

Un mondialiste américain

Prakash Loungani trace le profil de **C. Fred Bergsten**

QU'ONT EN COMMUN Woody Allen, Miles Davis, Julia Child et C. Fred Bergsten? Pas facile. Vous donnez votre langue au chat? Réponse : ce sont tous des Américains décorés de la Légion d'honneur pour leur contribution à la société et à la culture mondiale. Certes, les Français aiment Woody, ils aiment le jazz et évidemment ils aiment la cuisine. Mais que fait Fred Bergsten dans cette liste? D'ailleurs qui est-ce?

Si les autres titulaires de la Légion d'honneur sont des globe-trotters, Bergsten a lui travaillé toute sa vie dans le périmètre du Beltway, expression qu'utilisent souvent les Américains pour désigner Washington en se référant à son périphérique. C'est ici qu'en 1981 Bergsten a fondé le Peterson Institute — qu'il dirige toujours —, probablement le think tank le plus influent dans le domaine de l'économie internationale. Cette création succédait à une brillante carrière au sein du gouvernement américain. D'abord pour l'administration Nixon, au National Security

Council sous la direction d'Henry Kissinger, qui reconnaît avoir tout appris de Bergsten en matière d'économie. Puis comme numéro un de l'économie internationale au Trésor sous l'administration Carter, à l'époque agitée de la crise pétrolière. Il a récemment annoncé qu'il allait quitter son poste de directeur de l'institut Peterson à la fin de 2012.

Fred Bergsten a consacré sa vie à promouvoir une perspective mondialiste face à l'esprit de clocher de certains responsables politiques américains, et à faire progresser l'intégration mondiale de l'économie. Ce travail lui a valu des hommages à l'étranger, comme la Légion d'honneur et une chaire honoraire à l'Académie chinoise des sciences sociales. Il est un fervent partisan de l'euro et un adversaire véhément de ce qu'il considère comme la sous-évaluation du renminbi, car à son avis, elle va déchaîner le protectionnisme et freiner l'intégration mondiale. Le regretté Michael Mussa, Chef économiste du FMI de 1991 à 2001, puis directeur de recherche au Peterson Institute, a décrit Bergsten comme «un évangéliste de l'ouverture économique».



Racines évangéliques

Les racines de Bergsten ne laissaient pas prévoir ce genre d'évangélisme. Il a grandi à Long Island dans la banlieue d'Amityville (célèbre aux États-Unis pour le livre et les films d'horreur éponymes), puis à Farmington, Missouri, qui d'après lui «mérite bien son nom, ... plantée au beau milieu d'une région rurale». Dans ces deux villes, les études et le basket se disputaient la première place de ses préoccupations. Il continue d'ailleurs de pratiquer ce sport aujourd'hui.

Comment cette expérience typiquement américaine l'a-t-elle amené à une passion pour les affaires internationales? Il l'explique par un voyage en Angleterre avec ses parents pendant l'été 1951, alors qu'il avait 10 ans. Son père, pasteur méthodiste, était impliqué dans l'action mondiale de son église et avait obtenu un poste en Angleterre dans le cadre d'un échange pastoral. «Londres ne s'était pas encore entièrement remise des bombardements», dit-il. Il y avait encore un rationnement dont les étrangers comme lui et sa famille étaient exemptés. «Cela m'a donné une initiation à un milieu étranger, plus une idée des répercussions durables de la guerre... Je pense que c'est vraiment ce qui m'a engagé sur cette voie.»

Bergsten a fait une licence à la Central Methodist University de Fayette, Missouri, où ses parents avaient tous deux étudié. En troisième année il s'est «passionné pour la science politique, l'histoire et les débats publics ... tout ce qui se rattachait à la politique». Cet été-là, il a visité l'Autriche et l'Allemagne avec d'autres étudiants de son université. Pendant le voyage d'allée en bateau, il a remarqué qu'un séminaire sur les affaires internationales se tenait chaque jour sur le pont. Comme il le dit, il s'y «faufilait».

Il se trouvait que le responsable du séminaire était Seth Tillman, directeur de cabinet de J. William Fulbright, sénateur influent. Tillman incita Bergsten à cultiver son intérêt pour les affaires internationales en faisant une maîtrise à la Fletcher School of Law and Diplomacy de l'Université Tufts. Tillman était lui-même «un ancien de cette école ... et il m'a aidé à y entrer. Tout est parti de là».

