

CHRISTIAN CHAVAGNEUX¹

L'AVENIR DES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS : HALIFAX ET APRÈS

RÉSUMÉ Après la réunion du G7 qui s'est tenue en juin 1995 à Halifax et qui a été consacrée à l'avenir des institutions de Bretton Woods, on peut dire que la voie choisie pour l'avenir vise à élargir plutôt qu'à approfondir la coopération économique internationale et l'action vers les pays en développement. Face à l'instabilité des mouvements de capitaux, le G7 a prévu la mise en place d'un mécanisme de prévention des crises s'appuyant sur une surveillance multilatérale renforcée qui fait preuve d'un grand optimisme, difficilement réalisable en pratique et qui sera soumis aux pressions politiques. Une procédure de réaction aux crises financières est également mise en place qui comporte un fonds potentiel d'un peu moins de 60 milliards de dollars qui risque de s'avérer très insuffisant pour répondre à la fois aux crises de change et de balance des paiements. Le renouveau du rôle du FMI en matière de finances internationales apparaît donc encore fragile dans ses principes et incertain quant à son efficacité.

Les pays du G7 n'ont pas encore réussi à établir une stratégie institutionnelle en

réponse à la montée des pays émergents. Un premier débat concerne l'établissement d'une clause sociale dont l'utilité reste encore un sujet de discussion. Une seconde voie tend à la régulation des flux d'investissement directs étrangers. Des progrès semblent possibles mais l'un des principaux acteurs, les firmes multinationales, n'est pas encore associé aux discussions.

En ce qui concerne l'aide au développement, la communauté internationale a réaffirmé son souhait de voir les institutions multilatérales élaborer des programmes et des projets qui permettent de mieux associer les populations concernées. La dimension écologique devrait être plus présente au moment de l'élaboration des programmes. Les aspects politiques restent un terrain en friche pour les années à venir. Le principe d'une conditionnalité sociale a été nettement affirmé, qui donnerait la priorité de l'aide internationale aux gouvernements qui feront l'effort de se préoccuper des conditions sociales faites à leur population. Le partage des tâches entre FMI et Banque mondiale a été précisé dans le sens d'un retour à la situation qui prévalait avant

1. Christian Chavagneux est chargé de mission au Commissariat général du Plan.

Cet article résulte en partie d'un travail effectué au Commissariat général du Plan qui a bénéficié de la réflexion d'un groupe d'experts réuni en amont de la réunion du G7 à Halifax ; celui-ci comprenait Ch. de Boissieu, J. Coussy, M. Flandreau, P. Guillaumont, P.

Jacquet, J.-D. Lafay, C. Morisson et J. Pisani-Ferry. L'auteur remercie également deux *referees* anonymes pour leurs commentaires qui ont permis d'améliorer l'article. Les analyses et positions qui y sont exprimées ne sauraient engager ni les personnes citées ci-dessus, ni le Commissariat général du Plan.

les années quatre-vingt, l'ajustement économique revenant entièrement au FMI, la Banque mondiale se concentrant sur les politiques sectorielles, structurelles et sociales. Interprété au pied de la lettre, ce choix laisse supposer que la Banque mondiale pourrait être amenée à être moins directement présente dans l'élaboration des programmes d'ajustement structurel.

Le G7 a reconnu que plusieurs pays étaient victimes d'un poids excessif de leur dette multilatérale et que des mécanismes d'allègement devaient être mis en place. Une voie importante a été évoquée qui consiste à faire bénéficier de procédures

d'allègement de la dette multilatérale les pays qui ont suivi de manière sérieuse pendant plusieurs années un programme d'ajustement structurel. La proposition récente de la Banque mondiale en vue de créer un fonds à cette fin va tout à fait dans ce sens.

Les rapports de force entre les actionnaires des institutions de Bretton Woods et celles-ci, comme entre les différents actionnaires, ont peu souvent l'occasion de changer. La situation internationale actuelle semble pourtant offrir à la France et à l'Europe la possibilité de jouer un rôle important en association avec le Japon.

Le choix d'une réflexion politique internationale sur l'avenir des institutions de Bretton Woods dépasse largement l'intérêt suscité par la célébration du cinquantième de leur naissance, pour deux raisons : le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale se sont éloignés de leurs missions originelles ; ils évoluent dans un environnement international complètement transformé depuis leur création.

Le FMI, chargé à l'origine de surveiller et de conserver le système de changes fixes afin de promouvoir le commerce mondial, la croissance et l'emploi, s'est transformé en une institution d'aide à court terme pour les pays en développement confrontés à des difficultés de balance des paiements. Il a élargi son champ d'intervention à partir du milieu des années quatre-vingt, en organisant également l'ajustement macro-économique de moyen et long terme. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) a rapidement été dépassée par l'ampleur des besoins financiers liés à la reconstruction de l'Europe et du Japon, abandonnée aux plans Marshall et Dodge. Elle s'est orientée dès les années 1950-1960 vers les problèmes de développement en s'enrichissant de nouvelles institutions (SFI en 1956, AID en 1960, etc), l'ensemble formant le groupe de la Banque mondiale. Après que la Banque mondiale ait fortement développé ses prêts pour des financements spécifiques de projets, les programmes d'ajustement structurel macro-économique ont pris une grande importance dans les années quatre-vingt, rapprochant son activité de celle du FMI.

Les années quatre-vingt ont redonné un second souffle aux deux institutions à travers l'aide structurelle accordée aux pays en développement en liaison avec la crise de la dette, bientôt prolongée par leur engagement dans l'organisation de la transition des anciennes économies planifiées. Ces modifications intervenues au cours des cinquante dernières années ont-elles permis aux deux organisations de faciliter l'adaptation de leurs membres aux changements qui affectent aujourd'hui l'économie mondiale ? Leurs compétences et leurs financements jouent un rôle significatif, qui reste à évaluer, dans la transition en cours dans les

pays de l'ex-Comecon. Mais leur pouvoir régulateur reste bien faible face aux transformations du système économique : l'instabilité des mouvements de capitaux internationaux qui engendre la volatilité des taux de change, des taux d'intérêt et des flux de financement du développement ; la montée des pays émergents, notamment des plus industrialisés d'entre eux en Asie ; la marginalisation des pays en développement non émergents.

Face à ces transformations systémiques, le FMI et la Banque mondiale ne sont plus des institutions de régulation globale. Concentrées vers le sud et l'est, elles ont été plutôt marginalisées de la *Governance* des affaires économiques mondiales.

Loin de prétendre définir un plan idéal d'organisation pour les institutions internationales, l'analyse qui suit se contente de présenter et de discuter les éléments actuels du débat tels qu'ils apparaissent après les décisions prises lors de la réunion du G7 à Halifax en juin 1995 et à partir du document de travail important distribué par les pays du G7 avec le communiqué final, qui établit le cadre des réflexions à venir sur la régulation possible de l'économie mondiale par les institutions internationales. Cette présentation se contente d'analyser les décisions touchant à l'action de ces institutions sans chercher à définir le meilleur système monétaire international ou la politique de coopération multilatérale idéale et ne peut donc servir que de première étape pour des enjeux qui dépassent largement le cadre des réunions du G7. S'il fallait résumer en une phrase ce que semble être la position des chefs d'Etat et de gouvernement aujourd'hui, on pourrait dire qu'elle a été largement dominée par le point de vue américain et qu'elle vise, en paraphrasant Lawrence Summers, à élargir plutôt qu'à approfondir la coopération économique internationale et l'action vers les pays en développement (Summers, 1994).

