

Patrick Mordacq

LA BERD ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

Lors de la mise en place de la BERD et de ses premiers pas dans la vie financière internationale, plus d'un s'est demandé si sa création était vraiment nécessaire. La Banque Mondiale ne devait-elle pas se voir confier le soin d'aider la transition des pays de l'Est ? Si la charge devait être partagée, n'était-ce pas avec l'Union Européenne et ses organes, la Commission et la BEI, quitte à placer auprès de celle-ci une SFI européenne ? Pourtant, en 1989, un consensus s'établissait autour de la création d'une nouvelle institution financière internationale.

Comme les institutions de Bretton Woods cinquante ans auparavant, au seuil d'une nouvelle étape de reconstruction de l'ordre économique mondial, la BERD a été créée pour mettre en oeuvre un mandat que lui confiait la communauté internationale. Aujourd'hui, malgré le faible recul, il est déjà possible de percevoir comment elle a su, dans l'exercice de son mandat, trouver sa voie par rapport au FMI et à la Banque Mondiale tout en complétant leur action.

En juillet 1944, un mois après le débarquement de Normandie, s'ouvrait à Bretton Woods la conférence qui devait aboutir à la création des institutions qui marqueront la reconstruction de l'ordre économique international après la deuxième guerre mondiale. On peut trouver une assez grande similarité dans la façon dont la BERD a été mise en place alors que le « rideau de fer » s'effondrait : même rapidité, même adhésion de la communauté internationale, même conjonction d'objectifs politiques et économiques.

C'est en effet à chaud que, le 9 décembre 1989 à Strasbourg, le Conseil Européen reprenait la proposition française de créer une institution financière internationale destinée à aider la transition économique des pays de l'Est. Moins de six mois après, le 29 mai 1990, était signé l'accord constitutif de la Banque qui commençait à fonctionner le 15 avril 1991 sous la présidence de Jacques Attali, initiateur du projet.

La BERD est un instrument de la communauté internationale, ce qu'illustre bien la composition de son actionnariat. Encore faut-il en souligner l'équilibre, qui diffère notablement de celui de Bretton Woods et que symbolise, dans son appellation calquée sur celle de la Banque Mondiale, l'épithète européen. Parmi les 42 membres fondateurs de la Banque, devenus 59 depuis la dissolution de l'ex-URSS et l'éclatement de la Yougoslavie, les pays de l'Union Européenne détiennent, avec l'Union Européenne elle-même et la BEI, la majorité du capital. A leurs côtés sont engagés tous les pays de l'Europe de l'Ouest. Les Etats-Unis, quant à eux, sont le premier actionnaire avec 10 % du capital, tandis que le Japon avec 8,5 % se situe au niveau de chacun des quatre grands pays européens, France, Allemagne, Italie et Grande-Bretagne. Le Canada, l'Australie, la Corée du sud et le Mexique sont également présents. Tous les pays de l'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS sont actionnaires¹. Au sein du Conseil d'Administration, la pondération des droits de vote en fonction du capital versé permet de respecter l'équilibre organisé au sein de l'actionnariat, tout en sanctionnant les mauvais payeurs.

La BERD n'a pas un mandat politique direct mais sa mission répond à un objectif politique autant qu'économique : les pays dans lesquels elle intervient se sont engagés par leur adhésion à respecter les grands principes démocratiques autant que les règles de l'économie de marché, et s'ils venaient à les renier, la Banque pourrait remettre en cause son intervention. En effet, selon les termes de l'article premier de l'accord constitutif, « l'objet de la Banque est, en contribuant au progrès et à la reconstruction économique des pays d'Europe centrale et orientale qui s'engagent à respecter et mettre en pratique les principes de la démocratie pluraliste, du pluralisme et de l'économie de marché, de favoriser la transition de leurs économies vers des économies de marché et d'y promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise ».

Ainsi, en un sens, de même que la Banque Mondiale a été, en 1945, l'institution de l'après-guerre, la BERD est aujourd'hui l'institution de l'après-guerre froide. Mais ses fondateurs lui ont donné à la fois une vocation régionale et un mandat spécifique. Par ce mandat, elle se distingue d'ailleurs des banques régionales de développement puisqu'elle a une double mission de banque de développement et de banque d'affaires. Son accord constitutif prévoit en effet que 60 % au moins de son activité sera consacré au secteur privé et donc que ses interventions dans les projets du secteur public, ou bénéficiant d'une garantie publique par elles, ne devront pas dépasser 40 % de ses concours.

Cette forte contrainte d'orientation vers le secteur privé, qui peut apparaître une gageure lorsqu'on s'adresse à des économies qui sortent du collectivisme est aussi l'expression de la visée stratégique de ses fondateurs. La Banque se

1. Depuis l'éclatement de la Yougoslavie, la Slovénie, la Croatie et l'ancienne République Fédérale de Macédoine sont devenues membres.

révèle bien l'instrument original de la communauté internationale adapté aux problèmes majeurs que rencontrent les pays de l'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS : le passage à l'économie de marché et les profondes transformations qui l'accompagnent ; la mise en place d'un nouveau système de référence économique, juridique, mais aussi culturel et politique.

