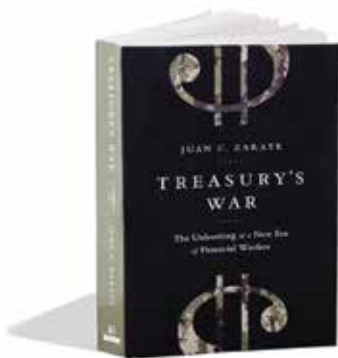


Les chemins détournés de la politique économique



Juan C. Zarate

Treasury's War

The Unleashing of a New Era of Financial Warfare

Public Affairs, New York, 2013, 336 pages, 27,99 dollars (toilé)

Treasury's War décrit par le menu comment le gouvernement américain a mis sa puissance économique et financière au service de ses intérêts stratégiques pour modifier l'équilibre des forces dans divers conflits. Juan Zarate est bien placé pour dévoiler le dessous des cartes : jeune et extraverti, cet ex-procureur ayant fait ses armes dans l'antiterrorisme est entré au Trésor américain sous l'administration de George W. Bush quelques mois avant le 11 septembre 2001 et a fini au poste de conseiller adjoint à la sécurité nationale.

Zarate a personnellement pris part à beaucoup des événements dont il fait le récit, y compris la « guerre au terrorisme », l'invasion américaine de l'Iraq et les efforts visant à brider les ambitions nucléaires de la Corée du Nord et de l'Iran, et à saper à la base les régimes de Qaddafi et d'Assad en Libye et en Syrie.

Après de 11 septembre, les sanctions financières et économiques et le renseignement financier sont devenus des armes de plus en plus cruciales et efficaces pour la défense de la sécurité nationale des États-Unis, ce que Zarate explique par plusieurs facteurs, dont la mondialisation des marchés financiers et le rôle central du dollar dans les transactions commerciales internationales.

Il sous-entend sans l'affirmer que beaucoup des armes juridiques du Trésor avaient été forgées sous les gou-

vernements précédents, mais il ne laisse aucun doute qu'après le 11 septembre, les dirigeants américains étaient prêts à prendre des risques et des initiatives qui auraient auparavant été jugées trop discutables. Dès l'abord, Paul O'Neill, le Secrétaire au Trésor, a donné à ses subordonnés instruction de sévir, même si les faits reprochés n'étaient guère prouvés : on citera le cas de Suédois d'origine somalienne travaillant dans une officine d'envois de fonds des travailleurs qui a suscité les protestations du gouvernement suédois, et un autre cas qui donne lieu à une décision défavorable de la Cour européenne de justice.

Mais le meilleur exemple de la nouvelle politique agressive est l'émission en secret de demandes de renseignement par voie d'assignations à la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) — la compagnie assurant des services internationaux de messagerie financière sécurisée. Il s'est avéré difficile de justifier et poursuivre ces assignations, pourtant parfaitement légales et soigneusement exécutées, lorsque l'affaire a éclaté au grand jour en 2006.

Selon beaucoup d'observateurs, mis à part une intervention militaire, les sanctions économiques constituent une des rares options disponibles pour brider les ambitions nucléaires de la Corée du Nord et de l'Iran. Bien que Zarate argue de manière convaincante des effets réels de ces mesures sur les régimes ciblés, la question de savoir si et dans quelle mesure les sanctions parviennent véritablement à infléchir leur algèbre continue à faire débat, et ce livre n'y apporte pas de réponse claire.

Le récit à la première personne de Zarate aide cependant le lecteur à comprendre comment les décisions stratégiques ont été prises, ce qui motivait les protagonistes et quel était leur état d'esprit. Il dit s'être senti « décalé » lorsqu'il a débarqué à Kaboul d'un avion militaire américain en compagnie d'autres représentants du Trésor en costume-cravate, porte-document à la main, peu après l'invasion de l'Afghanistan, pour aider les militaires et les services de renseignement américains à tirer parti du système ancien de change, l'hawala.

À la suite de la création du Département de la sécurité intérieure, qui a annexé la Direction des douanes et le Service secret, précédemment sous l'autorité du Trésor, Zarate et ses collaborateurs ont dû prouver qu'ils pouvaient encore œuvrer utilement pour la sécurité nationale. Ils se mirent à appliquer des sanctions aux quelques établissements bancaires « voyous » qui blanchissaient de l'argent sale pour le compte de délinquants, de trafiquants de drogues et d'organisations terroristes. La stratégie du Trésor est sortie victorieuse et a été validée *a posteriori* lorsque le Président élu Obama a décidé de maintenir à son poste le Sous-secrétaire au Trésor Stuart Levey, qui était le visage public du programme de sanctions contre l'Iran au temps de l'administration Bush.

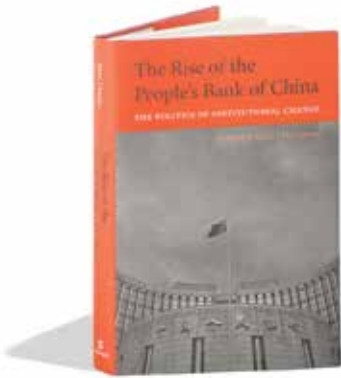
Treasury's War présuppose que la plupart des gens ignorent ce que fait le Trésor et les pouvoirs dont il dispose pour appliquer des sanctions, soutirer aux banques et analyser les renseignements financiers et négocier des normes internationales de réglementation financière et de partage de l'information, et comment ces activités ont aidé les États-Unis à atteindre leurs objectifs. Zarate commence par un bref rappel historique utile des sanctions économiques à travers les siècles, depuis la Guerre du Péloponnèse de 432 av. J.-C. jusqu'aux sanctions imposées au régime de Milosevic par l'administration Clinton et à celles qui ont été dirigées contre les narco-trafiquants colombiens, le Hezbollah et Al Qaeda dans les années 90.

