



Assemblée générale

Distr. générale
11 juillet 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session

Point 108 b) de la liste préliminaire*

Questions de politique macroéconomique

Système financier international et développement

L'architecture financière internationale et le développement, eu égard notamment au transfert net de ressources entre pays en développement et pays développés

Rapport du Secrétaire général

Additif**

La stabilité financière et l'efficacité des marchés en tant que biens publics mondiaux**

Note du Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

1. Au paragraphe 7 de sa résolution 55/186, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de lui rendre compte à sa cinquante-sixième session de l'étude réalisée par ce dernier sur la stabilité financière internationale en tant que bien collectif international. La présente note fait suite à cette demande. L'analyse présentée ici s'inscrit également dans la perspective des préparatifs de la prochaine Conférence internationale sur le financement du développement, en particulier des points de son ordre du jour se rapportant respectivement à la coopération financière internationale pour le développement et aux questions systémiques¹.

2. La demande formulée par l'Assemblée générale a pour origine un ouvrage publié pour le PNUD sur les biens publics mondiaux, qui comporte notamment un

* A/56/50.

** Ce rapport n'a pu être présenté que le 10 juillet 2001, certaines des personnes invitées à formuler des observations sur le projet ayant été retardées.

¹ On trouvera des informations sur la Conférence à l'adresse <<http://www.un.org/esa/ffd>>.

chapitre sur la stabilité financière en tant que bien public mondial². Il y est indiqué que les crises financières et l'instabilité financière excessive qu'elles entraînent constituent un « mal » public mondial. Ces crises peuvent avoir de graves conséquences pour tous les pays, même ceux dont la situation est satisfaisante au plan national; de plus, elles peuvent s'étendre, par effet de contagion, à n'importe quel pays voisin, voire à d'autres régions. L'auteur souligne le rôle des crises autoréalisatrices, c'est-à-dire les crises qui sont provoquées par une asymétrie d'information et par des incertitudes et qui se propagent, lorsque la confiance se dégrade, sous l'effet du « panurgisme » des investisseurs (Wyplosz, 1999, p. 161 à 163)³. La publication de cet ouvrage et, notamment, de son chapitre sur la stabilité financière a donné lieu à une série de débats aux niveaux national, régional et international, dans les milieux universitaires, au sein des marchés, dans la société civile et parmi les responsables de la politique publique⁴. Ces débats, de même que les recherches menées par le PNUD sur la question, ont démontré que le fait d'aborder la question de la stabilité financière et de l'efficacité des marchés sous l'angle des biens publics mondiaux suscite de nouvelles réflexions particulièrement intéressantes pour l'action des pouvoirs publics. Cette manière d'envisager les choses fait ressortir un certain nombre d'options mettant l'accent sur l'intérêt mutuel et les préoccupations communes et débouchant sur des réformes pragmatiques et concrètes, renforçant ainsi la motivation de chacun à agir et à aller de l'avant.

3. Quatre messages ressortent plus particulièrement :

- Pour que la stabilité financière et l'efficacité des marchés en tant que biens publics mondiaux contribuent au développement de tous, ils doivent s'appuyer sur les objectifs et les impératifs des politiques nationales et refléter la diversité des pays, des acteurs et des autres parties intéressées.

² Voir Wyplosz, Charles (1999), *International Financial Stability* in: Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc A. Stem (dir. pub.) (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (New York : Oxford University Press), p. 152 à 189.

³ Il n'est pas inutile de signaler ici la distinction opérée par Wyplosz entre les externalités pécuniaires et les externalités non pécuniaires. Comme l'écrit cet auteur (1999, p. 159) : « Le marché mondial des capitaux n'est pas seulement une institution extraordinairement puissante, c'est aussi la source d'externalités considérables. Nombre de ces externalités sont pécuniaires : les primes liées au risque de pays et au risque de change sont généralement calculées d'après les notes attribuées par de multiples agences de notation qui suivent, moyennant rémunération, l'évolution de la situation économique et politique de chaque pays. Cependant, même les agences de notation se heurtent au problème de l'asymétrie d'information. » Par conséquent, il arrive que les marchés ne parviennent pas à apprécier à l'avance les risques à leur juste valeur. Par ailleurs, comme Wyplosz l'indique par la suite « [...] certaines externalités sont non pécuniaires. Par exemple, lors de la crise [de 1999] en Thaïlande, les marchés ont réagi violemment (phénomène d'antisélection) et sans discernement, propageant la crise dans l'ensemble de l'Asie du Sud-Est et, au-delà, jusqu'au Brésil, en Pologne, en Fédération de Russie et dans plusieurs autres pays. Cette externalité est difficile à évaluer. Il existe certes une prime de risque pour les marchés émergents, mais elle ne tient pas compte du phénomène de contagion ».

⁴ Pour quelques-unes des analyses qui ont, à la suite de cet article, appliqué la notion de bien public mondial à la stabilité financière et à l'efficacité des marchés, voir, par exemple, Camdessus (1999); Comité du développement (2001); Eichengreen (2001); Commission consultative des institutions financières internationales (2000); Ocampo (2001); Scholte et Schnable (2001) et Banque mondiale (2001).