Au cours de ses trois premières années d'activité, la BERD a su marquer sa spécificité par rapport aux institutions de Bretton-Woods, dans la mise au point de ses instruments comme dans la définition de ses objectifs opérationnels.

Dans une première période en train de s'achever, marquée par son organisation initiale en banque de développement et banque d'affaires, elle a privilégié deux catégories d'interventions : des projets d'infrastructure « classiques » et des projets industriels d'investisseurs occidentaux pour lesquels elle a joué un rôle catalytique en déclenchant l'intervention des banques commerciales mais aussi en intervenant en fonds propres. Le Conseil d'Administration de la BERD avait ainsi approuvé au 31 décembre 1993, 156 opérations représentant 3,7 milliards d'Ecus et contribuant à un volume d'investissement de 11 milliards d'Ecus.

Sous l'impulsion de son nouveau Président, Jacques de Larosière, la BERD a précisé au premier semestre 1994 ses orientations stratégiques à moyen terme : sans écarter le financement de co-entreprises avec des investisseurs occidentaux, elle oriente aujourd'hui son effort en priorité vers les entreprises locales, les intermédiaires financiers et, dans les projets d'infrastructure, vers ceux qui sont les plus directement favorables au développement des activités économiques privées. Elle commence à traiter, par des instruments spécifiques, les problèmes de restructuration. Enfin, elle entend renforcer progressivement sa présence locale.

Devant contribuer à la transition vers l'économie de marché dans le strict respect des principes d'une saine gestion bancaire, la BERD est placée entre des exigences parfois contradictoires : elle doit répondre à une demande que les financements du secteur privé ne peuvent ou ne veulent satisfaire, et exercer sur ces financements un effet d'entraînement tout en se conformant aux critères classiques de rentabilité financière. Un capital souscrit de 10 milliards d'écus, libéré à hauteur de 3 milliards dont le versement s'achèvera en 1995, un ratio d'engagements sur fonds propres qui ne doit pas dépasser 1 et l'ambition d'atteindre rapidement l'équilibre constituent, pour l'action de la BERD, des paramètres salutaires mais particulièrement contraignants dans ses premières années d'activité.

Néanmoins, elle s'est révélée capable de répondre avec rapidité aux demandes d'une communauté internationale à géométrie variable, à travers le Fonds de Sécurité Nucléaire et dans les actions lancées à la demande des Sept en Russie en faveur des PME et du capital risque. Non sans paradoxe, elle met ainsi

en oeuvre, à la demande de ses actionnaires, des programmes dont ceux-ci, lors de sa fondation, lui ont refusé les moyens, quand ils lui ont interdit de s'engager dans tout financement comportant un élément de don.

Ainsi la BERD apporte-t-elle aux problèmes de la transition des réponses flexibles, reconnaissant que le cheminement des pays de l'Est vers l'économie de marché s'avère un processus complexe qui connaît des modalités et des rythmes variables selon les pays. Elle ne définit pas ses objectifs opérationnels à partir d'une vision englobante du développement économique : les stratégies-pays arrêtées par le Conseil d'Administration forment plutôt le cadre général, à court-moyen terme, des plans d'action engagés concrètement par les équipes du département bancaire.

C'est pourquoi, par définition, et contrairement aux institutions de Washington, elle ne donne pas à son action de contenu macroéconomique : jamais son intervention ne prend le caractère d'une aide à la balance des paiements ni la forme de ressources additionnelles au budget des Etats. Elle ne vise pas à faciliter la mise en oeuvre des politiques de stabilisation ou de réforme économique. Elle n'est pas assortie de conditions de caractère macroéconomique, touchant aux équilibres généraux ou à l'adaptation des structures. Mais le montage de ses opérations implique une forme de conditionnalité microéconomique ; il en est ainsi chaque fois que la Banque assortit un prêt à une entité publique de conditions touchant à l'évolution des modes d'organisation ou de la tarification, dont la réalisation par étapes déclenche le versement des tranches successives du prêt. Et son impact macroéconomique est d'ores et déjà perceptible, si l'on considère son intervention aux côtés d'entreprises occidentales pour une part appréciable des investissements étrangers dans la zone, ses participations dans le secteur bancaire et financier et ses projets pour faciliter les opérations de commerce extérieur.

On perçoit ainsi comment, de plus en plus nettement, la BERD complète l'action des institutions de Bretton Woods tout en se coordonnant avec elles.