L'instabilité des mouvements de capitaux

Selon le désormais célèbre triangle d'incompatibilité, dans un environnement financier devenu très libéralisé, la recherche d'une stabilité des taux de change passe par une plus grande coordination des politiques économiques. Pourtant, recourir à une meilleure coordination pour tenter de préserver le système monétaire international en l'état risque de ne pas suffire. On peut avancer l'hypothèse que les marchés financiers, peut-être freinés quelque temps par des actions coordonnées sur les taux d'intérêt, ne tarderaient pas à tester la volonté de coordination des grands pays pour s'assurer de leur engagement à sacrifier, à n'importe quel moment, les objectifs internes de croissance aux objectifs externes de change. Ainsi, si des plans sophistiqués de coordination des politiques économiques sont dessinés par les économistes – notamment autour de la notion de zones cibles (Williamson & Henning, 1994) – ils se heurtent, en plus de leur difficulté d'application concrète, à l'opposition politique des grands pays industrialisés qui ne sont pas prêts à accepter une perte d'autonomie de décision. En particulier, les Etats-Unis, dont la devise et le système financier jouent un rôle déterminant dans la stabilité de la finance mondiale, se refusent à envisager tout approfondissement des mécanismes internationaux de coordination des politiques

économiques. Les appels du Directeur général du FMI, M. Camdessus, pour attribuer au Fonds un véritable pouvoir en ce domaine restent ainsi sans lendemain.

Aussi, plutôt que d'essayer de définir un plan d'action idéal pour une coopération multilatérale renforcée, refusée par les grands pays, la discussion internationale s'est plutôt orientée vers la recherche des moyens de mieux gérer les phases d'instabilité financière, en termes de prévention et de réaction.

La prévention des crises

L'idée d'une surveillance multilatérale accrue des politiques économiques a retrouvé une actualité au cours du G7 financier réuni en février 1995 qui a fait suite à la crise mexicaine. Elle était déjà réapparue lors des crises de change du système monétaire européen. Elle s'inscrit désormais comme la première priorité sur l'agenda de la coopération internationale.

Il est demandé au FMI d'accroître la disponibilité et la diffusion des informations relatives à la situation macro-économique des pays à même de recourir aux marchés financiers. En effet, "des marchés financiers fonctionnant bien et bien informés représentent la meilleure ligne de défense contre les crises financières" (G7, 1995). Un système d'alerte (*early warning system*) doit être mis en place par le FMI qui devra, d'après le communiqué final, établir les indicateurs macro-économiques de référence qui devront être régulièrement publiés par l'ensemble des pays et établir une procédure pour identifier les pays se conformant à ces obligations de transparence des informations. Le document de travail du G7 se veut plus précis et indique qu'un effort particulier doit être fait pour étudier les évolutions globales et nationales des secteurs bancaires et financiers des différents pays ainsi que la structure de leurs flux de capitaux.

Le principe de surveillance existe déjà sous la responsabilité du FMI et couvre l'ensemble des pays membres, pays industrialisés compris. Les décisions du G7 visent donc à le renforcer par la mise en place d'un ensemble d'indicateurs avancés des dérapages macro-économiques, lisibles facilement par les marchés et les gouvernements afin d'éclairer, à temps, les décisions des différents acteurs et d'éviter les sur-ajustements de très court terme.

Ces propositions posent plusieurs questions qui amènent à douter de la volonté réelle des gouvernements à redonner vigueur au FMI en matière financière.

Elles apparaissent d'abord relativement optimistes. La transparence des informations économiques et financières est présentée comme suffisante pour assurer la stabilité des marchés financiers internationaux alors que les développements récents de la littérature économique tendent à montrer que même les pays qui suivent des politiques économiques rigoureuses peuvent subir de la part des marchés financiers internationaux des attaques spéculatives et auto-réalisantes, imposant des variations de taux de change déconnectées de l'évolution des variables économiques fondamentales (Obstfeld, 1994). Une certaine ambiguïté apparaît donc dans les décisions du G7 qui propose de lutter contre les dérapages des marchés financiers en arguant de leur rationalité.

Sont-elles réalisables en pratique ? On peut se demander s'il est possible de sélectionner des indicateurs généraux qui permettent d'estimer *ex ante* que le niveau acceptable de risque est dépassé. Pour les pays en développement, la diffi-

culté d'une telle analyse de risques-pays repose sur l'absence de critères universels de solvabilité. Il est relativement aisé de déterminer si un pays a dépassé les limites de la bonne gestion financière ou si, à l'inverse, il se trouve en position favorable. Mais les situations intermédiaires sont difficiles à apprécier à partir de critères universels. Les critères retenus devraient pourtant être acceptés par tous et compréhensibles par les marchés à qui ils sont destinés.

Le risque d'interférence et de pressions politiques paraît alors inévitable. Les appels à une transparence plus grande des informations économiques et financières résultent en partie de la crise mexicaine de 1994 qui a vu les marchés financiers découvrir brusquement le niveau de la dette extérieure à court terme du pays. Pourtant, les institutions multilatérales auraient vu monter cette dette sans pouvoir, ou sans vouloir, attirer l'attention des investisseurs étrangers, du fait d'un climat social agité et d'élections présidentielles en fin d'année. De même, on perçoit mal pour l'avenir comment les Etats-Unis accepteront de recevoir les remontrances publiques du FMI ou d'autres pays du G7. Car le document du G7 dessine ce que pourrait être un dispositif de sanctions graduées à l'égard des pays qui ne suivraient pas une politique économique jugée suffisamment saine. Dans un premier temps, un "dialogue direct mais privé" aurait lieu entre le FMI et les autorités du pays concerné. En cas de besoin, un ou plusieurs pays se chargeraient de faire pression sur le pays récalcitrant. En dernière instance, le dérapage de la situation économique serait mis en évidence publiquement par le décalage entre les données du pays et les critères de référence établis par le FMI. Un processus d'une telle nature réclame donc, pour être crédible, le respect total de ses règles par l'ensemble des pays y adhérant, y compris par les plus puissants d'entre eux. Sinon, la crédibilité technique des avis du FMI serait en jeu et le principe même de surveillance remis en question.

La réaction aux crises

Conscients que les mécanismes de prévention risquent de ne pas être toujours efficaces, les pays du G7 ont voulu définir une procédure de réaction aux crises. Celles survenues au Mexique, en 1995 comme en 1982, et celles du SME ont mis sur le devant de la scène la question de la création de mécanismes d'aide d'urgence à court terme.

Le FMI, s'il dispose des mécanismes de prêts adéquats pour répondre à ces crises, a besoin d'un temps minimum de réaction qui peut s'avérer trop long. Il est également limité par la faiblesse de ses ressources propres. Son rôle semble donc restreint à celui d'un agent coordinateur des différents plans d'aide, dont le sien. Peut-il aller plus loin ? Face à l'importance des désajustements provoqués par les marchés financiers, le G7 a souhaité la mise en place de ce que l'on peut appeler une Facilité de Financements d'Urgence (*Emergency Financing Mechanism*) aux déboursements rapides et à très forte conditionnalité. Gérée par le FMI, elle pourra être mobilisée en cas de crises relevant de "circonstances exceptionnelles". Ce type de mécanisme n'est pas là non plus sans poser de problèmes.

Une première difficulté consiste à déterminer quand il peut être utilisé, ce qui impose de pouvoir déterminer à partir de quel moment une crise pose un risque systémique. L'activation d'un tel mécanisme devrait pourtant s'effectuer le plus

tard possible car les ressources financières engagées à cette occasion devront être remboursées par le pays qui les mobilisera alors qu'elles auront été en partie ou en totalité perdues dans la bataille contre la spéculation. De plus, affecter des ressources financières spécifiques à un mécanisme anti-crise risque de renforcer les attitudes de type aléa moral. Le maintien d'une incertitude quant à l'intervention d'un prêteur en dernier ressort paraît préférable et le document de travail du G7 prend bien le soin d'indiquer "qu'il ne saurait exister aucune certitude quant à la disponibilité des financements multilatéraux dans chaque cas de crise financière locale ou régionale". Se pose enfin la question de la crédibilité financière de ce type de mécanisme face à l'importance et à la rapidité des mouvements de capitaux au moment des crises. Afin que le FMI puisse disposer des ressources financières nécessaires, il est demandé aux pays participants aux Accords Généraux d'Emprunt² de doubler leurs engagements financiers pour les porter à l'équivalent d'environ 58 milliards de dollars. Afin d'assurer un déboursement très rapide des fonds, des prêts à court terme pourront être effectués aux pays en difficulté, directement par les pays prêteurs ou par l'intermédiaire de la BRI. Enfin, le communiqué final souligne la nécessité de poursuivre les discussions en faveur d'une nouvelle révision des quotas des pays membres afin d'assurer au Fonds toutes les ressources nécessaires à la poursuite de ses interventions.

