

# DE BRETTON WOODS AU BREXIT

La coopération économique mondiale qui règne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale est remise en question par de nouvelles forces politiques

Harold James

Le vote de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et l'élection de Donald Trump comme Président des États-Unis inaugurent une nouvelle donne en politique, non seulement dans ces deux pays, mais aussi dans le reste du monde. Les événements de 2016 remettent sérieusement en question l'ordre international libéral érigé après la défaite du nazisme en 1945, puis consolidé et renouvelé après la chute du système soviétique entre 1989 et 1991.

Les États-Unis et le Royaume-Uni étaient les principaux architectes de l'ordre de l'après-guerre, avec la création du système des Nations Unies, mais ils semblent désormais s'éloigner du multilatéralisme, en menant une démarche imprévisible, discordante et controversée au plan national. Dans l'intervalle et pour diverses raisons, aucun autre pays n'est en mesure de prendre la relève. D'ailleurs, le reste du monde semble peu favorable à l'apparition d'une nouvelle superpuissance.

Créé à la Conférence de Bretton Woods (New Hampshire) en 1944, le système de l'après-guerre a contribué à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté et à l'absence de guerres commerciales destructrices. Il a instauré une courtoisie internationale qui encourage la coopération sur des questions telles que la fiscalité, la réglementation financière, la réaction au changement climatique et la lutte contre le financement du terrorisme.

Après la guerre, la principale préoccupation était la stabilité financière internationale. Les États-Unis et le Fonds monétaire international, nouvellement créé, étaient au cœur d'un système qui cherchait à préserver cette stabilité en liant les taux de change au dollar, avec le FMI pour arbitre de tout changement. Aujourd'hui, les taux de change sont largement déterminés par les forces du marché. Le FMI a endossé les rôles de gestionnaire de crise, de surveillant de l'économie mondiale et de consultant en politique générale. L'hégémonie américaine, quant à elle, risque d'être supplantée par de nouvelles puissances comme la Chine et l'Union européenne, au moment où des forces politiques internes semblent détourner les États-Unis de la scène internationale.

Quels changements sont nécessaires pour adapter le monde actuel à la nouvelle géographie du développement économique, à un contexte géopolitique en mutation et à des flux financiers d'envergure et potentiellement instables?

En 1944 et 1945, un ordre mondial libéral et multilatéral a été bâti, en grande partie à l'initiative d'une puissance — les États-Unis — et selon ses intérêts perçus. Quarante-quatre pays étaient formellement présents à Bretton Woods, mais les décideurs américains et britanniques conduisaient les négociations. La vision principale était celle d'un multilatéralisme profitant à tous. L'Union soviétique, pourtant présente à Bretton Woods, n'a pas ratifié l'accord, d'une part, parce qu'elle doutait des intentions des Américains et, d'autre part, parce qu'elle ne voulait pas fournir les données exigées pour l'adhésion au FMI.

### Déséquilibres persistants

La question de l'ajustement des pays qui importaient plus qu'ils n'exportaient était particulièrement controversée. Le débat sur l'ordre international était marqué par les enseignements tirés de la tentative infructueuse d'instauration d'un ordre stable après la Première Guerre mondiale. Les pressions alors exercées sur les pays déficitaires pour qu'ils mènent des ajustements avaient occasionné une déflation néfaste à l'échelle mondiale, puis une dépression. Le FMI a été conçu pour prévenir les guerres monétaires et les dévaluations concurrentielles, qui avaient été la riposte à la déflation pendant les années 30.

En 1944 et 1945, la plupart des pays pouvaient s'attendre à importer plus qu'ils n'exportaient pendant longtemps, et à ce que les États-Unis affichent des excédents commerciaux quasi permanents. En effet, les États-Unis étaient non seulement l'un des principaux fournisseurs d'aliments à un monde ravagé par la guerre, mais aussi le seul grand producteur d'une gamme variée de biens d'équipement, car les capacités industrielles de l'Allemagne et du Japon avaient été détruites. Cela signifiait que la plupart des pays devaient s'atteler à réunir suffisamment de dollars pour financer leurs importations.

