

CHANGER

LE SYSTÈME FINANCIER INTERNATIONAL

MICHEL CAMDESSUS*

Changer le système financier international !... « Tâche impossible ! » diront la plupart de ceux qui s'y sont essayés ! Pourtant, il faut le tenter, non pas pour le mettre en cohérence avec je ne sais quel projet utopique, mais plus simplement pour le mettre en harmonie avec les engagements que nous avons pris : Nord et Sud, Est et Ouest, ensemble, à l'occasion des grandes conférences internationales des dernières années, pour une mondialisation plus humaine. Les engagements sont pris ; reste à tenir parole.

De quels engagements s'agit-il ? Ce sont ceux de Monterrey sur le partenariat mondial, ceux de New York sur les objectifs du développement du millénaire (ODM) et ceux de Johannesburg, l'an dernier, sur le développement durable. Se disposer à les tenir conduit à se demander comment :

- assurer des transferts de ressources

suffisants pour le financement du développement ;

- faire face aux conséquences négatives de la financiarisation et aux risques financiers systémiques qui peuvent en paralyser la réalisation ;

- mettre en place, enfin, au plan mondial, une gouvernance suffisamment démocratique pour pouvoir adopter les régulations de portée universelle qui sont de plus en plus nécessaires.

Ces trois orientations font système entre elles. Elles reviennent à introduire dans le système les changements indispensables, sans attendre la prochaine crise. La tâche, disons-le pourtant d'entrée, sera difficile. Elle n'ira pas sans bien des combats contre des intérêts établis, contre des armistices ou des blocages politiques honteux, mais aussi, avouons-le, contre notre habileté à faire porter aux autres le fardeau des ajustements nécessaires et à leur faire payer le prix de nos prétendues générosités.

* Ancien directeur général du Fonds monétaire international.

LES ENGAGEMENTS FONDATEURS

Revenons un instant sur le sens des trois séries d'engagements que la communauté internationale doit se disposer à tenir.

L'engagement de partenariat : que doit apporter la substitution d'une culture de partenariat aux formes d'assistance que nous avons pratiquées, sans un succès convaincant, pendant des décennies ? Une mutation majeure. Le partenariat est dialogue d'égaux. Il implique que votre partenaire, dans ce dialogue, arrête lui-même ses propres choix et ses priorités. Il implique aussi la totale franchise de part et d'autre et l'acceptation du regard critique de l'autre sur nos politiques à son égard. Il implique un profond respect des exigences éthiques de l'autre, de sa culture, de ses traditions, y compris dans l'organisation de la vie collective. Il implique que nul ne se défasse de sa responsabilité sur l'autre. Il est, enfin, acceptation d'un cheminement ensemble sur les nouveaux sentiers de la mondialisation, avec tout ce que cela implique d'attention au pas de l'autre.

Le partenariat ne doit plus recouvrir seulement les relations d'État à État. Il est multidimensionnel ; depuis Monterrey, il veut s'étendre aux entreprises, aux institutions financières et à la société civile.

Une application particulière de cette approche s'initie, aujourd'hui, dans le cadre du Nepad (sigle anglo-saxon désignant le Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique) entre le G8/Afrique. Il s'agit (pour la première fois dans l'histoire)

d'une offre de partenariat dont les pays d'Afrique ont pris tous ensemble l'initiative lors du sommet du G8 à Gênes en 2001, et que les Huit ont alors accepté.

Une objection s'élève immédiatement, dès qu'il s'agit de l'Afrique : « Aider l'Afrique, c'est mettre de l'argent dans un puits sans fond ? N'avons-nous pas suffisamment échoué ? Y a-t-il un espoir de voir notre soutien aboutir ailleurs que dans des comptes en Suisse ? ». Le Nepad, précisément, attaque de front les problèmes de l'Afrique, à commencer par celui-là. À l'initiative même des Africains, la lutte pour la bonne gouvernance, l'application des principes d'une saine gestion macroéconomique et le combat contre la corruption font partie de ses priorités. Il est entendu que le G8 concentrera son aide sur les pays qui appliquent rigoureusement, et dans la transparence, cette approche. Le G8 fera de ces pays ses « partenaires privilégiés » en tenant compte des résultats du travail de surveillance multilatérale interafricaine exercé dans le cadre des « revues par les pairs » qui se mettent en place. Ce partenariat, au surplus, est étendu désormais, avec la création du forum, aux principaux pays européens, qui sont déjà fortement engagés en Afrique, et aux grandes organisations multilatérales. Dans ce cadre, l'engagement des pays industriels est, lui aussi, particulièrement fort.

