Une nouvelle architecture financière

LA REACTUALISATION DES RAPPORTS BRANDT - Deuxième partie - 3/3

Partage international n° 190 – Juin 2004

par James Bernard Quilligan

En janvier 2004, Partage international a publié le début d'une série d'articles sur la réactualisation des rapports Brandt. En 1977, l'ancien chancelier allemand Willy Brandt avait réuni un groupe d'anciens chefs d'Etat et de personnalités mondiales de premier plan afin d'examiner « l'échec de l'économie mondiale et les problèmes qui accablent les pays en développement ». P*lus de vingt ans après la publication du Rapport Nord-Sud : un programme pour la survie (1980) et de son complément : la Crise internationale : la coopération Nord-Sud pour reconstruire le monde (1983), James Quilligan analyse les demi-succès et les échecs dans l'application de ces propositions.*

Dans la première partie, J. Quilligan a passé en revue les principales questions traitées par la Commission, et il a établi une évaluation de ses propositions. Dans cette seconde partie, il propose une analyse approfondie de l'histoire économique depuis la Seconde Guerre mondiale, et il établit les liens avec les solutions que la Commission Brandt a préconisées, et dont l'application est plus que jamais indispensable aujourd'hui.

Les crises de la dette de 1997 et 1998 qui ont sévi en Asie du Sud-Est, au Brésil et en Russie, et qui ont failli provoquer un effondrement du système financier international, ont profondément déconcerté les dirigeants du monde libre. Quand le feu fut maîtrisé, les ministres des Finances du G-7 se rencontrèrent afin de discuter des risques engendrés par les flux incontrôlables de capitaux, et de la possibilité d'une « *nouvelle architecture financière* ». Nombreux sont les observateurs qui se sont alors souvenus d'un ancien débat portant sur une réforme du système économique mondial.

A l'instigation du rapport *Nord-Sud* de la Commission Brandt, un sommet économique de dirigeants de pays développés et sous-développés avait eu lieu à Cancun, au Mexique, en 1981. Comme cela a été rappelé dans le volet consacré aux négociations internationales (voir *Partage international* de mars 2004), cette Rencontre internationale pour la coopération et le développement fut la première et l'unique réunion du genre. Les chefs d'Etat ont débattu de questions relatives au développement international, mais la conférence mexicaine n'a duré que deux jours et n'a produit aucun projet. Afin de maintenir la continuité du dialogue, la Commission Brandt a publié un deuxième rapport, en 1983, *Crise commune*, qui proposait d'étendre le rôle et les ressources du FMI et de la Banque mondiale, et de créer un cadre nouveau pour la finance et le commerce international. *Crise commune* enjoignait également la communauté des nations à assurer une supervision plus étroite et une meilleure régulation bancaire dans les pays en développement, exigeant en contrepartie un plus grand contrôle des institutions financières internationales.

Ce qu'il faut, disait en substance la Commission Brandt, c'est une institution mondiale qui soit chargée d'équilibrer le secteur privé avec l'intérêt public, afin de pallier les pénuries de financement du développement et de pérenniser une croissance durable ordonnée. La première mouture du projet de Brandt comprenait deux composantes : la création d'un Fonds mondial pour le développement et celle d'un Conseil pour le développement.

A présent, l'essentiel de l'aide aux pays en développement consiste en une forme de crédits dont bénéficient les pays industrialisés pour promouvoir leurs exportations et l'achat de leurs biens d'équipement. Ce dispositif fournit aux pays pauvres un moyen de payer leurs importations, mais pas de générer du capital supplémentaire.

Mais une source permanente de financement extérieur est nécessaire pour s'assurer que les dépenses en monnaie locale ne soient pas absorbées par l'inflation et par les déficits de la balance des paiements. Cette nouvelle ligne de financement du développement pourrait émaner d'un ensemble de sources « universelles » non exploitées, comme des redevances sur les sociétés multinationales, le trafic d'armes, la pollution de l'environnement, le commerce des devises, les fonds d'investissements à risque, les produits dérivés, l'utilisation du spectre électromagnétique, les orbites stratosphériques dévolues aux satellites, le transport maritime, la