- Une large participation à l'élaboration de la politique financière internationale, loin d'être une faveur, est indispensable si l'on veut éviter les problèmes d'action collective et d'information.
- La stabilité financière et l'efficacité des marchés ne pourront être des biens publics mondiaux que si *tous* les éléments sont en place aux niveaux national, régional et mondial et que les contributions publiques et privées nécessaires sont assurées.
- Le renforcement des capacités des pays en développement est indispensable à tout progrès dans les domaines mentionnés ci-dessus, et il devra de préférence être financé sur les ressources dégagées par les banques centrales des pays industrialisés sur l'émission de la monnaie⁵.

4. Les sections qui suivent examinent ces questions plus avant. Comme cela est indiqué dans les conclusions, un certain nombre des réformes évoquées ici ont déjà été engagées, mais elles n'ont pour l'instant qu'un caractère préliminaire et sont souvent spécifiques et isolées. La prochaine Conférence sur le financement du développement sera l'occasion d'intégrer ces processus de réforme et d'adapter l'architecture financière mondiale aux réalités et aux objectifs actuels du développement.

I. Pour que la stabilité financière et l'efficacité des marchés en tant que biens publics mondiaux aient des effets positifs et contribuent à promouvoir le développement de tous, ils doivent s'appuyer sur les objectifs et les impératifs des politiques nationales et refléter la diversité des pays, des acteurs et des autres parties intéressées

5. Les marchés sont des biens publics par excellence. Ils sont ouverts à tous ceux qui sont désireux et capables de s'engager dans un échange économique⁶. À ce titre, ils sont non exclusifs et répondent par conséquent au critère fondamental qui distingue les biens publics des biens privés⁷. Les marchés se caractérisent aussi par l'absence de toute rivalité, comme le disent les économistes, sur le plan de la consommation. En d'autres termes, le fait qu'une personne bénéficie d'un marché ne diminue par l'utilité de celui-ci pour les autres. Au contraire, un marché est généralement d'autant plus efficace qu'il est étendu et diversifié⁸.

⁵ Il s'agit des recettes qu'un État peut tirer du droit qu'il détient de créer de la monnaie.

⁶ Naturellement, l'accès aux marchés n'est pas totalement dépourvu d'obstacles. On ne peut y pénétrer que si l'on a quelque chose à échanger. Les pauvres n'ont souvent que faire de cette institution, car ils n'ont pas le pouvoir d'achat ou les moyens qui leur permettraient de produire et d'échanger des biens ou des services. Cependant, une distinction doit être faite entre les problèmes d'accès et le caractère public des avantages et des coûts liés aux biens considérés. Même s'ils ne peuvent pas accéder aux marchés, les pauvres ont tout intérêt à ce que ceux-ci existent car leur effondrement aurait sans doute des conséquences défavorables pour eux et risquerait de les plonger dans une pauvreté encore plus grande. En outre, dans certains cas comme celui des banques, l'accès aux marchés dépend de la délivrance d'un agrément. Cette pratique vise à réduire les asymétries d'information. Une fois qu'ils sont autorisés à effectuer certaines transactions, les agents concernés peuvent librement accéder au marché.

⁷ Pour une analyse détaillée de la théorie du bien public, voir, par exemple, Cornes et Sandler (1996).

⁸ Il importe ici de ne pas confondre l'institution du marché, c'est-à-dire le bien public, avec la concurrence qui s'exerce entre de nombreuses transactions marchandes facilitées par cette institution, ni avec le caractère privé des biens qui sont généralement négociés sur les marchés.

6. Ce qui est vrai pour les marchés en général l'est également pour les marchés financiers. Pour ces derniers, comme pour tous les autres marchés, l'expérience montre que les transactions économiques totalement libres ne sont pas forcément les plus efficaces. Il est souhaitable que les marchés puissent s'appuyer sur des institutions publiques (biens publics intermédiaires) prenant la forme de cadres juridiques, de systèmes judiciaires indépendants, de normes comptables appropriées et d'autres normes et processus de nature à accroître la transparence, à réduire les risques et à abaisser les coûts de transaction à la charge des agents économiques⁹. Certes, les marchés ne sont pas une fin. Ils ne sont qu'un moyen, un mécanisme permettant de fournir des biens. Les marchés sont eux-mêmes un bien qui doit nourrir et favoriser le développement d'un pays. Par conséquent, la structure et le fonctionnement des marchés doivent être analysés sous l'angle de leur contribution aux objectifs généraux de la collectivité. S'agissant des marchés financiers, l'une des principales questions qu'il y a lieu de se poser à cet égard est de savoir si, par exemple, les ressources sont bien affectées à leurs emplois les plus productifs. La réalisation de cet objectif exige souvent non seulement un encadrement institutionnel des marchés propre à réduire les coûts de transaction, mais aussi des mesures incitatives destinées à permettre aux agents économiques de mieux conjuguer rentabilité individuelle et utilité collective.

7. Il va de soi que, dans la mesure où les frontières nationales sont rendues perméables par divers processus généralement désignés sous le nom de « mondialisation », il sera souvent souhaitable que les autorités nationales organisent l'encadrement institutionnel des marchés financiers en consultation avec d'autres pays. Par exemple, l'harmonisation des politiques nationales avec les normes et codes internationaux peut promouvoir la réalisation d'objectifs de développement nationaux en facilitant les apports de capitaux étrangers venant s'ajouter aux ressources nationales. C'est notamment grâce à cette harmonisation que le marché financier, jusqu'alors bien public national, devient un bien public mondial.