Si ces financements d'urgence sont destinés à répondre aussi bien aux crises du type de celle qui a récemment touché le Mexique qu'à celles survenues en 1992 et 1993 dans le SME, les ressources dont dispose le FMI risquent d'être largement insuffisantes pour assurer un contre-feu permanent qui soit crédible. La seule crise mexicaine a nécessité la mobilisation de 50 milliards de dollars, ce qui aurait décrédibilisé le mécanisme d'urgence en cas de nouvelles crises. En ce qui concerne les crises de change du type SME, la BRI indiquait déjà dans son rapport annuel qu'"il serait vain d'espérer défendre une parité officielle de change grâce aux seules interventions si elle se trouve sérieusement mise à l'épreuve" (BRI, 1993). D'ailleurs, une crise de change ne fait pas en elle-même partie des simulations qui engagent un risque systémique. Enfin, la diversification internationale des portefeuilles d'actifs monétaires et financiers n'en est encore qu'à ses débuts ; les mouvements de capitaux mobiles à la recherche de rendements élevés sont amenés à s'accroître et nécessiteront à l'avenir une capacité d'intervention accrue qui risque de largement dépasser les ressources mobilisables (Padoa-Schioppa & Saccomanni, 1994)³.

L'orientation proposée par les pays du G7 quant au renouveau du rôle du FMI en matière de finances internationales apparaît donc encore fragile dans ses principes et incertaine quant à son efficacité. Sans pouvoir intervenir sur les causes mêmes des déséquilibres macro-économiques, l'institution devra se contenter d'établir sa crédibilité aux yeux des marchés financiers, tout en gérant au mieux les rapports de force entre ses principaux actionnaires.

2. Les Accords Généraux d'Emprunt remontent à 1962 et définissent les conditions qui permettent au FMI d'accroître ses ressources au moyen d'emprunts réalisés auprès des banques centrales des pays qui y participent, à savoir le Groupe des 10 qui comprend la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Belgique, le Canada, la Suède, l'Italie, le Japon et les Pays-Bas, bientôt rejoints par la Suisse et plus tard par l'Arabie saoudite.

3. Selon les deux auteurs, si l'on appliquait aux gestionnaires de fonds européens et américains la structure de diversification de portefeuille présente aujourd'hui chez les intermédiaires britanniques, les mouvements de capitaux résultant de ces stratégies de diversification s'élèveraient à 2 000 milliards de dollars.

La supervision des institutions financières internationales

L'importance prise par le Comité de Bâle et les avancées de la législation financière européenne montrent que la maîtrise de l'instabilité financière n'est pas du ressort exclusif du FMI. Ces institutions qui ont trouvé leur légitimité dans le système *post* Bretton Woods, ont permis de prolonger l'action multilatérale dans des cadres plus souples définis autour des activités des banques centrales. Réfléchir à l'avenir des institutions de Bretton Woods ne suffit plus pour définir la régulation de la finance mondiale dont certains éléments ont été pris en charge par la BRI au niveau multilatéral : le domaine des études, la compréhension et le suivi du développement de la sphère financière, ainsi que les interventions directement régulatrices comme la surveillance des systèmes de paiement et la supervision des établissements financiers.

La question qui se pose alors est de déterminer si un lien est nécessaire entre FMI et BRI pour contrôler la finance mondiale dans tous ses aspects ou si les méthodes et pratiques de travail différentes des deux institutions gagnent à rester séparées. Le cadre de la BRI *a priori* moins contraignant politiquement peut s'avérer un avantage utile à conserver. L'écart entre le succès relatif de la coopération internationale pour l'établissement de normes prudentielles et les difficultés à organiser la coordination des politiques économiques plaident dans le même sens, même si les évolutions de réglementation ont souvent eu lieu avec retard, en réaction aux crises (de Boissieu, 1995).

Si une coordination par les règles paraît plus optimale en termes d'efficacité que les solutions discrétionnaires, celle-ci est souvent plus difficile à mettre en place car elle demande à tous les pays, y compris les plus puissants d'entre eux, d'obéir aux mêmes règles. Aussi les solutions discrétionnaires apparaissent-elles souvent comme une réponse de second rang dont il faut se contenter. Le G7 indique pourtant son souhait de voir la coopération se développer entre les différentes institutions de régulation financière internationale afin de tenter de mieux maîtriser les phénomènes liés à l'effacement des frontières institutionnelles (des produits financiers différents sont distribués par un seul et même réseau de vente, des produits d'assurance vendus par des banques par exemple) et des frontières fonctionnelles (la combinaison de formes contractuelles est devenue un trait majeur de l'innovation financière, les obligations convertibles, par exemple, mélangent la dette et l'action)⁴. Il est ainsi demandé au Comité de Bâle et à l'International Organization of Securities Commission (IOSCO) de coopérer pour l'établissement de normes de supervision et de contrôle des risques financiers. Tant il est vrai qu'entre la Communauté européenne, le Comité de Bâle et l'IOSCO, la tendance a plus souvent été à la concurrence pour imposer son propre schéma de régulation qu'à la coopération⁵.

La volonté d'élargir le champ de la coopération internationale, plutôt que de l'approfondir, risque donc de restreindre fortement les futures capacités d'action du FMI en matière de régulation financière. Cette tendance au simple élargissement peut se lire également dans le choix des nouveaux thèmes dont le G7

4. Padoa-Schioppa, 1994.

5. Kapstein (1994) sur la façon dont les rivalités inter-étatiques s'expriment également dans ces institutions.

pourrait être saisi (ENCADRÉ). Pourtant, en dépit de cette couverture plus large, l'une des évolutions majeures de l'économie mondiale des dernières décennies reste en dehors du champ des discussions. Elle concerne l'intégration des pays émergents et ses conséquences pour les vieux pays industrialisés.

ENCADRÉ 1

L'élargissement des thèmes traités par le G7

Si le statu quo semble l'emporter en matière de coordination des politiques économiques, les Etats-Unis ont montré depuis 1994 la volonté d'élargir les mécanismes actuels de coordination des pays du G7 à des thèmes nouveaux. Le premier a été celui de l'emploi qui sera de nouveau à l'ordre du jour en 1996, mais d'autres thèmes ont été proposés qui intéressent tous les pays comme les questions environnementales, de migrations, de terrorisme international, de sécurité nucléaire ou de crises humanitaires...

La France doit-elle favoriser ce genre de rencontres ? Institutionnaliser ces réunions revient à mettre en avant une sorte de directoire mondial susceptible d'attiser les ressentiments des pays non membres du G7, notamment les pays émergents. Le G7 est déjà victime d'un problème de légitimité globale compte tenu de la sur-représentation des pays européens et industriels par rapport aux pays asiatiques et émergents. Il n'a aucun intérêt à s'inscrire dans une stratégie de confrontation avec ces nouveaux acteurs ; il tirerait profit d'une diversification de ses membres, d'autant plus réalisable que l'intégration européenne permettrait à l'Europe de n'avoir qu'un seul représentant, contribuant ainsi à limiter le nombre de participants.

