



Problèmes systémiques internationaux : déséquilibres et réformes

La chute rapide de la valeur de l'immobilier, des marchés d'actions et des autres valeurs dans le monde entier et l'assèchement du crédit ont provoqué un torrent de propositions visant à renforcer ou restructurer la gouvernance économique mondiale.

Nombre de ces propositions ont été faites à la session d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre, à New York, puis à la réunion de Bretton Woods en octobre à Washington, D.C., qui a été marquée par la crainte que la crise, née dans les pays les plus riches, nuise gravement aux perspectives des pays pauvres et en développement, y compris ceux qui avaient parfaitement réussi leurs réformes macroéconomiques et budgétaires.

Une des propositions du texte en négociation de la Conférence de Doha sur le financement du développement témoigne des pressions qui s'intensifient. Elle proclame la nécessité de réunir une grande conférence internationale pour étudier la gouvernance économique mondiale – qui serait une sorte de « Bretton Woods II » -- et elle invite le Comité monétaire et financier international à prendre cette question en mains. Elle s'inspire d'une proposition antérieure qu'avait présentée le Royaume-Uni à une réunion des pays du Commonwealth.

Très récemment, les États-Unis ont convié les dirigeants du Groupe des 20 pays développés et en développement et d'autres leaders mondiaux, notamment le Secrétaire Général des Nations Unies, à se réunir à Washington, DC, en novembre, pour ce qui serait la première d'une série de discussions au sommet sur l'ordre financier international.

Les piliers de l'architecture financière internationale

La gouvernance de l'économie mondiale – constituée essentiellement par la fixation de normes, la supervision, l'offre de conseils et le prêt de capitaux – est en fait assez restreinte. Il n'y a pas d'organisation officielle regroupant les institutions qui en sont chargées. Voici les institutions qualifiées d'acteurs majeurs (avec, entre parenthèses, l'année de leur création) :

- Les deux institutions dites « de Bretton Woods » (1944) ont été créées en même temps que l'Organisation des Nations Unies et leur lien avec le système des Nations Unies a été encore renforcé par le Cadre du financement du développement, élément du Consensus de Monterrey. La **Banque mondiale** offre à des entités publiques de pays en développement, pour des projets de développement, des prêts à long terme et, pour les pays les plus pauvres, des crédits sans intérêt et des dons. Le **Fonds monétaire international** (FMI) prête à des pays ayant des difficultés de balance des paiements et surveille les évolutions économiques et financières dans le monde.
- L'**Organisation mondiale du Commerce** (OMC) (1995) est un forum de négociation d'accords commerciaux et joue un rôle d'arbitre des litiges commerciaux relevant de ces accords. Son prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) (1948), avait animé le cycle de négociations, appelé Uruguay Round, qui s'est déroulé entre 1986 et 1994 et a débouché sur la création de l'OMC.
- Le **Groupe des 24** (G 24) (1971) sur les affaires monétaires internationales et le développement a été créé pour examiner et aider à déterminer la position des pays en développement sur les questions monétaires et de financement du développement.
- Le **Groupe des 7** (G 7) (1976) réunit les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des sept pays membres (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni). Il est généralement considéré comme un forum permanent de discussion des problèmes mondiaux de politique économique. Il tient également des réunions annuelles au niveau des Chefs d'État. En 1997, la Russie a été invitée à un de ces sommets, créant ainsi le G8.
- Le **Comité de Bâle sur la supervision bancaire** (1974) fournit aux gouverneurs des banques centrales des 10 pays développés un forum pour coopérer sur les questions de supervision et élaborer des directives et des normes, notamment sur le niveau des fonds propres que doivent avoir les banques. Comme le FSF (voir infra), il dispose d'un secrétariat situé à la Banque des règlements internationaux, à Bâle, en Suisse.



- Le **Forum pour la stabilité financière** (FSF) (1999) a été réuni par le G7 à la suite de la crise financière asiatique. Sa tâche est d'évaluer les vulnérabilités du système financier, de déterminer les actions à engager, de veiller à leur exécution et d'améliorer la coordination entre les autorités chargées de la stabilité financière. Ce Forum réunit les hauts responsables des banques centrales et de la Direction du Trésor public d'un certain nombre de pays développés, ainsi que ceux des institutions financières internationales et des regroupements internationaux d'instances de régulation.
- Le **Groupe des 20** (G 20) (1999) est composé des pays membres du G7 et des économies de marché émergentes. Il a été créé pour faire face aux séquelles de la crise financière asiatique, examiner les grands problèmes économiques et financiers et permettre un dialogue et l'établissement de consensus entre les économies, développées ou en développement, ayant une forte importance au plan systémique.

