



Assemblée générale

Distr. générale
28 juillet 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Point 94 e) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions de politique macroéconomique : financement
du développement, y compris le transfert net de ressources
entre pays en développement et pays développés**

Mise en place d'un système financier international stable, capable de relever les défis du développement, en particulier dans les pays en développement

Rapport du Secrétaire général**

Additif

Perspectives et faits nouveaux régionaux

Résumé

La crise financière asiatique et ses effets de contagion ont suscité un nouvel élan en faveur de réformes de fond de l'architecture financière internationale qui permettraient de mieux gérer les crises financières, et d'en prévenir l'apparition à l'avenir. Elle a révélé l'existence d'un écart considérable entre un système financier mondial dynamique et sophistiqué et les moyens d'action des institutions chargées d'en assurer la supervision, conduisant à la conclusion que « les institutions existantes ne sont pas adaptées face à la mondialisation financière » (voir le rapport de l'Équipe spéciale du Comité exécutif des affaires économiques et sociales des Nations Unies, « Towards a new international financial architecture », 21 janvier 1999). En conséquence, les commissions régionales se sont félicitées de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 54/197 du 22 décembre 1999, qui, entre autres, soulignait qu'il fallait définir plus précisément le rôle et améliorer les capacités des

* A/55/150 et Corr.1 et 2.

** Le présent rapport a été présenté après le 3 juillet, les consultations engagées en application du paragraphe 21 de la résolution 54/197 de l'Assemblée générale ayant duré plus longtemps que prévu.

Institutions financières, régionales et sous-régionales en ce qui concernait la prévention, la gestion et le règlement rapide et efficace des crises financières internationales, et encourageait le renforcement du rôle stabilisateur des institutions et arrangements financiers régionaux et sous-régionaux dans le traitement des questions monétaires et financières, conformément à leur mandat. Les secrétaires exécutifs ont fait part de leurs vues à ce sujet au Conseil économique et social, lors de sa session de fond de 2000 [voir le rapport du Secrétaire général sur la coopération régionale dans les domaines économique et social et domaines connexes (E/2000/10 et Add.1 à 3)]. Le présent additif décrit les faits nouveaux survenus au niveau régional et présente les commentaires des secrétaires exécutifs à ce sujet.

1. La normalisation relativement rapide bien qu'incomplète des marchés des capitaux favorise un optimisme exagéré qui pourrait ralentir les efforts de réforme entrepris et laisser passer l'occasion d'élargir ces réformes et d'engager un processus de négociation représentatif et équilibré. Les secrétaires exécutifs estiment que ce processus de négociation devrait être élargi à au moins deux aspects : premièrement, il devrait aller au-delà des simples questions de prévention et de règlement des crises financières (c'est-à-dire de ce que l'on pourrait appeler l'architecture financière « étroite ») et tenir compte des questions associées au financement du développement et à la « propriété » de l'économie, notamment des politiques de développement; et, deuxièmement, il devrait tenir compte de façon systématique du rôle non seulement des institutions mondiales mais également des mécanismes régionaux ainsi que des domaines où l'autonomie nationale devrait être préservée ou renforcée.

2. On peut avancer au moins trois arguments à l'appui d'une forte présence des institutions régionales dans le nouvel ordre financier. Tout d'abord, le fait que la mondialisation s'accompagne également d'une régionalisation. Le processus de mondialisation en cours est notamment caractérisé par le développement du commerce intrarégional et des flux d'investissements directs, ce qui renforce les liens macroéconomiques et donc la demande de certains services assurés par le système financier international : surveillance économique et internalisation des effets des politiques macroéconomiques nationales sur les pays voisins, surveillance mutuelle des mécanismes prudentiels et de supervision financiers des autres, et étude des effets régionaux des éventuels statu quo et procédures de restructuration de la dette.