Une solution alternative pourrait consister à renvoyer la préparation et le suivi des décisions à l'OCDE qui associe un nombre plus vaste de pays. Il faudrait alors définir des critères pour l'ouverture à la discussion et à la participation de nouveaux pays émergents ainsi qu'une politique de dialogue avec les autres pays. Ces réunions présentent l'avantage de pouvoir entamer une discussion internationale sans la pression de la décision immédiate et des affrontements conséquents, en même temps qu'elles répondent souvent à des préoccupations de politique interne dans les différents pays. Ce rôle, utile mais non décisionnel, de préparation et de suivi ne saurait pourtant tenir lieu en soi de véritable coordination, celle-ci réclamant la mise en commun des objectifs et les moyens de faire respecter les engagements.

L

La montée des pays émergents

L'intégration des pays émergents représente un défi important pour les économies des pays industrialisés. En témoignent les discussions qui sont en cours actuellement sur la meilleure manière de les intégrer dans les institutions internationales de type G7 ou OCDE. Mais la réponse à cette montée en puissance reste pour l'instant essentiellement de l'ordre bilatéral. Les Etats-Unis tentent d'apparaître comme le chef de file de leur intégration en créant une catégorie spéciale, les *Big Emerging Markets*⁶ qui recevront une attention particulière en tant que source importante de croissance et de commerce. Le Royaume-Uni a

6. Cette catégorie comprend 12 pays : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Corée du Sud, Hong Kong, Inde, Indonésie, Mexique, Pologne, Taiwan, Turquie.

également amorcé des discussions bilatérales avec certains de ces pays. La France pourrait s'engager sur la même voie qui ressort d'un processus normal de concurrence pour des nouveaux marchés en croissance rapide.

Mais plus qu'une concurrence entre produits, ces nouveaux pays suscitent une concurrence entre des systèmes socio-productifs qui remet en cause les systèmes de protection sociale des pays industrialisés. Comment rendre compatible cette concurrence entre des zones de niveaux de développement différents ? Deux thèmes font aujourd'hui à cet égard l'objet d'un traitement multilatéral, celui des normes sociales et celui des normes d'investissement directs étrangers (IDE).

La nécessité d'harmoniser les différentes situations sociales au niveau international a pour l'instant pris la forme de discussions autour de la clause sociale. Soutenue à l'origine par les Etats-Unis et la France, le nouveau parlement américain s'y révèle opposé, de même que d'autres pays européens comme le Royaume-Uni.

D'un côté, les pays industrialisés souhaitent s'assurer que les entreprises des pays du Sud ne tentent pas de rendre leurs produits plus compétitifs en empêchant la progression des droits sociaux dans les secteurs exportateurs. Instaurer une clause sociale reviendrait à imposer des sanctions commerciales aux pays pour lesquels on pourrait mettre en évidence un tel comportement. De l'autre côté, les entreprises des pays à industrialisation rapide voient dans ce débat la volonté des pays du Nord d'introduire une forme de protectionnisme déguisé.

Rien n'assure en théorie que le simple jeu des forces du marché permette d'instaurer un enchaînement vertueux où la croissance des pays en développement, grâce à leurs exportations et aux investissements qu'ils reçoivent de l'étranger, se traduit automatiquement par l'ouverture de leur marché intérieur et par la redistribution interne des fruits de la croissance, notamment par l'élévation des normes sociales. Mais jusqu'à présent, l'histoire a montré qu'une insertion réussie de ces pays dans l'économie mondiale ne pouvait être durable sans une certaine redistribution des gains de la croissance ; l'élévation des normes de travail se fait alors dans le cadre des luttes sociales internes à ces pays.

Pourtant, dans le cadre d'une régulation mondiale des échanges par l'intermédiaire de l'OMC et dans la mesure où les politiques de change seraient surveillées par le FMI, si le seul marché restant sans régulation est celui du travail, la tentation pourrait être grande pour certains pays de s'engouffrer dans cette brèche pour rechercher des avantages compétitifs. La communauté internationale a donc besoin de réfléchir aux critères qui lui permettraient de mettre en évidence dans les secteurs exportateurs, une utilisation systématique par ces pays d'une stratégie de moins-disant social, maintenant volontairement les droits sociaux au-dessous du niveau de développement.

En supposant que l'on arrive à déterminer ces critères, quelle serait l'organisation institutionnelle la mieux à même d'instaurer une clause sociale ? Celle-ci pourrait rassembler l'Organisation Internationale du Travail (OIT), pour sa compétence en matière sociale et sa possibilité d'associer les entreprises transnationales à la promotion des normes sociales, l'OMC pour son rôle dans le domaine commercial et le FMI pour sa compétence monétaire. La position centrale pourrait être tenue par l'OMC qui mobiliserait les compétences du FMI et de l'OIT. Le lien institutionnel entre OIT et OMC s'appuierait sur le respect des normes de l'OIT qui en contrôlerait l'application, l'OMC recevant les plaintes et

réglant les différends. L'OIT pourrait, selon une procédure semblable à celle de l'article IV du FMI, organiser une surveillance multilatérale régulière des politiques sociales. Une organisation qui risque d'être coûteuse en moyens financiers et en temps nécessaire pour atteindre le consensus indispensable au respect des décisions prises. Dans ces conditions, compte tenu de la faiblesse relative du corpus empirique en la matière, il reste encore difficile d'établir si de telles pratiques sont mises en œuvre aujourd'hui.

La "concurrence sociale" qu'exercent les entreprises des pays du Sud trouve également un écho dans l'inquiétude des dirigeants des pays industrialisés vis-à-vis des délocalisations. Même si le débat c'est là aussi focalisé sur les pays émergents, on sait que les mouvements d'IDE des pays de l'OCDE s'effectuent en très grande majorité entre eux. Aussi, la question d'une régulation des flux d'IDE devrait-elle apparaître comme essentielle aux pays du G7. Celui-ci a donné la priorité à la négociation d'un accord au sein de l'OCDE, entre pays de standards élevés, ouvrant pour l'avenir la perspective de négociation avec les pays émergents dans le cadre de l'OMC. Pour réussir, cette voie suppose que l'OMC bénéficie d'une bonne crédibilité qui ne pourra être acquise qu'au prix d'un effacement relatif des Etats-Nations dans le domaine des échanges. Il est évident que le comportement des Américains dans leur conflit avec les Japonais sur le marché automobile n'est pas de bonne augure pour l'avenir.

Mais on peut se demander s'il est possible de chercher les moyens d'une régulation large des flux d'IDE sans y associer ses acteurs principaux, les firmes multinationales. L'accord de l'ALENA a déjà fait un premier pas en ce sens en organisant l'extension du mécanisme de règlement des différends aux conflits entre les entreprises et les gouvernements signataires. Plus fondamentalement, orienter la réflexion en ce sens permettrait une mise à jour des représentations des relations internationales qui ont tendance à rester figées sur les relations entre Etats-Nations, supposées aussi prédominantes que par le passé, alors que chacun s'accorde à souligner les profondes transformations internationales en cours. La phase actuelle de mondialisation a bouleversé cet équilibre pour lui substituer un triangle diplomatico-économique qui comprend les relations entre nations mais également les relations entre entreprises et les relations Etats-entreprises (Stopford & Strange, 1991).

Un *round* sur l'investissement direct étranger, à la manière des négociations commerciales passées, qui associerait également les entreprises transnationales, pourrait éventuellement constituer un premier cadre de rencontres et de négociations avec tous les partenaires volontaires.

Les nouveaux principes de l'aide au développement

Remédier à la marginalisation de l'économie mondiale des pays non émergents est un domaine important de l'action des institutions de Bretton Woods et l'un des défis majeurs de leurs actions futures.