« Nous contribuerons », ont-ils décidé, « à faire en sorte qu'aucun pays d'Afrique qui s'attache vraiment à lutter contre la pauvreté, à instaurer une bonne gouvernance et à engager des réformes économiques, ne se voie

refuser la chance de réaliser les objectifs du millénaire faute de moyens financiers ».

Cela nous amène à ces engagements du millénaire proclamés à New York en septembre 2000 (cf. encadré). On devrait les enseigner dans toutes les écoles, puisqu'ils font partie des devoirs de tous les pays Nord et Sud ensemble à l'égard de la communauté humaine ; il faut les avoir à l'esprit pour s'assurer que les structures du système financier international

n'élèvent pas d'obstacles à leur réalisation.

Tous les pays devraient refléter ces priorités dans leurs budgets nationaux, car il y va du respect d'objectifs fondamentaux de la famille humaine tout entière.

Reste, enfin, à prendre en compte les options nombreuses prises à Rio, puis à Johannesburg en matière de développement durable. Le monde entier a accueilli ce concept avec grand enthousiasme. Il n'a pas toujours

Encadré

Engagements du millénaire

D'ici à 2015

- Réduire au moins de la moitié la proportion des personnes dont le revenu est inférieur à un dollar par jour (elles sont 1,1 milliard aujourd'hui).
- Réduire au moins de la moitié la proportion des personnes qui souffrent de la faim (elles sont 800 millions aujourd'hui).
- Réduire au moins de la moitié la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable et à son assainissement (1,2 milliard d'un côté, 2,4 milliards de l'autre).
- S'assurer que, partout, les enfants pourront accéder à une pleine éducation primaire.
- S'assurer de l'égal accès des filles et des garçons à tous les niveaux d'éducation.
- Avoir réduit la mortalité maternelle des trois quarts.
- Avoir réduit des deux tiers la mortalité des enfants de moins de cinq ans.
- Avoir stoppé et commencé à réduire la progression du sida, de la malaria et des autres grandes maladies.
- Assurer une assistance spéciale aux enfants orphelins du sida.

D'ici à 2020

- Avoir réalisé une amélioration substantielle des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de bidonvilles (923 millions aujourd'hui !).

discerné les obstacles qui s'opposent à sa mise en œuvre sous ses trois dimensions : économique, sociale, et environnementale. Ces problèmes ont en commun de dépasser souvent les moyens d'action du seul État-Nation, fût-ce du plus puissant d'entre eux. Ils impliquent que nous nous donnions les moyens institutionnels qui permettraient de faire adopter et de suivre au plan mondial, avec la légitimité nécessaire, des stratégies et des régulations globales, lorsque les problèmes ne peuvent être proprement appréhendés autrement ; en d'autres mots, il s'agit de nous donner les moyens de réguler la mondialisation, en répondant, en même temps, à une exigence de justice à l'égard des pays qui n'ont pas, dans le système actuel, le sentiment d'avoir droit à la parole.

Que penser de ces trois séries d'engagements ? On peut les trouver peu précis, médiocrement ambitieux, dépourvus de sanctions. Ils sont cependant le signe d'une évolution de la conscience de la communauté mondiale. Pris ensemble, ils fournissent la base d'une « nouvelle donne ». Ils sont une déclaration de solidarité, au sens originel et le plus fondamental du terme. Ils se réfèrent à cette réalité solide de la condition humaine, une mutuelle dépendance d'hommes obligés à coopérer les uns avec les autres pour le salut de tous ; membres d'une même communauté, ils ont, face à la pauvreté et aux inégalités criantes du monde, une responsabilité solidaire ; pauvreté et inégalités mondiales leur sont désormais un problème intérieur et non plus une « affaire étrangère ». Il n'est pas d'obligation plus pressante aujourd'hui que de se mettre en

mesure de tenir ces engagements. Les ignorer ramènerait le développement humain durable au rang des utopies inaccessibles.

Il est donc urgent de changer le système financier international pour nous mettre en mesure d'y faire face en commençant par mettre en place les ressources nécessaires pour le financement du développement.

