

ENTRETIEN AVEC JACQUES POLAK

REF : *Quel fût l'impact du plan français à Bretton Woods ?*

JACQUES POLAK : En mai 1943, peu après la publication des plans américains et anglais de création d'un fonds de stabilisation pour l'après-guerre, les autorités françaises ont diffusé un plan alternatif, sous les signatures d'André Istel et d'Hervé Alphand. Ce plan reprenait les grandes lignes d'une proposition d'amélioration de l'accord tripartite de 1936 faite en 1938 par le Ministre des finances belge, Van Zeeland à l'instigation des gouvernements français et britannique. En conséquence, la structure du plan français était beaucoup plus lâche que celle des plans White et Keynes : la création d'une institution internationale était présentée comme optionnelle, laissant dans la vague, par exemple, la procédure d'approbation des changements de parités de change ou la surveillance à exercer en cas d'attribution de prêts. Le financement des soldes de la balance de paiements serait disponible à travers un réseau de lignes de crédit bilatérales ; à l'opposé des balances en dollars ou en livres sterling de l'entre-deux-guerres, les avoirs dans ces comptes bilatéraux seraient protégés par une collatéralisation partielle.

Ce plan était trop éloigné des schémas anglais et américains qui faisaient l'objet d'une étude approfondie des alliés pour influencer les discussions en cours. Je ne pense pas qu'il ait eu un impact sur l'issue finale de Bretton Woods. La délégation française n'a d'ailleurs pas fait d'efforts en ce sens à cette occasion : sa principale préoccupation était d'obtenir une quote-part plus élevée que celle anormalement basse que lui avaient attribuée les américains.

— *Quelle a été la perception au FMI des critiques françaises des années soixante du fonctionnement du système monétaire international ?*

— Les modifications profondes du système monétaire international depuis 1971 permettent difficilement de se replacer dans l'atmosphère des années soixante et de se souvenir de la perception de l'époque des critiques françaises du système.

De ces années, j'ai le souvenir marquant de mon goût pour la clarté intellectuelle avec laquelle certains porte-parole français analysaient les faiblesses potentielles du système et les tensions créées par les déficits persistants de balances de paiements des pays émetteurs des monnaies de réserve. En particulier, M. Giscard d'Estaing a prononcé plusieurs brillants discours à l'occasion des assemblées annuelles des institutions de Bretton Woods.

Pour ceux qui travaillaient au sein du FMI, leurs efforts se focalisaient sur l'objectif de faire tenir le système, si possible en en corrigeant les faiblesses et, en tout cas, en faisant tout pour ne pas le miner. Tant les longues et difficiles négociations pour créer le DTS qu'ensuite les tentatives pour rendre le système de parités de change suffisamment flexible et lui donner une meilleure chance de survie, ont été inspirées par cet objectif. C'était une tâche difficile qui, en définitive, n'a pas été couronnée de succès et qui probablement ne l'aurait pas été même avec la meilleure volonté de toutes les parties concernées.

Toutefois, pour ceux qui étaient engagés dans cette tâche, les tactiques françaises de négociation et les stridents messages périodiquement adressés par Paris aux marchés étaient bien souvent difficiles à comprendre. Après tout — et je me rends compte que je bénéficie du recul du temps en disant cela — aucun des éléments du système auquel nous avons abouti en 1971 — l'abandon des parités fixes, la dépréciation du dollar et la dégénérescence du système d'étalon-or en un système purement basé sur le dollar — ne semble correspondre aux aspirations des porte-parole français, d'avant et d'après 1971.

— *Comment a évolué l'influence américaine au FMI depuis Bretton Woods ?*

— L'influence des Etats-Unis au FMI est sans doute moins importante que dans les premières années mais elle demeure très forte.

Dans les années 50, l'administrateur américain de l'époque, Frank Southard (qui devint par la suite le Directeur général adjoint sous Jacobsson et Schweitzer) entreprit délibérément de renforcer la position de la direction du FMI afin qu'elle, plutôt que le Trésor américain, soit considérée comme le lieu où les demandes d'utilisation de crédits du FMI devaient être approuvées en premier ressort. La décision définitive d'allouer ou de ne pas allouer ces crédits dépend, bien entendu, du Conseil d'administration mais, selon une tradition bien établie, le Conseil approuve la proposition de la direction dans virtuellement tous les cas. Quoi qu'il en soit, une telle décision se prend au Conseil à la majorité simple et n'est pas sujette à un droit de veto américain.

Au cours du temps, le pourcentage des droits de vote détenu par les Etats-Unis s'est réduit, en raison de la croissance industrielle de l'Europe et du Japon ainsi que de l'entrée de nouveaux et nombreux membres. Les Etats-Unis conservent toutefois un droit de veto sur nombre de décisions cruciales, tel un amendement des statuts, un accroissement des quotes-parts ou une allocation de DTS. D'autres groupes de pays, comme les pays de l'Union européenne ou

les pays en voie de développement, peuvent également exercer un droit de veto similaire ; il faut toutefois qu'ils adoptent une position commune; En définitive, tels sont les effets des règles de vote et de l'influence américaine en coulisse si les Etats-Unis sont fortement en faveur d'une action donnée, celle-ci a une grande chance de voir le jour — ce fut par exemple le cas pour l'adoption en 1992 du troisième amendement aux statuts autorisant la suspension des droits de vote des membres du FMI en arriérés prolongés —, et tels l'inverse si les Etats-Unis sont fermement contre une action donnée, celle-ci ne se produira vraisemblablement pas —, il en fut ainsi pour l'octroi du crédit au Vietnam avant la fin 1993.

