

---

# Interventions économiques

---

pour une alternative sociale

---

NO : 26

## *De l'ordre des nations à l'ordre des marchés*

Bretton Woods, cinquante ans plus tard



# Interventions économiques

---

26 | 1995

## De l'ordre des Nations à l'ordre des marchés

Bretton Woods, cinquante ans plus tard

*From Nation-States to the Market-Dominated Order*

Le collectif (dir.)

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/20953>

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

### Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1995

ISBN : 0715-3570

ISSN : 0715-3570

### Référence électronique

Le collectif (dir.), *Revue Interventions économiques*, 26 | 1995, « De l'ordre des Nations à l'ordre des marchés » [En ligne], mis en ligne le 24 août 2023, consulté le 14 juin 2024. URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/20953>

---

### Crédits de couverture

Photographie : Pierre Rochon, Brettonwoods, août 1994 Peinture et maquette : Bernard Lépine



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Interventions économiques

---

pour une alternative sociale

---

NO : 26

## *De l'ordre des nations à l'ordre des marchés*

Bretton Woods, cinquante ans plus tard



# Revue Interventions économiques

Papers in Political Economy

---

26 | 1995

## De l'ordre des Nations à l'ordre des marchés

Bretton Woods, cinquante ans plus tard

Le collectif (dir.)

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/20953>

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

### Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1995

ISBN : 0715-3570

ISSN : 0715-3570

---

Ce document a été généré automatiquement le 6 septembre 2023.

## SOMMAIRE

### *Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre*

Christian Deblock et Bruno Hamel

### *À l'heure de toutes les possibilités ?*

Albert Desbiens

### *Keynes et Bretton Woods*

Gilles Dostaler

### *Le Fonds monétaire international, 50 ans déjà ! Au fil des événements...*

Bernard Élie

### *La Banque mondiale et le FMI : entre la stabilisation financière et l'appui au développement*

Bonnie Campbell

### *Les expériences de l'environnement international sur les réformes économiques*

Les expériences du Chili, du Mexique et du Brésil

Michel Duquette

### *Good Governance : la société civile à la rescousse des ajustements structurels*

Georges A. Le Bel

### *La nécessaire réforme des institutions internationales*

André Donneur

---

## Faits et tendances économiques

### *Le Brésil et la zone de libre-échange sud-américaine*

Yves Chaloult

### *La distribution régionale des contrats de défense : une donnée du problème de l'industrie militaire québécoise*

Yves Bélanger et France Maltais

---

## Comptes Rendus

### *Bernard EME et Jean-Louis La ville (sous la direction de), Cohésion sociale et emploi, Paris, Desclée de Brouwer, Collection sociologie économique, 1934, 286 pages.*

Christel-Anne Noraz

# Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre

Christian Deblock et Bruno Hamel

---

## 01. Introduction

Les problèmes concrets, je le sais par expérience, ne sont jamais insolubles à partir du moment où ils sont abordés du point de vue d'une grande idée.

Jean Monnet <sup>1</sup>

- 1 En préparant cet atelier sur les cinquante ans de Bretton Woods, nous nous étions donné trois objectifs : le premier de nous pencher sur la nature et le contenu de l'ordre économique international qui a vu le jour à la faveur de la Seconde Guerre mondiale ; le second de prendre la mesure de la distance qui nous sépare aujourd'hui du projet qui en a été à l'origine ; et le troisième, sans doute le plus ambitieux et le plus difficile aussi, de voir quelles sont les avenues possibles qui s'offrent actuellement à nous en matière de coopération économique internationale.
- 2 Le moment est particulièrement propice pour ouvrir la discussion dans ces trois directions, d'autant qu'avec la signature officielle, le 15 avril dernier à Marrakech, de l'Acte final de la ronde Uruguay, la boucle s'est en quelque sorte nouée. Pièce maîtresse de l'ordre économique international d'après-guerre, le GATT rejoint ainsi le Fonds monétaire international (FMI) au rang des grandes institutions économiques internationales. Certains y verront là le point de départ véritable de ce nouvel ordre économique international que le président Bush, on s'en souviendra, appelait de ses vœux au moment de la Guerre du Golfe. Un ordre économique qui se voulait plus libéral, un ordre commercial plus ouvert et, dans les deux cas, des ordres économiques qui se prétendaient les garants et les promoteurs d'un ordre politique mondial plus démocratique, fondé sur les droits de l'Homme et la règle de droit. Dans quelle mesure convient-il de partager un tel optimisme, la question reste sans doute ouverte, mais toujours est-il, que la conclusion tant de fois repoussée de la ronde Uruguay constitue à

