se retrouvèrent à Washington pour la première réunion annuelle du Fonds. Quelque temps plus tard le F.M.I. fit savoir qu'il était prêt à commencer ses opérations avec ses membres à compter du 1^{er} mars 1947.

Le F.M.I de 1945 à 2009 : un survol historique.

19. L'histoire du Fonds Monétaire International fait inmanquablement penser à celle du « phénix », célèbre oiseau mythique qui ne cessait de renaître de ses cendres. Clairement, trois phases peuvent être identifiées jusqu'à aujourd'hui où l'ouverture d'un nouveau chapitre vient d'être annoncée.

20. La première phase s'étendit sur près de quinze années entre 1947 et 1961 où le Fonds se trouva dans une situation d'oisiveté certaine qui ne manquait pas de faire contraste avec l'activité bourdonnante de son institution « sœur », la Banque Mondiale. Cette « torpeur » pourtant n'était en rien due à une passivité de l'institution elle-même. En effet, l'essentiel de la période se concentra sur la reconstruction économique de l'Europe qui n'était

INTRODUCTION

pas de sa compétence tandis que, sur le plan politique, la « guerre froide » avait bloqué toute possibilité de marche vers son universalisation souhaitée et souhaitable.

21. La deuxième phase qui alla de 1961 à 1971 vit l'institution accéder à son zénith. Le début peut précisément être fixé à 1961 dans la mesure où c'est à partir de cette date que les pays d'Europe de l'Ouest revinrent à *un régime de convertibilité* pour leurs monnaies nationales et donc où celles-ci commencèrent à pouvoir être utilisées par le Fonds monétaire qui, de surcroît, commença à mettre sur pied des mécanismes supplémentaires et innovants destinés à faire face à ses membres en difficulté. De plus, en fin de période – le 28 juillet 1969 très exactement – avec la mise en œuvre *des droits de tirage spéciaux* il était loisible de penser que le F.M.I. s'était vu investi *d'un véritable pouvoir régalien avec l'émission de cette nouvelle et unique monnaie conventionnelle internationale de nature exclusivement scripturale et interétatique*. Hélas, la roche tarpéienne était comme bien souvent proche du Capitole. En effet, quelques deux ans plus tard, le 15 août 1971, le Président des Etats-Unis Richard Nixon annonçait à la fois le *flottement de la monnaie américaine et la fin de sa convertibilité officielle en or (gold window), ce qui mettait à bas à la fois le régime juridique des taux de change si péniblement élaboré à Bretton-Woods en 1944 et le système monétaire international fondé sur l'étalon de change-or*. C'était par là même signer l'arrêt de mort du rôle normatif du F.M.I. dans le domaine crucial des taux de change, le Fonds ne devenant plus qu'un spectateur passif et navré de l'évolution de monnaies flottant désormais librement et sans contrainte.

22. La troisième phase allant de 1971 à 2009 fut malheureusement caractérisée par une perte d'influence croissante et notable du

LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Fonds monétaire au point de faire douter de son utilité réelle et de nourrir un débat quant à sa fusion souhaitable avec une Banque Mondiale beaucoup plus dynamique (voir par exemple, D. Carreau, Why not merge the International Monetary Fund (IMF) with the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) ?, Fordham Law Rev. 1994. 1989). Là encore, cette évolution ne fut en rien imputable à l'institution elle-même : elle se trouva tout simplement victime de l'extraordinaire développement des *euro-marchés* permettant aux Etats membres développés comme en voie de développement d'y lever des sommes considérables sans aucune des *conditions* traditionnellement mises à l'usage de ses ressources. Ainsi, durant ces quelques trente dernières années, le Fonds monétaire vit sa clientèle se réduire comme une peau de chagrin pour se limiter à celle des pays les plus pauvres dénués de toute solution alternative.

23. La dernière phase vient à peine de commencer pour avoir été lancée par le « G.20 » lors de son récent sommet économique de Londres le 2 avril 2009. Il existe en effet maintenant des signes encourageants pour que le F.M.I. connaisse un nouveau départ. Il apparaît tout d'abord qu'existe désormais une véritable volonté politique pour « renforcer » les institutions financières internationales à commencer par le F.M.I. Sur le seul plan quantitatif, les chiffres avancés à Londres ne manquent pas d'impressionner : *les ressources* à la disposition du Fonds monétaire seraient triplées pour atteindre 750 milliards de DTS (et ce essentiellement sous forme de *prêts* des pays membres en situation de le faire) tandis qu'il serait *autorisé à émettre une nouvelle tranche de droits de tirage spéciaux* pour un montant sans précédent de 250 milliards. En outre, sur le plan qualitatif et de l'amélioration de la gouvernance du F.M.I., les membres du

INTRODUCTION

« G.20 » ont exprimé leur accord d'une « ratification urgente » du *quatrième amendement aux statuts du Fonds* tel que largement adopté par le Conseil des gouverneurs le 28 avril 2008 qui officialise une réforme assez profonde tant *des quotes-parts que de la représentation des pays membres* afin de remédier à des déséquilibres de plus en plus criants et insupportables au cours des ans (le Congrès des Etats-Unis vient de l'approuver le 18 juin 2009). Si, d'une façon générale, les pays développés voient leur poids baisser au profit de pays émergents comme le Brésil, la Chine ou l'Inde voire même au profit de pays à faible revenu, le réalignement est encore loin d'entraîner adhésion et conviction lorsque l'on s'aperçoit par exemple que selon le nouveau système envisagé, le *quota* de la Belgique restera supérieur à celui du Brésil (1,86° % contre 1,72° %) tandis que l'Europe disposera encore de quelques 30° % des droits de vote et les Etats-Unis de plus de 16° % ce qui leur assure un *droit de veto pour les décisions les plus importantes qui doivent être prises à la majorité pondérée de 85° %*.