



LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE INTERNATIONALE

JOSÉ ANTONIO OCAMPO *

La crise financière internationale, qui a commencé à se manifester en Asie de l'Est en 1997, a mis en évidence la nécessité de procéder à de profondes réformes de l'architecture financière internationale. À l'origine, les débats qui ont suivi étaient axés sur la prévention et la gestion des crises, mais par la suite, ils ont pris en compte de nouveaux domaines, tels que le financement du développement, la responsabilité des politiques économiques et les structures de la gouvernance. Cette démarche a conduit à certains accords, notamment le Consensus de Monterrey, adopté en mars 2002 lors de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, qui a permis de créer pour la première fois un programme complet de réformes financières. Sa mise en place est toutefois restée très limitée, et dans certains cas, les progrès ont été suivis d'une régression. En outre, les conditions financières régnant dans les pays en développement n'ont fait qu'empirer depuis la crise asiatique. Ce phénomène s'est reflété dans un transfert net de ressources négatif qui s'est répercuté sur la situation économique des pays en développement.

Sans la moindre complaisance vis-à-vis du fonctionnement des marchés financiers internationalisés et des efforts de réformes en cours, l'application du programme de réformes accepté à Monterrey apparaît comme un objectif prioritaire. Le présent article traite de quelques-unes de ces questions, en particulier de celles qui ont trait aux pays en développement et à la gouvernance financière internationale. Ce dernier point doit être compris dans son sens large, comme l'identification claire des objectifs de la gouvernance financière internationale concernant les

* Secrétaire général de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (Eclac).



pays en développement, la participation de ces pays aux Institutions financières internationales (IFI), les projets financiers régionaux, le rôle des politiques économiques domestiques vis-à-vis de l'imperfection des accords financiers et la relation existant entre la conditionnalité et la « responsabilité » des politiques économiques.

*LES OBJECTIFS DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE
INTERNATIONALE CONCERNANT
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT*

Il est important de comprendre que la gouvernance financière internationale a pour rôle essentiel de répondre à deux types d'exigences différentes, bien que liées entre elles, adressées aux Institutions financières internationales (IFI). La première attente, d'ordre *systemique*, est liée à la stabilité macroéconomique et financière, perçue comme un « bien public global ». Cette expression recouvre les externalités positives de cette stabilité pour l'ensemble des participants aux marchés internationaux et sa capacité à éviter les externalités négatives liées au phénomène de contagion (provenant soit d'un « état d'euphorie irrationnel », soit de paniques financières). À cet égard, les institutions financières nationales continuent à jouer un rôle dominant dans le système de gouvernance financière internationale. Ainsi, les accords internationaux ont pour fonction principale de créer des incitations appropriées et des mécanismes de coordination susceptibles de conduire les autorités nationales à internaliser les externalités qu'elles génèrent vis-à-vis d'autres membres de la communauté internationale.

Cependant, les inégalités manifestes entre les différents acteurs de l'économie mondiale ont fait naître une autre exigence. Les attentes ainsi générées concernant la gouvernance financière internationale sont de nature *développementale*. Les asymétries fondamentales sont dues aux écarts significatifs de développement financier entre les pays industrialisés et les pays en développement, mais aussi à la plus grande vulnérabilité macroéconomique de ces derniers pays face aux chocs externes, ainsi qu'à leurs moyens limités d'y faire face (Eclac, 2002a ; Ocampo, 2002b). Cette situation a pour effet de limiter la marge de manœuvre des pays en développement, tandis que celle des pays industrialisés augmente, leur permettant d'adopter des politiques contra-cycliques et de susciter une réaction stabilisatrice de la part des marchés financiers. En effet, les marchés financiers ont tendance à accentuer les variations cycliques et les agents sur les marchés attendent des autorités nationales qu'elles aient également un comportement pro-cyclique. Ces inégalités se manifestent également à travers

la forte concentration du financement privé dans quelques économies « émergentes » et, en particulier, le rationnement du financement privé vers les pays à moyen/faible revenu. Ainsi, dans une perspective développementale, le rôle des IFI consiste à : a- apporter un financement contra-cyclique pour accroître la marge de manœuvre des pays en développement, et favoriser l'adoption de politiques contra-cycliques, et b- soutenir par un apport adéquat le financement public et privé à destination des pays en développement, en particulier de ceux à faible revenu, afin de compenser la concentration des flux de capitaux privés.