Guerre froide avec Kissinger

En 1968, après que Bergsten, âgé de 27 ans, eut obtenu son doctorat à la Fletcher School, Kissinger lui a demandé d'être son adjoint pour les questions économiques au National Security Council. C'était, dit-il, comme être «conseiller militaire du Pape». La guerre froide faisait rage et Kissinger, absorbé par les problèmes de politique étrangère tout court, ne s'intéressait guère à la politique étrangère *économique*. Kissinger lui dit : «Fred, je veux que vous agissiez en mon nom, mais sans jamais me déranger.»

Selon Bergsten, cette formule a fonctionné au début, mais «il y a eu beaucoup de problèmes pour lesquels j'avais besoin de lui et il n'y faisait absolument pas attention... Je ne pouvais pas bien faire mon travail s'il ne lisait pas mes dossiers». Il a donc démissionné au milieu de 1971, disant à Kissinger «Vous ne semblez pas nécessiter — ou mériter — la qualité des conseils que je vous donne». En 1973, il envoya une libre opinion au *New York Times* affirmant «l'action d'Henry Kissinger en matière économique est lamentable» et «on ne règle pas les problèmes économiques avec des superstars qui jouent en solo».

Bergsten avoue aujourd'hui qu'il était «évidemment un peu irrité [par Kissinger] à l'époque». Ils se sont réconciliés depuis.

Bergsten dit qu'il possède une photo de Kissinger avec la dédicace «À Fred, qui m'a appris tout ce que je sais en économie». Lors d'une soirée où Kissinger présentait Bergsten, il glissait en plaisantant : «[Après m'avoir quitté], Fred a poursuivi une carrière très remarquable dans l'administration Carter; pas facile du tout».

Questions brûlantes

Le lendemain de son élection en novembre 1976, Carter demanda à Bergsten de le rejoindre en Géorgie pour le mettre au courant des problèmes économiques internationaux. Il fut chargé de toutes ces questions pendant la transition et ensuite nommé directeur des affaires internationales au Trésor.

La crise provoquée par la flambée des prix mondiaux du pétrole était au premier rang des préoccupations du nouveau Président. En avril 1977, quatre mois après son entrée en fonctions, Carter prononça un discours depuis le Bureau ovale — portant un pull, assis près d'un feu de cheminée, pour montrer aux Américains qu'ils pouvaient réduire leur dépendance à l'égard des importations de pétrole — dans lequel il déclarait que la lutte contre la crise énergétique était «l'équivalent moral de la guerre».

Il s'avéra que c'était une guerre pour laquelle Bergsten était bien préparé. En effet, pendant l'été 1962, il avait travaillé chez

Le regretté Michael Mussa a décrit Bergsten comme «un évangéliste de l'ouverture économique».

Esso International, la future Exxon. Comme toutes les autres sociétés, Esso prenait livraison du brut à un endroit et l'expédiait vers une raffinerie généralement très éloignée. Il est apparu que si elle pouvait échanger ses livraisons de brut avec une autre société, les deux pourraient réduire considérablement leurs coûts de transport vers les raffineries.

La mise au point du projet fut confiée à Bergsten, alors âgé de 21 ans. «Je calculai que si nous, Esso, prenions du brut de Shell au Venezuela pour l'envoyer à notre raffinerie de Curaçao et qu'en échange, Shell prenait du brut de nos puits du Moyen-Orient pour l'expédier à sa raffinerie d'Afrique, nous économiserions tous deux beaucoup d'argent que nous partagerions. C'était un projet formidable et ça m'a beaucoup appris.» Cette expérience lui a servi quand la Guerre des Six Jours éclatait en 1967. «Le Département d'État se préoccupait à juste titre de l'accès au pétrole. Nous ne savions absolument pas d'où il venait et où il allait.» Or, par ses anciens contacts avec Esso et les autres sociétés, Bergsten a aidé le Département à recueillir les données «et cela a fait partie du mécanisme de défense qui s'est édifié à l'époque».