La mise en place des ressources nécessaires au financement du développement

Est-il nécessaire de le rappeler ? La question du financement est loin d'être la seule qui entrave le développement des pays du Sud : on sait l'importance de la prévention des conflits, de l'élimination des obstacles au commerce... Il n'est d'autre solution que d'aborder simultanément tous ces problèmes, en prenant toute la dimension du défi en matière de transfert de ressources ! L'évaluation des besoins demeure pourtant incertaine : je rappelle, pour offrir des ordres de grandeur simples, qu'à la veille de la conférence de Monterrey, on les avait évalués à 100 milliards de dollars d'APD (aide publique au développement) par an pour avoir une chance de tenir les objectifs du millénaire en 2015, soit, *grosso modo*, le doublement immédiat de l'APD actuelle. Il faudrait y ajouter une somme évaluée de manière très préliminaire à une vingtaine de milliards de dollars pour le financement des biens publics mondiaux¹. On entend par là des biens tels que l'action mondiale pour le maintien de la paix, la prévention contre les maladies contagieuses, la recherche

contre les maladies orphelines, la préservation de la biodiversité, la limitation des émissions de CO₂ : les biens dont aucun pays n'est enclin à prendre pour lui seul la charge, mais pourtant nécessaires à l'humanité tout entière ; ils requièrent, dès lors, une prise en charge collective.

Comment, concrètement, trouver de telles sommes ? Il faut faire feu de tout bois et mobiliser, en partenariat, tous les acteurs. Or, ils sont nombreux : les gouvernements pour leur aide bilatérale et leurs contributions multilatérales, les institutions financières internationales (IFI) (Fonds monétaire international - FMI -, Banque mondiale, banques régionales de développement dont la Banque européenne d'investissement - BEI -, fonds européens...), mais aussi les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, les banques...

Passons en revue les changements immédiatement réalisables.

Il faut évidemment que tous les pays qui n'ont pas rempli leur engagement de consacrer 0,7 % de leur PIB à l'APD, en l'an 2000, mettent les bouchées doubles. Malgré les efforts en cours, nous sommes loin du compte. Ceci est d'autant plus grave que nous sommes, pour l'Afrique, devant une contrainte particulièrement lourde. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) nous indique qu'au rythme actuel, l'objectif de réduire de moitié l'extrême pauvreté sera atteint non en 2015, mais en 2147. Il faut donc accélérer très significativement notre effort. Le mécanisme le plus ingénieux pour cela a été imaginé par le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, et la

France s'est empressée de le soutenir².

Il faut aussi trouver des ressources pour le financement des biens publics mondiaux (BPM), malgré les fortes contraintes qui pèsent un peu partout sur les budgets. Beaucoup ont cru que l'adoption de ce que l'on a appelé la taxe Tobin pourrait faire l'affaire. On s'est rendu compte (et ce fut l'avis de Tobin lui-même) que ce n'est pas le cas. La France a décidé de reprendre la question dans son ensemble et de se mettre en mesure de faire des propositions précises. On peut songer à une taxe sur les émissions de CO₂, sur les carburants aéronautiques, et (celle que je préfère, et que le président Lula a reprise, avec éclat, à Évian) une taxe sur les ventes d'armes. Ici aussi, il faut agir vite, car les biens publics mondiaux sont dramatiquement sous-financés. Gardons-nous aussi de tomber dans le piège de laisser dépendre la prise en compte des biens publics mondiaux dans nos budgets de l'adoption d'une nouvelle taxe. Faute de se mettre d'accord sur une nouvelle taxe, il faudra y faire face de toute façon, fût-ce au moyen des ressources générales du budget, y compris la réduction des dépenses de moindre utilité.

Je voudrais insister sur l'adoption de trois autres orientations moins fréquemment soulignées. Nous devons :

- réorienter l'architecture financière mondiale de telle sorte que les priorités dans le financement des investissements soient définies en prenant beaucoup mieux en compte les besoins constatés aux niveaux les plus décentralisés des pays. Ce serait un changement essentiel pour contrecarrer la tendance actuelle à la concentration dans les grands centres urbains et les écarts croissants

de condition de vie entre les villes et les campagnes ;

- prendre les mesures nécessaires pour permettre d'accroître la contribution du secteur privé ; la financiarisation et la mondialisation font de celui-ci un vecteur potentiellement très important de financements, au-delà de ce que pouvaient faire jusqu'ici les institutions publiques ; il s'agit donc d'amorcer la pompe en mettant en place, par exemple, des régimes de garanties partielles ; les ressources publiques pourraient, ainsi, avoir un effet multiplicateur plus important ;

- réhabiliter le don. Le don a fait une entrée remarquable dans les relations financières internationales avec le plan Marshall. Il est passé de mode. L'on a cru que des prêts à taux plus ou moins privilégié pouvaient lui être très généralement substitués. La crise de la dette nous a fait déchanter. Il faut reprendre cette discussion. La gratuité doit occuper une place dans les relations entre les peuples. Le simple bon sens le suggère. Les économies des pays très pauvres, déjà fréquemment lourdement endettés, sont trop fragiles pour souffrir un endettement supplémentaire : réservons donc le financement par prêts dans ces pays à des investissements productifs à rentabilité rapide qui, seuls, le justifient ; le reste, les dépenses essentielles (par exemple, de santé, d'éducation ou d'infrastructures rurales) relève du don.