A cet égard, les réflexions actuelles se déroulent dans un environnement diffi-

cile sur le plan politique avec le retour de la majorité républicaine au Congrès américain qui demeure l'un des acteurs essentiels de la politique d'aide au développement depuis les années soixante. Un premier aperçu des objectifs de la politique suivie fut donné en 1981 avec l'arrivée de R. Reagan au pouvoir. Nul ne peut dire aujourd'hui jusqu'où la remise en cause du FMI, et surtout de la Banque mondiale, aurait pu aller à l'époque si la crise de la dette n'avait démontré leur aptitude à la flexibilité et leur capacité à contribuer au sauvetage du système bancaire américain. La majorité actuelle s'avère aussi hostile aux organisations multilatérales qu'elle l'était au début des années quatre-vingt. Le sénateur Jesse Helms qui dirige le comité des Affaires étrangères a déjà proposé de supprimer tout financement américain pour la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement et l'UNESCO. On trouve un écho de ces récriminations dans le communiqué final d'Halifax qui laisse penser que la CNUCED et l'ONUDI pourraient disparaître à terme. Le sénateur Mitch McConnell qui préside le sous-comité de l'aide au développement a par ailleurs souligné que l'Afrique n'était d'aucun intérêt pour les Etats-Unis et serait largement défavorisée dans la répartition de l'aide américaine.

La période actuelle se caractérise par un Congrès américain qui va s'opposer au développement des institutions multilatérales ; celles-ci risquent même d'être remises en cause au profit des relations bilatérales, les questions de sécurité l'emportant alors sur les problèmes de développement et le financement des institutions multilatérales étant difficile à obtenir dans un contexte de réduction du budget de l'aide, notamment vers l'Afrique. On en veut pour preuve les difficultés actuelles pour le renouvellement des fonds de l'AID. Les Européens ont donc choisi un bien mauvais moment pour montrer leurs désaccords sur le niveau de leur aide au développement dans le cadre des discussions de financement du Fonds Européen de Développement.

Dans ces conditions, quel peut être l'avenir des financements multilatéraux ? Il faut signaler un point très important : l'outil que représentent les programmes d'ajustement structurel fait aujourd'hui l'objet d'un consensus entre les principaux actionnaires et ne devrait pas être remis en cause. Néanmoins, depuis quelques années, l'administration Clinton qui élabore la position américaine sous l'oeil critique du Congrès, met en avant plusieurs thèmes nouveaux dont le sommet de Halifax s'est largement fait l'écho.

“Les populations d'abord”

Derrière ce slogan, repris de la campagne présidentielle de Bill Clinton (“Put people first”) et résultant de la pression politique de différents lobbys toujours très présents dans les discussions sur les institutions de Bretton Woods, se trouvent des propositions qui sont au cœur des orientations futures de l'action des institutions multilatérales.

Les réformes proposées par les Etats-Unis visent à créer les conditions d'une meilleure appropriation locale des projets de développement et des programmes d'ajustement, afin de renforcer leur chance de réussite dans la durée, par une meilleure prise en compte des situations environnementales, sociales et politiques.

Ces aspects structurels du développement, qualifiés de “réformes de la deuxième génération”, ne visent pas moins, selon l'expression de L. Summers, à

mettre en œuvre "un nouveau paradigme de développement". Le message est simple et peut paraître généreux.

Si des projets sont trop polluants, ils mettent en cause la viabilité de la planète et s'ils se traduisent par des déplacements forcés de populations, ils deviennent source de contestations. Les organisations multilatérales devront donc s'attacher à ne financer que les projets respectueux de l'environnement local, géographique, humain et mondial.

Si l'ajustement à moyen et long terme se fait au détriment des populations les plus pauvres, un trop grand déficit social peut créer les conditions d'une remise en cause des programmes structurels. Devraient être aidés en priorité les gouvernements qui font l'effort de se préoccuper des conditions sociales de leur population, en établissant par exemple des filets de sécurité pour des populations cibles particulièrement touchées par l'ajustement, et qui portent attention aux questions relatives à l'éducation et à la santé.

Enfin, si le pouvoir en place laisse peu de place à la démocratie, aucun consensus politique n'est possible pour un ajustement et un développement à long terme. Ne devrait être favorisés que les pays qui respectent ce consensus démocratique.

L'institutionnalisation, au niveau multilatéral, de ces nouveaux éléments dans la politique d'ajustement des institutions de Bretton Woods, représenterait un changement important procédant d'un élargissement de leurs missions originelles. Une telle évolution risque pourtant de se heurter à de nombreux problèmes. La logique de ces propositions revient à créer de nouvelles conditionnalités, environnementales, sociales, politiques, s'ajoutant à la conditionnalité économique traditionnelle des programmes d'ajustement. Le document de travail du G7 indique ainsi que compte tenu des difficultés budgétaires, "les ressources concessionnelles devront être allouées en priorité aux pays qui en ont le plus besoin et ont démontré la capacité de l'utiliser efficacement". Cette multiplication des conditionnalités pourrait être interprétée par les pays en développement comme autant de limites à de nouveaux transferts financiers à partir d'un instrument déjà très décrié dans son aspect économique. Le refus des pays du Sud dans leur ensemble d'accepter la faible allocation de DTS que leur proposait le G7 lors de la réunion annuelle du FMI et de la Banque mondiale à Madrid, montre que leur capacité de blocage est réelle.

Quelles voies ont-été proposées à Halifax et lesquelles pourraient être retenues pour la prise en compte concrète de ces éléments nouveaux ?

LA CONDITIONNALITÉ ÉCOLOGIQUE. Pour les questions environnementales, il semble difficile d'imposer une conditionnalité spécifique aux pays en développement. Les plus gros pollueurs de la planète se trouvent d'abord dans les pays industrialisés. A cet égard, le G7 s'est situé dans la lignée des résultats de l'ambitieux accord de Berlin d'avril 1995 sur le réchauffement climatique. Celui-ci indique en effet que "la réduction des émissions de gaz à effet de serre devra être localisée dans le Nord de la planète, ce qui revient à admettre que, si les pays en développement sont amenés à polluer davantage, les pays industrialisés devront réduire leurs émissions en compensation" (Clerc, 1995). De plus, il a été convenu qu'après la Conférence de Rio sur le développement durable et celle de Berlin qui lui faisait suite, une prochaine rencontre se tiendra à Kyoto en 1997 qui

fixera, pays par pays, des objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre. Il semble alors difficile de demander aux pays en développement d'introduire rapidement des normes environnementales identiques à celles en vigueur dans des pays plus développés. Il paraît pourtant important que lors de la négociation et de la conception des projets financés par les organisations multilatérales, soient prises en compte de manière explicite leurs conséquences sur l'environnement, les déplacements de population, la déforestation, la qualité des eaux, etc., sans pour autant introduire un mécanisme conditionnel spécifique, en renforçant par ailleurs les procédures d'évaluation de projets. C'est la direction que semble prendre aujourd'hui la communauté internationale.

LA CONDITIONNALITÉ SOCIALE. Sur le plan social, l'ancienne majorité parlementaire américaine avait clairement avancé l'idée d'établir un lien entre le respect des normes sociales internationales et l'octroi de prêts par la Banque mondiale. Un tel mécanisme ne manquerait pas d'apparaître comme le prolongement vers les pays pauvres de l'idée de clause sociale déjà largement contestée par les pays émergents. La question des disparités sociales entre les pays de l'OCDE et les pays en développement se pose avec encore plus d'acuité qu'avec les pays émergents compte tenu de leur situation économique difficile, en même temps que leur faible niveau de développement n'en font pas des concurrents pour les pays développés.

C'est dans ce domaine que l'institutionnalisation d'une nouvelle conditionnalité est le plus clairement affichée. Il a ainsi été indiqué à Halifax que "les banques multilatérales de développement devront sérieusement envisager de fortement réduire leurs programmes de prêts aux pays qui ne montreraient pas clairement un engagement ferme pour la réduction de la pauvreté". Le principe d'une conditionnalité sociale pose pourtant plusieurs questions.

