

DE LA RÉFORME DU SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL À UNE NOUVELLE GOUVERNANCE MONDIALE

MICHEL CAMDESSUS*

« Si la fondation d'une communauté du monde politiquement organisée ne peut être espérée que pour un lointain avenir, c'est une raison pour l'espérer plus fortement et pour entreprendre tout de suite avec une plus grande énergie la tâche de la préparer, en éveillant la conscience commune à l'impérieuse nécessité d'avancer vers ce but. »

Jacques Maritain (L'homme et l'État)

Les événements qui se précipitent au début du printemps 2014 confrontent une fois de plus la communauté mondiale à la tragique insuffisance de sa gouvernance. La Russie vient, après y avoir envoyé ses troupes, de modifier ses frontières avec l'Ukraine, au mépris des règles et des principes qui régissent les relations internationales depuis la création des Nations unies. Depuis trois ans, une guerre civile se poursuit en Syrie. Elle a déjà fait près de 400 000 victimes – pour la plupart civiles – et déplacé 7 millions de personnes, et nul ne se hasarde à en prévoir la fin.

L'impuissance de la gouvernance mondiale face à de tels drames est consternante. Et ce n'est pas tout. Au-delà de ces menaces sur la paix et de la crise financière, d'autres crises nous assaillent. La crise que nous vivons n'est pas – et de loin – un phénomène seulement diplomatique et financier. C'est une crise avec un grand « C ». Elle n'est pas une, mais multiple. Elle est financière certes, mais telle l'hydre à sept têtes de la mythologie, elle fait système avec au moins six autres crises : pauvreté du tiers-monde, crise alimentaire, crise énergétique, crise climatique, crise de la coopération internationale dans la défense de la paix et la gestion du monde, et crise éthique et culturelle ; soit sept crises au total. Tous ces fléaux ignorent les frontières de l'État-nation ; ils revêtent d'emblée une

* Ancien directeur général, FMI (Fonds monétaire international).

dimension mondiale. Il faut les prendre en compte tous ensemble pour régler chacun d'eux, car tous trouvent de quelque manière leur origine dans l'avidité individuelle et collective et dans la prétention à l'autonomie par rapport aux règles éthiques, à l'exception de celles, changeantes, que l'on se fixe soi-même.

Quelle institution sera capable – comme Hercule face à l'hydre de Lerne – de faire face à cette crise à sept têtes ? Devant elle, nous le savons, les plus grandes puissances se sentent désarmées. Il leur faudrait pouvoir agir dans le cadre d'un grand système d'organisations mondiales fortes et crédibles et donc renouvelées de fond en comble. Une fois de plus, le chœur des sceptiques et des cyniques va crier à l'utopie. Pourtant, il y va de la survie pour beaucoup et d'une vie meilleure pour les générations qui nous suivent.

Au cours des années 1950, lorsque le monde a constaté, peu après leur création, l'impuissance des Nations unies, paralysées par la manière dont les « Grands » usaient et abusaient de leur pouvoir de veto, des appels ont été lancés pour la création d'un véritable gouvernement mondial. De telles déclarations¹ n'étaient pas nouvelles. On pourra même être surpris de lire que le général de Gaulle, qui n'aimait ni le « machin », ni le « volapuk », a pu dire un jour que « le gouvernement mondial est le rêve de tout homme sensé ». Nous connaissons plutôt aujourd'hui la résignation de beaucoup de spécialistes devant l'impasse des discussions sur la réforme du Conseil de sécurité et le silence des hommes de réflexion. Au début de la guerre froide, des hommes – comme Jacques Maritain, Lord Bertrand Russel – tenaient cette question pour essentielle. Maritain lui consacre des pages fulgurantes dans *L'homme et l'État*. Dans ces pages visionnaires, il se demande comment organiser une société politique mondiale qui, pour sauvegarder la paix, se substituerait à la « prétendue souveraineté de l'État ». À peu près au même moment, six jours après le bombardement atomique d'Hiroshima, un groupe de l'université de Chicago, qui échange avec le philosophe français réfugié aux États-Unis, lance une réflexion pionnière pour éveiller les consciences à la nécessité de fonder une communauté mondiale face au danger de destruction universelle. Aucune grande voix ne s'est exprimée depuis lors sur cette question. Aucune, sauf celle du brave homme que nul ne considérait comme un prophète, élu pour être un pape de transition, le « bon pape Jean ». Pourtant, en de brèves années de pontificat, Jean XXIII stupéfait le monde en convoquant le concile Vatican II et, trois mois avant sa mort, publie une grande encyclique « Paix sur la terre » par laquelle, devant la mondialisation qui s'amorce et les périls de confrontations nucléaires qui s'accumulent, il demande la création d'une véritable « autorité publique à compétence universelle ».