Mais que faire dans le domaine de l'allègement ou du pardon de la dette ? Un puissant mouvement d'opinion, avec le jubilé 2000, a eu, dans ce domaine, des effets importants. Mais s'il est évident que pour certains pays, les IFI ont pu alors développer leurs initiatives avec notamment la procé-

dure PPTE (initiative en faveur des pays pauvres très endettés) du FMI, il faudrait aller plus loin et, en tout cas, d'une manière générale, simplifier et alléger les procédures. Mais retenons que l'annulation de dettes n'est pas une panacée. Dans beaucoup de pays donateurs, on a oublié le principe d'additionnalité qui avait été fermement posé par le FMI et la Banque mondiale. Cela voulait dire que ce don qu'est l'allègement de la dette viendrait en supplément des contributions de l'APD ; or, tel n'a pas été, en général, le cas : la réduction de la dette s'est substituée à des financements par dons. Il y aura donc lieu, à l'avenir, dans chaque cas particulier, de se demander quelle est la meilleure voie à suivre pour faire face aux besoins concrets des pays et choisir le bon dosage d'allègement de dettes et de financements additionnels.

Je n'ai parlé pour l'instant que de contributions publiques, cela n'enlève rien, évidemment, à l'importance qui s'attache au travail des ONG et aussi au rôle beaucoup plus important qu'actuellement que les banques pourraient jouer en soutien du microcrédit, apportant ainsi une réponse à ce drame que constitue le fait que la moitié de l'humanité soit exclue de l'accès au crédit.

Je ne reviens pas ici sur ce qui, dans des relations de partenaires, relève des responsabilités des pays en développement eux-mêmes, c'est évidemment l'essentiel. Le développement humain n'a aucune chance s'il n'est pris en main par les pays en développement eux-mêmes, avec l'ambition de le réaliser sur le terrain en faisant, en matière de gouvernance, un effort de décentralisation parallèle à celui qui vient d'être

suggéré en matière de financement : que les communautés locales participent aux décisions d'investissement, que les femmes aient la parole et puissent s'exprimer. Des marchés financiers locaux, soigneusement organisés, pourraient drainer, vers le financement d'infrastructures locales, une épargne qui existe, mais qui, faute d'instruments d'investissement sur place, fuit vers l'étranger. Il faut mettre en place un cadre législatif et réglementaire de l'investissement qui garantisse aux entreprises productives locales ou étrangères la sécurité indispensable des personnes, des contrats et des biens. C'est une condition *sine qua non* d'un développement durable. Ce ne peut être que la tâche des pays en développement eux-mêmes.

Vous l'avez perçu, chemin faisant en tout ceci, le partenariat peut notablement changer la donne. Encore faut-il que ce soutien partenarial s'opère sur un espace financier mondial porteur qui ne soit pas constamment menacé de dérèglements majeurs. Les crises mexicaine et asiatique des années 1990 ont prouvé que ce n'était pas le cas. Il faut donc ouvrir le second chantier et faire face à la fois aux conséquences négatives de la financiarisation et aux risques de crise systémique.

FAIRE FACE AUX RISQUES DE LA FINANCIARISATION ET AUX RISQUES FINANCIERS SYSTÉMIQUES

La mondialisation et la financiarisation de l'économie peuvent faciliter une accélération tout à fait positive du

développement. Il est de fait, cependant, que souvent, les risques graves qu'elles comportent se réalisent avant même que leurs effets bénéfiques ne se répandent. Les affaires Enron, WorldCom sont dans tous les esprits, de même que les pertes d'emplois, l'appauvrissement, les déstabilisations de toutes sortes entraînés dans les pays d'Amérique latine et d'Asie par les crises financières des quinze dernières années. La mondialisation des marchés de l'argent exige donc que des mesures soient prises pour que ces masses de capitaux privés interagissent dans un espace régi par la loi internationale et concourent mieux au développement humain. Il y faut, tout à la fois, un effort de réforme des institutions centrales, l'adoption de règles et des instruments nécessaires au bon fonctionnement des marchés internationaux et des changements dans les comportements.

Face à ces crises, on s'est d'abord penché sur les réformes à apporter du côté des IFI. On a encouragé le FMI à améliorer ses moyens de surveillance macroéconomique, à se doter d'indicateurs de vulnérabilité et de systèmes d'alerte avancée pour tenter de mieux prévoir les crises. On a accepté de renforcer son arsenal anticrise avec une « facilité de réserve supplémentaire » pour répondre, par des financements massifs de courte durée, à des crises majeures. Simultanément et surtout, comme il était devenu clair qu'avec la financiarisation, la distinction classique monnaie/finance avait explosé, on a accepté de reconnaître que cantonner le FMI dans un rôle monétaire, sans l'autoriser à s'attaquer aux problèmes de la sphère financière, aboutissait à

réduire dramatiquement ses chances d'efficacité. Il fallait donc lui permettre de s'équiper pour prendre en compte l'ensemble de la sphère monétaire-financière.