Le grand compromis trouvé par les délégués à Bretton Woods semblait juste : un pays pouvait être considéré comme détenteur d'une «monnaie rare» (le dollar américain), et les États-Unis assumeraient l'entière responsabilité en cas de «déséquilibre fondamental». D'autres pays seraient alors en droit d'imposer des restrictions au commerce et au change pour réduire les exportations du pays dont la monnaie avait été désalignée.

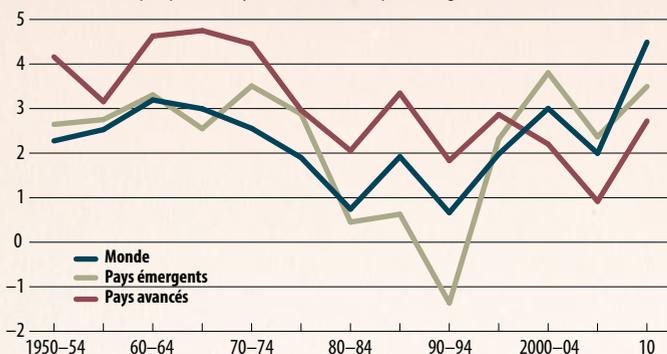
Or, dans la pratique, les modalités de vote au FMI ont octroyé aux États-Unis le pouvoir de

Graphique 1

### Croissance intelligente

Dans le quart de siècle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le PIB réel (corrige de l'inflation) par habitant a considérablement augmenté dans les pays avancés et émergents. À la fin des années 90, les pays émergents ont réalisé un rattrapage spectaculaire.

(taux de croissance quinquennal moyen réel, dollars G-K, pourcentage)



Source : The Maddison Project.

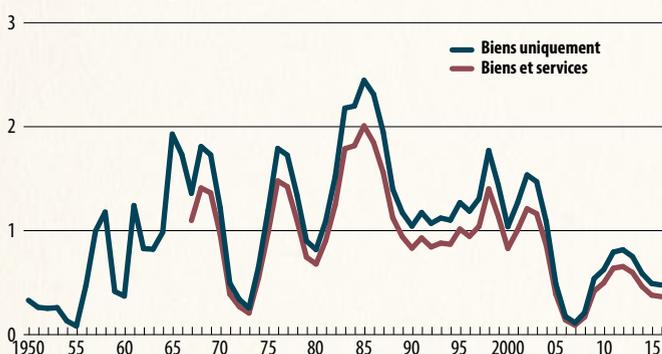
Note : Le dollar G-K est une monnaie hypothétique ayant le même pouvoir d'achat dans un pays que le dollar aux États-Unis à un moment donné.

Graphique 2

### Moins de munitions

Les ressources du FMI n'ont cessé de diminuer en pourcentage du revenu, du commerce et des flux financiers mondiaux.

(utilisation des crédits et des prêts du FMI par rapport à la valeur du commerce de biens et de services, pourcentage)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2017, et *International Financial Statistics*; calculs des services du FMI.

Note : La série de données sur la valeur totale du commerce mondial de biens et services commence en 1967.

bloquer une décision hostile sur la question de savoir si le dollar était en déséquilibre fondamental ou «rare» lorsque d'autres pays n'en possédaient pas assez. En outre, dans les années 60, les excédents tant redoutés des États-Unis avaient disparu, tout comme (et même avant cette période) les craintes d'une nouvelle déflation mondiale permanente et pernicieuse. En fait, les États-Unis recycloient leurs excédents en dépenses militaires et

en investissements directs étrangers, permettant ainsi au reste du monde de se rattraper.