Depuis lors, on ne le sait que trop, les velléités de réforme des Nations unies ont tourné court. La crise financière, en revanche, a suscité de nombreux travaux, officiels dans le cadre du G20, informels dans divers groupes. L'un de ces derniers a donné lieu à ce qu'il est convenu d'appeler l'Initiative du Palais-Royal². Les uns et les autres se sont fondés sur une conviction assez largement partagée : la non-existence d'un véritable système monétaire international (SMI) a

lourdement contribué à la gravité de cette crise. Elle continuerait de constituer une menace pour demain s'il ne lui était promptement porté remède. La survenance de la crise de la dette souveraine de certains pays européens a, malheureusement, amené le G20 à renvoyer à plus tard ses travaux sur ce sujet central. Il peut donc être utile de prendre connaissance de quelques-unes de ces suggestions – on s'arrêtera surtout ici à l'Initiative du Palais-Royal – et, dans le cadre d'une réflexion à plus long terme, de se demander quelle inspiration pourrait y être trouvée pour poser les premières pierres d'un système rénové de gouvernance mondiale.

RÉFORMER LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI)

L'Initiative du Palais-Royal provient de la rencontre de plusieurs « vétérans »³ des grands débats infructueux des années 1980 sur la réforme du SMI et de leur conviction partagée qu'il était essentiel, au sortir de la présente crise, de mettre en place une gouvernance plus étroitement coopérative du SMI. On pourrait alors espérer garantir la discipline et la stabilité nécessaires à une croissance soutenable et créatrice d'emplois. Pour y parvenir, après avoir procédé à une analyse sans complaisance des insuffisances du dispositif actuel, fort de sa totale indépendance, ce groupe a formulé trois grandes suggestions :

- mettre en place au sein du FMI des moyens de surveillance radicalement nouveaux s'appliquant, par priorité, aux pays systémiques ;
- renforcer le FMI dans ses instruments et ses moyens d'intervention ;
- mieux fonder sa légitimité et sa gouvernance.

Un autre grand sujet n'avait pu être développé faute de temps et d'un consensus suffisant parmi les membres du groupe ; il gagnerait aujourd'hui à être bientôt repris. Il s'agirait de préparer les bases d'un nouveau système monétaire mondial qui puisse s'appuyer sur une sorte de supermonnaie mondiale dérivée de l'actuel droit de tirage spécial (DTS) et gérée par ce nouveau FMI disposant désormais des moyens d'assurer, d'une part, la régulation de la liquidité globale et de ses flux énormes et parfois erratiques et, d'autre part, la diversification ordonnée des actifs de réserves.

Une nouvelle surveillance au service d'une stratégie globale pour un développement durable

La surveillance des politiques économiques de ses membres est une tâche centrale du FMI. Elle porte cependant une tare congénitale : elle ne parvient à s'exercer fermement que sur les pays qui ont recours à ses financements, alors que les pays en situation de paiements extérieurs excédentaires ou dont l'influence est systé-

mique peuvent se permettre trop souvent de l'ignorer. C'est l'inverse qui devrait prévaloir. S'exerçant par priorité et avec une particulière attention sur ces pays dominants, cette nouvelle surveillance devrait se montrer stricte à leur égard et être reconnue comme d'une équité indiscutable dans son traitement de l'ensemble des pays. Cette proposition appelle, on le voit, l'inversion de l'ordre qui a prévalu jusqu'ici. Elle s'appuierait sur les suggestions faites par le rapport pour un nouveau régime d'incitations et de sanctions.

