

UN PROJET DE RÉFORME VOUÉ À L'ÉCHEC

CHRISTOPHER JOHNSON *

Fin juin, le sommet des sept grands à Naples lançait son appel au renouveau des institutions de Bretton Woods, le Fonds monétaire international et la banque mondiale à l'occasion de leur cinquantenaire¹. Sur le coup, le comité Bretton Woods publiait son rapport prônant toute une gamme de réformes, s'appuyant sur une trentaine de papiers de fond. Le comité, présidé par l'ancien président de la Federal Reserve, M. Paul Volcker, réunit quelque 50 personnalités du secteur privé, habituées de la finance internationale, issues des ministères, des banques centrales, des banques commerciales et des universités. Le couple américano-japonais domine - 30% Américains, 20% Japonais - étant assorti de 30% de représentants d'autres pays industrialisés, et de 20% en voie de développement.

Le rapport du comité fut débattu devant environ 300 invités dont le présent auteur - à un colloque au State Department à Washington fin juillet. La réaction des institutions elles-mêmes, tant que celle des ministres américains, fut d'accueillir tout ce qui correspondait à leur ligne de conduite actuelle, mais de bouder tout ce qui relevait de réforme plus fondamentale. Les jumeaux sont loin d'être identiques, mais se félicitent de la même manière de leur survie, voire croissance, jusqu'à l'âge de 50 ans, et s'apprêtent aux modifications minimales de leur train de vie pour tenter d'atteindre le centenaire.

Les deux institutions sont en train de construire de nouveaux immeubles sur le site actuel de leurs quartiers généraux l'un en face de l'autre dans la 19^{ème} rue. Est-ce un signe de confiance en leur avenir, ou plutôt, comme l'aurait dit le professeur C. Northcote Parkinson, la preuve qu'ils sont moribonds ? Il ne manque pas de critiques, venant surtout des PVD et des organismes non-gouvernementaux, pour dire : « Cinquante ans, ça suffit ». Les gouvernements des PVD menacent d'établir leur propre comité Bretton Woods pour prononcer un jugement bien plus sévère que celui du comité Volcker.

259

* Délégué au Royaume-Uni de l'Association pour l'Union monétaire en Europe.

¹ La Revue d'Economie Financière publie un numéro hors série « Bretton Woods, mélanges pour un cinquantenaire », décembre 1994.

On a demandé à M. Ernest Stern, le numéro deux de la banque mondiale, ce qui suivrait le 50ème anniversaire de Bretton Woods. La réponse ne manqua pas d'humour : «Eh bien, le 51ème anniversaire.» Le chaos économique des régions du globe ou le Fonds et la Banque exercent leur activité la plus acharnée représente un défi auquel ils sont peu sûrs de pouvoir répondre.

Les conclusions du comité Bretton Woods se divisent en trois parties ; celles qui touchent le Fonds, la Banque, et les rapports entre les deux.

Le Fonds Monétaire International

Les gouvernements devraient charger le FMI de la gestion d'un système monétaire international amélioré, accompagné d'une coopération internationale accrue en matière de politique économique. Un système de zones-cibles souples pour les taux de change est envisagé.

M. Michel Camdessus a bien accueilli devant le colloque cette proposition, parce qu'elle aiderait à réparer les dégâts de l'instabilité des taux de change flottants, en accroissant l'importance du FMI vis-à-vis des sept grands. Son prédécesseur, M. Jacques de Larosière, actuellement président de la banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), a souligné la carence de la surveillance du FMI, surtout en ce qui concerne la discipline fiscale. Comme dans l'union économique et monétaire en Europe, la convergence des déficits et des taux d'inflation est prise par tous comme condition préalable de la stabilisation des taux de change à l'échelle mondiale.

M. Jean-Claude Trichet, Gouverneur de la Banque de France, a détaillées les inconvénients des taux flottants : les distorsions micro-économiques causées par les changements de prix relatifs, la difficulté de la planification des entreprises, et la remise de mesures d'ajustement pour corriger les déficits internes et externes. Il reçut l'appui de M. Volcker en citant à titre d'exemple le succès du mécanisme des taux de change européen à stabiliser les devises. Tirant une métaphore de la physique nucléaire, il a comparé le système tripolaire mondial futur au proton avec ses trois «quarks» - le dollar, le yen et l'écu.

Malheureusement le secrétaire du trésor américain, M. Lloyd Bentsen, repoussa l'idée de zones-cibles comme théoriquement attirante, mais pas pratique. «Bretton Woods», dit-il, «fut un miracle économique, qui serait impossible aujourd'hui, car il mourrait dans une sous-commission du Congrès.» En tant qu'ancien sénateur, il croit savoir de quoi il parle. Utilisant un vocabulaire quasi-gaulliste, M. Bentsen afficha la suprématie des patries en matière de politique économique, se bornant à la coopération volontariste au sein des sept grands plutôt que l'acceptation de la discipline multilatérale et contraignante du FMI.