8. Par ailleurs, du fait de l'ouverture croissante des économies, les marchés financiers nationaux peuvent être influencés par des retombées, négatives ou positives, ayant pour origine les marchés d'autres pays. Comme le note Ocampo (2001, p. 10), dans les conditions actuelles, les grands pays industrialisés « font » le cycle économique et les marchés émergents ou sur le point d'émerger le « subissent ». Selon cet auteur (ibid.), « les économies du centre engendrent vis-à-vis du reste du monde des externalités qui ne sont pas internalisées par (leurs) décideurs. Ces externalités se font particulièrement sentir dans les pays en développement, qui doivent s'y adapter mais n'ont pas la marge de manoeuvre que procure l'émission d'une monnaie internationale ».

9. Comme l'ont démontré les crises de la fin des années 90, les grands marchés financiers peuvent aussi être touchés ou déstabilisés par des crises se produisant dans des pays en développement, c'est-à-dire lorsqu'ils permettent aux acteurs de leurs marchés financiers de s'engager dans des opérations de prêt excessivement lourdes et risquées à l'étranger. Ainsi, les externalités vont et viennent entre différents groupes de pays, mais elles ont généralement de plus graves conséquences pour les petits marchés que pour ceux qui sont plus développés. Il est donc manifeste que tous les pays ont intérêt à ce que les marchés financiers fonctionnent de façon satisfaisante dans chacun d'entre eux. Or, on l'a vu précédemment, des mar-

⁹ Voir, par exemple, Lindblom (2001).

chés qui fonctionnent bien sont des marchés qui sont au service du développement national.

10. Par conséquent, les autorités de tous les pays (notamment ceux qui estiment « subir » les politiques économiques, suivant les termes utilisés par Ocampo) devront s'efforcer d'apporter une réponse aux cinq questions ci-après pour mettre au point leur stratégie de développement des marchés financiers : a) Quels objectifs de développement national les marchés financiers doivent-ils servir à atteindre et quels types d'institutions du marché et d'instruments et mécanismes publics complémentaires seraient nécessaires à la réalisation de ces objectifs? 2) Dans quelle mesure l'évolution souhaitée du marché peut-elle être assurée exclusivement par des actions purement nationales? En particulier, qu'y a-t-il lieu de faire, en termes de protection, pour préparer le pays à faire face à des chocs externes? 3) Quels sont les coûts et les avantages d'un alignement des politiques sur les recommandations, codes et normes adoptés au niveau international? 4) Comment améliorer les politiques et les mécanismes internationaux actuels de manière à les faire mieux concorder avec les objectifs nationaux? 5) Quelles politiques y aurait-il lieu de mettre en oeuvre au niveau international (régional et interrégional) pour réaliser des objectifs que même les marchés financiers internationaux les plus efficaces ne parviendront jamais à atteindre (canaliser les ressources financières vers les pays en développement qui font partie du groupe des marchés sur le point d'émerger)?

11. Théoriquement, c'est en fonction des réponses à ces questions que devrait s'organiser la coopération internationale dans la recherche collective de la stabilité financière et de l'efficacité des marchés en tant que biens publics mondiaux. Cette analyse ou évaluation des besoins servirait de point d'ancrage national à la coopération internationale, permettrait de tenir compte des intérêts nationaux et favoriserait une approche ascendante du processus de mondialisation¹⁰.

II. Une large participation à l'élaboration des politiques financières au niveau international, loin d'être une faveur, est indispensable si l'on veut éviter les actions collectives et les problèmes d'information

12. Naturellement, si l'on met l'accent sur les intérêts nationaux et locaux dans la coopération internationale, on est immédiatement amené à se demander comment harmoniser les priorités politiques des différents acteurs et groupes concernés et si, en d'autres termes, les structures d'incitation et les processus de consultation et de décision sont appropriés.

13. La fourniture de biens publics se heurte en général à trois séries de problèmes : les premiers tiennent au fait que les biens publics traduisent une défaillance du marché, étant donné que les avantages qu'ils procurent ne sont pas exclusifs. Par exemple, pourquoi une personne paierait-elle de sa propre poche la création d'un système judiciaire dès lors qu'elle peut bénéficier – gratuitement – de celui qui est créé par d'autres? De surcroît, les coûts peuvent être trop élevés pour être supportés par une seule personne. Une deuxième série de problèmes concerne ce que l'on appelle l'action collective. Là encore, le caractère public des avantages procurés par les biens dissuade les individus de prendre des initiatives et d'en assumer volontaire-

¹⁰ Dans le même ordre d'idées, Rodrik (2000) considère que « le développement économique est en définitive le fruit d'une stratégie individuelle, et non celui du marché mondial. Les décideurs des pays en développement doivent éviter de se plier aux modes, prendre du recul vis-à-vis de la mondialisation et mettre l'accent sur le développement des institutions nationales » (p. 36).

ment le coût, même si ce coût est lié à un effort collectif¹¹. En troisième lieu, si au niveau national l'État intervient souvent pour pallier les défaillances du marché et remédier aux problèmes d'action collective, il n'est pas lui-même à l'abri d'une défaillance. Les mandats que les élus reçoivent de leurs électeurs ne sont pas toujours suivis d'effet, et il y a alors « défaillance » de l'État.

