

le mois

Refonder les institutions financières internationales

Arnaud Zacharie

Arnaud Zacharie est secrétaire politique du Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11).

Après avoir eu le monopole sur les politiques de financement du développement durant plus de deux décennies, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale connaissent depuis plusieurs mois une profonde crise de légitimité. De plus en plus contournées par les pays en développement, les institutions financières internationales doivent faire face à des alternatives régionales mises en œuvre par les pays asiatiques et latino-américains, principales victimes des crises financières des années nonante qui avaient eu raison de la crédibilité du consensus de Washington. Alors que le « consensus » n'en a plus que le nom, l'enjeu d'une « nouvelle architecture financière internationale » semble relancé.

Rien ne va plus au sein des institutions financières internationales. L'affaire de népotisme qui a élaboussé le président de la Banque mondiale Paul Wolfowitz a continué d'alimenter une crise interne qui n'a cessé de se développer pendant plusieurs mois. Dès septembre 2006, lors de l'assemblée générale du FMI et de la Banque mondiale à Singapour, la stratégie de lutte anticorruption de la nouvelle direction de la Banque avait été jugée insatisfaisante

par plusieurs États membres. La fronde n'a, depuis, cessé de prendre de l'ampleur. Le compte rendu du conseil d'administration du 8 janvier 2007, rendu public à la suite de fuites dans les médias américains, a ainsi révélé une véritable fracture au sein de la direction de la banque, plusieurs États membres accusant le président Wolfowitz de manquer de vision à moyen et à long terme et de ne tisser aucun lien entre sa stratégie et ses choix budgétaires. L'affaire de népotisme qui a éclaté à la veille de l'assemblée de printemps d'avril 2007 a fini de consommer le divorce entre le président Wolfowitz et la plupart de son personnel et de ses États membres. Le conseil d'administration a ordonné une enquête et l'association du personnel de la Banque a demandé la démission de son président, contraint de jeter l'éponge en mai 2007.

RIEN NE VA PLUS

S'il a été davantage à l'abri des projecteurs médiatiques, le Fonds monétaire international (FMI) n'en est pas moins dans une situation guère plus enviable. En effet, le FMI doit faire face à un phénomène qui, s'il continuait à se développer ainsi, mettrait en péril jusqu'à sa raison d'être. Dans la foulée de la Thaïlande en 2003, une série impressionnante de pays en développement ont

décidé d'utiliser leurs réserves de change pour rembourser leurs dettes au FMI de manière anticipative, et ainsi s'affranchir des « conditionnalités » liées à ses financements. Depuis janvier 2006, des pays comme le Brésil, l'Argentine, l'Indonésie, l'Uruguay, les Philippines, l'Algérie, l'Équateur ou la Bulgarie ont ainsi tourné le dos à l'institution.

En définitive, l'encours des prêts du FMI, qui dépassaient encore les 100 milliards de dollars en 2003, ne représente plus que 9 milliards aujourd'hui. Cela signifie que le FMI se retrouve en pénurie de clients, donc d'argent frais, ce qui le plonge dans une grave crise d'identité. Le déficit de l'exercice 2006-2007 s'élève à 76 millions d'euros et le rapport Crockett, commandé par la direction du Fonds et publié en janvier 2007, relève qu'un plan de réduction de 2 % par an des dépenses du FMI au cours des trois prochaines années ne suffirait pas à assurer son avenir. Du coup, le rapport recommande de vendre 400 tonnes d'or sur les 3 217 tonnes dont dispose le FMI. Cela n'est pas sans rappeler les mesures d'austérité et de privatisation imposées aux quatre coins du tiers-monde à la suite de la crise de la dette du début des années quatre-vingt...

Mais les pays en développement ne se contentent pas de tourner le dos aux deux institutions. Ils sont également très actifs dans la mise en œuvre d'alternatives régionales. D'une part, huit pays asiatiques ont lancé en 2005 l'initiative de Chiang-Mai, qui consiste à créer un fonds de réserve régional pour anticiper les crises financières. C'est un premier pas vers la constitution d'un fonds monétaire asiatique, proposé en 2000 par le Japon en réponse à la crise asiatique de 1997-1998, mais reçu froidement à l'époque par les États-Unis.