L'attitude des Américains envers la faiblesse du dollar pendant les célébrations de Bretton Woods prouva leur manque d'intérêt à toute tentative de réforme monétaire. Comme disait il y a 25 ans le secrétaire du trésor de l'époque, M. John Connally : «Notre dollar, votre problème.» La faiblesse du dollar donne aux Etats-Unis un avantage compétitif, sans menacer de majorer le taux d'inflation par la montée des prix à l'importation.

Malgré les protestations de l'industrie japonaise, accablée par la hausse du yen, les Américains n'appuient le dollar que par la parole, pas par l'intervention, encore moins par des hausses des taux d'intérêt, jugées prématurées en fonction de la situation intérieure. S'ils réagissent aux demandes japonaises, ce sera par un accord bilatéral, non pas par l'installation d'un système multilatéral confié au FMI. (L'accord du Louvre, qui ne marqua pas exactement une réussite pour les zones-cibles, fut en effet un pacte bilatéral américano-japonais.)

La direction du FMI devrait être renforcée et agir d'une manière plus ouverte.

Le comité réclame la participation de représentants de plus haut rang au conseil d'administration du FMI, le renforcement de son comité intérimaire de 24 pays, et la création d'un comité consultatif de personnalités du secteur privé.

261

Il donne son approbation aux politiques économiques d'austérité imposées par le FMI aux pays emprunteurs, mais demande en revanche une discussion plus ouverte, critiquant le Fonds pour son secret, son inflexibilité, et son insensibilité.

Il y a peu d'espoir de voir exécuter cette recommandation. Les gouvernements sont trop enclins à utiliser le FMI comme outil de leur politique économique internationale pour céder le pouvoir au conseil d'administration, même composé de leurs représentants.

Le gouvernement américain semble plus que jamais désireux d'utiliser les institutions de Bretton Woods pour poursuivre la transformation des économies ex-communistes vers le marché libre et la démocratie pacifique, et pour apaiser les turbulences des PVD en Afrique et en Amérique centrale et méridionale.

Si le FMI continue à coopérer avec la politique américaine, M. Bentsen promet d'appuyer devant le Congrès sa demande d'accroissement des droits de tirage spéciaux (DTS) et d'élargissement des limites d'accès au financement. Il y aura probablement aussi une extension de la facilité de transformation au-delà de la fin de 1994 en faveur des pays ex-communistes.

La Banque mondiale

La Banque mondiale doit favoriser le secteur privé vis-à-vis de l'Etat dans les PVD, et se borner aux opérations que le secteur privé n'est pas capable d'entreprendre.

Le groupe banque mondiale comprend quatre composantes, dont les perspectives sont sensiblement différenciées. La banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), seule à l'origine, qui procure des prêts à long terme aux pays à revenu moyen aux taux de marché, est priée de ne plus concurrencer les banques commerciales et les marchés des capitaux, qui retrouvent l'attrait de tels emprunteurs depuis 1990. Les encours à l'actif de la BIRD plafonnent, les remboursements égalant les déboursements. Le rôle de la BIRD deviendra plutôt celui de catalyseur pour les financements du secteur privé, donnant une garantie pour les échéances les plus éloignées.

La société financière internationale (SFI), en revanche, est en pleine expansion, participant à côté du secteur privé aux nouveaux investissements industriels dans les PVD. Son allure d'expansion, récemment 20% par an, se ralentira à 12%, ce que ses adhérents les plus enthousiastes regrettent. La présence de la SFI crée la confiance, mais on peut se demander si les banques d'investissement les plus prestigieuses du secteur privé n'en sont pas également capable.

L'association multilatérale internationale de garantie (AMIG) est aussi favorisée parce qu'elle peut encourager l'investissement direct par les sociétés multinationales dans les PVD. L'AMIG, fondée en 1988, a un bilan de \$1 milliard seulement, et est appelée à l'augmenter.

C'est l'association de développement internationale (IDA), qui est le moins touchée par le climat de réforme. Le comité veut que la Banque mondiale se focalise sur les régions du monde dont les besoins sont les plus urgents, c'est-à-dire celles qui ne sont pas capables d'emprunter au taux de marché. Les prêts concessionnels de l'IDA aux pays à revenu inférieur continuent à croître. La BIRD peut fonctionner comme une banque privée, avec un capital suffisant fourni par ses gouvernements-actionnaires, mais l'IDA est obligée de dépendre de la générosité des mêmes gouvernements.

Comme disait Lord Roll, président de S.G. Warburg, «le secteur privé, c'est le parfum du mois - ou peut-être du mois dernier.»

La Banque mondiale doit renforcer sa direction et améliorer l'efficacité de sa gestion.

Le moral des fonctionnaires de la Banque est au creux de la vague, de

par une série de remaniements intérieurs. La banque emploie 11000 personnes, le FMI 3000 ; tous deux grandirent à cause du nombre de nouveaux pays membres, mais la Banque est censée passer trop de temps en communication intérieure et pas assez en communication avec ses pays clients. Le comité conseille à la banque de se décharger de quelques-unes de ses fonctions envers les banques de développement régionales et les organismes non-gouvernementaux (ONG).