Considérés sous cet angle, les progrès réalisés en matière de consolidation de l'architecture financière internationale ont été tout à fait limités (Griffith-Jones et Ocampo, 2002). De même, peu de réels progrès ont été accomplis pour répondre aux exigences d'ordre systémique : les économies dominantes ne sont toujours pas en mesure de garantir une cohérence globale des politiques macroéconomiques et d'en internaliser pleinement les effets potentiels sur le reste du monde. Quelques expériences de coordination (particulièrement celles qui ont suivi les crises en Russie et les attaques terroristes de septembre 2001 sur les États-Unis) ont souligné les vertus d'une action commune plus forte, mais les mécanismes principaux de coordination, même à l'époque, sont restés informels. Les progrès les plus significatifs concernent les codes et normes utilisés dans la gestion macroéconomique et la régulation financière, destinés principalement à être adoptés par les pays en développement qui reçoivent des capitaux. Les initiatives du Forum de stabilité financière en faveur d'une réglementation internationale se sont avérées positives, bien que leur ampleur soit restée limitée. Si l'élaboration des nouvelles normes de Bâle relatives à la régulation bancaire a constitué une réelle avancée, en sensibilisant le système bancaire aux risques du marché, elle pourrait en revanche favoriser le caractère procyclique de la régulation et la discrimination éventuelle à l'égard des flux de capitaux à destination des pays en développement (Reisen, 2001 ; Griffith-Jones et *al.*, 2002).

Une approche détaillée des questions de développement a été adoptée à Monterrey, même si une telle approche intégrée n'a guère pu guider la mise en application des politiques engagées au cours de ces dernières années. La mise au point de codes et de normes destinés à prévenir les crises dans les pays consommateurs de capitaux a constitué l'avancée la plus notable. D'autres progrès ont également été accomplis dans le but d'améliorer la surveillance par le FMI des politiques macroéconomiques en insistant sur la prévention. Cependant, même si la conception de nouveaux mécanismes financiers propres au FMI a constitué une réussite indéniable à l'époque de la crise asiatique, la situation risque



fortement à l'heure actuelle de revenir au *statu quo*. D'ailleurs, l'innovation majeure de cette politique, la ligne de crédit de réserve, est restée lettre morte.

La mise en application en 1999 de quotas plus importants et de l'extension des accords d'emprunt au FMI a constitué une avancée certaine, mais les propositions en faveur d'une utilisation plus active des Droits de tirage spéciaux (DTS), comme mécanisme de financement placé sous l'égide du FMI, n'ont conduit à aucune action concrète. En outre, la préparation d'accords moratoires internationaux et de procédures de résolution des cas d'insolvabilité (qui ne sont pas destinés à se substituer au financement d'urgence sous forme de liquidités) en est restée au point mort, bien que plusieurs propositions aient été émises dans ce sens (y compris de récentes propositions faites par le FMI). Les propositions concernant un accroissement du rôle des banques multilatérales de développement ont subi le même sort. La Conférence de Monterrey a permis de réaliser des progrès partiels consistant à infléchir la tendance de la politique d'Aide officielle au développement (AOD). Mais l'apport de fonds supplémentaires ne permet de combler le déficit que dans une très petite proportion en comparaison avec l'objectif fixé par les Nations unies (0,7 % du PIB des pays industrialisés). La mise en application de l'Initiative en faveur des Pays pauvres fortement endettés (PPFE) s'est intensifiée, mais d'aucuns ont de plus en plus tendance à estimer qu'elle est fondée sur des théories trop optimistes et que son avancée sur le point précis de la « responsabilité » des politiques de développement est restée minime.

Globalement, on peut dire que les progrès accomplis ont été de nature très inégale. L'objectif des réformes s'est principalement axé sur le renforcement des politiques macroéconomiques et de la régulation financière dans les pays en développement, tandis que des progrès bien plus limités sont à noter en ce qui concerne les composantes internationales et, comme nous le verrons ci-dessous, régionales de l'architecture financière internationale. Il s'agit de faiblesses majeures, étant donné que les crises n'ont pas simplement été causées par des politiques nationales inappropriées mais aussi par des imperfections propres aux marchés des capitaux internationaux, telles que la grégarité et les équilibres multiples. De plus, l'objectif de réformes s'est porté en grande partie sur la prévention et la gestion de la crise dans les pays à revenu moyen et une attention moindre a été apportée au financement du développement et aux manières de susciter des mouvements plus soutenus de capitaux privés vers les pays confrontés à un rationnement de la part des marchés de capitaux : les pays pauvres et les économies émergentes ayant subi la crise.

*LA REPRÉSENTATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
DANS LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE
EST-ELLE SATISFAISANTE ?*

La représentation insuffisante des pays en développement dans les corps dirigeants des IFI et la limitation ou l'absence complète de leur représentation aux tribunes qui comptent sur la planète constituent quelques-unes des caractéristiques les plus affligeantes de l'ordre financier international actuel. Le Gouverneur de la Banque populaire de Chine a souligné ce point en des termes vigoureux en évoquant la régulation existante : « La situation de monopole exercé par une poignée de pays développés sur les structures de décision dans le domaine de la finance internationale doit changer » (Dai, 2000). Il en est de même pour d'autres secteurs de la finance internationale.