D'autre part, plus récemment, six pays latino-américains viennent de s'accorder pour mettre en œuvre une Banque du Sud et un Fonds latino-américain de stabilisation. C'est le 21 février 2006, à la veille de la visite de George Bush en Amérique latine, que les présidents argentin et vénézuélien ont annoncé la création de cette Banque du Sud, dans laquelle ils ont prévu d'investir chacun 750 millions de dollars. Le Brésil, l'Équateur, le Paraguay et la Bolivie ont déclaré vouloir rejoindre l'initiative. Le premier projet financé par la nouvelle institution devrait être la ligne Argentine-Bolivie du projet de gazoduc continental censé garantir à terme la sécurité énergétique de la région. Cette initiative sera

officialisée en juin 2007 et ouverte à la participation de tous les pays du sous-continent. Comme l'a expliqué le président argentin Nestor Kirchner lors de l'annonce de février 2006, si les pays latino-américains créent une nouvelle institution financière, c'est parce que « les politiques prônées par le FMI et la Banque mondiale sont une punition pour les pays qui les appliquent ».

À la crise profonde qui secoue le FMI et la Banque mondiale correspond ainsi la mise en œuvre d'initiatives régionales représentant autant d'alternatives concrètes aux deux grandes institutions financières internationales. Il n'est pas étonnant que ces initiatives se développent dans les deux principales régions victimes des crises financières à répétition qui avaient secoué la planète financière à la fin des années nonante.

La responsabilité du Fonds et de la Banque dans la violence de ces crises avait été largement admise: les « conditionnalités » liées à leurs prêts, à commencer par la libéralisation subite des comptes de capital, avaient contribué à « allumer la mèche ». Il en était ressorti un ambitieux programme visant la mise en œuvre d'une « nouvelle architecture financière internationale », qui n'a pourtant jamais vu le jour. Il n'est dès lors

pas surprenant d'assister à cette version contemporaine de l'« arroseur arrosé ». En l'absence de volonté politique suffisante pour stabiliser le système financier global, comment s'étonner que les principales victimes des crises antérieures mettent en œuvre des mécanismes de régulation régionaux ?

RETOUR SUR LE CONSENSUS DE WASHINGTON

En juillet 1944, quarante-quatre pays avaient signé l'accord de Bretton Woods, par lequel ils s'étaient engagés à coopérer pour garantir la stabilité du système financier international et financer la reconstruction et le développement de la planète. Deux institutions financières internationales avaient été créées pour piloter ce « système de Bretton Woods »: le FMI, chargé de la stabilité monétaire, et la Bird (Banque internationale pour la reconstruction et le développement), chargée de financer la reconstruction d'après-guerre et des projets de développement dans le Sud.

Lorsque le président des États-Unis Richard Nixon décida en août 1971 d'abolir le système de Bretton Woods, l'avenir du FMI et de la Banque mondiale avait été remis en question, mais les deux institutions avaient survécu, jusqu'à ce que la crise de

la dette du tiers-monde, déclenchée en août 1982 au Mexique, leur insuffle une seconde jeunesse. Chargées par les grands argentiers de la planète de sauver le système bancaire international de la banqueroute, les deux institutions jumelles maniaient désormais la carotte et le bâton. Arpentant le tiers-monde en crise, elles offraient des prêts en échange de réformes d'ajustement structurel fondées sur le triptyque « austérité, privatisation, libéralisation » qui émanait de la révolution conservatrice et néolibérale orchestrée par le tandem Reagan-Thatcher.

La chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique ouvraient ensuite un nouveau champ d'application aux réformes d'ajustement structurel: le FMI et la Banque mondiale étaient chargés de superviser la transition des pays communistes vers l'économie de marché. Des débats houleux opposaient les tenants du « gradualisme », adeptes d'une transition progressive à la suite de l'absence d'institutions et de règles indispensables au bon fonctionnement d'une économie de marché, aux tenants de la « thérapie de choc », qui souhaitaient profiter de cette opportunité historique pour opérer une cassure franche et définitive avec l'ancien régime. Ces derniers,

emmenés par les États-Unis et le FMI, remportaient le bras de fer.

On consacrait alors, à partir de 1990, le « consensus de Washington », tant les politiques prônées par les deux institutions, dont le siège est situé dans la capitale américaine, faisaient l'unanimité. En 1990, l'économiste américain John Williamson déclinaient ainsi en dix commandements ce « consensus¹ », fondé sur le postulat en vogue selon lequel la libéralisation des marchés mène inexorablement à la prospérité. Ces mesures visaient simultanément le désendettement et le décollage socioéconomique des pays en développement, en réduisant leurs dépenses et en les intégrant au marché mondial. Le consensus de Washington était ainsi censé aboutir au désendettement des pays en crise et au développement des échanges internationaux et, partant, de la croissance mondiale. Ces mesures étaient appliquées dans une centaine de pays du Sud et de l'Est².

