

N° 326

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents*; Joseph Raybaud, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francoeur, Gustave Héon, Daniel Hoefel, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Joey Moynet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législature) : 7, 16 et in-8° 1.

Sénat : 325 (1977-1978).

Relations financières internationales. — Fonds monétaire international - Changes - Monnaies.

SOMMAIRE

| | Page |
|---|------|
| Introduction | 3 |
| | |
| I. — De Bretton Woods à Kingston | 4 |
| • Les tentatives en vue de l'adoption d'un système basé sur l'étalon-dollar ; | |
| • La lente dégradation de la balance américaine des paiements et la généralisation du flottement des monnaies ; | |
| • L'Accord de la Jamaïque : L'abandon de l'étalon-or et l'affirmation du rôle des D.T.S. ; | |
| | |
| II. — La sixième révision générale des quotes-parts | 6 |
| • Le système des quotes-parts ; | |
| • Le relèvement non uniforme des quotes-parts ; | |
| • L'accroissement de la participation française n'entraîne pas de charge supplémentaire pour le Trésor public ; | |
| | |
| III. — Le Fonds monétaire international et la France | 8 |
| • Le F.M.I. est un banquier ; | |
| • Le F.M.I. est un « gendarme » ; | |
| • La nécessaire présence de la France au sein du F.M.I. | |
| | |
| Conclusion | 10 |
| | |
| Examen en Commission | 11 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La dernière ratification par le Parlement d'une augmentation de la quote-part de la France au F.M.I. remonte à l'année 1970. Elle fut la dernière à être effectuée dans l'esprit des Accords de Bretton Woods de juillet 1944. Il n'en est plus de même pour le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui : en effet, des Accords dits de la Jamaïque sont intervenus depuis et sont entrés en application le 1^{er} avril dernier.

I. — DE BRETTON WOODS A KINGSTON

En 1944, les négociateurs ne souhaitaient pas voir se rétablir les relations monétaires qui avaient été une des principales raisons du déclenchement du second conflit mondial. Ils voulaient éviter les dévaluations de « combat », la « flottaison » des monnaies, l'instabilité des taux de change qui avaient caractérisé l'entre-deux guerres et empoisonné les relations commerciales. Ils s'attachèrent donc à mettre en place un système de parités fixes étayé par les crédits internationaux gérés par un organisme spécifique : le Fonds monétaire international.

Ce système impliquait une égalité de situation monétaire des différents partenaires et des relations relativement équilibrées. Au lendemain de la guerre, il n'en était rien. Seuls les Etats-Unis étaient en mesure d'appliquer les principes monétaires fixés par les Accords de Bretton Woods. Les autres pays, notamment européens, engagés dans un long processus de reconstruction étaient condamnés à connaître pour une longue période des situations de change déficitaires. Le dollar devient ainsi la monnaie centrale du système monétaire international. Le système de Bretton Woods, dérivé de l'étalon-or, se transforma par la force des choses en une sorte d'étalon-dollar.

La décennie soixante va être marquée par la lente dégradation de la balance américaine des paiements. Si le solde de la balance commerciale demeure positif, il s'amenuise et ne peut compenser le déficit croissant des autres paiements courants et surtout des mouvements de capitaux à long terme.

Un tel phénomène ne pouvait manquer de saper la confiance dans la monnaie américaine. Simultanément la communauté internationale s'interrogeait sur le volume global des liquidités nécessaires pour faire face à la croissance du commerce international et répondre aux besoins.

Les vagues successives de spéculation contre l'or et le dollar qui déferlèrent sur les marchés internationaux de 1967 à 1973 eurent raison du système et entraînèrent la généralisation du flottement des monnaies. Le système de Bretton Woods avait vécu et la crise pétrolière de la fin de l'année rendait bien improbable le retour à un système de parités fixes.

C'est ainsi que la réunion du Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs du F.M.I. tenue à Kingston (Jamaïque) les 7 et 8 jan-

vier 1976 jeta les bases d'un nouvel Accord monétaire par un amendement aux statuts du Fonds qui fut approuvé le 30 avril 1976 par le Conseil des gouverneurs.

Cet Accord consacre l'abandon de l'étalon-or et la flottaison généralisée des monnaies y compris le dollar. Il place le Droit de tirage spécial (D.T.S.) défini par référence à un panier de monnaies au centre du système monétaire international.

L'ensemble de ces dispositions constitue le second amendement aux statuts du F.M.I. ; le premier intervenu en 1969 portait création des D.T.S. Approuvé par le Conseil des gouverneurs le 30 avril 1976 à une majorité de 96 % des voix, il est entré en vigueur le 1^{er} avril 1978, date à laquelle les trois cinquièmes des membres disposant des quatre cinquièmes de la totalité des voix l'ont accepté.

Une résolution adoptée par le Conseil des gouverneurs le 22 mars 1976 à une majorité de 93 % des voix prévoit la révision des quotes-parts des pays membres. Chaque membre dispose d'un délai de trente jours à compter de la date d'entrée en vigueur du second amendement pour communiquer au F.M.I. son acceptation de sa nouvelle quote-part.