À partir de là, il reste surtout à laisser les institutions mondiales utiliser à plein leur potentiel. Pourtant, au moment même où la plupart des leaders politiques continuent de faire de leur restructuration et de leur renforcement un point constamment répété de leurs discours, ce n'est pas encore tout à fait le cas. Le premier pas devrait simplement consister de la part de beaucoup de gouvernements à cesser de traiter ces institutions en boucs émissaires pour tous les maux du monde. Au contraire, ils doivent les respecter assez pour les soutenir dans leur travail et leur donner les moyens financiers et juridiques correspondant aux tâches qu'ils leur confient.

Leur laisser faire leur travail ! C'est un domaine où, dans une existence antérieure, j'ai connu des problèmes inattendus : prenez la recherche d'une meilleure stabilité des rapports de change entre les grandes monnaies, mission essentielle du FMI, surtout si l'on songe au coût pour la collectivité mondiale et pour les plus pauvres de fluctuations excessives ; pendant de nombreuses années, le FMI s'est pratiquement vu interdire de s'y consacrer... Puis les choses se sont normalisées quelque peu, mais pas au point que la stabilisation des marchés des changes se voie donner toute l'importance qu'elle mérite. Certes, le FMI pourchasse les « manipulations monétaires compétitives », mais des efforts insuffisants sont faits entre les grands centres monétaires (New York, Francfort, Tokyo) pour

réduire des fluctuations excessives entre leurs devises et donc toutes celles qui leur sont rattachées. C'est faisable ; nous sommes, en tout cas, quelques-uns à le penser ; mais une sorte d'abstention résignée, de *benign neglect*, continue de prévaloir...

Il y a quelques autres sujets sur lesquels il serait essentiel de laisser le FMI faire tout son métier et de lui en reconnaître explicitement la responsabilité. Je signalerai volontiers :

- son rôle de « prêteur en dernier ressort » en cas de crise majeure ; il lui arrive, certes, de l'exercer, mais les gouvernements regimbent à le lui reconnaître et à lui en donner tous les moyens ; je ne partage guère, en l'occurrence, l'opinion (à vrai dire assez répandue) de ceux qui considèrent que l'on risque, en l'organisant, de créer un « aléa moral ». Cet argument qui rendrait anathème toute activité d'assurances ne tient pas quand il s'agit de protéger la communauté mondiale contre les conséquences désastreuses de chocs majeurs, d'autant qu'il est parfaitement possible de laisser à la charge des opérateurs imprudents les conséquences de leurs actes ;
- le rôle du « droit de tirage spécial », cet instrument monétaire international complémentaire qu'il devrait être possible d'utiliser en situation de crise systémique et qu'il faudrait, conformément aux textes en vigueur, laisser se développer comme embryon d'une monnaie mondiale ;
- la définition d'un régime de libération ordonnée des mouvements de capitaux ;
- l'organisation, après tant d'années de travaux, d'un dispositif de règlement multilatéral des crises de dette des États.

C'est un instrument nécessaire d'un système financier international digne de ce nom, mais on tergiverse encore, parce que sur tous ces sujets, États souverains et banques centrales craignent toujours de perdre une partie de leurs pouvoirs.

Toutes ces mesures conduisent à conférer des pouvoirs encore plus grands (c'est vrai) au FMI, mais l'unification mondiale des marchés de l'argent l'exige. Je m'empresse, toutefois, d'ajouter que ce renforcement devrait s'accompagner, au FMI comme dans les autres institutions, d'un renforcement de la participation de tous les pays aux stratégies qui s'y adoptent et aux décisions qui s'y prennent ; j'y reviendrai plus loin.

Mais face à la financiarisation de l'économie, il faut agir bien au-delà du champ des institutions mondiales. Les crises des années 1990 ont mis en évidence les dérèglements de tout un système :

- l'insuffisance de l'information financière et le manque de transparence qui mine la confiance, la stabilité des marchés, l'efficacité de la surveillance ;
- les faiblesses des institutions et des systèmes bancaires et financiers ;
- le retard à soumettre à une indispensable discipline des marchés financiers internationaux nés dans les années 1970 et laissés dans l'état d'anarchie où se trouvaient les marchés domestiques des pays industriels il y a un siècle ;
- les hésitations des gouvernements et des parlements à réagir à ces changements qui aboutissent souvent à privilégier le capital, dans la répartition du pouvoir économique, par des mesures de rééquilibrage au plan national et mondial.