3. Deuxièmement, certains de ces services peuvent s'accompagner de déséconomies d'échelle, et il n'est pas sûr que pour d'autres, les économies d'échelle soient suffisantes pour justifier l'intervention isolée d'institutions internationales dans certains domaines, ce qui amène à poser la question de la subsidiarité. Par exemple, les consultations et la surveillance des politiques macroéconomiques au niveau mondial sont peut-être nécessaires pour garantir la cohérence de l'action économique des principaux pays industrialisés, mais il serait certainement peu efficace de gérer les conséquences des politiques macroéconomiques nationales sur les pays voisins dans le monde en développement (ou même en Europe). En raison des différences de

tradition juridique et de l'ampleur même des déséconomies concernées, la surveillance prudentielle et la supervision des secteurs financiers nationaux, de même que la définition de normes minimales dans ce domaine, peuvent être mieux traitées avec l'appui d'institutions régionales. Le financement du développement peut être efficace à différents niveaux et les organismes régionaux et sous-régionaux peuvent, à cet égard, jouer un rôle que les institutions financières internationales ne pourraient remplir. En outre, bien qu'en raison du phénomène de contagion régionale et internationale la gestion des plus graves crises de balances des paiements doive être confiée à une seule institution mondiale, on ne voit pas bien jusqu'où ce raisonnement peut être poussé. Des institutions régionales fortes peuvent servir d'amortisseurs, comme le montre l'expérience de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale. Les fonds de réserve régionaux peuvent également jouer un rôle utile dans le monde en développement et, s'ils étaient plus importants, pourraient suffire à apporter l'appui nécessaire à des petits pays ou à des pays de taille moyenne dans certaines régions. Par ailleurs, comme le montre le fait que les interventions en faveur des balances des paiements sont de plus en plus limitées à un petit nombre de pays, il se pourrait que la communauté internationale adopte une attitude différente en fonction de la taille du pays concerné, ce qui constituerait un argument en faveur d'une division du travail dans ce domaine entre organisations mondiales et régionales.

4. Troisièmement, pour les petits pays, l'accès à une large gamme de solutions pour gérer une crise ou financer leur développement est relativement plus important que les « biens collectifs mondiaux » fournis par les grandes organisations internationales et sur lesquels ils supposent de toute façon qu'ils n'ont que peu ou pas d'influence (en d'autres termes, dont ils bénéficient sans contrepartie). Compte tenu de leur petite taille, leur pouvoir de négociation avec les grandes institutions est très limité, et leur principale défense réside donc dans la concurrence que se livrent ces institutions pour fournir des services financiers.

5. Il se pourrait également qu'il y ait un quatrième argument, qui relève de la politique économique, à savoir que les pays sont susceptibles d'adopter des attitudes très différentes à l'égard des analyses (et de la conditionnalité qui en découle) selon que celles-ci émanent d'organisations internationales ou régionales. Il est probable qu'ils auront plus d'influence dans ces

dernières, dans la mesure où ils ont le sentiment d'avoir plus de poids dans les analyses réalisées par les organisations régionales. La crainte que cela puisse déboucher sur du laxisme n'est pas injustifiée, étant donné que la proposition de créer des institutions financières régionales et de renforcer les institutions existantes implique un engagement financier de la part des pays en développement aux fonds de réserve et aux banques de développement concernés, ce qui les amènera à en surveiller de près les activités. D'ailleurs, le manque de capitaux constituera la principale restriction à la croissance de ces réseaux financiers et régionaux. En outre, le fait que nombre de ces institutions lèveront des fonds sur le marché constituera un facteur supplémentaire de contrôle de leurs opérations.

6. Le débat en cours a clairement montré que certains services assurés par les institutions financières internationales, y compris certains « biens collectifs mondiaux », n'étaient pas fournis de façon suffisamment importante. Il serait toutefois faux d'en conclure que ce serait à un petit nombre d'organisations mondiales de faire le nécessaire. En fait, il faudrait que les services manquants soient assurés dans certains cas de façon complémentaire par un réseau d'institutions et, dans d'autres cas, de façon concurrentielle. La complémentarité serait préférable pour ce qui concerne la prévention et la gestion des crises financières, tandis que la concurrence entre organisations (et même entre organisations et secteur privé) devrait être la règle de base en matière de financement du développement. Cela étant, il n'est probablement pas souhaitable d'avoir un modèle correspondant strictement à l'une ou l'autre de ces deux options : il serait préférable que certains éléments des réseaux entrent en concurrence (par exemple, fonds régionaux de réserve contre Fonds monétaire international (FMI) pour la fourniture de financements d'urgence) et, dans d'autres cas, que les institutions concurrentes coopèrent.