Dans l'ensemble, les vingt-cinq années qui ont suivi Bretton Woods ont été globalement propices : le multilatéralisme d'inspiration américaine a profité à tous. La croissance, la stabilité et le rattrapage étaient au rendez-vous. Tous les pays ont prospéré. À la fin des années 90, nouvelle ère de mondialisation, les pays émergents ont réalisé un rattrapage spectaculaire (graphique 1).

En France, les «Trente Glorieuses» désignent les décennies de l'après-guerre, mais ce chiffre est exagéré. En effet, dès la fin des années 60, le système financier mondial donnait des signes de faiblesse. Le mécanisme de taux de change généralement fixes mais ajustables s'est effondré entre 1971 et 1973. Le monde a connu une poussée inflationniste conjuguée à l'instabilité des flux de capitaux; la démocratie et la stabilité politique ont été menacées.

### Nouveaux enjeux du multilatéralisme

Toutefois, le multilatéralisme a su faire preuve de créativité face aux problématiques nouvelles. En 1975, les nations les plus industrialisées (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) se sont réunies à Rambouillet, en France. Précurseur des sommets du G-7 (avec l'adjonction du Canada en 1976) et, indirectement, du G-20, cette rencontre a permis de répondre aux poussées inflationnistes et au défi politique issu de la flambée des cours du pétrole, elle-même imputable à la réduction de la production décidée par l'OPEP en 1973, au lendemain du conflit israélo-arabe. Des voix influentes aux États-Unis avaient initialement plaidé pour une solution militaire au problème du cartel pétrolier, mais les pays développés ont finalement opté pour une autre démarche, essentiellement préconisée par le Secrétaire d'État américain Henry Kissinger : mobiliser les flux privés pour intégrer les producteurs de pétrole dans le système. Cela a favorisé la stabilité politique, mais au prix d'une instabilité financière, sous l'effet des flux de capitaux liés aux énormes bénéfices que les producteurs de pétrole déposaient dans de grandes banques multinationales et que ces dernières prêtaient ensuite aux pays pour leur permettre de régler leurs lourdes factures pétrolières.

Le FMI a conçu de nouveaux instruments financiers pour les pays en développement touchés par la hausse des cours du pétrole et la récession qui en résultait. Cependant, lorsque ces flux bancaires se sont taris, d'abord pour certains pays, puis dans le contexte général de la crise de la dette d'Amérique latine en 1982, le FMI s'est engagé sur une nouvelle

voie. Il abandonnait la surveillance du régime de parité fixe pour devenir un gestionnaire de crises, coordonnant des opérations de sauvetage tributaires de ses prêts, de programmes de réformes nationaux et d'argent frais prêté par des banques.

Le multilatéralisme a également favorisé la gestion d'une transformation prudente, réglementée et fondamentalement ordonnée d'économies précédemment régies par l'État (de style soviétique) dans les années 90. Cette période, ainsi que l'échec manifeste de la planification centralisée, a aussi marqué un virage, les institutions multilatérales s'étant rendu compte que, face à des remous politiques et sociaux complexes, il importait de ménager divers intérêts : les partis d'opposition, les syndicats et la société civile. Des questions autres que celles purement économiques ont commencé à occuper une place de choix dans les efforts multilatéraux, notamment la qualité et l'efficacité de l'administration et le degré de corruption et de transparence.

Le bilan des changements est contrasté : l'augmentation des flux de capitaux privés a contribué à doper la croissance, à modifier la répartition géographique des pôles d'activité économique, et à sortir des milliards de personnes de l'extrême pauvreté. Cependant, la mondialisation impulsée par les capitaux était également instable et, par rapport au passé, les ressources des institutions multilatérales se sont révélées inférieures par rapport au revenu mondial, aux échanges commerciaux et aux flux financiers (graphique 2).