Renforcer les instruments et les moyens du FMI

Trois réformes clés ont été suggérées :

- étendre d'abord le mandat du FMI (qui n'était compétent jusqu'ici que pour le contrôle des balances courantes) à toute la sphère financière, puisque nous vivons désormais dans un monde où les développements financiers dépassent largement, par leur volume, les flux monétaires ou les fluctuations des soldes des balances courantes. Cette réforme devrait aller de soi dans un monde intensément financiarisé et où les distinctions entre balances courantes et balances des capitaux sont de plus en plus floues ; elle se heurte malheureusement encore à l'opposition de certains pays émergents ;
- comme la crise des *subprimes* s'est ouverte sur une crise de liquidité à la fois locale et globale, mettre en place un meilleur suivi de l'évolution des liquidités mondiales pour éviter les épisodes d'assèchement brutal ou de surabondance. Il importe de toute urgence de se doter d'un cadre analytique de mesure et d'un dispositif de gestion des liquidités dont le monde est aujourd'hui quasiment dépourvu ;
- consolider enfin les instruments non conditionnels ou à faible conditionnalité dont le FMI a été doté pendant la crise et décider de reconnaître en droit ce qui existe déjà : son statut de prêteur en dernier ressort appuyé sur une utilisation nouvelle du DTS et prévoyant des protections suffisantes contre les risques d'aléas moraux.

Mieux fonder sa légitimité et renforcer sa gouvernance

Les avancées ainsi esquissées conduiraient à donner au FMI de très grands pouvoirs, alors qu'il passe déjà pour l'une des institutions les plus puissantes de la constellation des Nations unies. De tels changements ne pourraient être acceptés que si, simultanément, sa légitimité était universellement reconnue comme indiscutable et sa gouvernance améliorée. Quelques mesures sont apparues indispensables dans cet esprit :

- s'assurer d'abord que chaque pays s'y trouve convenablement représenté. Cela ne serait possible que si les quotes-parts de son capital étaient mieux

ajustées à l'importance réelle de chacun des États membres. Des changements importants sont intervenus, en principe, à l'occasion d'une réunion du G20 à Séoul en 2010. Ils prévoyaient en particulier le doublement du capital du FMI (porté à 476 milliards de DTS, soit environ 755 Md\$), la redistribution des quotes-parts – augmentant la part des pays émergents de 6 % – et la modification de la composition du Conseil – augmentant de deux sièges la part des pays émergents au détriment de l'Europe. Cette réforme attend toujours malheureusement la ratification du Congrès américain ;

- il convient ensuite de corriger le caractère trop technocratique de cette institution où, par paradoxe, les hauts fonctionnaires siégeant au conseil d'administration ont le pouvoir de décision alors que les ministres et les gouverneurs siégeant dans l'instance suprême (le Comité international monétaire et financier) n'interviennent que pour avis. Cette réforme pourrait être aisément réalisée puisqu'il suffirait de mettre en œuvre une disposition approuvée lors des accords de la Jamaïque en 1976 et consistant à établir un « collègue » composé des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des vingt-quatre pays siégeant à son conseil ; ce collègue disposerait, désormais, du pouvoir décisionnaire. Il ne reste aujourd'hui qu'à fixer la date d'effet de cette disposition toujours renvoyée jusqu'ici aux calendes. Cette réforme présenterait l'avantage de mieux situer au niveau politique et non plus technique les responsabilités lorsque des décisions stratégiques doivent être prises ; elle s'accorderait à l'accentuation du caractère démocratique qu'il convient de donner à cette institution ;

- dans le même souci de « démocratisation » de l'institution, le groupe a proposé de réduire très sensiblement le pouvoir de veto américain et européen en exigeant, pour les décisions les plus importantes, une majorité de 70 % ou 75 %⁴ ;