7. Il en résulte que le FMI à l'avenir ne devrait pas être considéré comme une institution mondiale isolée mais plutôt comme le sommet d'un réseau de fonds de réserve régionaux et sous-régionaux. Ce modèle devrait être étendu aux mécanismes de consultation et de surveillance macroéconomiques ainsi qu'à la coordination et à la surveillance des systèmes prudeniels et de supervision nationaux qui complèteraient, sans s'y substituer, la surveillance exercée régulièrement par le FMI. Il importe à cet égard d'insister sur le fait qu'en dehors de leurs autres fonctions, les banques sous-régionales

de développement peuvent jouer un rôle important d'intermédiaire assumant les risques présentés par des groupes de pays en développement afin de leur permettre de profiter plus largement des possibilités offertes par les marchés de capitaux privés.

8. Un tel cadre institutionnel présenterait deux avantages. Premièrement, il pourrait contribuer à renforcer la stabilité de l'économie mondiale en assurant des services essentiels qui ne peuvent guère être fournis par un nombre simplement limité d'institutions internationales, notamment compte tenu du dynamisme du phénomène régionaliste. Deuxièmement, du point de vue des relations mondiales, il serait plus équilibré qu'un système repose sur un petit nombre seulement d'organisations mondiales, ce qui inciterait davantage les acteurs de second rang à respecter les règles qui contribuent à la stabilité mondiale et régionale.

9. Il semble qu'il y ait au moins deux stratégies qui s'offrent aux pays, comme aux institutions régionales et multilatérales, pour éviter l'apparition d'une crise ou en contenir les effets : soit mettre en place des systèmes de surveillance et d'alerte rapide qui permettent de déceler l'apparition des crises, soit s'efforcer de rendre l'économie réelle et financière plus solide et moins vulnérable aux chocs. À ces deux stratégies sont étroitement associées des mesures destinées à renforcer le système financier et à améliorer la gestion des risques. Bien entendu, elles ne s'excluent pas mutuellement mais doivent au contraire être menées parallèlement en raison des limitations inhérentes aux systèmes de surveillance et d'alerte rapide.

10. Si l'on aborde la question des échanges, en particulier dans les régions qui ont souffert de la récente crise, l'intégration croissante du commerce intrarégional en Asie de l'Est et du Sud-Est ainsi qu'en Amérique latine a été un facteur important de l'intégration des économies des pays concernés au système commercial mondial. Elle a également contribué à la croissance rapide de certains de ces pays avant l'apparition de la crise financière en Asie, puis à leur redressement après la crise. Toutefois, étant donné que l'intégration régionale des échanges, de la production et des flux financiers a des conséquences à la fois positives et négatives sur la stabilité financière des pays concernés, la véritable question n'est pas tant de savoir si les arrangements financiers régionaux entrent en conflit avec les solutions préconisées à l'échelle mondiale, mais plutôt de déterminer comment renforcer les conséquences positives d'une intégration régionale, de façon à

accroître la stabilité financière et à permettre une croissance économique rapide.

11. De plus, la mise en place de nouveaux arrangements institutionnels mondiaux qui ne tiendraient pas compte comme il convient de la situation particulière des pays en développement et des pays en transition risquerait de placer brusquement ces pays dans une situation défavorable. Par exemple, si l'Accord révisé de Bâle sur les fonds propres entré en vigueur, il permettrait d'assortir de primes de risque très lourdes les prêts accordés aux banques des pays émergents qui ne se conforment pas aux normes applicables. Cela ne veut pas dire que ces normes soient nécessairement indésirables, mais qu'il faut analyser avec soin les problèmes auxquels les pays en transition et les pays en développement doivent faire face pour respecter les conditions à remplir.