n'en pas douter un point tournant dans les relations économiques internationales, du moins dans le sens où, pour la première fois depuis la Guerre, on assiste à une sorte de découplage entre les institutions économiques internationales chargées d'assurer le bon fonctionnement des marchés internationaux d'un côté et le système de l'ONU, de l'autre.

- 3 Certes, le divorce entre les deux grands réseaux d'institutions n'est pas consommé. Les institutions à vocation économiques demeurent des institutions spécialisées de l'ONU<sup>2</sup>, mais ce qui est nouveau, ce n'est pas tant que les accords de Marrakech viennent créer une nouvelle organisation, en l'occurrence l'Organisation mondiale du commerce, que le fait que, désormais, l'ensemble des institutions économiques internationales converge vers le même objectif, à savoir la mise en place d'un marché mondial ouvert et intégré<sup>3</sup>. On connaît l'importance et le rôle joué à cet égard par l'OCDE, et plus récemment par le FMI. Profitant de la faiblesse et des carences de l'ONU, et tout particulièrement de son Conseil économique et social, « un organe à l'utilité contestable qui se maintient surtout à cause de la rigidité de la Charte » (Bodineau, 1994, p. 116), ces deux institutions ont été, depuis deux décennies, de plus en plus présentes sur la scène économique internationale. En effet, autant l'OCDE que le FMI ont joué un rôle de plus en plus actif, contribuant, pour la première, à faire converger les différentes politiques nationales vers un modèle unique et, pour la seconde, à donner une certaine unité d'action aux différentes institutions impliquées dans la mise en place de ce modèle. La fracture nord-sud des années soixante-dix et la crise de la dette internationale des années quatre-vingt n'ont pas été étrangères à ce phénomène. Tant l'OCDE que le FMI ont acquis à ces deux occasions une nouvelle légitimité, avec le résultat que ce qui pouvait apparaître alors comme une nécessité, soit mieux coordonner la ligne de conduite des États et des institutions, est venu dans la pratique créer un état de fait, à savoir que les questions de sécurité sont désormais découplées, voire largement occultées par les considérations économiques.
- 4 Que l'OCDE, le FMI et la future OMC se trouvent maintenant placés en position de concurrence quant à la définition même de cette ligne de conduite, ou quant au rôle respectif que chacune de ces organisations voudra jouer dans l'encadrement d'une économie désormais mondialisée, n'enlève rien au fait que chacune d'elles a acquis suffisamment d'autonomie et de légitimité pour apparaître à la fois comme les garants d'un ordre économique libéral universel et comme la voie incontournable par laquelle doit désormais passer la coopération économique internationale.
- 5 Il faudra bien entendu prendre, avec le temps, la mesure du changement qui vient de s'opérer à la faveur de ce que d'aucuns appellent « l'heureuse conclusion » de la ronde de l'Uruguay, d'autant que, comme nous le préciserons plus loin, ce découplage auquel nous assistons ne va pas sans entraîner de profondes remises en question quant au rôle que les États, à commencer par les plus importants d'entre eux, prétendent eux-mêmes jouer sur la scène internationale. Par ailleurs, confrontés aux contraintes nouvelles qu'impose la globalisation des marchés, si ces mêmes États ont peut-être modifié en conséquence les paramètres de leurs politiques, ils ne sont pas pour autant restés passifs face à ces contraintes. Au contraire, des formes nouvelles d'intervention, orientées sur la reconstruction des avantages compétitifs des nations, pour reprendre l'expression utilisée par Porter, ont vu le jour, des formes nouvelles d'intervention qui sont venues, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes de la situation actuelle, donner au régionalisme économique un tour nouveau. Toujours est-il, et c'est le sens que nous