- disposition plus fondamentale encore, il serait essentiel de s'assurer que le G20 – qui se voit reconnaître de plus en plus un pouvoir suprême au-dessus de l'ensemble des institutions mondiales – soit également doté d'une représentation universelle garantissant sa légitimité. Cela le mettrait en mesure d'adopter des orientations voire des régulations d'application universelle alors qu'aujourd'hui, il ne représente légitimement que ses membres, c'est-à-dire un groupe de pays certes fort important, mais dont le nombre reste limité. Ce problème pourrait être résolu par l'instauration, pour désigner les pays siégeant au G20, d'un système de circonscriptions régionales analogue à celui qui a bien servi jusqu'ici les institutions de Bretton Woods. Il suffit pour cela d'inviter les pays à se regrouper de telle sorte que chacun d'entre eux ait périodiquement l'occasion de siéger au sein de cette instance suprême. On ne saurait assez insister sur ce point : le monde a aujourd'hui un besoin manifeste de régulations globales. Seule une instance où chaque pays se sentirait légitimement représenté pourrait les adopter. En son absence, on devrait continuer de se contenter d'orientations non contraignantes dont on mesure mieux aujourd'hui l'insuffisance ;

- de plus, il faudrait assurer une coordination étroite entre ce FMI ainsi

modernisé et les organisations monétaires régionales qui se mettent actuellement en place ;

– enfin, devenu ainsi une institution aussi financière que monétaire et réellement universelle, il lui resterait alors à donner une priorité particulière à une réforme fondamentale du système pour l'instant différée.

Trop occupés, probablement, par la survenance de la crise de la dette souveraine en Europe, le G20 et le FMI n'ont pas beaucoup avancé sur d'autres questions qui, pourtant, constituent de véritables préalables à la mise en place d'un nouveau système monétaire et financier mondial.

JETER LES BASES D'UN NOUVEAU SYSTÈME MONÉTAIRE ET FINANCIER MONDIAL

Le monde monétaire multipolaire qui se met en place, avec en particulier l'émergence de la Chine et de l'Inde au tout premier plan, ne pourra plus s'accommoder bientôt d'un réglage de sa liquidité au hasard des fluctuations de la balance des paiements des États-Unis. Il est donc urgent de se demander comment tenter d'avancer pour construire un nouveau système monétaire et financier international adapté à ce nouveau contexte.

Observons que la mise en œuvre rapide par le G20 de l'ensemble des propositions évoquées ci-dessus créerait sans aucun doute une dynamique puissante en direction de cette réforme. Dans le même esprit, une réflexion, à frais nouveaux, sur le rôle du DTS se justifie. Le rapport de l'Initiative du Palais-Royal le dit sans fanfare : « l'objectif inscrit dans les statuts du FMI en 1969 était de faire du DTS le principal actif de réserves » du SMI. Cet instrument a été longtemps négligé ; il vient de montrer pendant cette crise son utilité lorsqu'une allocation de 250 Md\$ en 2009 a été décidée au plus fort de la crise. Il pourrait donc être utile de réétudier le rôle qu'il est susceptible d'exercer au service du bien public global de la stabilité monétaire et financière, dans le nouveau contexte de plus en plus multipolaire qui se dessine aujourd'hui. Le nouveau DTS qui aurait été élargi à la monnaie chinoise pourrait alors être utilisé comme instrument de régulation de la liquidité mondiale. Le FMI, en l'émettant en cas de pénurie de liquidité ou en en retirant de la circulation en cas de surabondance, jouerait ce rôle de pompe aspirante et foulante de liquidités qui, aujourd'hui, ne peut être assuré par la Federal Reserve (Fed) américaine qui d'ailleurs s'y refuse. Au fil du temps, le nouveau DTS deviendrait, comme prévu à l'article VIII des statuts du FMI, le principal actif de réserves mondial. Il pourrait aussi jouer un rôle stabilisateur en facilitant, hors marché, la diversification des actifs de réserves des banques centrales nationales. Nous ne serions plus très loin à ce moment-là de la réalisation du rêve de John Maynard Keynes qui écrivait en 1930 : « Le système idéal consisterait sûrement dans la fondation d'une banque supranationale

qui aurait avec les banques centrales nationales des relations semblables à celles qui existent entre chaque banque centrale et ses banques subordonnées. »⁵

Évoquer de telles perspectives peut sembler relever du temps long. La rapidité des évolutions monétaires du monde conduit cependant à penser qu'il serait sage de préparer, voire d'entreprendre, de telles réformes avant qu'une nouvelle crise nous y contraigne.