Au départ, la tâche n'était pas aisée car il fallait faire vite tout en démontrant le caractère spécifique de l'action engagée. L'organisation initiale, qui distinguait banque d'affaires et banque de développement, a pu donner l'impression que, dans cette dernière activité, la BERD se démarquait peu du métier de la Banque Mondiale tout en voulant, disaient certains, la supplanter à l'Est. Ses premiers collaborateurs dans ce secteur ne venaient-ils pas de Washington ? Certains de ses premiers projets n'accompagnaient-ils pas des programmes plus vastes de la Banque Mondiale ? En réalité, une approche de collaboration a prévalu sur la tentation d'une lutte entre technstructures où la BERD n'aurait pu qu'être perdante, cependant que le caractère propre de ses opérations s'affirmait progressivement selon les orientations évoquées plus haut.

Aujourd'hui la répartition des tâches paraît claire, d'autant plus claire que du côté de la BERD la volonté de coordination est très fortement affirmée. Dans le

domaine des infrastructures comme dans celui de la privatisation et de la restructuration, elle concentre son attention sur des projets de dimension plus faible, en moyenne, que la Banque Mondiale. Elle prête rarement aux Etats eux-mêmes mais intervient le plus souvent en faveur d'entités publiques autonomes, transformées en sociétés commerciales et de préférence sur la voie de la privatisation. Elle applique la technique du financement de projet à des investissements dont la rentabilité assurera le remboursement de ses prêts et évite le plus possible le recours à la garantie de l'Etat. Elle cherche également à introduire, si l'environnement économique et institutionnel le permet, le secteur privé dans la gestion des équipements collectifs à travers des concessions.

La collaboration entre les institutions prend des formes variées. Dans la définition de ses propres plans d'action la BERD est très attentive aux appréciations du FMI et de la BIRD sur la situation macro-économique et l'état d'avancement des réformes. Des relations étroites se sont nouées : discussion périodique commune des stratégies, dialogue permanent sur place et plus encore, répartition des tâches. Dans certains cas, par des opérations-pilotes, la BERD anticipe un mouvement de réforme qui sera engagé sur une base plus large grâce aux prêts de la Banque Mondiale dans le cadre d'un programme sectoriel. Dans d'autres cas, l'action de la BERD est rendue possible par la mise en oeuvre d'un programme plus général, promu et financé par la Banque Mondiale.

C'est ainsi que le « programme spécial de restructuration » qui va être engagé en Pologne à travers une expérience pilote, visant à soutenir l'assainissement d'entreprises qui ne sont pas encore privatisées » s'inscrit dans le « programme de restructuration des banques et des entreprises » de la Banque Mondiale. Derrière ce jargon dont les institutions internationales aiment habiller leurs idées, se cachent heureusement des projets très concrets : les banques commerciales, dont les fonds propres ont été renforcés par l'Etat polonais grâce au prêt de la Banque Mondiale, ont pu transformer en capital leurs créances sur les entreprises d'Etat considérées comme viables sous réserve d'être restructurées. C'est précisément la restructuration de ces entreprises que la BERD se propose de soutenir grâce à son programme spécial en y associant les banques. En Russie les interventions des deux institutions en faveur du secteur bancaire se complètent, s'imbrique même étroitement, qu'il s'agisse de la définition des tâches de chacun, de la sélection des banques russes ou, dans l'avenir, du suivi du déroulement concret du programme.

Avec la SFI, la coopération prévaut sans exclure une concurrence loyale. En un sens, ce sont les préférences des autres acteurs économiques, entreprises internationales, banques ou institutions des pays de l'Est, qui départagent les deux institutions financières. Cependant, si la SFI bénéficie de son expérience dans d'autres régions du monde, en particulier l'Amérique latine ou le sud-est asiatique, la BERD devrait trouver naturellement un « avantage compétitif » dans sa vocation régionale et dans son implantation de plus en plus locale. En

outré, elle fixera de plus en plus son champ d'intervention là où le « mix » de ses compétences lui donnera une position unique et sa spécificité se manifestera clairement. Ce sera notamment le cas si elle se montre capable de mettre en place effectivement des programmes de restructuration des entreprises, selon le modèle conçu, mais non encore appliqué, en Pologne et en Slovénie et si elle sait intervenir en faveur du développement économique local.

C'est bien en mettant en œuvre son propre mandat que la BERD trouve sa voie par rapport aux institutions de Bretton Woods. Plus que dans l'exégèse de ses textes constitutifs, la réponse est dans sa capacité à aider, par ses projets, la mutation des pays où elle opère. A cet égard, la leçon pour la BERD du cinquantenaire des institutions de Bretton Woods est bien dans la faculté d'adaptation que celles-ci ont su démontrer tout au long de leur histoire : devant la rapidité des changements et le caractère contrasté des évolutions, qui caractérisent la « transition » des pays de l'Est, c'est grâce à sa flexibilité et sa capacité d'innovation que la BERD saura accomplir la mission que ses actionnaires lui ont confiée.