Fondements d'une réforme

Ceux qui affirment qu'il est temps de mettre en place de nouvelles structures ou directives de gouvernance arguent du fait que le système économique international (Banque mondiale, FMI et GATT) a été créé il y a plus de 60 ans. Les gouvernements des pays en développement, quant à eux, ne manquent pas de souligner deux faits : d'abord, les sièges permanents de deux des cinq grandes organisations susmentionnées sont installés à Washington, ceux des trois autres étant en Suisse ; ensuite, en dehors de l'OMC, ces institutions ont un nombre de membres restreint ou bien un pays ne peut en faire partie que sur invitation des pays développés ou bien encore elles utilisent des procédures de vote qui surpondèrent ces derniers.

Certes, ces institutions ont procédé à des adaptations pour tenir compte du poids économique croissant des pays en développement. Les sommets du G-8 invitent maintenant des leaders des grandes économies en développement ; le FSF a lui aussi intégré des représentants du monde en développement à titre consultatif et le FMI a modifié ses règles de vote à son assemblée d'avril 2008 pour offrir des droits de vote progressivement plus importants à leurs membres qui sont des pays en développement.

Les déséquilibres mondiaux

La crise de 2008 a ses origines dans l'accumulation, pendant plusieurs années, de déséquilibres mondiaux : les dépenses sans restriction des pays occidentaux ont été financées surtout par l'épargne asiatique. Un chiffre donne une indication de l'ampleur des déséquilibres : 4.000 milliards de dollars de devises sont été accumulés et sont détenus par les pays exportateurs de pétrole de l'Asie occidentale et par les pays d'Asie orientale (Nations Unies, Rapport 2008 sur la Situation et les perspectives économiques mondiales). En contrepartie, on trouvait, en 2007, 3.000 milliards de dollars d'obligations du Trésor américain et d'agences fédérales américaines détenues par des étrangers (chiffres du Trésor américain).

En 2007, le déficit commercial des États-Unis a été de près de 800 milliards de dollars en 2007 et celui de l'Union européenne de près de 200 milliards, tandis que s'accumulaient les excédents commerciaux du Japon (près de 200 milliards de dollars), de la Chine (plus de 200 milliards de dollars) et du reste des pays en développement et en transition (ensemble : environ 300 milliards de dollars) (Situation et les perspectives économiques mondiales 2008).

Une des mesures correctives que la réflexion sur ces déséquilibres a suggéré a été de stimuler l'expansion des pays excédentaires et de réduire les déficits et les dettes des États-Unis, si possible sans mettre un coup de frein trop brutal à sa croissance économique, dont dépendent de nombreuses autres économies nationales. Les économistes des Nations Unies, entre autres, ont prôné de telles mesures.

À la mi-2006, le FMI a engagé des consultations multilatérales pour redresser les déséquilibres mondiaux au moyen de politiques concertées. Les États-Unis, le Japon, les pays de la Zone Euro, la Chine et l'Arabie saoudite ont participé à ces pourparlers. Mais, alors que l'on semblait être parvenu à un accord pour redresser la situation sans mettre en danger la croissance, les pays concernés n'ont pas pris les mesures de politique à la hauteur des problèmes posés.

En octobre 2008, il y a eu un semblant de réponse coordonnée (baisse des taux d'intérêts, injections de liquidité, prêts et garanties accordées aux banques), tandis que de très nombreux pays ont pris chacun des mesures individuelles qui se sont succédées en rafales. Mais à ce moment-là, c'est sur le mode d'une réponse de crise et non sur un mode préventif que les pays ont agi.

Outre des mécanismes pour coordonner les politiques économiques nationales mutuellement avantageuses, d'autres propositions de réforme des politiques ont été avancées :

- changements dans les normes mondiales de la régulation du système bancaire et financier, avec notamment l'hypothèse d'une instance de supervision spécifique pour les 30 plus grandes banques mondiales ;
- système d'alerte économique mondial réformé au sein du FMI ;
- système impartial et basé sur des règles pour le règlement des dettes des pays ;
- fonds permanent offrant des liquidités, le FMI restant le prêteur en dernier ressort.