— *Au vu de votre expérience, quel regard portez-vous sur l'évolution du rôle du DTS depuis sa création et sur les négociations en cours sur une nouvelle allocation ?*

— Les insuffisances du système monétaire international auxquelles les DTS étaient destinés à remédier s'étaient déjà sensiblement atténuées au cours de la première période d'allocation (1970-72), une fois que la tension entre un stock d'or fixe et des avoirs toujours croissants en dollars était résolue par l'inconvertibilité du dollar en or. Quand les Gouverneurs du Fonds votèrent en 1978 en faveur d'une seconde série d'allocations, les marchés internationaux de capitaux, disposant de ressources largement accrues par les pétrodollars, étaient déjà en position de répondre aux besoins de réserves de tout pays ayant un bon standing financier. Par conséquent, la justification d'une allocation ne se trouvait plus dans l'impossibilité du système de générer la liquidité requise, mais dans des arguments d'ordre secondaire : la cherté, au même l'impossibilité, pour maints pays pauvres du recours à l'emprunt pour augmenter leurs réserves ; le risque pour le système si les grandes banques décidaient un jour de ne pas renouveler leurs prêts internationaux ; et le désir de ne pas laisser tomber en désuétude un système monétaire supranational qu'on avait construit avec tant de peine et qui pourrait répondre à un besoin futur éventuel. Ces arguments, du reste, n'arrivaient pas à convaincre les pays industriels à consentir à des allocations après celle de 1979-81.

Si ces pays se sont montrés récemment plus favorables à une allocation, c'était en vue d'utiliser ce mécanisme hors-budget pour augmenter les ressources mises à la disposition de la Russie et d'autres pays de l'Est. Comme justification de cette action, on a invoqué l'argument d'une « iniquité » dont souffriraient les pays qui, n'étant pas membres au moment des allocations antérieures, n'ont jamais pu profiter de cet instrument du Fonds.

Je doute qu'on eût poursuivi cette idée si on avait prévu l'opinion, solidement fondée, des juristes du Fonds qu'une allocation réservée aux nouveaux membres du Fonds — qu'elle corrigeât une iniquité ou non — était incompatible avec les Statuts. Personne ne pouvait s'étonner que les pays en voie de

développement ne consentiraient à un amendement (qui requiert 85 % du total des voix) sans insister sur la contrepartie d'une allocation générale. Donc, le G7 se voyait obligé d'incorporer dans leur offre finale une allocation à tous les membres en proportion de leurs quotes-parts, mais à condition que cet élément général d'une nouvelle création de DTS ne se fasse pas d'après les Statuts actuels mais comme partie intégrale d'un amendement qui autoriserait à la fois une allocation préférentielle aux nouveaux membres. C'est ce sur quoi insistèrent surtout les Allemands, afin de souligner que, conformément à leur opinion, la condition essentielle des Statuts d'un « besoin global » n'était pas remplie ; et c'est, par contre, ce qui fut inacceptable pour beaucoup d'autres membres parce qu'ils pensaient que cela mettrait fin, une fois pour toutes, aux allocations générales.

— *Quel le rôle du FMI aujourd'hui ? Selon vous, devrait-il se spécialiser à nouveau dans la surveillance du système monétaire international ? Devrait-il abandonner à la Banque Mondiale ses fonctions dans les pays en développement comme le préconisent certains ?*

— La surveillance du système monétaire international est de la plus grande importance aujourd'hui et le restera demain ; le monde a donc bien raison de supporter le coût d'une organisation internationale dévouée à cette tâche. Aucune autre organisation sinon le FMI n'a l'autorité et l'expérience nécessaires pour remplir cette fonction. Durant quelques années, l'impression a pu naître que le groupe des sept s'accaparerait ce rôle mais il est vite devenu clair que ces membres poursuivaient trop d'autres objectifs pour ce faire. De plus, le monde ne contient pas seulement sept pays.

Défendre l'idée que le FMI doit exercer cette tâche de surveillance n'implique pas automatiquement que le Fonds la remplit aujourd'hui avec le plus grand succès. Les membres du Fonds, particulièrement les plus grands, sont rarement heureux de voir leurs politiques financières soumises à la critique internationale. De plus, avec l'explosion des marchés internationaux des capitaux dans les vingt dernières années, les plus grands pays du monde n'ont plus besoin des crédits du FMI, même en cas de déficits importants de leur balance de paiements ; de ce fait, ils ne courent plus le risque d'avoir à se soumettre à la conditionnalité du Fonds. Dans ce nouvel environnement, améliorer la surveillance est un travail difficile, même s'il est indispensable.

Le fait que le FMI (à l'inverse par exemple de l'OCDE) soit aujourd'hui une institution globale, dans laquelle tous les pays peuvent être pris en compte et l'ensemble des points de vues exprimés, apparaît comme une de ces caractéristiques les plus appréciables. Ce serait un grand pas en arrière pour le Fonds de se laver les mains des sérieux problèmes de stabilisation que rencontrent les pays en voie de développement ; il est toutefois nécessaire qu'il intègre mieux ses activités vis-à-vis de ces membres avec celle de la Banque Mondiale.

Propos recueillis par Dominique Desruelles.