Il faut donc s'attaquer à ces défauts majeurs.

Des mesures ont été prises. La transparence est devenue une règle d'or du système qui se met en place. On s'est efforcé de définir des normes universelles de bonne conduite dans les domaines monétaire, bancaire et financier, y compris pour le contrôle et la prévention des pratiques de blanchiment de l'argent, mais également en matière de comptabilité, de vérification des comptes, d'organisation et de réglementation boursière, de droit de faillite, de gouvernement d'entreprise... On espérait que ces normes se répandraient universellement ensuite en tache d'huile, et que tous les secteurs-clés de la vie financière seraient amenés à s'y conformer. Il reste, cependant, ici aussi, trois questions majeures à aborder.

Il s'agit d'abord de promouvoir une prise de responsabilité plus effective des opérateurs financiers privés, dans la mise en œuvre des normes et des régulations nouvelles. Il est urgent que se mette en place, ici aussi, un véritable partenariat entre secteur public et privé. Un bon système doit s'appuyer dans son fonctionnement sur le souci de recherche du bien commun par les opérateurs privés eux-mêmes.

Ils doivent contribuer par leur pratique à mieux habiter cet espace où les décisions privées pourront être prises dans de meilleures conditions d'équité et de transparence.

Il convient aussi d'aborder, au niveau national, le problème de la concentration du pouvoir financier qui résulte de la financiarisation. Il serait illusoire de lui rechercher une solution mondiale tant que, au plan de nos

pays, nous ne l'abordons pas clairement. Des réponses se cherchent sous la forme, en particulier, de cette rencontre de l'innovation sociale et de l'innovation financière qu'attestent les progrès vers un actionnariat plus responsable, la notation sociale des entreprises, les placements éthiques... Il faut continuer de chercher des réponses imaginatives à cette question de l'exercice responsable du droit de propriété. Cela n'enlève rien aux responsabilités de l'État dans son rôle régulateur face à des conditions trop inégales de distribution du pouvoir et des revenus.

Reste la question, que la mondialisation rend inéluctable, de la régulation au plan mondial. La diffusion des normes et des codes de bonne conduite fait une large part au volontariat, au consensus, à la confiance mutuelle entre pays, à un sens élevé des responsabilités de tous les acteurs. Les scandales récents qui ont secoué l'économie privée mettent en évidence les limites de cette approche ; ils démontrent qu'il n'est plus possible de faire l'économie de l'adoption, au plan mondial, de règles contraignantes et de dispositifs de sanctions d'application universelle. Ce n'est qu'ainsi, je le crains, que l'on pourra venir à bout du problème du contrôle des fonds spéculatifs et, surtout, des transactions qui s'effectuent en de nombreux paradis fiscaux, places *offshore* et territoires dits non coopératifs. Le monde ne peut plus tolérer de tels « trous noirs » dans son système financier. Dans ce domaine, la justice exige des règles. Mais parler d'adoption de règles impératives soulève évidemment la question de la démocratisation des institutions mondiales appelées à intervenir dans leur adoption.

DÉMOCRATISER LES INSTITUTIONS MONDIALES

Disons-le tout net : l'économie (et *a fortiori* l'économie financière) est productrice d'inégalités entre les personnes, comme entre les peuples. Il est aussi absurde de le nier que de s'y résigner. Il appartient à la politique, et donc finalement au citoyen, de créer les mécanismes, les procédures et les règles qui les réduisent et les ramènent à des proportions acceptables. Le principe est vrai au plan national ; il doit s'appliquer au plan mondial. De là, l'importance d'introduire dans les systèmes financiers l'élément « démocratie »³.

L'emploi du mot « démocratiser », quand il s'agit des IFI, appelle des nuances. Il est impropre de prétendre que ces institutions ne sont pas démocratiques. Leur existence repose sur des traités ; elles n'ont d'autres pouvoirs que ceux que ces traités (ou les gouvernements qui sont leurs « actionnaires » responsables de leurs gestions devant leurs parlements) leur délèguent. Il reste que le problème de leur « responsabilité politique » est posé. Elles sont vues trop souvent comme des technocraties irresponsables, alors que des responsabilités plus importantes leur sont conférées chaque jour.