Ce qui vaut pour la sphère monétaire et qui a été ainsi mis sur la table du G20 pourrait être de quelque inspiration pour l'ensemble de la gouvernance mondiale, à condition d'initier des réformes analogues dans la vaste constellation des organismes de la famille des Nations unies.

RÉNOVER LA GOUVERNANCE MONDIALE

Même si l'univers monétaire et financier a été à l'origine de la plus grande crise mondiale depuis celle de 1929, sa remise en ordre ne peut en rien suffire à assurer des lendemains plus heureux à l'humanité. D'autres crises, évoquées plus haut, attendent elles aussi une réforme profonde de la gouvernance mondiale. Quels pourraient en être les premiers pas ?

On ne peut évoquer sans quelque tremblement un tel projet. C'est pour notre génération une formidable responsabilité que d'avoir à bâtir une telle organisation non plus à partir de la position de puissance d'un César, d'un Napoléon ou des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, mais au nom des responsabilités universelles que tout État, membre du système, aspire à exercer. C'est donc à nous de l'inventer. On en discerne bien quelques contours. Les réflexions précédentes sur le système monétaire et financier nous ont déjà conduits à cet exercice d'imagination prospective. Peut-on l'élargir à une organisation assez vaste pour combattre ensemble non seulement les insuffisances de notre organisation monétaire et financière, mais aussi nos six autres fléaux ? Quelques idées simples se proposent à nos réflexions.

On peut songer, par exemple, à étendre *mutatis mutandis* aux institutions en charge des autres domaines d'action (paix, environnement, énergie, etc.) les solutions esquissées plus haut pour le domaine financier. Au-dessus de leur ensemble, il serait souhaitable de mettre en place une instance suprême réunie, par exemple annuellement, au niveau des chefs d'État désignés sur la base d'un système de circonscriptions régionales. Ce G20/G24 rénové serait la clé de voûte de l'autorité publique mondiale. Il aurait à sa disposition toutes les institutions spécialisées des Nations unies et du système de Bretton Woods en fonction des sujets abordés : le secrétariat général des Nations unies pour les questions de sa compétence (la paix, la prévention et la résolution des conflits au premier chef), le FMI lorsqu'il s'agirait de monnaie et de finance, la Banque mondiale pour le développement, une organisation mondiale de l'environnement (à créer !) pour

l'écologie, etc. Ainsi pourraient être élaborées, face aux problèmes changeants de la conjoncture mondiale, des stratégies vraiment globales et transinstitutionnelles ; des priorités pourraient être arrêtées, un lien fort et une coordination efficace établis entre ces institutions et les représentants légitimes de la communauté mondiale. Des règles de vote à la majorité qualifiée devraient être fixées et le droit de veto devrait être abandonné. Cette dernière suggestion risque évidemment de susciter une fin de non-recevoir des cinq grandes puissances qui le détiennent aujourd'hui, comme une prise de guerre surannée du second conflit mondial. Est-il impertinent pourtant de leur demander si l'intérêt qu'elles trouveraient demain dans une organisation mondiale plus efficace et reconnue par tous comme pleinement légitime ne l'emporterait pas sur ce privilège du veto dans une organisation réduite à une quasi-impuissance lorsque l'essentiel est en jeu ?

Nous touchons ici l'une des difficultés importantes de cet effort d'organisation mondiale. Comment concilier l'horizon multilatéral ultime – où chaque nation détiendrait un rôle mondial en proportion de son importance – et le souci dont on peut comprendre le pragmatisme de laisser les orientations majeures entre les mains des plus grandes puissances d'aujourd'hui et de demain, au risque d'avoir à se contenter d'un horizon multipolaire plus que multilatéral et réellement universel ? Les pères fondateurs des Nations unies ont tenté la conciliation de ces deux horizons par la création du Conseil de sécurité comprenant cinq membres dotés du pouvoir de veto. En matière économique, la création du G5, devenu G8, puis G20, a suivi cette logique de la multipolarité moins ambitieuse que la logique multilatérale idéale d'une « autorité publique à compétence universelle ». La réalisation de cette dernière risque de devoir attendre. Elle devrait pourtant continuer de rester notre objectif ultime, même s'il relève d'une logique du temps long. On ne pourra l'atteindre que pas à pas. Il serait nécessaire aussi que les dirigeants du monde gardent une conscience vive de la nécessité de cheminer vers cet horizon. Dans cette démarche, il leur faudra garder un double souci, celui du caractère véritablement démocratique de la nouvelle organisation mondiale et celui du principe de subsidiarité limitant le pouvoir de celle-ci aux questions qu'elle seule serait en mesure de régler.