Au milieu des années nonante, l'euphorie était généralisée: les capitaux privés internationaux affluaient vers les pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est, consacrés « pays émergents ». Entre 1991 et 1997, les flux d'investissements privés à long terme à destination des pays en déve-

loppement passaient de 62 à près de 300 milliards de dollars³.

LA TORNADE FINANCIÈRE DES PAYS ÉMERGENTS

C'est au milieu des années nonante que les premiers véritables symptômes des désordres financiers sont survenus dans les pays « émergents » du Sud et de l'Est. Les pays émergents ont connu tour à tour une fuite massive de capitaux débouchant sur des crises financières dévastatrices, sur un effondrement des monnaies et sur de graves récessions. Crise mexicaine en 1995 et « effet tequila », c'est-à-dire contagion dans tout le continent; crise asiatique en 1997-1998, puis crise russe en 1998 et faillite du fonds spéculatif LTCM⁴; crise brésilienne en 1999 et « effet samba » dans tout le continent; crise turque en 2000; crise argentine en 2001 et « effet tango » en 2002.

Ces crises à répétition ont démontré dans la douleur que si la libéralisation financière permet, selon la théorie néolibérale, une allocation optimale des ressources à l'échelle mondiale, elle

peut aussi déboucher sur des mouvements erratiques et sur de violentes crises. En réalité, contrairement à la théorie, les flux de capitaux se sont révélés procycliques: si la libéralisation permet aux capitaux internationaux d'entrer en toute liberté dans les économies en croissance, elle leur permet également de s'en retirer aussi brutalement qu'ils le désirent lorsque la croissance et les perspectives de profit s'estompent, ce qui crée des chocs économiques et sociaux pouvant mener, comme en Indonésie ou en Argentine, jusqu'aux limites du chaos social.

Ce constat est aujourd'hui largement partagé, y compris au sein du FMI. Selon Eswar Prasad et Ayhan Kose, respectivement chef de division au Département Asie et Pacifique et économiste au Département des études du FMI: « En théorie, la libéralisation du compte de capital devrait permettre une répartition mondiale plus efficace des capitaux, qui seraient acheminés des pays industrialisés riches en capital vers les économies en développement pauvres

¹ J. Williamson, *What Washington means by policy reform in Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington Institute for International Economics, 1990.

² A. Zacharie et O. Malvoisin, *FMI: La main visible*, Labor, 2003.

³ World Bank, *Global Development Finance*, 2001.

⁴ LTCM signifie « long term capital management ».

en capital. [...] Cependant, les faits ne sont pas aussi irréfutables que la théorie. [...] Il semble que l'accès de ces pays aux marchés de capitaux internationaux comporte un important élément procyclique. Les investisseurs internationaux sont disposés à leur accorder des prêts en période faste, mais tendent à se retirer lorsque les temps sont durs, amplifiant ainsi les fluctuations macroéconomiques intérieures. [...] La libéralisation prématurée du compte de capital comporte de graves risques lorsque la réglementation et la surveillance financières sont inadéquates⁵ ».

Joseph Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale et Prix Nobel d'économie 2001, en conclut que « la libéralisation des comptes d'opération en capital a été le facteur le plus important dans la genèse de la crise. C'est la conclusion à laquelle je suis parvenu en étudiant avec soin ce qui s'est passé non seulement dans la région asiatique, mais aussi dans les autres crises économiques du dernier quart de siècle — il y en a près de cent.

[...] Les flux de capitaux sont procycliques: ils sortent d'un pays pendant les récessions, précisément quand [ce pays] en a le plus besoin, et ils entrent pendant les expansions, où ils viennent exacerber les pressions inflationnistes⁶ ».

Pourtant, la crise de légitimité qui en a découlé n'a pas débouché sur des réformes concrètes. Alors qu'un « nouveau Bretton Woods » semblait nécessaire, les principaux États membres des institutions financières internationales se sont limités à prôner une nouvelle architecture financière internationale. Mais au-delà de la formule sémantique, on n'a rien vu de conséquent se concrétiser. Certes, l'économiste en chef du FMI, Anne Krueger, a bien proposé en 2002 la mise sur pied d'un « mécanisme de restructuration de la dette souveraine », c'est-à-dire une sorte de tribunal international de la dette, chargé de régler les problèmes de crises financières en responsabilisant débiteurs comme créanciers. Mais les États-Unis, qui disposent *de facto* d'un droit de veto⁷,

ont refusé en 2003, contre l'avis de la plupart des États membres, dont les Européens, cette proposition émanant pourtant de celle-là même qu'ils avaient nommée quelques mois plus tôt.