L'insuffisance de cette représentation pose des problèmes sur trois points au moins. Premièrement, elle réduit la légitimité des accords financiers internationaux. Deuxièmement, elle limite l'engagement des pays en développement dans de tels accords (« responsabilité » de leurs orientations politiques). Enfin, dans la mesure où la stabilité et la croissance des pays en développement ont des effets systémiques, la reconnaissance insuffisante de leur participation et de leur prise de responsabilités se traduit par une plus grande vulnérabilité et une croissance économique limitée de l'économie mondiale.

Les pays en développement ne se voient accorder aucune participation au sein des différents sommets qualifiés de la lettre « G », conçus comme des mécanismes de coordination au seul profit des principaux pays industrialisés, c'est-à-dire le G10 et le G7 (Culpeper, 2000), ainsi que le plus récent rejeton du G7, le Forum de stabilité financière (FSF). L'invitation faite à certains pays les moins avancés à rejoindre les groupes de travail du FSF a constitué une amélioration certaine, mais il s'agissait clairement d'un pis-aller. L'absence de représentation des pays en développement au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire est particulièrement affligeante, tandis que leur participation à la Banque des règlements internationaux s'est accrue mais reste insuffisante.

La création du G20, pour faciliter le dialogue sur la réforme de la finance internationale au sein d'un groupe plus vaste de pays, a été une évolution intéressante. Sa composition, conçue avec soin, inclut les pays en développement et les pays en transition présentant un intérêt stratégique certain. Cependant, son programme de travail formel est demeuré assez limité et l'élan initial n'a pas été conservé. En outre, la constitution de mécanismes informels de dialogue n'est pas un substitut à une participation formelle aux institutions où les décisions sont réellement prises.



Un point essentiel consiste à déterminer la façon dont les pays en développement peuvent accroître leur participation au sein des institutions où ils sont certes déjà représentés, mais de manière insuffisante : celles plus directement en charge de traiter les problèmes de développement liés à la gouvernance financière internationale, principalement le FMI et la Banque mondiale. Le Comité monétaire et financier international et le Comité de développement, ainsi que les conseils d'administration de ces deux institutions offrent à leurs membres un droit de vote dont les pays en développement ne jouissent pas de manière satisfaisante. L'exercice du droit de veto s'appliquant à la prise de décisions essentielles (comme les augmentations de capital au sein du FMI et l'attribution de Droits de tirage spéciaux) et l'élection du directeur général et du président sont d'autres points sujets à caution concernant ces organisations. En fait, ils traduisent l'existence d'un problème plus vaste : une répartition officieuse des pouvoirs toujours plus concentrée.

Le principal rassemblement informel de pays en développement, chargé de traiter des questions de finance internationale, le G24, a joué un rôle très utile concernant le maintien d'un certain degré de participation de ces pays aux débats controversés liés à l'ordre du jour dans le domaine de la finance internationale, mais son influence reste limitée. Le Conseil économique et social des Nations unies et la Commission pour le commerce et le développement au sein de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sont certes caractérisés par une représentation plus équilibrée, mais constituent essentiellement des organismes délibératifs. Ainsi, l'interaction actuellement existante entre ces organismes et les institutions de Bretton Woods peut-elle s'avérer très productive. La délégation aux organes délibérants des Nations unies d'un certain pouvoir de prise de décisions dans ce domaine, comprenant la possibilité de création d'un conseil de sécurité économique, devrait continuer à faire partie des questions à l'ordre du jour.

Au-delà des problèmes de participation et de prise de décisions, l'adoption de règles appropriées de gouvernance pour protéger les droits fondamentaux des pays en développement vis-à-vis des IFI est également un point essentiel. Conformément aux principes développés dans le cadre de la gouvernance démocratique et collective, ce point précis nécessite de définir explicitement les droits des petits pays, c'est-à-dire les participants minoritaires aux IFI, d'institutionnaliser leur représentativité et de consolider les fonctions d'audit assurées par des organismes qui bénéficient de la crédibilité de ces participants minoritaires (Eclac, 2002a). Les services d'évaluation interne du FMI

et de la Banque mondiale (récemment créés pour le premier de ces organismes) jouent un rôle essentiel à cet égard.