14. Aussi imparfaits soient-ils, des mécanismes existent au niveau national qui permettent à tous les acteurs et groupes concernés d'exprimer leurs préférences et aux pouvoirs publics de les aider à surmonter les obstacles à la coopération. Cela ne signifie pas que les biens publics doivent toujours être fournis par l'État. Dans le monde actuel, caractérisé par une multiplicité d'acteurs, l'État a été écarté dans une large mesure de la production directe des biens publics et, à des degrés divers, il se contente parfois d'inciter les agents privés à suivre certaines orientations jugées souhaitables. Il en va de même pour l'encadrement des marchés financiers, même si c'est encore l'État qui est le mieux placé pour mettre en oeuvre une grande partie des mécanismes institutionnels nécessaires, comme la protection des droits de propriété, le droit des contrats et un système judiciaire indépendant. D'autres dispositifs institutionnels, comme les normes techniques, sont de plus en plus produits, ou du moins coproduits, par des agents privés¹². Sur le plan international, en revanche, il n'y a pas d'équivalent institutionnel de l'État. Il est par conséquent indispensable que toutes les parties intéressées se mettent d'accord, par exemple, sur le type de politiques qu'il convient d'harmoniser, ou sur les mécanismes internationaux qu'il y a lieu de mettre en place pour assurer la production de biens publics mondiaux.

15. Au-delà de ces objectifs déjà très ambitieux, la coopération financière internationale doit cependant faire face à deux autres contraintes. D'une part, plusieurs organisations internationales s'occupent de questions financières¹³, d'où une multiplicité de points de vue et d'approches quant à la façon d'assurer la stabilité financière et l'efficacité des marchés¹⁴. D'autre part, comme le révèlent des études de plus en plus nombreuses, les organes de décision compétents sont majoritairement compo-

¹¹ L'un des principaux problèmes tient à l'existence d'avantages sans contrepartie, dus au fait que certains agents essaient de bénéficier de biens publics gratuitement. Un autre problème, étroitement lié au précédent, a été désigné sous le nom de dilemme du prisonnier : dans ce cas, les agents ne connaissent pas précisément la stratégie de coopération de leurs homologues et estiment par conséquent que, quoi que ceux-ci puissent faire, la non-coopération est le choix le plus rationnel, puisqu'elle n'implique aucune perte mais peut éventuellement se traduire, si un autre agent apporte une contribution, par un avantage gratuit.

¹² Mention peut être faite, par exemple, du Comité international de la normalisation de la comptabilité (CINC).

¹³ Il s'agit principalement des organisations suivantes : la Banque des règlements internationaux (BRI), qui est aussi le siège du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et du Comité sur le système financier mondial, ainsi que de l'Association internationale des contrôleurs d'assurances et du Forum sur la stabilité financière; le Fonds monétaire international (FMI); l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO); le Comité international de la normalisation de la comptabilité (CINC); la Banque mondiale et les banques régionales de développement; la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED); l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); enfin et surtout, le G-7/8, le Groupe des dix, le Groupe des vingt et le Groupe des vingt-quatre.

¹⁴ Comme le note Wyplosz (1999, p. 166), « les problèmes sont traités cas par cas par des groupes de pays ou d'associations professionnelles (IOSCO, CINC). Les institutions existantes (FMI, Banque mondiale, BRI, OCDE) étendent leurs domaines de compétence, qui parfois se chevauchent et parfois laissent subsister entre elles une sorte de no man's land ».

sés de spécialistes et de responsables des pays où se trouvent les principaux marchés et du secteur financier. Dans bien des cas, les pays en développement et de nombreux groupes concernés n'y sont représentés que de façon très limitée et n'ont guère la possibilité de se faire entendre¹⁵.

16. Il semblerait que cette configuration du processus de consultation et de décision ait conduit à des décisions qui obligent les pays en développement à déployer des efforts d'ajustement excessifs pour s'adapter au système financier *actuel*. Par exemple, alors que toutes les parties reconnaissent l'importance de la réglementation et du contrôle dans le domaine financier, certaines se demandent si les codes et les normes proposés « sont adaptés à la situation des pays auxquels ils s'appliquent » (Eichengreen 2001, p. 8 et 9) et « ce qui peut inciter les pays à faire preuve d'initiative » (Eichengreen 2001, p. 12). Les codes et les normes, de même que le contrôle de leur application, sont eux-mêmes de plus en plus complexes et coûteux. (Voir, par exemple, CNUCED 2000, p. 79 à 107.) Citant Soludo et Rao (1999), ainsi que Park et Wang (2001), Eichengreen (2001, p. 12) fait observer que « la collecte et le traitement des données, de même que le renforcement des normes de réglementation et de contrôle, nécessitent des techniciens, des informaticiens, des programmeurs et des inspecteurs bancaires. Aussi louable que soit cet effort, les investissements qu'il suppose risquent d'être réalisés aux dépens de programmes d'aide en faveur des groupes sociaux les plus vulnérables et de provoquer des réactions de rejet dans les économies en proie à des difficultés financières ». Par ailleurs, alors qu'il est conseillé aux pays en développement de faire davantage appel à des capitaux privés pour financer leur expansion, le nouvel Accord de Bâle, s'il est mis en oeuvre selon les modalités actuellement proposées, aura des répercussions importantes et globalement négatives pour les pays en développement¹⁶.