### Crise asiatique

La logique du multilatéralisme reconfiguré et décentralisé a été bousculée par la crise asiatique de 1997 et 1998, puis, d'une manière différente, par la riposte à la crise financière mondiale qui a éclaté en 2008 et a particulièrement frappé les anciens pays industrialisés, surtout en Europe. Le dénouement de la crise asiatique a été amplement interprété dans les pays touchés, mais également par d'influents économistes et théoriciens aux États-Unis, comme l'imposition de la vision et des intérêts américains. Selon l'une des interprétations, la gravité de la crise résultant d'un arrêt soudain des flux de capitaux et l'imposition de programmes d'ajustement ont permis aux institutions occidentales d'acquérir des avoirs considérables à vil prix dans une région dynamique. Au début de la crise, le Japon avait préconisé la création d'un Fonds monétaire asiatique, mais cette idée a rencontré l'opposition américaine.

Résolus à mettre fin à leur dépendance vis-à-vis du FMI, certains grands pays asiatiques ont décidé de s'auto-assurer en accumulant des réserves de change, ce qui nécessitait d'importants excédents de solde courant. La logique de cet argument était une bonne affiche pour une campagne mercantiliste de promotion des exportations qui dépendait de monnaies nationales maintenues à faible

valeur par leur rattachement (ou arrimage) à une autre monnaie, généralement le dollar. Avec l'aggravation des déséquilibres courants, la faille structurelle qui avait dominé les négociations de Bretton Woods est réapparue : d'énormes excédents courants, cette fois surtout chez les exportateurs de pétrole et en Chine, et, retournement de situation, d'importants déficits aux États-Unis et dans d'autres pays industrialisés.

La Chine a aussi défendu la création d'instruments régionaux en appui aux pays ayant des difficultés de balance des paiements ou autres, à la fois dans le prolongement de la proposition de Fonds monétaire asiatique des années 90 et en remplacement des institutions internationales. L'Initiative de Chiang Mai a démarré en 2000 par une série d'accords

## Chaque défi majeur a également suscité des initiatives régionales de gouvernance financière et économique.

bilatéraux de swap entre dix pays d'Asie du Sud-Est plus la Chine, le Japon et la Corée du Sud, permettant aux pays en mal de devises d'en emprunter auprès d'un autre membre de l'Initiative (même si aucune transaction n'a encore eu lieu). La crise mondiale de 2008 a intensifié les efforts régionaux. En 2010, l'Initiative de Chiang Mai a été renforcée, et de nouvelles institutions ont vu le jour, dont la Nouvelle Banque de développement (communément appelée la banque des BRICS) en 2013 et la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures en 2016.

La décentralisation croissante de la gouvernance du système international fournit des enseignements. Chaque grande difficulté (l'inflation et le choc pétrolier des années 70, puis la récente crise mondiale) a produit de nouveaux modes de coopération et de coordination multilatérales : le G-5 en 1975 et le G-20 en 2008. Cependant, à chaque fois, après les premiers pas prometteurs, la banalisation a dilué le sentiment d'urgence et amoindri la capacité à boucler les grands dossiers et à améliorer les politiques.

Chaque défi majeur a également suscité des initiatives régionales de gouvernance financière et économique. Le Système monétaire européen, tentative de création d'une institution européenne du style Bretton Woods, était une réaction au chaos monétaire des années 70. La crise asiatique a incité l'Asie à s'intégrer davantage. En Europe, le Mécanisme européen de stabilité, créé en 2012 pour financer les interventions de l'UE dans les États membres en crise, pourrait aussi devenir un Fonds monétaire européen.

La prolifération de structures régionales soulève la question de savoir comment les institutions régionales



## 1944

La Conférence de Bretton Woods crée le FMI et la Banque mondiale, instaurant un système de taux de change stables liés au dollar, lui-même rattaché à l'or.



## 1971-73

Le régime de taux de change relativement stables de Bretton Woods s'effondre; le 15 août 1971, les États-Unis décident de rompre le lien entre le dollar et l'or.