LE RÔLE DES ACCORDS FINANCIERS RÉGIONAUX

Le rôle des institutions régionales dans le système financier international constitue l'un des sujets les plus notables qui soient absents des débats et de l'ordre du jour courants traitant de la réforme de la finance internationale. En effet, cette question n'apparaît pas dans les principaux rapports rédigés dans l'hémisphère Nord et dans les avis des principales IFI sur les réformes financières. Il s'agit d'une insuffisance non négligeable. Il existe en fait dans ce domaine toute une série d'arguments en faveur d'un rôle plus soutenu des institutions régionales¹.

Le premier de ces arguments se réfère au développement des liens macroéconomiques au niveau régional, ce qui signifie que certains aspects des politiques existantes peuvent être plus facilement mis en application régionalement. En outre, étant donné que la mondialisation financière s'intensifie actuellement, le concept de zone régionale devient de plus en plus une condition essentielle de l'exercice des prérogatives encore existantes liées à l'autonomie des politiques macroéconomiques. Les aspects concernés comprennent la surveillance et l'examen des politiques macroéconomiques, ainsi que le contrôle par les pairs des systèmes nationaux de régulation prudentielle et de contrôle.

Le deuxième argument, des plus classiques, est lié au regroupement des risques. Les banques régionales et sous-régionales de développement, même celles auxquelles ne participent que des pays en développement, sont sans doute confrontées à des risques plus faibles que chacun de leurs membres pris individuellement, d'où la possibilité que des institutions entièrement placées sous l'égide de pays en développement jouent un rôle utile d'intermédiaire financier². De même, malgré les aléas de la contagion, les demandes urgentes de financement ne sont pratiquement jamais présentées au même moment, ce qui permet aux fonds de réserve régionaux ou aux accords de *swap* de jouer un rôle utile. Lorsque ces mécanismes fonctionnent efficacement, ils peuvent également limiter l'étendue de la contagion.

Troisièmement, au vu de l'hétérogénéité de la communauté internationale, les institutions mondiales et régionales peuvent jouer des rôles complémentaires utiles les unes par rapport aux autres. Ainsi, sans négliger l'existence de mécanismes propres aux seules économies industrielles prééminentes, la coordination des politiques macroéconomiques fonctionnera au meilleur de ses possibilités au niveau des organisations régionales grâce à une consécration de l'objectif ultime : la création de



monnaies régionales. Ces organisations peuvent également jouer un rôle utile concernant l'adoption de nouvelles normes, l'adaptation des normes internationales aux conditions régionales (tout en tenant compte des différentes habitudes réglementaires), ainsi qu'à la réduction des coûts de formation et à la mise en commun des expériences en relation avec le développement des institutions.

Le quatrième argument prône la concurrence, particulièrement en ce qui concerne les prestations de services offertes aux pays de petite et moyenne importance économique. Telles des petites pièces sur l'échiquier international, ils entretiennent en fait des relations de pouvoir très défavorables avec les grandes institutions. Cette constatation incite à se prononcer avec détermination en faveur d'une répartition des tâches grâce à laquelle les institutions régionales pourraient et devraient même jouer un rôle accru et davantage favorable aux pays de petite et moyenne importance économique. En des termes plus généraux, la meilleure défense pour les petites nations consiste à imposer le principe de la concurrence aux prestataires de services opérant sur leur territoire. Donc, la concurrence entre les organisations mondiales et régionales concernant l'offre de services bancaires en faveur du développement, de financements d'urgence ou d'un soutien technique est, à n'en pas douter, le meilleur compromis possible pour les pays de petite et moyenne importance économique.

8

Le cinquième argument peut être qualifié de « fédéraliste ». Quelle que soit la nature des accords conclus, il est peu probable que la voix des pays de petite et moyenne importance économique résonne suffisamment fort dans les enceintes des institutions internationales. La sous-représentation des pays en développement dans le cadre des ententes financières existantes et la concentration officieuse toujours plus grande du pouvoir au sein des IFI confirment ce point de vue. Ceci signifie que, au sein de l'ordre mondial, les pays plus petits seront capables de faire entendre leur voix (ou de la faire entendre bien plus distinctement) à condition qu'ils s'organisent entre eux sous forme d'instances régionales.

L'argument final, étroitement lié au précédent, est que les institutions régionales et sous-régionales se sentent davantage responsables, ce qui permet d'instaurer une relation privilégiée entre celles-ci et les pays membres. Les opposants à cette thèse prétendent que les institutions régionales et sous-régionales sont moins puissantes que chacun de leurs membres pris individuellement. La validité de ces arguments dépendra, par conséquent, du degré d'élaboration des accords régionaux concernés, ce critère déterminant en dernier lieu leur efficacité.