L'objet du présent projet de loi est ainsi d'autoriser le Gouvernement à participer à la sixième révision générale des quotes-parts, et ce avant le 30 avril prochain.

II. — LA SIXIÈME RÉVISION GÉNÉRALE DES QUOTES-PARTS

1° Les quotas ou quotes-parts représentent les souscriptions des Etats membres qui, de 45 lors de la signature des Accords de Bretton Woods, sont devenus 133 en 1978.

L'importance de la souscription détermine le nombre des voix à l'assemblée générale. Chaque Etat dispose de 250 voix plus un nombre de voix proportionnel à son quota à raison de 1 voix pour 100.000 D.T.S. Une modulation particulière des droits de vote peut être établie dans certains cas exceptionnels.

Le montant de la quote-part d'un Etat détermine également son accès aux ressources du Fonds monétaire. Les opérations de tirage effectuées sur le Fonds s'apparentent à l'achat par un membre de monnaie d'un pays tiers contre sa propre monnaie. Ces opérations d'achat ne peuvent avoir pour effet de porter les avoirs d'un Etat membre auprès du Fonds à plus de 200 % de sa quote-part.

Le recours aux ressources du Fonds par un Etat membre est plus ou moins aisé. Jusqu'à concurrence de 25 % de son quota ou, s'il est supérieur, du montant du tirage effectué par d'autres Etats dans sa propre monnaie, un membre du F.M.I. peut procéder à *un tirage quasi automatique*. Au-delà, le tirage est conditionnel : en fonction de l'ampleur de celui-ci, le Fonds exerce un droit de contrôle plus ou moins important sur l'emploi de ces crédits.

2° La révision des quotes-parts est prévue par les statuts de Bretton Woods. « Tous les cinq ans au moins, le Fonds procédera à l'examen général des quotes-parts des membres et, s'il l'estime justifié, en proposera la révision. » Jusqu'à présent cinq révisions ont été opérées. Les trois dernières en 1960, 1965 et 1970 ont conduit à des augmentations générales des quotes-parts, respectivement de 50,25 et 25 %.

La sixième révision adoptée par le Conseil des gouverneurs le 22 mars 1976 qu'il nous est demandé d'approuver représente une augmentation du tiers environ de l'ensemble des quotes-parts (29 à 39 milliards de D.T.S.). Le relèvement retenu n'est pas uniforme pour l'ensemble des pays, il est plus conforme à la puissance relative des différents pays membres. La part des pays pétroliers passe de 4,98 % à 9,88 %, celle des pays en voie de développement demeure cons-

tante : 20,91 à 20,92 %. En contrepartie la part des pays industriels diminue de 71,23 % à 67,85 %. Au sein de ceux-ci sont particulièrement réduites les parts respectives des Etats-Unis et du Royaume-Uni qui passent de 22,9 % à 21,5 % et de 9,6 % à 7,5 %.

En ce qui concerne la France, sa quote-part passerait de 1.500 à 1919 millions de D.T.S. soit une augmentation de 27,93 % ou, pour un D.T. de 5,64 F, de 8.460 millions de francs à 10.823 millions de francs. Notre part dans le F.M.I. passe de 4,70 % à 4,60 %, soit une moindre diminution que l'ensemble des pays industrialisés.

La résolution du Conseil des gouverneurs prévoit que les membres pourront s'acquitter du quart de l'augmentation de leurs quotes-parts en droits de tirages spéciaux, en monnaie d'autres membres désignés par le Fonds ou en leur propre monnaie, le reste étant réglé en monnaie nationale.

Pour la France, le relèvement de sa quote-part n'entraînera pas de charge pour le Trésor public. En application de l'article 2 de la loi de finances rectificative du 7 juin 1962, les dépenses correspondant au versement au F.M.I. de notre souscription seront compensées par des recettes d'égale montant provenant de la souscription par le F.M.I. d'un bon du Trésor français de même montant et ne portant pas intérêt.

III. — LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Pour mieux apprécier la portée de ce texte il est nécessaire de se rappeler la place essentielle que tient le F.M.I. dans le domaine monétaire et le rôle important que la France assume au niveau de l'organe directeur du Fonds et dans la coopération monétaire internationale.

Le Fonds monétaire rassemble l'essentiel de la communauté internationale (133 pays membres) à l'exception de la plupart des pays à économie centralisée. Il est assimilable, dans une certaine mesure, à une coopérative de banquiers sollicitée tout à la fois par les pays en cours de développement dont les balances des paiements sont tragiquement déficitaires et par les pays industrialisés qui doivent surmonter les conséquences de la crise pétrolière.

L'augmentation des quotas, bien que modeste (10 milliards de D.T.S.) par rapport aux besoins, fournira à tous les pays une plus grande faculté d'emprunt.