UN CONSENSUS CONTOURNÉ DE TOUTES PARTS

À la fin des années nonante, l'échec avéré du consensus de Washington a incité les institutions financières internationales à promouvoir une seconde génération de réformes. Une plus grande attention a été portée aux dépenses sociales (éducation et santé) et aux capacités institutionnelles (bonne gouvernance, appropriation des programmes par les gouvernements locaux et participation de la société civile). Les programmes d'ajustement structurel ont été rebaptisés en septembre 1999 « Documents stratégiques de réduction de la pauvreté ». Ces documents doivent désormais être rédigés par les gouvernements locaux, en consultation avec leurs sociétés civiles respectives, avant d'être avalisés par les institutions financières internationales.

Affirmant vouloir davantage « placer les gouvernements du Sud sur le siège du conducteur », cette stratégie donne une plus grande importance au rôle de l'État et des dépenses sociales

⁵ A. Kose et E. Prasad, « La libéralisation du compte de capital », dans *Finances et développement*, septembre 2004, p. 50-51.

⁶ J. E. Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, 2002, p. 138-140.

⁷ Les États-Unis disposent de plus de 17 % des voix alors qu'il en faut 85 % pour entériner toute décision majeure.

dans les politiques de financement du développement. Elle a été enrichie en 2002 d'un complément programmatique baptisé « consensus de Monterrey » à la suite du sommet mondial sur le financement du développement organisé par les Nations unies en mars 2002 à Monterrey (Mexique).

Le problème, comme le souligne notamment la Cnuced, est que malgré ces avancées, les politiques macroéconomiques et d'ajustement, restées inchangées, continuent de pousser dans la direction opposée⁸. Selon Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale: « Le malaise monte dans les pays en développement vis-à-vis des nouveaux plans qui comprennent des évaluations participatives de la pauvreté, car les participants s'entendent dire que les choses sérieuses, tel le cadre macroéconomique, sont hors du champ de la discussion.⁹ » Un type de « conditionnalité » continue en effet de faire « consensus » en étant évacué du champ participatif censé élaborer les nouvelles stratégies: les réformes de stabilisation macroéconomique et de libéralisation commerciale et financière. Le nécessaire aval à posteriori des institutions financières internationales, qui conditionne les financements, réduit

fortement les marges de manœuvre des gouvernements locaux, contraints d'intégrer de nouvelles conditions aux anciennes, ce qui en alourdit fatalement le poids.

C'est ce qui explique que de plus en plus de pays en développement se sont décidés à rembourser leurs dettes au FMI de manière anticipative et à lancer des initiatives régionales. Le but est aussi clair qu'évident: assurer des mécanismes de régulation et de financement tout en s'affranchissant des conditionnalités du FMI et de la Banque mondiale.

REFAIRE BRETTON WOODS

Cette crise profonde, qui s'ajoute à l'enlisement des négociations à l'OMC et à la crise plus générale du multilatéralisme, pourrait s'avérer à terme salvatrice et déboucher sur un « nouveau Bretton Woods », en vue de recentrer l'action des institutions financières internationales sur la stabilisation des déséquilibres mondiaux et le financement de biens publics mondiaux, et plus largement de mettre en œuvre

cette « cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux » prônée en vain par le consensus de Monterrey lui-même. Mais les politiques menées, malgré la nouvelle génération de réformes, ne poussent guère à l'optimisme.

En ouvrant les économies les plus pauvres à un marché global non régulé, les institutions financières internationales et les pays industrialisés qui les dominent les exposent à de multiples « chocs externes », qui déstabilisent leurs indicateurs économiques et sociaux. En accumulant les « conditionnalités » et en entretenant l'illusion du « consensus » autour des réformes macroéconomiques et d'ajustement, ils réduisent les marges de manœuvre nécessaires à ces pays pour mettre en œuvre des stratégies nationales de développement suffisamment appropriées et adaptées aux contextes locaux et régionaux. En ne s'accordant pas sur les conditions internes qui permettraient aux pays pauvres de canaliser les investissements utiles au renforcement des capacités productives

⁸ « *Despite the positive welfare impact of social spendings, real progress in poverty reduction may be handicapped as long as macroeconomic and adjustment policies continue to push on the opposite direction, generating impulses that hamper capital formation and lead to regressive changes in income distribution* », UNCTAD, *Trade and Development Report 2006*, p. 52.