N'y aurait-il pas un paradoxe à mettre en œuvre de manière rigoureuse une conditionnalité sociale qui conduirait à interrompre des transferts financiers vers des pays pauvres parce qu'ils ont trop de pauvres ? Un second problème se pose dans la définition du champ où pourrait s'appliquer cette conditionnalité sociale. Dans un accord récent conclu entre le Burkina Faso, le FMI et la Banque mondiale, l'un des critères d'ajustement de moyen terme porte sur un engagement de réduction du nombre des excisions pratiquées dans le pays. Ce genre de condition représente-t-elle un dérapage par rapport à ce que pourrait être une conditionnalité sociale ou bien doit-elle être considérée comme un critère essentielle de santé publique ?

Une autre voie a été tentée dans la prise en compte des problèmes sociaux par la définition de programmes cibles destinés à soutenir les populations particulièrement touchées par l'ajustement. L'expérience semble indiquer que faute de capacités administratives suffisantes dans les pays en développement les plus pauvres, ce type de programmes ne peut guère être développé et reste réservé aux pays intermédiaires.

Une solution mise en avant aujourd'hui par la Banque mondiale consiste à trouver des relais d'action sociale hors des Etats des pays en développement en favorisant les actions sur le terrain des ONG. Faut-il développer cette voie ? Si l'on doit souligner l'excellent travail accompli par ces organisations, recourir à elles peut soulever des difficultés. Des ONG trop puissantes poursuivent souvent

des objectifs propres, y compris politiques, difficilement maîtrisables. Leur multiplicité rend difficile une action coordonnée sur le terrain. Un autre problème tient à la mauvaise qualité de certaines organisations locales : dans certains pays, un étudiant en recherche d'emploi en crée une à titre provisoire, espérant bénéficier ainsi des fonds de l'aide internationale. Enfin, en cas de difficulté, les ONG n'ont souvent pas les mêmes moyens de pression que les institutions multilatérales. La qualité première de ces organisations repose bien évidemment sur leur connaissance et leur compétence au niveau le plus local. La Banque mondiale reconnaît ses propres manques en la matière. Mais l'intérêt qu'elle semble montrer aujourd'hui pour les ONG ne sert-il pas de palliatif à une réforme de l'institution qui serait rendue nécessaire par l'insuffisante décentralisation de ses moyens ?

LA CONDITIONNALITÉ POLITIQUE. L'enjeu de la conditionnalité politique est assurément le plus important. Mise en avant par les Etats-Unis, celle-ci reçoit également l'assentiment du Royaume-Uni et de la France. Si les pays du G7 se sont contentés à Halifax d'un appel général à plus de stratégies de développement participatives, associant mieux les populations, le thème est assurément amené à occuper le devant de la scène dans les années qui viennent. La mise en œuvre concrète d'une telle conditionnalité pose pourtant plusieurs problèmes auxquels il est nécessaire de répondre.

Tout d'abord, un problème de définition : autant les critères d'une conditionnalité économique sont faciles à définir (pas plus de x % de déficit budgétaire), autant ceux d'une conditionnalité démocratique sont difficiles à établir. Si la démocratie repose sur des principes universels, sa représentation politique peut prendre des formes très variées. Savoir si un régime politique évolue ou non vers la démocratie réclame de connaître son histoire, ses acteurs, etc. Autant de connaissances et d'analyses dont les organisations multilatérales ne disposent pas actuellement.

Ensuite, la conditionnalité suppose la remise en cause possible d'intérêts économiques importants pour les pays industrialisés : lorsque après les massacres perpétrés par l'armée indonésienne dans le Timor, la Hollande qui dirigeait le groupe d'aide à l'Indonésie a voulu stopper toute aide, le président indonésien a tout simplement refusé de traiter avec le groupe pour le reconstituer sans la Hollande et sous l'égide de la Banque mondiale ; les autres donateurs ont suivi. Il leur est apparu difficile de contrer un pays au vaste marché qui croît à plus de 6 % par an. Le comportement du Japon et des Etats-Unis face à la Chine est un autre exemple de cette difficulté.

Enfin, la conditionnalité crée l'obligation de gérer l'après-sanction : après deux ans de sanctions internationales pour refus d'avancées démocratiques, le Kenya s'est trouvé dans une situation économique encore plus grave, obligeant les bailleurs de fonds à trouver les moyens d'une reprise de l'aide pour éviter les tensions internes.

En dépit de ces difficultés, la prise en compte du politique dans l'aide au développement est aujourd'hui une étape nécessaire. Le niveau multilatéral est-il alors le mieux adapté pour traiter du problème ? Les institutions de Bretton Woods développent depuis quelques années la notion de *Good Governance* qui, définie comme "la manière d'exercer le pouvoir en matière de gestions des ressources

économiques et sociales d'un pays, et ce en vue de son développement", paraît insuffisante.

La Banque mondiale a tenté d'aller plus loin en proposant cinq champs pouvant servir à l'établissement de critères de la conditionnalité politique :

- les dirigeants politiques répondent de leurs actions devant le peuple par la mise en place de mécanismes clairement définis et transparents ;
- la sécurité des citoyens est assurée et le respect de la loi garanti ; une attention particulière semble déjà s'attacher au respect du travail des magistrats comme critère possible ;
- les organismes publics répondent de manière équitable aux besoins de la population ;
- l'information est facilement accessible ;
- la liberté d'association et d'expression est garantie.

Ces propositions, qui s'inspirent des valeurs de base proposées par la Déclaration universelle des droits de l'homme, semblent représenter la limite maximale de qui serait acceptable en termes de critères conditionnels. Un problème particulier se pose dans cette approche, qui touche à l'Asie où de nombreux pays réfutent l'idée d'une universalité des droits de l'homme, ce qui rend le dialogue particulièrement difficile. La recherche d'un seuil minimum d'universalité semble pourtant nécessaire, sauf à laisser la porte ouverte à toutes les déviances possibles.

Il ne faudrait pourtant pas que le non respect de ces principes quels qu'ils soient se traduise par l'arrêt de toute aide et qu'il pèse encore plus sur les populations concernées. C'est pourquoi on pourrait imaginer de créer une aide spécifique à la transition politique. A partir de critères clarifiés, les bailleurs de fonds devraient renforcer leurs capacités d'analyse politique pour être à même de juger efficacement des évolutions politiques diverses, en évitant de tomber dans les pièges de l'organisation de fausses élections pluralistes par certains dirigeants aux seules fins de bénéficier de l'aide internationale, ce que l'on appelle communément la "rente démocratique".

Si le principe d'une conditionnalité politique doit être retenue, cela ne peut se faire qu'au niveau multilatéral et dans des conditions de transparence totale. Rien ne serait pire qu'une conditionnalité politique qui se cacherait derrière la conditionnalité économique, aboutissant à fixer pour les pays dont on souhaiterait influencer le régime politique, des conditions d'ajustement économique irréalisables.

Plus globalement, on peut s'interroger sur cette volonté de prise en compte du politique par l'intermédiaire des institutions économiques mises en place après la Guerre. Ce poids politique qui peut leur être donné correspond-il à l'insuffisante efficacité des institutions politiques de l'ONU ou bien au nécessaire croisement des aspects économiques et politiques qui ne sont pas aussi séparés que la construction institutionnelle d'après-Guerre le laissait penser ? Ou encore, n'est-il que la simple reconnaissance de l'utilisation politique qui a pu, et pourrait être faite, des institutions économiques ? Quoi qu'il en soit, la question se pose de savoir en quoi l'interpénétration des relations économiques et politiques par l'intermédiaire des institutions économiques du système onusien contribue ou non à la stabilité politique à long terme des organisations multilatérales.