Le meilleur exemple d'institutions régionales fortes dans le cadre de l'ordre mondial est l'Europe de l'après-guerre. Dans une moindre

mesure, d'autres exemples existent dans le monde en développement. À noter l'ensemble des institutions conçues dans le cadre des coopérations arabe et andine. Les progrès les plus importants au cours de ces dernières années ont été accomplis dans la région asiatique. Ils comprennent en premier lieu l'Accord de Chiang Mai de mai 2000, signé entre les pays membres de l'ANASE, la Chine, la Corée du Sud et le Japon, afin de conclure des accords de *swap* entre les Banques centrales et de soutenir l'économie de ces pays en cas de crise (Park et Wang, 2000), ainsi que la création d'un Processus de surveillance de l'ANASE. En Amérique Latine et dans les Caraïbes, certaines démarches ont été entreprises en vue de mettre au point des mécanismes de coordination macroéconomique dans le cadre des quatre projets d'intégration sous-régionale et certaines initiatives ont proposé de renforcer le Fonds de réserve latino-américain (Eclac, 2002b, chapitre II).

Il ressort de l'analyse précédente que l'architecture financière internationale de l'avenir devrait être un véritable *réseau* d'institutions, susceptible d'offrir des services financiers à tous les pays. Un cadre institutionnel tel que celui-ci présenterait deux avantages certains. Tout d'abord, il pourrait permettre une plus grande stabilité de l'économie mondiale grâce à l'existence d'une offre complète de services qui peut difficilement être assurée par un nombre limité d'institutions d'envergure mondiale, particulièrement dans la perspective d'un processus dynamique de régionalisme ouvert. Deuxièmement, il serait plus équilibré en ce qui concerne les relations d'influence qu'un système fondé sur un petit nombre d'organisations mondiales.

À cet égard, le Fonds monétaire international de l'avenir doit être perçu comme le sommet d'un réseau de fonds de réserve régionaux et d'accords de *swap*, c'est-à-dire comme une structure plus proche de celle de la Banque centrale européenne ou de la Réserve fédérale américaine que du concept classique de centralisation (Nations unies, 1999 ; Ocampo, 2002a, 2002b). En outre, l'exercice de la concurrence entre la Banque mondiale, les banques régionales de développement et un nombre croissant de banques régionales entièrement aux mains des pays en développement constitue probablement le meilleur compromis possible, autorisant l'octroi de fonds de développement, parallèlement à une possibilité accrue d'accès des pays en développement aux marchés internationaux des capitaux privés.

AUTONOMIE ET CONDITIONNALITÉ DES POLITIQUES NATIONALES

Une caractéristique essentielle de la gouvernance internationale est son état d'imperfection. Ceci peut s'expliquer à la lumière de facteurs



historiques (le développement des institutions prend du retard), des relations d'influence (il se peut que les pays puissants ne soient pas intéressés par des structures de gouvernance forte) et des réalités politiques (certains pays tant industrialisés que parmi ceux en développement sont peu désireux de céder une part de leur souveraineté aux organisations internationales).

Cet état de fait a des conséquences importantes sur les ententes internationales. Ceci signifie, en particulier, que l'architecture financière internationale continuera à reposer essentiellement sur un réseau d'institutions *nationales*, heureusement complété par des ententes régionales. L'absence d'institutions réellement internationales signifie également que les institutions existant au niveau national ne sont pas capables d'agir au niveau mondial (concernant par exemple l'assurance des dépôts ou l'assurance crédit) ou qu'elles présentent des limites de compétence inhérentes à leur nature (prêts en dernier ressort et procédures de faillite). Dans ces conditions, les arguments classiques présentant ces dernières institutions comme un pis-aller justifient, davantage qu'ils ne condamnent, l'autonomie nationale dans certains domaines. En particulier, l'absence de sécurité totale dans le secteur de la finance internationale signifie que la régulation des comptes de capitaux doit être maintenue comme solution de remplacement réservée au seul domaine de la politique nationale, tout comme l'inconvertibilité était l'apanage des institutions financières privées à l'époque où les opérations bancaires n'étaient pas placées sous tutelle. Pour la même raison, le choix du régime des taux de change doit continuer à être du ressort national. L'autonomie nationale peut, malgré tout, induire certains coûts, étant donné que la plus grande diversité des politiques applicables à la gestion des crises doit correspondre à un besoin de développer le sentiment de « crédibilité ».

Une seconde conséquence majeure est que le lien entre les règles internationales et l'autonomie nationale demeurera un aspect important de la gouvernance internationale, en particulier le lien entre les conditions déterminant l'apport d'un soutien international et la « responsabilité » des diverses politiques nationales. À cet égard, il est largement admis aujourd'hui que, tant que les responsabilités n'auront pas été définies il est peu probable qu'une politique quelconque puisse être poursuivie. La responsabilisation est également essentielle pour la formation des institutions, dont on reconnaît généralement à l'heure actuelle qu'elle constitue la clé du succès des stratégies de développement. Cet argument a joué un rôle déterminant dans l'acceptation du concept de responsabilité comme caractéristique constitutive des programmes de l'AOD (OCDE/CAD, 1996), du FMI et de la Banque mondiale (Köhler et Wolfensohn, 2000). Malheureusement, il existe

encore de nombreuses divergences pratiques entre les concepts de conditionnalité et de responsabilité.