⁹ J. E. Stiglitz, *La grande désillusion*, op. cit., p. 301.

et à la poursuite des objectifs sociaux, ils renforcent leur spécialisation dans l'extraction des matières premières et leur rang peu enviable dans la division internationale du travail.

En définitive, le « consensus » de l'économie du développement semble introuvable. Comme l'analyse la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced): « Le fait de renforcer le caractère multilatéral de l'aide peut aider à atténuer une concurrence inutile et onéreuse (et l'éparpillement qui va de pair avec elle) entre les donateurs et, partant, abaisser notablement les coûts administratifs. Une telle multilatéralisation peut également constituer un rempart contre la politisation de l'aide, qui a été jusqu'à présent si néfaste. Cependant, il faut aussi une réforme des organismes multilatéraux existants, qui accordent actuellement leur aide à condition que le pays bénéficiaire adopte des politiques jugées acceptables par les institutions financières internationales (et généralement décidées par celles-ci). [...] Toute

nouvelle architecture internationale de l'aide doit avant tout permettre à celle-ci d'encourager et d'accompagner la mobilisation des ressources nationales et de réduire l'écart entre les taux intérieurs d'épargne et les taux d'investissement requis pour atteindre les objectifs nationaux de développement¹⁰. »

Évidemment, ce qui a été possible en 1944 à Bretton Woods avec quarante-quatre pays s'annonce forcément bien plus complexe avec plus de cent-quatre-vingts États membres. Surtout que les défis ne manquent pas: la stabilisation du système financier, monétaire et fiscal international; le développement du traitement spécial et différencié dans les règles du commerce international; la définition d'un programme contraignant d'augmentation de l'aide « réelle » et des annulations de dettes en fonction des besoins nécessaires pour atteindre les objectifs sociaux; la mise en œuvre de mécanismes novateurs pour financer les biens publics mondiaux, à commencer par les énergies renouvelables. La liste

est aussi ambitieuse que non exhaustive. Pour privilégier la mise en œuvre de stratégies nationales véritablement appropriées, elle devrait s'accompagner d'une rupture avec la pratique des « conditionnalités » et se limiter à des « incitants » fondés sur des critères objectifs qui garantissent les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre de telles stratégies.

À défaut d'un tel changement de cap, les choses pourraient évoluer de manière moins prévisible et plus désordonnée. Déjà, les conflits monétaires et commerciaux, la prolifération des accords de libre-échange bilatéraux, la fragmentation des chaînes de valeurs des firmes transnationales, le dumping fiscal et social, la montée en puissance des pays émergents et des flux Sud-Sud qui en découlent sont autant d'éléments qui rendent plus complexes les équilibres mondiaux et, partant, les politiques de financement du développement. En l'absence d'accords multilatéraux adéquats, la Cnuced prône « la mise en place d'arrangements régionaux en tant que mécanismes de défense collective contre les imperfections et l'instabilité systémiques¹¹ », progressivement mis en œuvre en Asie et en Amérique latine. Mais si les accords régionaux peuvent représenter

¹⁰ Cnuced, *Le développement économique en Afrique*, « Doublement de l'aide: Assurer la grande poussée », Nations unies, Aperçu général, 26 juillet 2006, p. 6.

¹¹ Cnuced, *Rapport 2001 sur le commerce et le développement*, Aperçu général, Nations unies, 2001.

une étape vers une coopération multilatérale plus approfondie et équilibrée, ils peuvent également déboucher sur une résurgence des conflits entre blocs.

À une époque où la Chine et l'Inde s'implantent massivement en Afrique et en Amérique latine, où les pays émergents accumulent des réserves et remboursent leurs dettes de manière anticipative, où le G21 pèse sur les négociations commerciales et, surtout, où les expériences de politiques économiques hétérodoxes se multiplient en Asie et en Amérique latine, l'illusion consensuelle d'une recette universelle qui serait transposable à tous les contextes a volé en éclats. À cette aune, la construction d'une nouvelle architecture financière internationale, fondée sur l'hétérogénéité des contextes et l'asymétrie des niveaux de développement, semble représenter le défi majeur des politiques internationales de financement du développement. La crise profonde que connaissent les institutions financières internationales représente une opportunité historique de s'y atteler. ■