La redistribution de l'aide en faveur du secteur privé

Par une ironie de l'Histoire qui a vu à l'origine les Etats-Unis refuser à la Banque mondiale la possibilité de prêts directs au secteur privé, le Trésor américain n'a eu de cesse d'être en pointe au cours des années quatre-vingt pour favoriser une redistribution des ressources de la Banque vers sa filiale de financement du secteur privé, la SFI. Les Etats-Unis recevant peu d'échos à leurs demandes au cours de la dernière décennie, ont mené une offensive importante, génératrice de tensions avec les autres pays industrialisés en 1990-1991 (Gwin, 1994). Pourtant, le principe d'une aide au secteur privé des pays en développement est approuvé par tous les pays. Il reste néanmoins à définir les limites de ce redéploiement de ressources demandé par le G7.

Si un objectif de répartition des ressources en faveur du secteur privé peut être retenu, est-il besoin de le formaliser dans un seuil spécifique comme on pu le réclamer les Américains ? Il semble préférable de maintenir un certain degré de flexibilité dans l'allocation des ressources qui permette de tenir compte des spécificités de chaque pays : les plus pauvres ont souvent plus besoin d'infrastructures de type publiques que de financer un secteur privé inexistant, ce que reconnaît d'ailleurs le document de Halifax. Par ailleurs, les mécanismes déjà observés de récupération par les élites du secteur public des fonds alloués au secteur privé rendent souvent difficile de juger en pratique dans quelle mesure les entrepreneurs locaux disposent bien d'un projet économique réel.

Plus généralement, on peut se demander si une importance trop accrue donnée au secteur privé ne risque pas de participer à un "démembrement" de la Banque mondiale en favorisant un partage des tâches exclusif entre les différentes institutions de la Banque, entre la Banque et le FMI. On y verrait ainsi la BIRD se concentrer uniquement sur les projets, la SFI sur le secteur privé, l'AID sur les aspects de pauvreté tandis que le FMI serait en charge des aspects macro-économiques de court et moyen terme. La question de la division du travail entre les différentes institutions est donc bien posée.

Le partage des tâches entre les institutions

Destinés à l'origine à remplir des rôles différents, FMI et Banque mondiale ont vu leurs activités converger au cours des années quatre-vingt, non sans tension entre les deux institutions, entraînant une certaine duplication des travaux multilatéraux que souligne le document du G7. La prise en compte de l'élargissement des compétences multilatérales pourrait être l'occasion de remédier à cet état de fait. Trois attitudes semblent possibles.

Le *statu quo* où le FMI s'occupe de la stabilisation macro-économique de court terme et de l'ajustement à moyen et long terme, la Banque mondiale de l'ajustement macro-économique et sectoriel à moyen et long terme, auquel s'ajouteraient les réformes de deuxième génération (écologiques, sociales, politiques).

La coordination renforcée où l'ajustement macro-économique reviendrait entièrement au FMI, à court et moyen et long terme, la Banque mondiale se concentrant sur les aspects sectoriels et les réformes de deuxième génération.

La division des tâches où le FMI ne s'occuperait que de la stabilisation macro-

économique à court terme, le moyen et long terme sous tous ses aspects revenant à la Banque mondiale.

Le double emploi peut certes avoir ses vertus : en mettant en concurrence la fourniture de service par les institutions, il permet une meilleure définition des programmes et rend les échecs plus difficiles à cacher. Il faut pourtant souligner que cet affrontement peut prendre la forme de conflits aux effets négatifs. En tout état de cause, il ne semble pas adéquat que le partage des tâches entre les deux institutions reflète leur degré respectif d'influence dans les différents pays.

Face à ce constat, les pays du G7 semblent avoir opté pour la solution de la coopération renforcée, laissant les aspects macro-économiques au FMI et les politiques sectorielles et structurelles à la Banque mondiale. Interprétée au pied de la lettre, cette solution laisse supposer que la Banque mondiale pourrait être amenée à être moins directement présente dans l'élaboration des programmes d'ajustement structurel. Ce choix peut se justifier par le constat que la Banque n'a pas été très originale dans son traitement des questions macro-économiques par rapport au Fonds et qu'elle gagnerait à se concentrer sur ses compétences propres en matière d'aide aux projets, prenant également en charge les réformes de deuxième génération.

L'allègement de la dette multilatérale

Pour les années à venir, le climat parlementaire américain s'avère très défavorable à la mobilisation financière des Etats-Unis en faveur des organisations multilatérales. Dans un contexte a priori moins difficile, la participation américaine au renouvellement du financement de la FASR⁷ s'était déjà avérée problématique. La 11^e reconstitution de l'AID en cours de négociation s'avère également difficile. Une réduction trop drastique des flux d'aide concessionnelle aurait pourtant des conséquences importantes sur nombre de pays en développement et pourrait même être à l'origine d'une nouvelle crise de la dette.

Le système bancaire, par les différents plans Brady et les donneurs bilatéraux, par le Club de Paris, ont su mettre en oeuvre des procédures d'allègement de leurs propres créances. Seules les institutions internationales n'ont pas encore contribué à cet effort. Or, le poids de la dette multilatérale reste important aujourd'hui pour de nombreux pays, notamment africains. Une première illustration peut en être trouvée dans le fait qu'après la dévaluation du Franc CFA, les transferts nets de la Banque mondiale vers les pays de la zone franc ont été nuls, l'ensemble des nouveaux décaissements servant uniquement au remboursement des anciennes créances de l'institution. Une seconde illustration est apportée par les données du dernier rapport sur la dette de la Banque mondiale : la dette multilatérale représente 29 % de la dette à long terme et le service de la dette 26 % du service de la dette à long terme des pays d'Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 1994). Encore, ce chiffre moyen occulte-t-il les situations individuelles comme celles de la Côte d'Ivoire ou du Togo où ce même service de la dette multilatérale représentait respectivement 50 % et 93 % du service total.

7. Facilité d'ajustement structurel renforcée.

Pour de nombreux pays, le poids du service de la dette multilatérale ne reste acceptable que dans la mesure où ils reçoivent de manière continue des flux d'aide publique à des conditions très concessionnelles. Suite aux positions financières restrictives prises par les américains pour l'AID, par les Européens pour le FED et par beaucoup de pays de l'OCDE pour leur aide bilatérale, on peut craindre que les flux d'aide publique à des conditions favorables au développement ne soient en diminution pour les années qui viennent et révèlent alors le véritable poids de la dette multilatérale. Des travaux réalisés à l'OCDE montrent ainsi que même sous des hypothèses plutôt favorables en termes de réduction de la dette publique bilatérale et de la dette bancaire, beaucoup de pays africains présentent une situation d'insolvabilité à moyen terme sur leur dette multilatérale (Berthélémy & Vourc'h, 1995).

Afin d'éviter toute nouvelle crise d'importance, le document de travail d'Halifax évoque une piste importante. Elle ouvre la possibilité d'étendre aux créances multilatérales les principes établis par le Club de Paris depuis la fin 1994 par la mise en oeuvre des accords de Naples et qui consistent à faire bénéficier de procédures d'allègement significatif de la dette les pays qui ont suivi de manière sérieuse, pendant plusieurs années, un programme d'ajustement structurel. Des propositions ont été faites en ce sens, réclamant la création d'une "Facilité de sortie de l'ajustement" pour les pays qui se trouvent victimes d'un endettement multilatéral excessif du seul fait que la confiance des institutions multilatérales leur permet de recevoir de nombreux prêts (Chavagneux, 1994). Le document d'Halifax semble ouvrir cette possibilité en indiquant que "des stratégies de sortie devront être trouvées pour les pays avec des niveaux particulièrement élevés de dette multilatérale mais présentant de bons résultats".