Bergsten, toujours passionné de questions d'énergie, avait «plus ou moins prévu [la montée en puissance de] l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole)». En 1970-71, le Shah d'Iran et Mouammar Kadhafi, qui venait de prendre le pouvoir en Libye, «se battaient à coups de hausses du prix du pétrole, avec pour résultat une envolée des cours mondiaux». Bergsten «voyait où cela allait mener». Au milieu des années 70, il publia un article aujourd'hui célèbre dans la revue *Foreign Policy*, intitulé «One,

Two, Many OPECs», dans lequel il prédisait la réussite qu'allait connaître l'OPEP et annonçait l'apparition de cartels pour d'autres produits de base.

Si l'OPEP a effectivement réussi, sa prédiction concernant la création d'autres cartels n'a pas été confirmée. Pour être juste, c'est en partie parce que cet avertissement, et la réussite de l'OPEP, ont incité les dirigeants des pays importateurs de matières premières à agir pour éviter la création d'autres cartels. Dans *Fred Bergsten and the World Economy*, Michael Mussa qualifie Bergsten d'«optimiste Cassandre», qui d'une part a «tendance à prévoir les calamités économiques», mais d'autre part «conserve une perspective essentiellement souriante», convaincu que l'on peut éviter le pire en agissant de façon constructive.

La riche expérience de Bergsten en matière d'énergie et sa conviction que l'action politique peut faire changer les choses se sont avérées précieuses pour le Président Carter et il a reçu plus tard l'Exceptional Service Award du Trésor. Toutefois, même sans la crise pétrolière, dit Bergsten, «l'économie mondiale aurait traversé une période chaude». (L'encadré 1 donne plus de détails sur le passage de Bergsten au Trésor.)

Le «think tank»

La contribution de Bergsten au gouvernement de son pays aurait suffi à assurer sa réputation, mais c'est son action par la suite qui l'a consolidée. En 1981, il a créé un groupe de réflexion, l'Institute for International Economics, avec l'aide d'une subvention importante du German Marshall Fund of the United States. Bergsten connaissait le monde des think tanks : entre ses différents passages au gouvernement, il avait exercé au Council of Foreign Relations et à la Brookings Institution.

L'institut, rebaptisé depuis Peterson Institute for International Economics (PIIE) en hommage à son bienfaiteur et au premier président de son conseil d'administration, Peter G. Peterson, a été décrit par le journaliste britannique Martin Walker comme «le think tank le plus influent de la planète». Il a connu une réussite rapide et durable. Ainsi, le concept de zone-objectif pour les taux de change, adopté dans l'Accord du Louvre en 1987, s'inspirait de propositions élaborées par Bergsten et John Williamson, chercheur à l'institut Peterson. Selon Richard Darman, sous-secrétaire au Trésor à l'époque, on a utilisé dans l'accord le terme de «taux de référence» pour rendre moins évident l'emprunt au concept de zone-objectif.

Au fil des ans, l'institut Peterson a été en pointe à la fois dans la quantification des coûts du protectionnisme et dans le combat pour l'assistance à ceux qui sont lésés par le commerce international. En 1999, Gary Hufbauer, de l'institut Peterson, a montré qu'un projet de loi comportant un quota à l'importation d'acier, soumis au Sénat américain, préserverait moins de trois mille emplois et coûterait, pour chacun d'eux, 800.000 dollars aux contribuables. Selon Bergsten, «tous les sénateurs avaient en main notre analyse pendant la séance ... et tous les journaux avaient publié un article sur ce sujet. Le projet a été repoussé. C'était un modèle d'application du travail d'un groupe de réflexion à un problème précis de politique générale. Nous avons préalablement réalisé l'étude de base, l'avions actualisée, appliquée aux problèmes spécifiques et transmise aux personnes qui prenaient les décisions.» Trois ans plus tard, les estimations de l'institut

Peterson sur le coût d'un programme d'aide à l'ajustement lié au commerce jouèrent un rôle essentiel dans le vote d'une loi qui rétablissait le pouvoir de négociation accélérée du président des États-Unis.

L'ancien Secrétaire au Trésor Larry Summers affirme que peu d'institutions non gouvernementales ont exercé autant d'influence sur la pensée économique mondiale que l'institut Peterson. «En tant qu'Américain et citoyen du monde, j'estime que nous avons de la chance d'avoir cet institut», a-t-il écrit.