Nous sommes, ici, dans un domaine où le devoir de justice rejoint les exigences de l'efficacité et de la transparence ; une mondialisation plus respectueuse de l'homme requiert la mise en place de règles mondiales. Or, pour que des règles mondiales puissent y être adoptées et mises en vigueur, elles

devront pouvoir être perçues comme démocratiquement légitimes, tous les pays, y compris les plus pauvres, se reconnaissant partie à la délibération et à la décision. Au-delà de ces considérations d'opportunité politique, un principe plus fondamental l'exige aussi. La mondialisation rend les hommes de plus en plus conscients de leur communauté de destin. Il faut donc qu'ils contribuent tous au pilotage de la nef dans laquelle ils sont embarqués. Ceci implique une action dans deux directions : à l'intérieur de chaque institution, et au-dessus d'elles.

À l'intérieur de chaque institution d'abord, la représentation des pays pauvres reste diverse et très inégale. De premières tentatives pour y porter remède, notamment au FMI⁴, n'ont pas abouti, et les pays en développement n'y ont pas toujours, en fait, prêté beaucoup d'attention. Ce n'est pas une raison pour ne pas y revenir et ne pas tenter des efforts similaires ailleurs, et revoir, dans chaque institution, les modalités de désignation des administrateurs et des dirigeants pour assurer une représentation équitable.

Il faudrait créer aussi une instance d'arbitrage politique ultime au-dessus des institutions actuelles pour faire face aux différences d'opinion qui peuvent se manifester entre elles et pour fournir au système les orientations politiques d'ensemble qui, aujourd'hui, lui font défaut. Une suggestion, guère éloignée de l'idée du conseil de sécurité économique lancée par Jacques Delors, consisterait à élargir les sommets du G8 en une réunion des chefs d'État et de gouvernement des vingt-quatre pays représentés aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale,

en présence des dirigeants des principales organisations mondiales et du secrétaire général de l'ONU. Ceci permettrait d'opérer une coordination des stratégies dont ces organisations ont la charge et établirait un lien fort entre ces institutions et les représentants les plus légitimes de la communauté mondiale, notamment du monde en développement, si souvent frustrés d'être tenus éloignés du G8 qu'ils voient, à tort, comme un directoire mondial. Après des années de palabres et d'hésitations, un premier pas modeste a été fait à l'occasion du sommet d'Évian, au cours duquel vingt et un chefs d'État et de gouvernement du Nord et du Sud ont pu (au moins de façon informelle), pendant une demi-journée, échanger leurs vues sur les problèmes stratégiques centraux de la conduite de l'économie mondiale. Ce ne fut qu'un premier pas, un petit début ! Travaillons à ce qu'il soit suivi de beaucoup d'autres.

Le temps est maintenant révolu, en effet, où (comme c'était peut-être encore le cas lorsque le G5 fut créé au cours des années 1970) les principales puissances pouvaient tenter de régler entre elles les déséquilibres de l'économie mondiale. Il serait absurde, aujourd'hui, de ne pas donner la parole à des acteurs aussi importants que la Chine, l'Inde, ou le Brésil, et de tenir pour quantité négligeable la part des pays émergents dans l'équilibre économique d'ensemble. Or, le monde ne peut plus ignorer la situation insoutenable qui se crée sous nos yeux en dépit de la dépréciation récente du dollar. La poursuite d'accumulation de déficits extérieurs sans précédents aux États-Unis et de créances ailleurs⁵ expose le monde en permanence à un risque

d'ajustement brutal aux conséquences catastrophiques. Il est donc plus qu'urgent que, certes, le G8 resserre sa coordination et adopte de difficiles mesures de correction de part et d'autre, mais aussi ouvre ses rangs au reste du monde pour faire face solidairement à ce défi de dimension mondiale.

Sur ce chantier de la gouvernance mondiale, la responsabilité de l'Europe est grande. Elle doit s'efforcer de parler d'une même voix, une voix qui, à ce moment-là, serait aussi forte, sinon plus, que celle des États-Unis, et apporter son plein soutien aux initiatives susceptibles de concourir à cette « nouvelle donne » que nous sommes en train d'esquisser. Elle devrait aussi partager, sans complexe, son expérience (un grand succès de ce siècle) de la construction d'une communauté de pays. Ce succès sans précédent est dû, en très large part, à la méthode communautaire, au pouvoir d'initiative reconnu à une instance indépendante et à l'abandon graduel d'éléments de souveraineté qui ne peuvent désormais s'exercer avec efficacité qu'au plan régional ou mondial. *Mutatis mutandis*, le monde doit pouvoir bénéficier de cette expérience unique. Loin de laisser s'affadir le multilatéralisme, renforçons-le dans ce domaine de la finance, en veillant à ce que la question de la représentation des organisations de la société civile auprès des institutions mondiales soit, enfin, convenablement traitée.