Ainsi, la proposition de la Banque mondiale, en septembre dernier, de créer un fonds doté de 11 milliards de dollars destiné à alléger le poids de la dette multilatérale des pays les plus touchés par ce fardeau, pour surprenante qu'elle ait pu paraître, compte tenu des positions habituelles de cette institution, s'inscrit dans une évolution qui, du Club de Paris à Halifax, marque le traitement de la dette publique ces dernières années.

Cette proposition a déjà fait l'objet de nombreuses critiques qui ne paraissent pas entièrement justifiées. La première avance que la possibilité d'une annulation des créances de la Banque mondiale peut effrayer les marchés financiers dont elle tire ses ressources. Ceux-ci pourraient être alors désireux d'accroître la prime de risque sur leurs prêts à la Banque mondiale qui, voyant le coût de ses ressources augmenter, devrait répercuter cette hausse sur le coût de ses propres prêts. La Banque reconnaît ce problème. Néanmoins, si la situation d'endettement extérieur des pays débiteurs de la Banque s'avère intenable sans aucun mécanisme régulateur, comme c'est le cas aujourd'hui, le résultat sera identique. Ensuite, la situation de "hasard moral" créée par ce mécanisme peut être combattue en spécifiant que ce processus d'annulation ne devrait être mis en place que pour les pays ayant suivi sérieusement, pendant plusieurs années, un programme d'ajustement structurel qui aurait apporté des améliorations concrètes à la situation économique et sociale du pays. Un tel mécanisme devrait s'inscrire dans une dynamique de l'ajustement structurel qui s'en trouverait renforcé, au lieu de s'effectuer à son détriment en diminuant d'autant les ressources financières qui lui sont destinées.

On peut enfin évoquer un obstacle géopolitique : l'Allemagne, le Japon et le FMI sont opposés à ce projet et y feront obstacle. Mais le FMI en tant que tel ne peut apporter en la matière que des éléments techniques au débat, pas une décision politique. L'Allemagne et le Japon ne détiennent pas à eux seuls un droit de veto, situation qui devrait pousser à la recherche d'un consensus dans la mesure où les autres grands pays industrialisés souhaiteraient mettre en place ce mécanisme.

Il est bien entendu que cette nouvelle facilité aura d'autant plus de chance de voir le jour que son coût budgétaire pour les pays industrialisés s'en trouvera limité. Le Chancelier de l'Echiquier britannique K. Clarke a déjà proposé de vendre une partie du stock d'or du FMI et les spécialistes du marché de l'or ont confirmé qu'une opération de ce type pouvait être réalisée sans perturber le marché. Elle permettrait de mobiliser un peu plus de 4 milliards de dollars qui pourraient compléter un prélèvement sur les résultats annuels de la Banque (environ 1 milliard de dollars par an) et l'utilisation d'une partie de ses réserves (17,2 milliards de dollars).

Conclusion

Les rapports de force entre les actionnaires des institutions de Bretton Woods et celles-ci, comme entre les différents actionnaires, ont peu souvent l'occasion de changer. La situation internationale actuelle offre pourtant à la France la possibilité de jouer un rôle important, pour deux raisons.

La première tient à ce que, historiquement, la domination américaine sur ces organisations a souvent été une domination par défaut. Or, depuis le début des années quatre-vingt-dix, le Japon fait entendre sa voix progressivement, mais de plus en plus fermement⁸. Lorsqu'en 1990-1991 l'administration américaine a voulu réorienter massivement les prêts de la Banque mondiale en faveur du secteur privé, la contre-offensive japonaise s'est traduite par l'organisation d'une étude par la Banque du modèle de développement des pays du Sud-Est asiatique et de la mise en évidence des aspects positifs des interventions de l'Etat contre le tout-marché. Plus récemment, les Japonais ont mené une bataille du même ordre à propos de l'ajustement des pays de l'ex-URSS, notamment pour ceux qui sont situés en Asie centrale. Premier bailleur de fonds avec un budget d'aide au développement de l'ordre de 10 milliards de dollars en 1995, le Japon a des arguments théoriques, empiriques mais aussi financiers à faire valoir. L'Allemagne a par ailleurs une conception du développement assez proche de celle des Japonais et qui n'est pas très éloignée également de la position française. A eux trois, ces pays disposent du droit de veto dans les institutions de Bretton Woods. Il pourrait donc être intéressant d'étudier dans quelle mesure leur rapprochement ne leur permettrait pas de disposer d'une influence plus directement positive sur le rôle et le fonctionnement de ces institutions.

La seconde raison tient à ce que la période peut s'avérer particulièrement propice à un poids plus fort des pays industrialisés compte tenu des divisions qui

8. D'une manière générale, le développement de l'Asie fondé sur des normes et des valeurs différentes de celles des vieux pays industrialisés contribuera également à une redéfinition des équilibres actuels.

affectent les Etats-Unis. En effet, sous la présidence Carter, dans la même configuration politique que celle qui prévaut actuellement (avec un Congrès dominé par les Républicains et une administration démocrate), le Trésor américain, pour faire passer ses réformes, avait souvent cherché l'appui de ses partenaires du G7 afin de contourner l'obstacle du Congrès⁹. Les appels au G7 pour le nécessaire renouvellement des ressources de l'AID en sont un exemple, l'administration Clinton tentant par là de faire pression sur un Congrès réticent. Dans ces conditions, la mobilisation française, européenne et asiatique paraît plus que jamais nécessaire car elle peut s'avérer efficace.

C. C.

RÉFÉRENCES

- Banque des Règlements Internationaux (1993), *63ème rapport annuel*, Bâle, juin.
- Banque mondiale (1994), *World Debt Tables 1994-1995*, volumes 1 et 2.
- Berthélémy J.-C. & A. Vourc'h (1995), "Debt Relief for Africa : From Criteria to Action", Centre de Développement, OCDE, *Reprint series* N°56.
- Boissieu C. (de) (1995), "Etats-Nations et marchés", *Le Monde*, 4 juillet.
- Chavagneux C. (1994), "Echec monétaire et avenir financier du DTS", *Economie internationale*, n° 59, la revue du CEPII, 3ème trimestre, épuisé ; rééditée chez Economica : *Cinquante ans après Bretton Woods*.
- Clerc D. (1995), "Rio, Berlin, Kyoto", *Alternatives Economiques*, mai.
- G 7 (1995), *The Halifax Summit Review of the International Financial Institutions*, juin.
- Gwin C. (1994), "US Relations with the World Bank, 1945-1992", *Brookings Occasional Papers*, The Brookings Institution, Washington.
- Kapstein E. B. (1994), *Governing the Global Economy. International Finance and the State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass).
- Kenen P., (Ed), (1994), *Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods*, Institute for International Economics, Washington, septembre.
- Obstfeld M. (1994), "The Logic of Currency Crisis", *NBER Working Paper* n° 4640.
- Padoa-Schioppa T. (1994), "La régulation des marchés. L'avenir de la régulation face à l'expansion de la liberté des marchés", *Futuribles*, n° 192, novembre.
- Padoa-Schioppa T. & F. Saccomanni (1994), "Managing a Market-Led Global Financial System", in P. B. Kenen, (Ed), (1994).
- Stopford J. & S. Strange avec J. S. Henley (1991), *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press.
- Summers L. (1994), "Shared Prosperity and the New International Economic Order", in P. B. Kenen, (Ed), (1994).
- Williamson J. & C. R. Henning (1994), "Managing the Monetary System", in P. B. Kenen, (Ed), (1994).

9. Une stratégie qui semble déjà s'imposer au niveau diplomatique le plus large si l'on en croit les déclarations des ministres des Affaires étrangères et de la Défense américains (*International Herald Tribune*, 14 février 1995) et que l'on a pu retrouver en matière de coopération euro-américaine pour l'assistance humanitaire (*International Herald Tribune*, 28 septembre 1995).