Dans le cas du FMI, la conditionnalité a longtemps été un domaine placé au cœur des débats. Au cours des dernières décennies, ce problème est devenu de plus en plus difficile à traiter pour trois raisons différentes. Premièrement, le domaine d'application de la conditionnalité s'est progressivement élargi pour finalement inclure des stratégies et institutions propres aux politiques nationales et appelées à favoriser le développement économique et social. Ces stratégies et institutions politiques, comme les Nations unies l'ont fait savoir en 1999, « de par leur nature même, devraient être définies par les autorités légales au niveau de chaque État, en se fondant sur un large consensus social ». L'élargissement de l'application de la conditionnalité au domaine de la politique sociale, aux questions de gouvernance et à la participation du secteur privé à la résolution des crises a été critiqué par les pays en développement au sein du G24 (1999). En effet, la nécessité de restreindre la conditionnalité aux problèmes de politique macroéconomique et du secteur financier est un point de vue partagé par un grand nombre d'analystes affichant des opinions par ailleurs tout à fait divergentes quant au futur rôle du FMI³. Des points de vue similaires ont été exprimés en ce qui concerne l'évaluation externe des activités de surveillance du Fonds (Crow et *al*, 1999).

Cette opinion était partagée par certains fonctionnaires du FMI, chargés en 2001 de rédiger un rapport d'évaluation interne qui a servi de document de référence pour l'adoption en 2002 de nouvelles directives sur la conditionnalité (FMI, 2002). Ce rapport reconnaissait que la conditionnalité structurelle avait été étendue à de trop nombreux domaines, particulièrement à l'époque des processus de réforme des économies en transition et lors de la crise asiatique, et conseillait que ce principe soit appliqué de manière plus rationnelle. En outre, il acceptait le fait que la responsabilité des programmes d'ajustement soit un point essentiel permettant aux interventions dans le cadre des financements d'urgence du FMI d'être correctement effectuées. Cependant, il précisait également que, même si le principe de conditionnalité instauré par le FMI est conçu pour ne concerner que les questions macroéconomiques et financières, il ne faudrait pas non plus négliger les aspects institutionnels et structurels qui y sont associés. Ce dernier point de vue est regrettable, puisqu'une telle définition *lato sensu* a servi de fondement à l'élargissement du domaine d'application de la conditionnalité au cours des deux dernières décennies.

Il faut souligner ici que des questions similaires ont déjà été évoquées ailleurs au sujet du financement du développement. En ce qui concerne ce problème, un rapport de 1998, émanant de la Banque mondiale et



analysant la réussite rencontrée par les prêts structuraux, en venait à conclure que le succès ou l'échec de tels programmes ne sont en aucun cas attribuables aux effets de la conditionnalité. Assez curieusement, cette étude tirait la conclusion selon laquelle la conditionnalité « a encore un rôle à jouer, c'est-à-dire permettre aux gouvernements de s'engager dans des réformes et de marquer l'importance de ces réformes auprès de leurs administrés, mais, précisait-elle, pour que les gouvernements restent efficaces dans ce domaine, ils ne doivent appliquer qu'un petit nombre de mesures réellement indispensables » (Banque mondiale, 1998, page 19).

La faiblesse majeure de ces deux rapports est le manque d'explication claire de la façon dont l'application du principe de conditionnalité limite, récuse ou déforme la portée du principe de « responsabilité ». Ce mécanisme n'est d'ailleurs pas toujours, loin s'en faut, imposé par les fonctionnaires ou le conseil d'administration du FMI ou de la Banque mondiale. Quatre autres points essentiels sont à considérer à ce sujet : 1- les conditions dans lesquelles un financement est potentiellement disponible limitent sérieusement les choix qui pouvaient s'offrir aux pays concernés ; 2- dans des conditions de crise, les négociations engagées avec le FMI et la Banque mondiale influent sur les débats internes aux gouvernements, augmentant la marge de négociation en faveur des entités partisans du point de vue de ces institutions ; 3- le soutien technique que ces institutions apportent aux pays concernés fausse également les débats internes ; et enfin 4- la participation de fonctionnaires issus de ces institutions aux débats internes des gouvernements a un effet similaire.