En conclusion, Zarate analyse les implications plus larges de la politique que ses collaborateurs et lui-même ont mise en œuvre pendant la décennie de l'après-11 septembre. Il suggère en particulier que la guerre de l'ombre du Trésor a ouvert une boîte de Pandore et que les États-Unis pourraient être vulnérables à des mesures similaires de la part de leurs rivaux économiques et financiers. Si elle a été aussi efficace que le dit Zarate, il y a lieu de prendre ses avertissements au sérieux.

Jody Myers

Conseiller juridique assistant
Département juridique du FMI

En phase avec son temps



Stephen Bell et Hui Feng

The Rise of the People's Bank of China

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2013, 384 pages, 55 dollars (toilé)

La Banque populaire de Chine, banque centrale de la République populaire de Chine, est d'une certaine manière la plus grande au monde. À la fin de 2012, son bilan, chiffré par la U.K. Standard Chartered Bank à 4.500 milliards de dollars, dépassait ceux de la Banque centrale européenne (3.500 milliards) et de la Réserve fédérale (3.000 milliards). Elle se distingue à bien des égards de ses rivales et d'autres grandes banques centrales comme la Banque d'Angleterre et la Banque du Japon. Fondée en 1948, elle est relativement jeune, mais elle a présidé à la plus rapide transformation structurelle d'un grand pays dans l'histoire du monde. Et le plus important, aux yeux des auteurs, c'est qu'elle a évolué dans un pays qui a entrepris de se convertir à l'économie de marché tout en conservant un système politique autoritaire.

Dans cet ouvrage, Stephen Bell et Hui Feng racontent deux histoires distinctes : d'abord, comment la banque a évolué avec le système politique chinois et, ensuite, comment ses relations avec l'économie chinoise et le reste du monde se sont transformées au fil du temps. On oublie vite à quel point le système financier et le paysage économique chinois ont changé, et combien les défis de la crise financière asiatique

et du début de la période de réforme et d'ouverture d'après 1978 étaient différents de ceux d'aujourd'hui. L'analyse de la politique de la Chine concernant les prix des actifs et le taux de change, pour citer deux questions d'actualité qui ont occupé la banque centrale, est présentée selon une chronologie claire. Mais le but est de montrer comment la banque a relevé un défi après l'autre, et non de juger ses résultats, ou même ce qui aurait pu advenir.

Cette démarche institutionnelle descriptive imprègne la première partie de l'ouvrage, ce qui risque de lasser le lecteur moyen. Mais elle donne des aperçus utiles : la libéralisation de l'économie chinoise a nécessité non seulement l'abandon de la planification centralisée, mais aussi l'intervention de l'État dans la réglementation. Il fallait constituer une coalition en faveur des réformes, et c'est une des raisons pour lesquelles le pouvoir de décision a été dévolu aux provinces, processus qui est maintenant devenu un élément si crucial de la stratégie économique de la Chine que sa genèse n'est généralement pas contestée. Et la question de savoir si et pourquoi il faut que les banques centrales soient indépendantes (qui n'en est pas une pour les économistes) est aussi présentée d'un point de vue intéressant.

Cependant, cette perspective institutionnelle plutôt que macroéconomique amène parfois les auteurs à surestimer l'ampleur de l'évolution de la banque centrale et à citer comme preuves de son adaptabilité ou comme conséquences du système politique chinois des mesures que la banque centrale a plus probablement prises par nécessité. Elle a par exemple fixé, dans le contexte de ses opérations monétaires, des objectifs quantitatifs pour les agrégats du crédit et la masse monétaire, ainsi que les taux d'intérêt, à la différence des banques centrales des pays avancés, qui définissent en règle générale un unique taux directeur qui régit le marché monétaire à court terme.

Mais la démarche de la banque centrale chinoise est courante dans les pays ayant un système financier très

liquide, quelle que soit leur orientation politique. Dans une économie telle que celle de la Chine, où les taux d'intérêt restent réglementés, il serait presque impossible d'atteindre les objectifs de la politique monétaire en se servant seulement du taux directeur. Il aurait été utile d'avoir une idée de ce qui s'est passé dans d'autres pays émergents, aux fins de comparaison, et, étant donné que le système financier chinois reste plus strictement réglementé que ceux de presque tous les autres grands pays émergents, cela montrerait jusqu'où la Chine doit encore aller. De même, la description de la Chine comme un pays en transition, et non un pays émergent, semble obsolète ou, plus exactement, être le signe d'une démarche formaliste centrée sur ses caractéristiques politiques, et non économiques. Il y a vingt ans, les pays comparables à la Chine étaient peut-être les pays d'Europe et d'Asie centrale qui cherchaient aussi à réformer leur économie, mais, maintenant que onze de ces pays ont rejoint l'Union européenne tandis que la Chine est devenue la plaque tournante de la production et du commerce mondial, cette classification semble moins appropriée.

Si la Banque populaire de Chine a beaucoup gagné en stature, cela tient naturellement à l'intérêt croissant que suscite la deuxième puissance économique mondiale. Ceux qui auraient cherché une évaluation prospective de la direction dans laquelle va l'économie chinoise et de la manière dont la banque continuera à définir son rôle dans une Chine de plus en plus influente seront sans doute déçus. Mais, compte tenu de l'histoire hors du commun de la Chine et des défis dynamiques auxquels elle est confrontée, ceux qui cherchent un livre expliquant l'évolution de sa banque centrale dans le contexte de son unique structure institutionnelle se féliciteront de la parution de cet ouvrage.

James P. Walsh

Économiste principal

Département Asie et Pacifique du FMI