17. D'après certains spécialistes (Griffith-Jones et Cailloux 1999, Ocampo 2001, CNUCED 2001, par exemple), il est beaucoup plus rare que des décisions appellent à une modification du système mondial ou du comportement des acteurs situés dans les pays industriels, même si certaines mesures ont été prises dans ce sens¹⁷. Il est manifeste que lorsque la participation de tous les intéressés n'est pas assurée, le lien entre initiatives nationales et initiatives internationales risque de s'estomper et la relation entre financement et développement risque de devenir plus ténue. Les respon-

¹⁵ Pour une analyse de cette question, voir, par exemple, Buria (2001), Culpeper (2000), Helleiner (2001), FMI (2000), Ocampo (2001) et CNUCED (2001).

¹⁶ Dans une interview avec Stephany Griffith-Jones à propos de l'étude que celle-ci a réalisée en collaboration avec Spratt (2001), David Chance, de l'agence Reuter, note qu'à l'heure actuelle, les banques ne sont pas tenues de constituer des provisions pour leurs prêts aux emprunteurs souverains notés AA et doivent seulement provisionner 8 % de leurs prêts à des pays non membres de l'OCDE notés B comme l'Argentine. Il cite ensuite Griffith-Jones, selon qui « en vertu de propositions [telles que celles qui sont contenues dans le nouvel Accord de Bâle] permettant aux banques d'utiliser un système interne, une provision de 0,6 % seulement serait requise pour les prêts aux emprunteurs souverains notés AA. En revanche, pour des pays comme l'Argentine, les banques seraient tenues de constituer des provisions représentant 50,4 % des prêts ». Pour de plus amples informations sur les sources utilisées dans cette analyse, voir notamment Griffith-Jones et Spratt (2001) et Reisen (2001). Voir également l'interview avec Willy Zapata, ancien Président de la Banque centrale du Guatemala, publiée dans le *Financial Times* du 9 juin 2001, p. 8, ainsi que Groupe des vingt-quatre (2001).

¹⁷ Voir, par exemple, le rapport du Groupe de travail sur les institutions fortement endettées, du Forum sur la stabilité financière, qui recommande notamment une amélioration des règles de publicité applicables à ces institutions (<www.fsforum.org>). Jusqu'à présent, cependant, ces recommandations n'ont guère été suivies d'effet.

sables des politiques financières ont pris conscience de ce problème. Des déclarations de plus en plus nombreuses soulignent qu'une participation accrue des pays en développement au processus de décision international dans le domaine financier est nécessaire si l'on veut mettre au point des dispositifs plus adaptés, plus efficaces et plus respectueux des impératifs nationaux¹⁸.

18. Il est manifeste qu'une plus large participation à l'élaboration des politiques financières ne doit pas être considérée comme une faveur. Il s'agit en fait d'une nécessité, d'une condition indispensable à la mise en place d'un régime qui soit équilibré à l'échelle mondiale, qui recueille l'appui de l'ensemble de la collectivité et qui soit donc probablement, à terme, le plus efficace possible. Des recommandations concrètes et pragmatiques ont été formulées quant aux moyens d'élargir la participation à l'élaboration des politiques financières (Griffith-Jones 2001, Scholte et Schnabel 2001, par exemple). Cependant, un renforcement de la participation aux négociations internationales exigera du temps, des efforts et de l'argent. Faut-il en déduire que nous sommes pris dans un cercle vicieux?

19. Comme on le verra au point IV, le fait de reconnaître que la stabilité financière et l'efficacité des marchés sont des biens publics mondiaux nous permet aussi d'envisager une solution à ce problème. Cependant, avant d'examiner la question de façon plus approfondie, il convient d'analyser de plus près la « fonction de production » de la stabilité financière et de l'efficacité des marchés.

III. La stabilité financière et l'efficacité des marchés ne pourront être des biens publics mondiaux que si tous les éléments sont en place aux niveaux national, régional et mondial et que les contributions publiques et privées nécessaires sont assurées

20. Dans le débat actuel sur les questions financières mondiales, les intervenants ont souvent tendance à privilégier certains aspects, voire à comparer les mesures nationales et internationales, les préoccupations des pays industrialisés et des pays en développement ou les apports privés et publics. Or, si l'on se place dans l'optique de ce que l'on pourrait appeler la « fonction de production » des biens publics mondiaux, on constate que tous les aspects sont importants. Le plus difficile est de les concilier. Ainsi qu'on l'a vu au point II, on se heurte parfois à des problèmes d'action collective et à des divergences d'intérêts. Des doutes et des incertitudes durables peuvent aussi subsister quant à la meilleure orientation possible de l'action : quels sont les moyens les plus souhaitables sur le plan économique et les plus pratiques sur le plan technique et politique de produire ces biens?

21. Des problèmes similaires se sont certes présentés dans d'autres domaines de la coopération internationale, comme celui de l'environnement, par exemple. Dans ce cas, les décideurs sont parvenus à mobiliser la communauté scientifique mondiale dans le cadre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat afin de réduire les incertitudes. Le même genre d'initiative pourrait sans doute être envisagé dans le domaine financier, éventuellement dans le prolongement de la prochaine Conférence sur le financement du développement.