## 1973

Les cours du pétrole commencent à flamber, secouant les pays avancés et les pays en développement.

## 1975

Les démocraties industrialisées se réunissent en France et entérinent le recyclage privé des bénéfices des producteurs pétroliers.

et mondiales peuvent coopérer efficacement. L'une des objections tenaces à un monde fondé sur des accords régionaux est qu'il serait impuissant face à des répercussions ou des débordements d'une région à une autre. Pour preuve, la crise asiatique s'est étendue à la Russie et au Brésil. L'autre problème est celui des pays situés à la périphérie des blocs régionaux, qui présentent une vulnérabilité grandissante. Autrement dit, comment concilier la fourniture d'instruments financiers — de plus en plus tributaires de ressources régionales — et la conception de politiques, qui a des ramifications mondiales.

### Questions de conception

Les institutions de gouvernance multilatérale ont fonctionné de trois manières différentes dans la période de stabilité d'après-guerre. La première correspondait à **un rôle judiciaire ou quasi judiciaire dans l'arbitrage des différends entre pays**. Plusieurs affaires semblent nécessiter un arbitrage : les litiges commerciaux et, souvent liés aux litiges commerciaux, les désalignements monétaires visant à créer une subvention en faveur des exportateurs.

Le regain de sentiment souverainiste — au Royaume-Uni et ailleurs en Europe, où les «souverainistes» s'opposent aux «mondialistes» — rejette ce type d'arbitrage. Par le passé, les États-Unis ont utilisé le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour justifier le maintien du libre-échange.

Les désalignements monétaires étaient une question plus difficile à régler au plan international et, dans les affaires les plus emblématiques — impliquant le Japon dans les années 80 et la Chine dans la décennie 2000 —, le FMI s'est gardé de déclarer formellement qu'une monnaie avait été délibérément sous-évaluée.

Le deuxième style de multilatéralisme faisait intervenir **des institutions offrant des conseils privés aux gouvernements**

**sur les politiques nationales et leur dimension internationale**, expliquant et analysant les rétroactions et les retombées et proposant des politiques de rechange. Ce type de consultation — au lieu d'une procédure formelle d'arbitrage — était le principal moyen de traiter des questions liées à la sous-évaluation des monnaies dans les années 2000. Ces conseils ont la particularité d'être privés. Ils pourraient déboucher sur des changements de comportement ou de politique, mais le monde extérieur ne comprendra pas les raisons ou la logique de cette amélioration.

Le troisième style était celui de **l'agent persuasif animé par une mission publique**. L'ancien Premier Ministre britannique Gordon Brown aimait utiliser l'expression «dire la vérité au pouvoir» en évoquant les conseils des institutions multilatérales, telles que le FMI et la Banque mondiale. Les limites de la diplomatie secrète et des conseils en coulisse sont de plus en plus reconnues. Les sociétés ne peuvent être changées sans un véritable consensus sur la pertinence du changement. L'hostilité envers la mondialisation est alimentée par un climat de suspicion : les experts, les économistes et les institutions internationales suscitent de la méfiance. Pendant les années 2000, le G-20 et le FMI ont misé sur les évaluations publiques des retombées mondiales des politiques mises en œuvre. Ils ont particulièrement analysé les aspects multilatéraux des déséquilibres commerciaux et leurs diverses causes, dont l'orientation des politiques monétaires et les changements structurels et démographiques.

Ce style public serait plus approprié en cette ère de transparence, où les technologies de l'information semblent moins sûres, des secrets sont divulgués, et WikiLeaks prospère. Aujourd'hui, il serait insensé de considérer quoi que ce soit comme secret.

L'accessibilité de l'information pose un dilemme fondamental. Les conseils sont inévitablement compliqués.



## 1982

Le Mexique, puis la plupart des autres pays d'Amérique latine connaissent une grave crise liée au remboursement de leur dette contractée pour régler une facture pétrolière plus élevée. Le FMI joue un nouveau rôle de gestionnaire de crise.