Copyright Partage international - www.partageinternational.org

pêche océanique et les billets d'avion internationaux. Dans cette optique, la Commission Brandt a suggéré la création d'un « *Fonds mondial pour le développement – qui accueillerait tous les pays et veillerait à ce que l'équité entre créanciers et emprunteurs règne dans les prises de décision – et qui interviendrait en complément des institutions existantes afin de diversifier les politiques et les pratiques de prêt. Le Fonds mondial pour le développement chercherait à satisfaire les besoins non pris en compte par le monde financier, et en particulier les prêts programme. En dernier lieu, il pourrait servir de canal pour ce type de ressources qui seraient prélevées automatiquement dans le monde entier. » [N-S, 255]*

De surcroît, la Commission Brandt a jugé opportun la création d'un organisme de haut niveau qui gèrerait et coordonnerait le développement international. Ce Conseil pour le développement consisterait en un petit panel d'experts, un groupe indépendant sans statut exécutif. Il gérerait et évaluerait le travail des différentes agences internationales engagées dans le domaine du développement, et rédigerait un rapport destiné aux gouvernements et à l'Assemblée générale et ses agences. Son but serait de « *rationaliser les institutions, de définir leurs objectifs avec plus de clarté, ainsi que la manière de les atteindre avec plus d'efficacité et au moindre coût. Il s'agirait en l'occurrence d'un organe composé de douze membres : un tiers seraient des citoyens issus des pays en voie de développement, un autre tiers proviendrait du monde industrialisé, et le dernier tiers serait sélectionné selon des critères liés à l'expérience et l'indépendance d'esprit.* » (N-S, 261) Ces membres rendraient également compte au public et resteraient ouverts aux contributions de la société civile.

Mais aucune de ces idées n'a été exploitée au cours des années 1980. En 1989, Willy Brandt a demandé à Ingvar Carlsson et Sir Shridath Ramphal de convoquer une Commission indépendante sur la gouvernance mondiale. Après la mort de W. Brandt en 1992, cette nouvelle commission a publié un rapport intitulé *Notre voisinage mondial* (1995).La Commission sur la gouvernance mondiale a développé l'idée d'un Conseil au développement, prônant la création d'un nouveau type de groupe international pour gérer l'interdépendance économique. Selon la commission, cet organe financier international devrait être de taille restreinte, afin d'éviter les lourdeurs bureaucratiques, et devrait être plus représentatif et plus flexible que le FMI ou la Banque mondiale. Ce nouveau conseil, que certains considèrent un peu comme un ministère mondial des Finances, pourrait superviser et coordonner les politiques internationales dans l'objectif de :

– gérer l'état de l'économie mondiale ;

– anticiper les crises monétaires et financières ;

– veiller à la stabilité des taux de change ;

– éliminer les risques liés aux flux internationaux de capitaux ;

– fournir un cadre pour une politique du développement durable à long terme ;

– assurer une coordination efficace entre les principales organisations internationales ;

– recueillir les propositions des organisations régionales ;

– bâtir un consensus entre les gouvernements sur les questions de politique économique internationale.

Aujourd'hui, la coordination macro-économique de l'économie internationale fait toujours défaut. Une structure financière et monétaire démocratique, qui représenterait les intérêts de tous les peuples, aurait à affronter de nombreux problèmes cruciaux et complexes. En particulier, la réglementation, c'est-à-dire un renforcement des contrôles sur les mouvements des devises, est cruellement insuffisante dans l'investissement international. Il conviendrait de garantir des pratiques loyales de concurrence, et de restreindre les monopoles, à l'échelle internationale. Les institutions et les sociétés de financement internationales devraient être davantage soumises au contrôle de l'intérêt public. Des filets de sécurité internationaux sont nécessaires pour lutter contre l'évasion des capitaux, la fraude, le blanchiment d'argent, les délits d'initiés et les trafics d'influence qui ont cours sur les marchés financiers. Sans une autorité mondiale responsable pour contrôler le marché spéculatif, tous les pays, et en particulier ceux du tiers monde, sont à la merci de variations erratiques des flux de capitaux, des taux d'intérêt, des taux de change et de l'inflation.

Nous vivons depuis plus de trente ans sous le régime du système des taux de change flexibles, c'est-à-dire une absence presque totale de politique économique. Pour faire face aux oscillations chaotiques des flux de capitaux internationaux qui caractérisent ce système, les pays en voie de développement ont adopté des moyens de substitution afin de stabiliser leurs devises et d'empêcher toute panique financière. Certains pays « dollarisent » leur monnaie – c'est-à-dire que le dollar américain devient leur devise

d'usage. D'autres maintiennent un taux de change fixe en conservant la parité de leur monnaie avec une devise étrangère forte, qui est souvent le dollar américain. D'autres encore préfèrent maintenir un contrôle des capitaux – interdisant totalement les échanges de devises en cas de crise économique.