¹⁸ Voir, par exemple, Crockett (2001), Koehler (2001), Royaume-Uni (2000), chap. 4 et Royaume-Uni (2001).

IV. Le renforcement des capacités des pays en développement est indispensable à la réalisation des objectifs de stabilité financière et d'efficacité des marchés. Les recettes dégagées par les banques centrales des pays industrialisés sur l'émission de monnaie pourraient constituer une source de financement appropriée

22. Il importe de renforcer les capacités afin d'ancrer l'architecture financière internationale dans les objectifs de développement nationaux, de promouvoir une large participation à l'élaboration des politiques financières internationales et, grâce à celle-ci, de parvenir à un partage plus équitable des avantages nets procurés par la coopération internationale.

23. Si l'on admet que des marchés moins cloisonnés sont plus efficaces et que l'objectif est le développement de la collectivité dans son ensemble, on peut considérer que les marchés financiers et les institutions publiques sur lesquelles ils reposent constituent un réseau mondial. La qualité de l'ensemble du réseau dépend de celle de son maillon le plus faible ainsi que de sa taille, c'est-à-dire son degré de mondialisation. Pour créer un réseau efficace de marchés financiers qui soit effectivement au service du développement, il faut donc faire appel à la participation des marchés émergents ou sur le point d'émerger et renforcer leurs capacités. En d'autres termes, il faut fournir à ces marchés une aide au développement, et notamment une assistance technique.

24. L'importance de cette assistance est de plus en plus mise en relief. Un certain nombre d'organismes d'aide, bilatéraux et multilatéraux, élaborent des programmes d'assistance¹⁹. Les besoins actuels sont énormes. Et il va de soi que les besoins de développement des capacités le sont aussi dans d'autres domaines de l'action internationale, comme le commerce ou l'environnement mondial. Cependant, il convient de rappeler ici la question posée par Eichengreen quant à l'arbitrage à opérer entre le besoin urgent de réduction de la pauvreté et l'investissement dans le développement à long terme du système financier mondial.

25. Si l'on envisage la question dans l'optique des biens publics mondiaux, la mise en place d'un système financier mondial est conforme à l'intérêt de *tous* les pays, qu'ils soient en développement ou industrialisés. Plus les agents économiques des pays industrialisés investissent à l'étranger, plus cela est vrai. Par conséquent, il serait justifié et raisonnable de financer le renforcement du système financier mondial non pas sur les ressources d'aide, c'est-à-dire par prélèvement sur l'aide publique au développement (APD), mais au moyen de contributions qui viendraient s'ajouter à celle-ci et qui seraient versées principalement par les banques centrales des pays industrialisés les plus riches. L'instabilité financière risque de réduire la valeur (le pouvoir d'achat) de la monnaie de tout pays, quel qu'il soit. Par conséquent, les autorités monétaires de tous les pays ont en principe intérêt à neutraliser les facteurs d'instabilité potentielle. Elles peuvent choisir de financer leur contribution à cet effort (du moins dans les pays ou groupes de pays émetteurs de monnaie) au moyen des recettes qu'elles tirent de l'émission de monnaie. Ce choix serait justifié par le

¹⁹ Voir, par exemple : FMI (2001), Agence suédoise de développement international (2001), Banque mondiale (<<http://www.worldbank.org/whatwedo/services.htm>>); et Royaume-Uni (2000). Gordon Brown, Ministre des finances du Royaume-Uni, a en outre annoncé la création d'une « facilité d'assistance technique, dotée de plusieurs millions de livres, destinée à permettre aux pays en développement de s'aligner sur ces normes internationales » (Royaume-Uni, 2001).

fait que le coût *total* de la création d'une monnaie sûre est plus élevé qu'on ne le pense généralement, c'est-à-dire qu'il est plus élevé que le coût du renforcement des capacités et, éventuellement, d'autres efforts de coopération internationale.

26. En fait, il existe des précédents bilatéraux. Par exemple, le Département du trésor des États-Unis a mis en place un programme d'assistance technique destiné à aider les économies en transition et les pays en développement à développer leurs marchés financiers²⁰. Au niveau multilatéral, le Fonds pour l'amélioration de la qualité de service, créé par l'Union postale universelle dans le secteur des services postaux, est un exemple intéressant de réseau comportant un dispositif d'auto-amélioration²¹. Dans ce cas, l'assistance n'est pas, ou pas exclusivement, motivée par un souci d'aide, c'est-à-dire par des considérations charitables ou morales face à la pauvreté. Il s'agit plutôt de tirer parti des externalités positives du réseau, c'est-à-dire d'investir dans le but d'en accroître l'utilité collective, dans l'intérêt de tous les membres, même ceux qui prennent en charge le coût des investissements dans l'amélioration du réseau²².

27. Certes, les besoins de financement liés au renforcement des capacités ne représentent qu'une très faible proportion du montant total des ressources nécessaires à l'établissement de la stabilité financière et de l'efficacité des marchés en tant que biens publics mondiaux. Les autres besoins concernent, par exemple, l'amélioration de l'accès aux capitaux publics dans les situations graves (grâce à une modification appropriée de la ligne de crédit pour imprévus du FMI) ou de l'accès au financement public du développement, notamment au profit des pays les plus pauvres qui ne peuvent pas encore attirer suffisamment de capitaux privés. Il importe de déterminer, pour chacun de ces éléments, les sources et modalités de financement les plus appropriées.