Comment une progression vers ce nouvel ordre pourrait-elle s'opérer ? De toute évidence, un simple réalisme nous oblige à prendre le temps nécessaire pour construire de très larges consensus. Il est donc sage de préparer les évolutions qui apparaissent d'ores et déjà inévitables. Il est même urgent d'entreprendre dès que possible les premières étapes de ce long effort de la communauté mondiale pour adapter ses institutions de gouvernance globale aux perpétuels changements du monde. Parallèlement et s'armant de pragmatisme, il faudra saisir toute occasion, fût-elle inattendue, d'avancer. La démarche intergouvernementale de la multipolarité n'est pas idéale, mais lorsqu'elle amorce une avancée, il faut la poursuivre et tenter de l'élargir. Pourquoi ne pas commencer par faire opérer, dans les différentes institutions du système, un *aggiornamento* de même nature que celui que l'Initiative du Palais-Royal a suggéré pour le FMI ?

CONCLUSION

Il reste qu'un tel ordre démocratique mondial ne pourra s'épanouir que s'il est appuyé sur la vitalité des organisations régionales qui se mettent actuellement très timidement en place. L'Europe avait pris en ce domaine un temps d'avance. Cela ne fait que rendre plus évidentes les grandes responsabilités de notre Union dans la mise en place progressive de cette nouvelle configuration du monde. Cela nous invite à une réflexion nouvelle face à ses hésitations actuelles. Nous sommes au pied du mur. Notre devoir immédiat est de rendre vigueur à nos institutions communes. Elles pourront alors devenir des partenaires importants d'un nouveau concert mondial. Cette tâche est fondamentale. Dans un monde où des pays-continent deviennent des acteurs de premier plan, nos pays – pour chargés d'histoire et d'expérience internationale qu'ils soient – ne pourront compter et contribuer à la gouvernance du monde que s'ils s'organisent et consentent aux sacrifices de souveraineté nécessaires pour parler d'une seule voix. Ils pourront alors adresser un message de paix, de solidarité et de bonne gouvernance au monde. Cette voix de l'Europe et l'exemple de sa marche vers l'unité demeurent ainsi indispensables à un avenir harmonieux d'un monde plus humain.

Puissent tous les pays européens reconnaître que leur unité est la clé de cette réussite.

NOTES

1. Dans leur inventaire, on trouverait des signatures telles que celles d'Érasme, de Montesquieu, de Lamartine, d'Einstein ou de Gandhi.
2. Le rapport de ce groupe peut être consulté sur le site : www.global-currencies.org/smi/fr/.../Rapport_Camdessus-integral.pdf.
3. La composition de ce groupe était la suivante : Sergey Aleksashenko, Jack T. Boorman, Michel Camdessus, Andrew Crockett (†), Arminio Fraga, Toyoo Gyohten, Xiaolian Hu, André Icard, Horst Koehler, Guillermo de La Dehesa, Alexandre Lamfalussy, Guillermo Ortiz, Tommaso Padoa-Schioppa (†), Maria Ramos, Hamad Al Sayari, Edwin M. Truman, Yaga Venugopal Reddy et Paul A. Volcker.
4. Jusqu'ici, les majorités requises dans de tels cas étaient de 85 %, ce qui permettait aux Américains (qui ont une quote-part de 17,69 %) et aux Européens (lorsqu'ils ont une position commune) de bénéficier de fait aujourd'hui d'un pouvoir de veto.
5. Keynes J. M., *Traité sur la monnaie*, 1930.