Un autre sujet majeur de préoccupation à cet égard est la confusion considérable qui entoure le terme de « réformes structurelles ». En effet, il existe au moins deux acceptions de ce terme qui soient applicables au débat sur la conditionnalité. La première se réfère aux facteurs institutionnels qui agissent directement sur l'équilibre de la balance des paiements (par exemple, l'instabilité des régimes de taux de change, ou la libéralisation des comptes de capitaux non compensée par des dispositions prudentielles adéquates) ou sur les déficits des secteurs public ou privé (par exemple, les problèmes de conception de la politique de décentralisation, un système financier national mal régulé...). La seconde acception se rapporte à des facteurs institutionnels certes importants mais n'ayant qu'un effet plus indirect : dans la terminologie employée par le FMI, il s'agit des facteurs déterminant « l'efficacité et la résistance de l'économie », que des analyses, conformes au courant de pensée traditionnel, associent à la libéralisation de l'économie.

Cette analogie précise est pourtant sujette à caution. Il est vrai que des équilibres macroéconomiques structurels peuvent être atteints, et, de



fait, l'ont déjà été par le passé dans des économies où le secteur public menait une politique très interventionniste. De même, un très important débat théorique déjà engagé doit encore trancher sur la question de savoir si les économies davantage libéralisées présentent des qualités supérieures de résistance, d'efficacité et de capacité de croissance. Nous savons désormais que le phénomène de vulnérabilité augmente avec la dérégulation du secteur financier, et il apparaît de plus en plus nettement que les économies déréglementées ne se développent pas forcément plus rapidement (voir, par exemple, Rodríguez and Rodrik, 2001, au sujet de la déréglementation des échanges commerciaux).

Il ressort de cette analyse qu'une « responsabilité » effective présuppose plusieurs conditions préalables : les pays concernés doivent être prêts à appliquer toute une série de réformes efficaces de substitution ; de telles solutions de remplacement doivent être apportées dans le cadre des institutions de Bretton Woods avec la même rigueur technique que pour les programmes de réformes traditionnelles ; c'est pourquoi la composition des équipes de travail du FMI et de la Banque mondiale doit représenter de manière adéquate les points de vue diversifiés existant dans le domaine du réajustement macroéconomique et structurel ; et ces institutions doivent être prêtes à convier des organismes ou des économistes professant des théories différentes à participer à la conception de programmes de substitution. Ceci implique également que le principe de conditionnalité prôné par le FMI soit restreint aux politiques macroéconomiques et que de *fortes présomptions négatives* soient émises à l'encontre de *toute* forme de conditionnalité structurelle qui irait au-delà du champ d'application normal des facteurs influant directement sur les équilibres macroéconomiques.

L'intégration nettement revendiquée de critères sociaux dans les programmes du FMI et de la Banque mondiale, particulièrement l'accent mis sur la réduction de la fracture sociale, représente un progrès certain. À cet égard toutefois, il existe également un risque que l'application du principe de conditionnalité aboutisse dans un tel cas à généraliser une conception particulière, à l'exclusion des autres, de la manière de structurer les politiques sociales dans le monde en développement. En particulier, la conception de programmes d'ajustement prenant en compte leurs propres effets sociaux ne consiste pas seulement à mettre au point des garde-fous adéquats. Il s'agit plutôt d'intégrer les conséquences sociales éventuelles de tels programmes dans la préparation des politiques macroéconomiques. C'est pourquoi la possibilité d'un effet compensateur des programmes sociaux sur les programmes d'ajustement structurels tels que les principales IFI les appliquent actuellement, a été fortement mise en doute.



En des termes plus généraux, le fait que le discours en faveur de la « responsabilité » s'accompagne d'un large recours au principe de conditionnalité est nettement problématique (Helleiner, 2000 ; CNUCED, 2002). Comme origine de ce problème, il faut considérer le point de vue selon lequel il existerait un ensemble de politiques et réformes « adéquates » et même une manière sûre d'établir la « responsabilité » au niveau national, cette opinion étant purement inhérente au mode de pensée des fonctionnaires des principales IFI. Ainsi, l'ouverture d'un large débat sur les stratégies politiques de substitution est essentielle, particulièrement compte tenu du fait que les IFI ne sont pas obligées de répondre de leurs actes dans le cadre de la démocratie directe (Stiglitz, 1999). La publicité apportée à un tel débat, l'offre d'un soutien international aux pays souhaitant suivre des politiques susceptibles de s'opposer aux préférences des IFI, et la diversification croissante des points de vue au sein des principales IFI constitueront l'épreuve de vérité qui permettra de déterminer si le concept de « responsabilité » est vraiment pris au sérieux.