Conclusion

28. La présente note analyse quelques-unes des nouvelles réflexions que suscite l'examen de la question de la stabilité financière et de l'efficacité des marchés sous l'angle des biens publics mondiaux. La principale idée qui se dégage est que cette approche influe sur la structure des incitations auxquelles sont exposés les acteurs concernés et sur la motivation de ceux-ci. Il est par ailleurs confirmé que pour produire des biens comme la stabilité financière et l'efficacité des marchés, une coopération internationale est indispensable. Si ces biens ne sont pas produits en quantité suffisante, chacun en subira les conséquences; il est donc dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs de rechercher des modalités de coopération efficaces.

²⁰ Voir États-Unis d'Amérique (2001), the Department of Treasury, Office of Technical Assistance.

²¹ Ce Fonds a commencé à fonctionner en juillet 2001. Il fait partie d'un nouveau système de frais terminaux (système de compensation entre administrations postales), en vertu duquel les frais terminaux des pays développés sont majorés de 7,5 % afin de financer le Fonds pour l'amélioration de la qualité de service. Les sommes correspondantes iront aux pays en développement sous la forme de projets spécifiques d'amélioration de la qualité de service. Le Fonds devrait percevoir environ 20 millions de dollars de recettes par an (Union postale universelle, 2001).

²² Cette approche de la coopération opérationnelle pour le développement et ses justifications, de même que d'autres modalités possibles de financement des biens publics mondiaux, seront examinées dans une prochaine publication pour le compte du PNUD intitulée *Providing Global Public Goods; Making Globalization Work for All*. On trouvera des informations préliminaires à ce sujet à l'adresse suivante : <<http://www.undp.org/globalpublicgoods>>.

29. L'analyse suggère quatre options concrètes pour assurer une coopération plus fructueuse dans le domaine financier : 1) ancrer la coopération internationale dans les situations et objectifs nationaux et considérer les biens publics mondiaux comme des biens publics qui exigent une coopération internationale mais doivent néanmoins avoir des effets positifs pour tous à l'échelle nationale; 2) encourager une plus large participation à l'élaboration des politiques financières internationales afin de réduire les problèmes d'action collective et d'information et les problèmes de répartition des charges; 3) inciter la communauté scientifique à examiner plus activement les moyens d'assurer la stabilité financière et l'efficacité des marchés en tant que biens publics mondiaux, en tenant compte notamment des complémentarités entre les mesures nationales, régionales et internationales; 4) financer le renforcement nécessaire des capacités dans les pays en développement au moyen des recettes que les banques centrales des pays industrialisés tirent de l'émission de monnaie, dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour garantir la fiabilité de leur monnaie.

30. Les progrès accomplis dans le passé sur les plans de la démocratie, de la transparence et de la responsabilité ont renforcé les attentes des individus – *du public* – en matière de développement, et les ont notamment amenés à considérer que les biens publics, qui peuvent être consommés par tous et concernent souvent l'ensemble de la collectivité, doivent être plus uniformément utiles, et non procurer des avantages à certains et avoir un coût pour d'autres. Il n'est donc pas seulement utile d'envisager la stabilité financière et l'efficacité des marchés dans l'optique des biens publics mondiaux. Cette démarche est sans doute nécessaire, comme l'a souligné le Secrétaire général, si l'on veut atténuer les réactions négatives face à la mondialisation et faire en sorte que celle-ci profite à tous²³. La prochaine Conférence sur le financement du développement donne à la communauté internationale l'occasion de relever ce défi.

²³ Rapport du Secrétaire général au Comité préparatoire de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental, voir A/AC.259/12.

Bibliographie

Banque mondiale. 2001. *Global Development Finance 2001*.

<<http://www.worldbank.org/prospects/gdf2001/index.htm>>.

Buira, Ariel. 2001. *The Governance of the International Monetary Fund* (document interne).

Camdessus, Michel. 1999. *International and Financial Monetary Stability: A Global Public Good?* Communication présentée à la conférence du FMI intitulée « Key Issues in Reform of the International Monetary and Financial System ». Washington, 28 mai. <<http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/052899.htm>>.

Chance, David. 2001. *New BIS Rules to Hit Emerging Markets Hard*. Reuters, Londres, 23 mai.

Comité du développement (Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement). 2001. *Poverty Reduction and Global Public Goods: A Progress Report*. Washington, 13 avril. Document 2001-0007.

<<http://www.worldbank.org/springmeetings/>> ou

<[http://wbln0018.worldbank.org/DCS/devcom.nsf/\(documentsattachmentsweb\)/April2001EnglishDC20010007/\\$FILE/DC2001-0007\(E\)-GPG.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/DCS/devcom.nsf/(documentsattachmentsweb)/April2001EnglishDC20010007/$FILE/DC2001-0007(E)-GPG.pdf)>.

Commission consultative des institutions financières internationales. 2000. *Report* (« Meltzer Report »). Washington, <<http://www.house.gov/jec/imf/ifiac.htm>>.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). 2001. *Rapport sur le commerce et le développement. 2001*.