## 1997

La crise asiatique part de Thaïlande et s'étend à de nombreux pays d'Asie. Une fois encore, le FMI est au cœur de la gestion d'une crise.

## 2008

La crise financière mondiale éclate. En novembre 2008, la première rencontre du Groupe des 20 pays industrialisés et émergents se tient à Washington.

Les effets de débordement et les rétroactions méritent une analyse minutieuse, et les explications ne peuvent être réduites à de simples formules.

### Informations accessibles

Les institutions internationales doivent-elles davantage jouer un rôle de juge, de prêtre, de psychanalyste ou d'agent persuasif? Les rôles traditionnels à eux seuls ne sont plus crédibles. Or, ces institutions ne peuvent jouer les trois rôles simultanément. En général, les juges n'ont pas besoin de se lancer dans une longue explication de la pertinence de leur décision. Si les institutions agissent comme un agent persuasif hyperactif sur Twitter, elles donneront simplement l'impression d'être égocentriques et perdront leur crédibilité. Si elles sont discrètes, comme le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements de la Banque mondiale, elles pourraient être plus efficaces (à en juger par les effets de leurs décisions), mais elles perdront leur légitimité.

On comprendra aisément que les institutions à l'origine de la stabilité d'après-guerre puissent se sentir désarmées face à des défis apparemment insurmontables. Il est difficile d'appliquer des principes fondamentaux et universels comme la dignité humaine et la durabilité aux subtilités des politiques, mais les institutions peuvent exploiter les nouvelles technologies pour régler des litiges qui menacent de diviser, voire d'appauvrir, le monde.

Dans le monde post-crise, les gisements d'informations immédiates ne cessent de se développer. Par le passé, il fallait attendre des mois ou des années pour une évaluation exacte de l'activité économique ou commerciale. Des données sur un ensemble plus vastes d'indicateurs, notamment concernant la santé et l'économie, sont désormais disponibles en temps réel. Leur gestion et leur publication de façon accessible et intelligible peuvent

contribuer à façonner le débat sur l'avenir et la manière dont les individus, les sociétés et les nations interagissent. Plutôt que de jouer un rôle de juge, les institutions multilatérales peuvent éclairer sur les coûts et avantages de diverses politiques en présence. Elles doivent trouver le moyen de faire parler les données.

Certains des dossiers sont nouveaux, ou présentent de nouvelles formes, et constituent des biens publics mondiaux, notamment la lutte contre les maladies (qui se propagent facilement à l'heure des déplacements de masse), le terrorisme et la dégradation de l'environnement. Dans chaque cas, la disponibilité d'une multitude d'informations détaillées et rapidement disponibles est cruciale pour coordonner une riposte efficace. Par exemple, des données sur les lieux où sévit la pollution, ses effets sur la santé et la durabilité, ses sources et ses causes. Même les grands pays ne peuvent pas seuls trouver la bonne réponse.

Certains des problèmes d'aujourd'hui avaient déjà été signalés à Bretton Woods : comment les pays peuvent-ils éviter des déficits courants insoutenables qui les exposent aux chocs et érodent la confiance des marchés financiers? Comment réduire les excédents considérables qui font peser un risque de déflation sur le reste du monde? Les ententes régionales ne peuvent remédier à ces problèmes. Des ripostes mondiales simples ne sont pas plus viables et ne risquent guère de recueillir un consensus durable. En revanche, les données sont la clé d'une action efficace. Elles permettront de savoir précisément comment financer les déséquilibres extérieurs et d'expliquer pourquoi un lourd déficit extérieur peut être préjudiciable et déstabilisant. Bien plus qu'en 1944 et 1945, la gouvernance sera tributaire de l'information. **FD**

**HAROLD JAMES** est professeur d'histoire et de relations internationales à l'université de Princeton et historien du FMI.