La société civile peut et doit être gardienne et promotrice de valeurs. Elle a démontré qu'elle peut jouer un grand rôle pour faire bouger le monde. Qu'on se rappelle l'extraordinaire rôle humanitaire de la Croix rouge tout au long

du XX^{ème} siècle (et celui, aujourd'hui, de ses 100 millions de volontaires à travers le monde), la « marche du sel » de Gandhi (ce geste de désobéissance civile, moteur de l'indépendance de l'Inde), la campagne pour les droits civiques aux États-Unis, la lutte contre l'apartheid, contre les mines antipersonnel, et tant d'autres exemples... C'est dans les rangs de la société civile que peut se développer cette dimension universelle de la citoyenneté qui est essentielle à une nouvelle gouvernance mondiale, véritablement démocratique. Les ONG, lorsqu'elles sont libres à l'égard de tout pouvoir, transparentes dans leur financement, respectueuses de la légitimité démocratique, intransigeantes quant au respect de la vérité et de la non violence, peuvent être, dans bien des circonstances, son avant-garde. Il est souhaitable que, lorsqu'elles obéissent à de telles caractéristiques, elles soient appelées en consultation aux divers stades de préparation des projets appelés à définir la loi internationale, selon des règles clairement établies, à l'initiative et sous le contrôle des Nations unies.

Il faudra établir ces règles. Une telle initiative est d'autant plus souhaitable que, dans l'optique du développement durable, le XXI^{ème} siècle doit être celui du renforcement progressif et de la démocratisation des institutions mondiales, mais aussi celui de la décentralisation et de l'épanouissement simultané de l'ensemble des échelons de responsabilité. Plus on juge indispensable de consolider ou d'investir de nouvelles responsabilités dans les instances mondiales ou régionales, telles que l'Union européenne ou le Mercosur, plus il est nécessaire d'y associer les

opinions publiques. Plus il est nécessaire aussi de poser que la contribution mondiale ne peut être que subsidiaire, et de faire comprendre par tous qu'un travail ne peut s'opérer avec succès au plan mondial ou régional qu'assumé au plan local par la société civile et soutenu par des initiatives citoyennes à tous les échelons de la chaîne institutionnelle.

Faciliter et augmenter les transferts de ressources vers les pays émergents ou en développement, réguler la financiarisation de l'économie mondiale pour en stabiliser la croissance, et doter la mondialisation d'une indispensable gouvernance : nul n'objectera à l'urgence de ces trois chantiers. Faut-il, pour autant, y voir le cœur de la réforme du système financier international si fréquemment réclamée, si rarement définie ? Une telle approche

aura pu choquer les tenants de l'approche classique centrée sur la monnaie et les systèmes de change internationaux, hélas progressivement vidée de son contenu par le très faible engouement des autorités monétaires mondiales pour les efforts de réduction des fluctuations des principales monnaies, hélas aussi devenue moins pertinente dans un monde où il n'est guère plus possible de séparer monnaie et finance. Les risques auxquels notre monde demeure exposé et l'impératif de ne rien négliger qui puisse hâter la réalisation des objectifs du millénaire et des engagements que nous avons souscrits ne nous laissent guère d'autre choix que d'adopter cette autre approche moins traditionnelle, si l'on veut assurer aujourd'hui la viabilité de l'économie mondiale. N'est-ce pas là, après tout, la raison d'être ultime d'un système financier mondial digne de ce nom ?

NOTES

1. Les évaluations ont été quelque peu affinées depuis, mais les ordres de grandeur ne changent pas de façon très significative.
2. Il consiste à monter un mécanisme qui nous permettrait de trouver, par des emprunts extrabudgétaires, les sommes dont nous ne disposerons dans nos budgets que lorsque nous aurons atteint (pour la France, en principe, en 2012) le taux de 0,7 %. Il s'agirait de sommes importantes en début de période, déclinant ensuite, mais qui nous permettraient de mieux nous approcher de la « capacité d'absorption » des pays que nous voulons aider.
3. Je signale ici l'excellent document, *Du bon usage des institutions mondiales*, que vient de produire sur ce thème Justice et Paix France.
4. Une proposition a été faite, par exemple, au FMI en 1998-1999 de transférer les décisions stratégiques essentielles à un organe délibérant composé de ministres et donc responsables devant leurs parlements et le suffrage universel (le Collège), les décisions plus ordinaires continuant de relever d'un conseil d'administration composé de hauts fonctionnaires. Elle n'a pas trouvé de majorité suffisante.
5. Les créances extérieures nettes des pays émergents d'Asie devraient atteindre, selon le FMI, plus de 20 % de leur PIB, et celles du Japon 50 % en 2008.