12. La nouvelle prise de conscience de la dimension régionale des crises depuis la crise asiatique a également suscité un débat et fait apparaître de nouvelles idées au niveau intergouvernemental dans diverses instances régionales et sous-régionales, y compris les commissions régionales de l'ONU. Les débats engagés dans ces instances ont montré de plus en plus clairement qu'il était indispensable de renforcer les politiques nationales ainsi que les moyens techniques et d'analyse pour la prévention et le règlement des crises. Les participants ont affirmé que les efforts d'alerte rapide aux niveaux sous-régional, régional et mondial pouvaient contribuer de manière importante à annoncer clairement toute situation susceptible d'être cause d'instabilité économique et financière, et ont observé que la surveillance et la coordination des politiques au niveau régional pourraient contribuer à réduire les risques de crise à l'avenir. Il existe plusieurs mécanismes aux niveaux régional et sous-régional, à savoir l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), le Framework for Enhanced Asian Regional Cooperation to Promote Financial Stability (Manila Framework), le Centre d'information sur le redressement en Asie (ARIC) de la Banque asiatique de développement et le Processus de surveillance de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Lors de ces débats, les participants ont reconnu qu'il fallait tirer parti de ces initiatives et les étendre à d'autres pays que ceux touchés par la récente crise. Ils ont en outre considéré que les commissions régionales pouvaient devenir une source d'assistance technique, de conseils et d'analyses ainsi qu'un centre

d'échange d'informations et de données d'expérience sur des questions d'intérêt commun, y compris la réforme de l'architecture financière internationale et la participation des pays en développement à ce processus¹.

13. Lors de la réunion du Conseil des gouverneurs de la Banque asiatique de développement en mai 2000, les ministres des pays membres de l'ANASE ainsi que de trois autres principaux pays de la région, à savoir la Chine, le Japon et la République de Corée, se sont réunis pour échanger leurs points de vue au sujet de leur économie et de la situation financière dans leurs pays respectifs ainsi que pour étudier les possibilités d'un renforcement de leur coopération. Le 6 mai 2000, ils ont publié une déclaration ministérielle commune (l'« Initiative de Chiang Mai ») qui mettait l'accent sur le renforcement du dialogue en matière de politique économique et de la coopération régionale dans les domaines de la surveillance des flux de capitaux, des mécanismes d'auto-assistance et de soutien et de la réforme du système financier international. Le cadre ainsi défini servira à faciliter l'échange de données et d'informations cohérentes et d'actualité sur les flux de capitaux. Ces pays ont convenu comme la première mesure en vue de la mise en place d'un système de surveillance pour l'ensemble de la région de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, de créer un réseau de correspondants afin de faciliter l'examen des politiques économiques et le dialogue à ce sujet. Ils ont reconnu la nécessité d'un mécanisme financier régional destiné à compléter les mécanismes internationaux existants. L'Initiative de Chiang Mai prévoit donc un mécanisme élargi de swap ouvert à l'ensemble des membres de l'ANASE ainsi qu'aux réseaux d'accords bilatéraux de swap et de rachat avec les trois autres pays partenaires. Le secrétariat de l'ANASE a été chargé de coordonner une étude sur d'autres mécanismes appropriés qui pourraient permettre plus facilement aux pays concernés par cette initiative d'apporter en temps voulu un appui financier suffisant pour assurer la stabilité financière de la région. Des mesures sont actuellement à l'étude afin d'y donner suite.

14. Comme demandé par le Comité préparatoire de la Réunion de haut niveau sur le financement du développement en application de la résolution 54/196 de l'Assemblée générale, les commissions régionales préparent la tenue, dans leurs régions respectives, entre août et décembre 2000, en coopération avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le déve-

loppement (CNUCED) et d'autres organisations concernées, de réunions consultatives de haut niveau sur le financement du développement d'un point de vue régional, qui mettront l'accent sur la mobilisation des ressources intérieures, les flux extérieurs de capitaux privés, la réforme de l'architecture financière internationale et les arrangements régionaux et sous-régionaux complémentaires, les nouvelles sources de financement et le secteur extérieur, y compris l'aide publique au développement (APD) et le commerce. Les conclusions de ces réunions devraient se révéler utiles pour les futures délibérations concernant l'architecture financière internationale.

Notes

- ¹ Par exemple, voir le compte rendu des débats lors de la cinquante-sixième session de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, à paraître dans les *Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément No 19* (E/2000/39) (E/ESCAP/1197).
-