

JOHN LIPSKY

Senior Fellow, Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS); premier directeur général adjoint, FMI

Virginie ROBERT, chef du service international, *Les Echos*

Pour revenir à notre sujet, l'ordre économique à un carrefour, il est frappant de voir comment les gouvernements internationaux ont évolué ces dernières années, et j'aimerais commencer par M. Lipsky. Nous nous souvenons tous de septembre 2008, lorsque le monde était au bord de l'écroulement financier. Pouvez-vous nous rappeler dans quelle mesure cela a changé la gouvernance, et évaluer où nous en sommes aujourd'hui et à quel point notre système est efficace et digne de confiance ?

John LIPSKY, Senior Fellow, Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS); premier directeur général adjoint, FMI

Votre question est très pertinente. Mon principal élément de réponse serait que la crise financière a produit un résultat inattendu : la réduction du rôle et de l'attention portée aux institutions multilatérales issues de traités qui sont les fondements de l'architecture économique et financière du monde depuis la Seconde Guerre mondiale. Au lieu de ça, ce que j'appelle les initiatives ad hoc, volontaires et régionales ont joué un rôle de plus en plus important. Cela a ajouté au sentiment de malaise, d'incertitude et d'imprévisibilité des politiques qui ont rendu la reprise plus difficile. Je suspecte que cette période d'incertitude sur la direction et l'organisation de la politique ne sera pas résolue rapidement, et certainement pas jusqu'à ce qu'il y ait un plus grand sens de progrès économique partagé et une diminution de la frustration issue des faibles performances économiques, en particulier en Europe et au Japon, ainsi qu'un plus grand sens de rééquilibrage régional en Asie sur les prochaines années.

Plus largement, en développant sur cela, depuis la chute de l'Union soviétique, il y a eu un remplissage des institutions multilatérales qui forment l'architecture basique de l'économie et des finances dans l'ère post-Seconde Guerre mondiale. Cela inclut le GATT, devenu l'OMC, en ce qui concerne le commerce international, et le FMI pour les questions liées aux politiques financières et économiques mondiales. L'une des ambiguïtés de ce système était l'absence de rôle formel d'une institution concernant les flux de capitaux mondiaux, un pouvoir de surveillance dont le FMI était assez spécifiquement dénué. Quand on regarde les années 80, 90, et le début des années 2000 – malgré la dénomination courante de cette période comme la Grande Modération – en fait il y avait des crises répétées. Le Mexique en 1994 et 1995, l'Asie, la Russie et le Brésil en 1997 et 1998, etc. Dans les suites de la crise asiatique, le Forum de stabilité financière – une nouvelle institution – fut créé explicitement pour retirer les questions de régulations financières au FMI et les investir dans un corps plus petit, volontaire (et d'élite).

Ensuite, il y a eu la crise financière mondiale. La principale réponse institutionnelle à la crise financière mondiale, qui a commencé à la fin de l'année 2008, a été la formation du G20 au niveau des dirigeants. Les dirigeants ont adopté quatre objectifs principaux lors de leur première rencontre : un, restaurer la croissance mondiale ; deux, réparer et réformer le système financier ; trois, éviter les nouvelles mesures protectionnistes et promouvoir à la place une nouvelle libéralisation des échanges ; et quatre, réformer les institutions financières internationales, en particulier le FMI. En ce qui concerne chacun de ces buts premiers, des institutions ou organisations ont été formées ou ont reçu responsabilité pour leur mise en œuvre. Par exemple, dans le cas du premier but, on a formulé le Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée, devant mis en place par un Groupe de travail pour le cadre des Ministres et Gouverneurs adjoints du G20. Dans le cas du deuxième but, le Conseil de stabilité financière a été formé, en développant le Forum de stabilité financière pour inclure tous les pays du G20 comme membres. Chacune de ces initiatives partait d'une bonne intention, mais l'ambiguïté institutionnelle venait du fait qu'elles étaient toutes des initiatives volontaires, informelles et ad hoc. Le G20 n'est pas une institution universelle, elle est auto-nommée sans

être fondée sur un traité, et donc ses déclarations, bien que potentiellement très puissantes, n'ont pas le même statut légal international que la décision d'une institution multilatérale issue d'un traité.