<<http://www.unctad.org/en/pub/ps1tdr01.en.htm>>.

Cornes, Richard et Todd Sandler. 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. 2e éd. Cambridge: Cambridge University Press.

Crockett, Andrew. 2001. *Statement to the International Monetary and Financial Committee Meeting, 29 April 2001*. Washington, (document interne).

<<http://www.imf.org/external/spring/2001/imfc/fsf.htm>>.

Culpeper, Roy, 2000. *Systemic Reform at a Standstill: A Flock of « Gs » In Search of Global Financial Stability*. Institut Nord-Sud, Ottawa, Canada. Juin 2000.

<<http://www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/culpeper2000/>>.

Eichengreen, Barry. 2001. *Strengthening the International Financial Architecture: Open Issues, Asian Concerns*. Document établi en vue de la Conférence FMI/KIEP sur le redressement économique après la crise asiatique. Séoul, 18-19 mai 2001.

<<http://elsa.berkeley.edu/users/eichengr/seoulcoe2.pdf>>.

États-Unis d'Amérique. 2001. Department of Treasury; Office of Technical Assistance. <<http://www.ustreas.gov/iet/>>.

Fonds monétaire international (FMI). 2000. *Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group*. 28 avril.

<<http://www.imf.org/external/np/sec/nb2000/nb0090.htm>>.

Fonds monétaire international (FMI). 2001. *Technical Assistance – A Fact Sheet*.

<<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/tech.htm>>.

Forum sur la stabilité financière (FSF). 2000. Communiqués de presse.
<<http://www.fsforum.org>>.

Griffith-Jones, Stephany. 2001. *Proposals for Increasing Developing Country Participation in Global Financial Governance* (document interne).
<<http://www.ids.ac.uk/ids/global/finance/pdfs/prop.pdf>>.

Griffith-Jones, Stephany et Jacques Cailloux. 1999. *Encouraging the Longer Term: Institutional Investors and Emerging Markets. A Research Agenda*. PNUD, New York, Bureau des études sur le développement, document de travail 16.

Griffith-Jones, Stephany et S. Spratt. 2001. *Will the Proposed new Basel Capital Accord have a net Negative Effect on Developing Countries?* Institute of Development Studies. University of Sussex, Royaume-Uni (document interne).

Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales (Groupe des Vingt-Quatre). 2001. *Communiqué*. 28 avril.
<<http://www.g24.org/04-01eng.htm>>.

Helleiner, Gerald. 2000. *Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy be Civilized?* Dans *Journal of Human Development*. Vol. 2, No 1.
<<http://www.unctad.org/en/docs/prebis10th.en.pdf>>.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg et Marc A. Stem, (dir. pub.) 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.

Koehler, Horst. 2001. *A Public-Private Partnership for Financial Stability*. Communication du Directeur général du FMI à l'Institute for International Finance, RAS de Hong Kong, 31 mai.
<<http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/053101.htm>>.

Lindblom, Charles. 2001. *The Market System: What It Is, How it Works, and What To Make of It*. New Haven: Yale University Press.

Nations Unies. Comité préparatoire de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental. 2001. *Rapport du Secrétaire général au Comité préparatoire*. New York. Document No A/AC.257/12. <<http://www.un.org/esa/ffd/aac257-12E.htm>>.

Ocampo, José Antonio. 2001. *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), document de travail No 15. <<http://www.eclac.org/publicaciones/SecretariaEjecutiva/5/lcl1525P/s15L1525iok.pdf>>.

Park, Yung Chil et Yunjong Wang. 2001. *What Kind of International Financial Architecture for an Integrated World Economy?* Document établi pour l'Asian Economic Panel, Cambridge, Mass., 26-27 avril. Cité dans Eichengreen (2001).

Reisen, Helmut. (2001). *Will Basle II Contribute to Convergence in International Financial Flows?* Document interne, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Cité dans Griffith-Jones et Spratt (2001).

Rodrik, Dani. 2000. *Development Strategies for the Next Century*. Document présenté à la conférence intitulée « Developing Economies of the 21st Century », Institute for Developing Economies, Japan External Trade Organization, Japon, 26-27 janvier. <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksgh/devstrat.PDF>>.

Royaume-Uni. 2000. *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor. White Paper on International Development*. Rapport présenté au Parlement par le Secrétaire d'État au développement international.
<<http://www.globalisation.gov.uk>>.

Royaume-Uni. 2001. *Déclaration du Chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, à la Conférence annuelle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 24 avril* (document interne).
<<http://www.hm-treasury.gov.uk/speech/cx240401.html>>.

Scholte, Jan Aart et Albrecht Schnabel, (dir. pub.). 2001. *Civil Society and Global Finance*. Tokyo : Les Presses de l'Université des Nations Unies. (À paraître).

SIDA (Agence suédoise de développement international). 2001. *Swedish Assistance of Financial Markets*. <<http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp/d,171/a,5175>>.

Union postale universelle. 2001. Fond pour l'amélioration de la qualité de service.
<<http://www.upu.org>>.

Wyploz, Charles. 1999. *International Financial Instability*. Dans : Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern (dir. pub.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, p. 152 à 189.