Si le F.M.I. est un banquier, c'est aussi un gendarme. Les possibilités de tirage par chaque Etat membre sont strictement contrôlées. Même si l'ensemble des quotes-parts dont dispose le F.M.I. représente moins de 5 % des ressources officielles de change dans le monde — soit 235,6 milliards de D.T.S. en 1977 —, il constitue un instrument d'intervention efficace de régulation économique pour les pays qui y ont recours. En effet, si le premier quart du quota peut être tiré sans condition, il en va autrement pour les 75 % restants. Pour l'obtention de ces derniers le Fonds procède à un examen rigoureux de la situation économique et financière du pays demandeur. Il peut imposer des conditions d'octroi particulièrement sévères, voire refuser. L'autorité de ses décisions est telle que l'accès à ses ressources conditionne l'obtention de prêts sur les marchés internationaux.

Il est évident que la France doit conserver au sein d'un tel organisme une place de premier ordre. Or l'augmentation des quotas lui permet à la fois de conserver voire d'améliorer sa situation relative au sein du conseil d'administration du Fonds et d'accroître ses possibilités de recours au crédit international de quelque 2,4 milliards de francs.

En effet, une disposition des statuts du Fonds prévoit qu'au sein du conseil d'administration, composé de vingt membres, les pays disposant des cinq quotes-parts les plus importantes ont droit

à un administrateur permanent, les autres membres disposant de quinze sièges d'administrateurs répartis par grandes régions géographiques et pourvus par élection tous les deux ans.

Notre pays détient la quatrième place. Son refus de souscrire à l'augmentation des quotas le ferait placer en cinquième rang derrière le Japon. Or ce dernier siège permanent est convoité par le Canada et même l'Arabie-Saoudite qui est, avec les Etats-Unis — en dehors des quotas —, le plus grand prêteur auprès du F.M.I.

CONCLUSION

Si la révision des quotes-parts au F.M.I. est une opération périodique relativement banale, l'enjeu politique, on le voit, est important.

Modeste par le montant, elle permet cependant un rééquilibrage partiel des quotes-parts en faveur des pays pétroliers pour tenir compte des véritables rapports de force dans le monde actuel. Elle oriente une partie des importantes ressources monétaires disponibles de certains pays vers un circuit de financement des déficits extérieurs d'autres pays, mais sous le contrôle étroit d'une organisation internationale jouissant d'une autorité certaine et non à travers des marchés spéculatifs.

Certes, les Etats-Unis conservent un droit de veto grâce à une modification appropriée des majorités qualifiées exigées pour les décisions les plus importantes prises par le Fonds. Malgré une balance des paiements en déficit croissant, une monnaie dont le crédit est sérieusement atteint, ils demeurent le plus gros pourvoyeur de fonds du F.M.I. et fournissent la monnaie de transaction la plus recherchée.

Toutefois, l'Europe des Neuf, à condition, bien sûr, qu'elle soit solidaire, dispose elle aussi de 27 % des quotas et donc d'un droit de veto. Le fait mérite d'être souligné. Il sera d'importance quand viendra l'heure de la révision en profondeur d'un système monétaire international dont l'évolution actuelle ne peut pas ne pas inspirer les plus vives inquiétudes.

EXAMEN EN COMMISSION

Après avoir entendu l'exposé présenté par votre Rapporteur général, un large débat s'est ouvert au sein de votre commission des Finances.

M. *Anicet Le Pors* a regretté que le projet relatif à l'autorisation d'augmentation de la quote-part de la France au F.M.I. ait été disjoint du projet de loi déposé en septembre 1976 et relatif à l'approbation du deuxième amendement aux statuts du F.M.I. Il a fait observer que ces dispositions renforçaient l'hégémonie du dollar et que l'Europe, sur le plan monétaire, formait moins un ensemble homogène que hiérarchique que confirmait le contenu des récents entretiens de Copenhague.

Il a précisé que les modalités de financement de l'augmentation de notre quote-part sont inflationnistes. Il a fait constater que serait appliqué un accord international non ratifié et cela en contradiction avec la Constitution. L'ensemble de ces éléments constituait une situation dommageable pour la France dont l'autonomie était compromise à plus ou moins bref délai.

M. *Jean-Pierre Fourcade* a fait remarquer que l'adoption de ce texte était un choix important pour la France. Il a déclaré regretter l'abandon des anciennes disciplines du F.M.I. et précisé que le flottement permanent des monnaies compromettrait toute reprise économique durable.

Il a fait observer que le F.M.I. était un lieu privilégié de relations fructueuses entre trois groupes de pays : les pays industrialisés, les pays de l'O.P.E.P. et en voie d'industrialisation, et les pays en voie de développement.

M. *Louis Perrein* a fait observer que ce projet devrait être examiné en liaison avec l'étude de la situation économique française. Il est le témoignage de notre affaiblissement. Seule une Europe beaucoup plus forte pourrait s'opposer aux Etats-Unis et être efficace. Elle demeure à la remorque de l'économie américaine.

M. *Henri Duffaut* a estimé que le texte examiné était secondaire et que celui qui avait été ratifié par les autres pays membres du F.M.I. consacrait le désordre monétaire au lieu et place de

l'ordre monétaire. Il a présenté diverses observations sur le dévoiement monétaire dans lequel était plongée la communauté internationale et sur le rapport de force entre l'Europe et les Etats-Unis.



Votre commission des Finances vous propose d'adopter le projet de loi qui vous est soumis sans modification.