Je ne sais pas si c'est surprenant, mais quand on regarde en arrière, nous nous rendons compte que sur ces quatre objectifs, aucun ne peut être considéré comme ayant été accompli, malgré les années passées depuis 2008. Ce n'est pas forcément une critique, juste une constatation. Cependant, j'ai peur que les opérations du système ad hoc mené par le G20 aient eu tendance à saper l'efficacité et la légitimité des organisations issues de la Seconde Guerre mondiale. Dans le même temps, le processus des dirigeants du G20 semble avoir perdu son influence : ainsi, le sommet des dirigeants du G20 en 2015 a eu lieu au moment où les discussions politiques sur le conflit en Syrie montaient en intensité, détournant l'attention et le focus du G20 en lui-même. Le Groupe de travail pour le cadre du G20 a, en fait, publié ce qu'on appelle le Plan d'action Antalya, qui a été ensuite approuvé par les Ministres et Gouverneurs du G20, puis par les dirigeants. Je parie que pratiquement personne ici ne l'a regardé. Le but du Conseil de stabilité financière était de créer un terrain plat pour les marchés financiers internationaux, mais je suspecte que la plupart des gens seraient d'avis que, comparés à la situation d'avant la crise, les marchés financiers sont plus nationaux et le terrain, s'il a changé, est encore plus accidenté qu'avant.

Concernant le commerce, les engagements initiaux pour adopter ou finaliser l'accord de Doha de l'OMC ont plutôt été remplacés par des initiatives d'échange régionales, et pour ce qui est des réformes des IFI, les réformes acceptées par le FMI à Séoul doivent encore être acceptées par le Congrès américain. Si ces réformes ne sont pas finalement adoptées par ce Congrès, les réformes de Séoul pourraient avoir à négocier avec une nouvelle présidence américaine, et il y aurait une grande incertitude sur comment cela va se passer. Mon argument principal est que l'ancien système est en train d'être remplacé sans une vision claire de ce qui va arriver ensuite. Les discussions de la COP 21 à Paris vont servir de test pour la possibilité d'une action multilatérale large, et nous observerons de près, mais il y a là un véritable défi qui n'a pas été clairement anticipé dans les suites de la crise financière.

Virginie ROBERT, chef du service international, *Les Echos*

C'est très intéressant mais nous comprenons que le G20 a agi parce que la crise était tellement grave que tous les gouvernements ont décidé de s'allier, et ils ont pris certaines décisions et affirmé certains principes, comme vous le dites. Pensez-vous qu'ils manquent vraiment de légitimité aujourd'hui ? Est-ce cela le problème ? Est-ce qu'ils ne sont pas assez efficaces par eux-mêmes, que le G20 n'est pas assez puissant ?

John LIPSKY, Senior Fellow, Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS); premier directeur général adjoint, FMI

Le G20 tel qu'il est constitué est potentiellement extrêmement puissant quand il représente l'expression d'un très large consensus. Son problème est l'absence d'une structure interne ou d'une règle de vote, et – dans une certaine mesure – son absence de légitimité, comme c'est un groupe partiel et volontaire. Rappelons-nous que l'idée de base était de soutenir à la fois la coopération et l'efficacité des institutions préexistantes. Une partie des problèmes à la fois de l'efficacité et de la légitimité est qu'il y a une rupture entre les dirigeants du G20 et les dirigeants des institutions multilatérales. Par exemple, la composition du FMI et des Conseils exécutifs de la Banque mondiale ne sont pas les mêmes que les membres du G20. Par conséquent, cela a tendance à embrouiller le système, et quand il n'y a pas de consensus au sein du G20, en particulier parmi les principaux membres, le G20 a de grosses difficultés à progresser. En contraste, les institutions multilatérales ont des règles de vote, et une légitimité assurée par leurs membres universels, qui leur permet de parvenir à des décisions qui peuvent être efficaces et avoir une existence légale même dans l'absence d'un consensus unanime.

Virginie ROBERT, chef du service international, *Les Echos*

Ils n'ont pas perdu leur crédibilité mais en même temps, ils ont été très critiqués. La crise grecque a montré cela de façon très claire : il y avait beaucoup de colère et d'angoisse envers la troïka par exemple. Je comprends qu'ils ont probablement les structures pour rendre les choses plus contraignantes, mais leurs messages seront par là même moins bien acceptés.



John LIPSKY, Senior Fellow, Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS); premier directeur général adjoint, FMI

Quand on s'occupe de situations difficiles, les critiques sont inévitables. Tout le monde ne peut pas aimer tout ce que vous faites, mais cela fait partie de l'utilité de ces institutions – leur structure même fait qu'elles peuvent prendre des actions dans des situations où il n'y a pas d'unanimité, mais une majorité.

Virginie ROBERT, chef du service international, *Les Echos*

Par conséquent, devrions-nous souhaiter un retour de ces institutions multilatérales, pour qu'elles assument un rôle plus important ?

John LIPSKY, Senior Fellow, Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS); premier directeur général adjoint, FMI

Je suis frappé du fait qu'il y a de bonnes raisons pour repenser la structure actuelle afin d'essayer de mieux aligner les organisations ad hoc et volontaires avec l'architecture sous-jacente. Il y a certainement des questions importantes que nous devons régler à mesure que les choses se développent. Il n'est pas inapproprié qu'il y ait un remplissage des institutions régionales, mais elles doivent être cohérentes avec des actions au niveau mondial acceptées par les institutions de gouvernance mondiales.