Il faut enfin souligner que l'accent mis sur le concept de « responsabilité » permet en fin de compte de défendre la démocratie. En fait, cela ne sert à rien de promouvoir le modèle démocratique au niveau mondial si les institutions nationales ne disposent pas du pouvoir effectif de prise de décisions. L'enclenchement de processus démocratiques qui font profiter la communauté internationale du principe du pluralisme et, par là même, cette diversité, doivent être perçus comme un effet bénéfique des ententes internationales (Eclac, 2002a ; Ocampo, 2002c).

NOTES

1. Pour un débat plus approfondi sur ces questions, voir Eclac (2002a, chapitres IV et V) et (2002b, chapitre II), Ocampo (2002a et 2002b) et Park and Wang (2000).
2. L'expérience de la Société andine de développement est particulièrement intéressante à cet égard.
3. Conseil des relations extérieures (1999), Collier and Gunning (1999), Meltzer *et al.* (2000), Feldstein (1998) et Helleiner (2000).

BIBLIOGRAPHIE

- COLLIER P. and GUNNING J. W. (1999), « The IMF's Role in Structural Adjustment », *Economic Journal* 109, November.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*, Task Force Report, C.A. Hills and P.G. Peterson (chairs), M. Goldstein (Project Director). Washington, D. C., Institute for International Economics.
- CROW J. W., ARRIAZU R. H. and THYGESEN N. (1999), *External Evaluation of Surveillance Report*, Washington, D. C., IMF, June.
- CULPEPER R. (2000), « The Evolution of Global Financial Governance », in R. Culpeper and D. Kapur (eds.), *Global Financial Reform: How? Why? When?*, Ottawa, The North-South Institute.
- DAI X. (2000), « Meeting the Challenges of Globalization », Address on the 21th. Century Forum hosted by CPPCC, Beijing, June 15.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2002a), *Globalization and Development*, Santiago, Chile.
- ECLAC (2002b), *Growth with Stability: Financing for Development in the New International Context*, Santiago, Chile.
- FELDSTEIN M. (1998), « Refocusing the IMF », *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, March/April.
- GRIFFITH J., OCAMPO S. and J. A. (2002), « What Progress on International Financial Reform? Why so Limited? », Document prepared for the Expert Group on Development Issues (EGDI), Ministry of Foreign Affairs, Sweden.
- GRIFFITH J., SPRATT S., and SEGOVIANO M. (2002), « The Onward March of Basel II: Can the Interests of Developing Countries be Protected? ». Paper prepared for Enhancing Private Capital Flows to Developing Countries Conference, Commonwealth Secretariat, London, July 2002.
- GROUP OF 24 (1999), *Communiqué*, Washington, DC, 25 September.
- HELLEINER G. (2000), « External conditionality, local ownership and development », in J. Freedman (ed.), *Transforming Development*. Toronto, University of Toronto Press.
- IMF (International Monetary Fund) (2002), « Guidelines on Conditionality », September 25.
- IMF (2001), « Conditionality in Fund-Supported Programs - Policy Issues », prepared by the Policy Development and Review Department, February 16.
- KOHLER H. and WOLFENSOHN J. D. (2000), *The IMF and the World Bank Group: An Enhanced Partnership for Sustainable Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C., World Bank.
- MELTZER A. H. et al. (2000), *Report to the U.S. Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., March.
- OCAMPO J. A. (2002a), « Recasting the International Financial Agenda », in John Eatwell and Lance Taylor (eds.), *International Capital Markets: Systems in Transition*, New York, Oxford University Press.
- OCAMPO J. A. (2002b), « International Asymmetries and the Design of the International Financial System », in Albert Berry (ed.), *Critical Issues in Financial Reform: A View from the South*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, forthcoming.
- OCAMPO J. A. (2002c), « Rethinking the Development Agenda », *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26, N° 3, May.
- OECD-DAC (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris, May.
- PARK Y. C. and WANG Y. (2000), « Reforming the International Financial System and Prospects for Regional Financial Cooperation in East Asia », in Jan Joost Teunissen (ed.), *Reforming the International Financial System*, The Hague: FONDAD.
- REISEN H. (2001), « Will Basel II Contribute to Convergence in International Capital Flows? », *Mimeo*, Paris, OECD Development Centre.
- RODRIGUEZ F. and RODRIK D. (2001), « Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence », in *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke and Kenneth Rogoff (eds.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.



STIGLITZ J. (1999), « The World Bank at the Millennium », *Economic Journal*, N° 109, November.

CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) (2002), *Economic Development in Africa - From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* (UNCTAD/GDS/AFRICA/2), New York and Geneva.

UNITED NATIONS, Executive Committee on Economic and Social Affairs (1999), *Towards a New International Financial Architecture*, Santiago, ECLAC, March.

WORLD BANK (1998), *Assessing Aid*, New York: Oxford University Press.