Défenseur de l'euro

L'adoption de l'euro a été un événement exceptionnel dans l'histoire monétaire mondiale. Pourtant, la plupart des économistes américains avaient émis des doutes sur sa réussite. Beaucoup d'entre eux s'appuyaient sur la théorie de zone monétaire optimale, selon laquelle une monnaie commune ne peut réussir que si certaines conditions sont réunies, comme la mobilité des travailleurs entre les unités économiques qui adoptent cette monnaie et un système de transferts budgétaires entre les unités qui prospèrent et celles qui déperissent. L'absence de ces conditions dans les pays qui adoptaient l'euro amena les économistes américains à prédire que l'union économique s'écroulerait. Ainsi Martin Feldstein, de l'université de Harvard, écrivait en 1997 dans un article marquant de *Foreign Affairs* : «la tentative de gérer une union monétaire suivie par le développement d'une union politique est ... susceptible d'entraîner une augmentation des conflits à l'intérieur de l'Europe et entre l'Europe et les États-Unis».

Encadré 1

Rééquilibrages, 1977 et 2007

Si l'adoption d'un programme sur l'énergie était la «première priorité» de l'équipe économique de Carter en 1977, le rééquilibrage de la demande mondiale par la réduction des soldes courants suivait de près. En fait, même le programme énergétique visait à réduire le déficit courant des États-Unis en diminuant les importations de pétrole.

Le Royaume-Uni enregistrait lui aussi un déficit courant à l'époque. Pendant la transition entre Ford et Carter, les Britanniques firent pression sur Bergsten pour limiter les coupes de dépenses publiques convenues dans le cadre du programme du FMI à l'appui du Royaume-Uni pour réduire son déficit courant. Kathleen Burk et Alec Cairncross écrivent dans leur livre *Goodbye, Great Britain: The 1976 IMF Crisis* que «pendant plus de deux heures, [le représentant britannique Harold] Lever s'efforça de convaincre Bergsten que Carter devrait alléger la pression exercée par l'administration Ford. Bergsten répondit non».

Il incita aussi deux pays fortement excédentaires — le Japon et l'Allemagne — à stimuler leur économie pour éviter d'être contraints de laisser leurs monnaies s'apprécier. Trente ans plus tard, le problème des déséquilibres mondiaux était à nouveau à l'ordre du jour, quand en 2007 le FMI a mené dans le cadre de «consultations multilatérales» la tentative d'obtenir un accord entre plusieurs économies — Arabie saoudite, Chine, États-Unis, Japon et zone euro — sur des mesures visant à réduire leurs soldes courants.

Deux économistes américains prenaient la position contraire. L'un est Robert Mundell, prix Nobel, qui, chose paradoxale, était à l'origine de la théorie de la zone monétaire optimale. Pour lui, l'union monétaire allait entraîner l'union économique, à savoir que les conditions nécessaires à la réussite d'une zone monétaire optimale découleraient de l'adoption de l'euro. L'autre défenseur de l'euro est Bergsten. Il dit toutefois que sa position se place dans une « perspective d'économie politique » et non sous l'angle théorique de la zone monétaire optimale. Dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, Bergsten avait été souvent en contact avec des responsables politiques européens et s'était convaincu qu'ils feraient toujours ce qu'il faudrait pour maintenir « la dynamique du processus d'intégration ».

La récente crise en Europe ne l'a pas amené à changer d'avis. Pour lui, les responsables européens « aux différentes étapes de cette crise ont fait le nécessaire pour éviter l'effondrement ». Il

« Faute d'accord entre l'Amérique et la Chine, on ne voit pas quels progrès on pourrait faire sur le plan économique. »

ajoute : « l'Allemagne paiera ce qu'il faudra » pour sauver l'euro parce qu'elle a un intérêt géostratégique dans l'intégration européenne et parce que l'euro a entraîné une expansion de ses échanges. Il prédit que l'Europe avancera lentement vers « l'union économique totale. Et d'ici cinq ans ... elle y arrivera ».