Chacun de ces régimes monétaires possède ses avantages et ses faiblesses intrinsèques, mais aucun n'offre une solution permanente. Sans exception, ils constituent un simple moyen de parer à la volatilité des taux de change flottants au sein d'un système international anarchique. A défaut d'un garant économique souverain à l'échelle planétaire, la Réserve fédérale américaine assume le rôle officieux d'arbitre en ce qui concerne les taux d'intérêt et la valeur des devises. Parce qu'il sert de devise de réserve principale, le dollar américain contraint les autres pays à exporter, non en raison de positions concurrentielles avantageuses, mais dans l'objectif principal d'acquérir des dollars afin de s'acquitter de leur dette extérieure et de fournir une réserve de soutien à leur propre monnaie. Cependant, lier l'avenir économique d'un pays à la force du dollar américain et aux décisions monétaires de la Banque centrale des Etats-Unis, ne s'avère pas toujours très heureux. L'adoption de diverses mesures de substitution pour prévoir l'évolution des taux de change – la dollarisation et l'indexation de la monnaie – a abouti à des résultats parfois encourageants, comme en Equateur, mais parfois désastreux comme en Argentine.

Cette absence de gestion internationale des monnaies et de la finance est même plus problématique maintenant qu'en 1983. Pourtant, à cette époque déjà, W. Brandt avertissait que *« la communauté internationale a peu progressé face aux problèmes les plus graves, le premier d'entre eux étant l'existence d'un système de relations économiques internationales conflictuelles, qui asphyxie de nombreux pays en voie de développement. Les perspectives d'avenir sont alarmantes. L'augmentation de l'instabilité mondiale a réduit d'autant les espoirs de croissance économique, et le problème de la gestion des déséquilibres des paiements internationaux accroît la menace de crises majeures au sein du système financier international. Nous émettons de sérieux doutes quant à la capacité de la machine mondiale actuelle à contenir ces déséquilibres et gérer les liquidités et la dette internationale. » [CC,2]*

Vingt ans après la Commission Brandt, dix ans après la Commission sur la gouvernance mondiale, cinq ans après l'appel du G-7 pour une *« nouvelle architecture financière »*, l'essentiel de la crise de la finance internationale n'est toujours pas résolu. Les pays en développement connaissent encore des difficultés à rembourser leurs dettes à court terme afin de maintenir l'accès au capital étranger aux taux d'intérêt du marché, le montant de la couverture de leur dette se dégrade à un rythme accéléré, absorbant l'argent qui serait autrement consacré au développement national. Lorsqu'un pays connaît un défaut de paiement, les règles internationales actuelles autorisent les créanciers étrangers à se retirer de l'engagement délétère au moindre coût possible, tandis que le pays déficient doit procéder à des coupes profondes dans ses budgets sociaux, mettre en place des politiques économiques d'austérités et payer une addition plus salée. Il s'ensuit la fuite des investisseurs internationaux de tout pays qui a connu un problème de paiement.

Cette situation précaire est dangereuse pour le monde entier parce qu'elle réduit la circulation des liquidités et ralentit les échanges. C'est pourquoi une nouvelle architecture financière est plus nécessaire que jamais – incluant une restructuration de la dette nationale par une répartition équitable des risques entre les créanciers et les emprunteurs. Rien n'illustre mieux les priorités biaisées de l'économie et les contradictions systémiques que le dilemme de savoir qui devrait endosser en dernier lieu la responsabilité des crises financières mondiales. Le prochain article de cette série s'intéressera à savoir pourquoi les investisseurs internationaux, les institutions et les pays développés se dérobent à la création d'un nouveau cadre pour la restructuration de la dette, qui préserverait les capacités de développement et les priorités sociales locales dans les pays sous-développés.

Abréviations :
N-S : Nord-Sud : un programme pour la survie
CC : Crise commune

Auteur : James Bernard Quilligan, diplômé en science politique et communication. De 1980 à 1987, il a été directeur de la Commission de recherche Brandt, un organisme public de la Commission indépendante de développement international
Thématiques : Société, politique, Économie
Rubrique : Divers