Si le président de la banque, M. Lewis Preston, ancien président de J.P. Morgan, admet la justesse de cette critique, c'est pour la mettre derrière lui, en annonçant que son groupe a appris les leçons du passé et embrasse un nouvel avenir. Il a mis en valeur quatre points dans son discours au colloque de Washington.

La Banque investit davantage en ressources humaines - santé, éducation, contrôle des naissances - qui font maintenant 20% de ses octrois de crédit.

Les réformes de politiques de structure sont favorisées : les systèmes fiscaux, secteurs financiers, régimes de commerce extérieur - mettant en valeur la qualité des institutions et la formation des fonctionnaires.

La protection de l'environnement est à la base d'une centaine de projets dans 50 pays, pour une valeur de \$5 milliards. La banque répond ainsi à la plainte la plus voyante des critiques, qui continuent à dire que l'environnement n'est pas suffisamment pris en considération dans la majorité des projets.

263

L'amélioration de la performance des gouvernements des PVD, en ce qui concerne la réglementation, l'infrastructure, et les services publics. On aborde ici un terrain délicat, où il s'agit d'inefficacité, voire de corruption, que la banque ne peut pas ouvertement évoquer sans risquer la rupture avec ses clients.

Si la banque se dévoue à des fins aussi vertueuses, qu'en ira-t-il de son intégrité financière et de son «rating» triple-A ? Auparavant la banque sut sélectionner les projets les plus rentables - les barrages, les centrales, les réseaux de transport - et se vanter de son taux de rentabilité. Mais les arriérés augmentent, et les projets dont le secteur privé s'exclut sont *ipso facto* moins rentables.

Le FMI et la Banque Mondiale

Le FMI devrait se focaliser sur le système monétaire internationale et laisser à la banque mondiale le financement des PVD.

M. Michel Camdessus se défendit en déclarant : «Nous ne pouvons pas sortir de l'aide, parce que nous ne sommes pas dedans.» Selon le FMI, les échéances de ses créances s'allongent parce que les mesures d'ajustement

prennent plus longtemps à réussir qu'auparavant. Mais leur caractère macro-économique les différencie de celles de la banque, qui sont plutôt micro-économiques et sectorielles. Les fonctions des deux institutions se recouvrent tout de même, surtout dans le domaine des structures économiques et financières des PVD.

Les politiques favorisées par les deux institutions sont d'ailleurs assez différentes, le FMI prêchant l'efficacité des solutions de marché, la banque se penchant plutôt vers l'intervention bénéfique de l'Etat. Les deux institutions devraient pratiquer une coopération plus étroite, partageant leurs services statistiques et leurs programmes de formation, par exemple.

Dans certains cas, des accords de cadre politique ont été élaborés par des équipes conjointes, et quelques missions ont été composées de représentants des deux institutions. Mais il faut avoir vécu à Washington pour apprécier le manque extraordinaire de contact quotidien entre les deux institutions, malgré leur proximité physique. Chacune se méfie de l'autre, et certains pays, comme l'Argentine, surent en profiter en jouant l'une contre l'autre. La solution la plus radicale serait la fusion, qui est exclue par l'opposition de part et d'autre, et par la complexité de gestion d'une telle bureaucratie.

L'avenir des institutions de Bretton Woods semble assuré. On peut espérer que les gouvernements se poseront des questions plus fondamentales que celles posées par le comité Bretton Woods :

Si le FMI et la banque mondiale n'existaient pas, faudrait-il les réinventer ?

Les tâches entreprises par les institutions de Bretton Woods, pourraient-elles être meilleur marché et plus efficace par les gouvernements nationaux ou par des agences non-gouvernementales ?

Si le principe de la subsidiarité s'applique à l'Union européenne, pourquoi pas au FMI et à la banque mondiale, ne réservant à ces institutions que les fonctions dans lesquelles elles sont indispensables ?

Les fonctions de l'OCDE et du FMI se recouvrent en ce qui concerne l'analyse et la prévision des économies industrialisées. Pourquoi ne pas intégrer les services de l'OCDE au FMI, en les gardant à Paris ?

Ni le FMI ni l'OCDE ne savent influencer les politiques même les plus aberrantes des pays industrialisés. Pourquoi la discipline qu'ils imposent aux PVD ne serait-elle pas bonne pour eux aussi ?

Est-ce que un retour aux taux de change fixes est vraiment impossible pour les pays industrialisés à faible inflation ? Au lieu de se plaindre de l'impossibilité d'avancer d'où nous sommes, ne faudrait-il pas plutôt définir le but d'un système monétaire global, qui donnerait les trois avantages d'une bonne monnaie nationale au monde entier - moyen de paiement, unité de compte, et valeur de réserve ?