G-20 et G-2

Au-delà de la zone euro, Bergsten envisage aussi des progrès dans les relations économiques internationales. Pour lui, une tribune comme le Groupe des 20 rassemblant les économies développées et les pays émergents les plus avancés était « absolument essentielle pour des raisons de légitimité », puisque les pays émergents représentent aujourd'hui la moitié de l'économie mondiale et la partie la plus dynamique. « On ne peut pas laisser un G-7 ou un G-8 [qui regroupe seulement les plus grandes économies avancées] chercher à diriger le monde. » La grande récession de 2008-09 a accéléré la légitimation du G-20. « On ne pouvait plus tergiverser, dit Bergsten, il fallait rassembler les acteurs pertinents pour gérer la crise. »

Proposition plus controversée, Bergsten plaide aussi pour un « G-2 », un groupe implicite réunissant les États-Unis et la Chine. Cette proposition se fonde sur « l'argument simple que, faute d'accord entre l'Amérique et la Chine, on ne voit pas quels progrès on pourrait faire sur le plan économique ». Il donne en exemple le peu de progrès dans les négociations commerciales du Cycle de Doha et des discussions de Copenhague sur le changement climatique, où une situation bloquée entre les États-Unis et la Chine empêche l'ensemble des pays d'avancer. Il insiste aussi sur l'impasse en matière de taux de change. « Les États-Unis dénoncent la manipulation de la monnaie et la Chine fait la sourde oreille. » (Voir encadré 2.)

Selon Randall Henning, chercheur à l'institut Peterson, la démarche Bergsten en faveur de l'existence d'une multiplicité

Encadré 2

La Chine et la théorie de la bicyclette

Les chercheurs de l'institut Peterson sont connus pour n'être pas toujours à l'unisson. Pourtant leurs opinions sur le taux de change chinois sont plutôt consensuelles : il est sous-évalué. « La valeur artificiellement basse du renminbi — entre 20 % et 30 % de moins que ce qu'il devrait être — constitue une subvention des exportations chinoises et un tarif douanier sur les importations chinoises venant des États-Unis et d'autres pays », a écrit Bergsten l'an dernier dans une libre opinion du *New York Times*. Pour lui, les États-Unis devraient porter plainte contre la Chine auprès de l'Organisation mondiale du commerce « pour dévaluation compétitive illégale et exercer des représailles si la Chine ne cesse pas cette politique protectionniste ».

L'attitude très ferme de Bergsten reflète en partie sa célèbre « théorie de la bicyclette » — l'idée que, comme la bicyclette, la libéralisation des échanges doit continuer à avancer ou elle tombera dans le protectionnisme. La politique de change de la Chine « est une forme manifeste de protectionnisme », selon Bergsten, et une menace pour le système commercial multilatéral, « une réaction à la politique chinoise par les États-Unis ou d'autres pays [doit être] considérée comme anti-protectionnisme ».

d'instances repose sur l'idée que « la coopération entre gouvernements dans les relations économiques internationales, qui est un bien public, souffre d'une offre chroniquement insuffisante. Le principal problème n'est pas l'existence d'un salmigondis d'organisations internationales, mais le fait qu'elles ne sont pas suffisamment mises en valeur ».

Cinquantenaires

À 70 ans, Bergsten arrive à un âge où les anniversaires se multiplient. Il aime beaucoup ces commémorations, car elles lui permettent de garder des liens avec les personnes et les institutions qui ont façonné sa vie. L'an dernier, il a organisé le cinquantenaire de sa promotion à la Central Methodist University et cette année, c'est le cinquantenaire de sa promotion de la Fletcher School, et aussi son cinquantième anniversaire de mariage. « J'enchaîne les cinquantenaires », dit-il.

Bergsten reste actif dans les affaires publiques et sur les terrains de basket. Il préside régulièrement les réunions sur invitation dans la grande salle de conférence qui porte aujourd'hui son nom à l'institut Peterson. Comme l'a dit Michael Mussa, « vu les origines de Fred, on pourrait croire que [la salle de conférence] ressemble à une église moderne, pour moi elle ressemble à un terrain de basket. Fred est un dingue de basket. » En fait, Bergsten pratique toujours ce sport dans une ligue où il marque 38 points par partie, performance qui rend sceptique Timothy Geithner, Secrétaire au Trésor, lui aussi grand amateur de basket. Bergsten reconnaît que si son score est élevé, c'est parce que « la ligue n'est pas vraiment sérieuse. Mais il faut quand même mettre le ballon dans le panier ». ■

Prakash Loungani est Conseiller au Département des études du FMI.