avons voulu donner aux débats sur le cinquantenaire des accords de Bretton Woods dont est issu ce numéro d'Interventions, s'il convient de prendre en considération les changements qui ont pu être introduits au fil des ans dans le mode de fonctionnement des deux grandes institutions qui en sont sorties, soit le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), aujourd'hui la Banque mondiale (BM), il nous paraît indispensable de replacer ces accords dans le contexte plus large dans lequel on entrevoyait à l'époque la coopération économique internationale et la reconstruction de l'économie mondiale sur des bases nouvelles. Partant de là, et c'est la question qui est posée en filigrane dans cette présentation, le problème est de savoir s'il s'agit de revenir aux principes fondateurs de ce que fut le projet sécuritaire d'après-guerre, ce qui implique, comme le suggère André Donneur dans son texte, un retour sur le Conseil économique et social et son renforcement dans le cadre d'une ONU renouvelée, ou bien s'il s'agit au contraire de laisser les choses aller dans le sens où elles vont actuellement, c'est-à-dire dans la direction prise par les institutions économiques internationales elles-mêmes, ce qui ne peut que soulever à un moment ou à un autre le problème du sens à donner à la notion d'ordre économique international d'une part et celui du rôle que peuvent jouer ces institutions une fois celui-ci redéfini, d'autre part.

## 02. Le projet sécuritaire d'après-guerre

- 6 Il est indéniable que dans le débat actuel sur la coopération économique internationale, nous manquons totalement de perspective historique. Ou du moins, que ce soit à dessein ou non, ne voulons-nous pas nous souvenir du contexte dans lequel a été mis en place ce que nous pouvons appeler le grand projet sécuritaire d'après-guerre pas plus que nous ne voulons nous souvenir du rôle que l'on entendait faire jouer à l'époque à chacune des grandes institutions dans leur champ respectif à l'intérieur de ce grand projet. Il ne s'agit pas de revenir sur une époque, d'ailleurs révolue, mais du moins de se rappeler, pour un, que les Accords de Bretton Woods, puisque c'est principalement sur ces derniers et sur les deux institutions qui en sont sorties que porte notre réflexion, font partie d'un tout, d'un grand projet qui, pour ambitieux qu'il pouvait être à l'époque, n'en allait pas moins être réalisé pièce par pièce, morceau par morceau, du moins jusqu'à ce que l'échec de la Charte de La Havane et la Guerre froide ne viennent y mettre un temps d'arrêt. Pour deux, que s'agissant de mettre en place ce grand projet, de prendre « la grande décision » comme a pu l'écrire Shotwell dans un livre qui reflète tout à fait l'esprit de son époque, si la crise des années trente, avec son lot de chômage, de dislocation de l'économie mondiale, de guerres commerciales, etc., avait suffisamment traumatisé les esprits pour que toute idée de retour au passé, à cet ordre économique « laisser-fairiste » que l'on s'était évertué de restaurer dans l'entre-deux-guerres, soit immédiatement évacuée. Ce dont il était question, ce dont il ne pouvait qu'être question devrions-nous plutôt dire, c'était de mettre en place un ordre nouveau, un ordre qui rompe avec le passé. Et pour qu'il en fût ainsi, il fallait non seulement reconstruire l'économie mondiale sur des bases nouvelles, mais également reconstruire les économies nationales sur des bases tout aussi renouvelées.
- 7 Au moment où se tient la conférence de Bretton Woods, en juillet 1944 rappelons-le, l'issue de la Guerre est scellée depuis le débarquement réussi en Normandie. C'est à l'après-guerre qu'il s'agit dès lors de penser, aux erreurs du passé qu'il s'agissait

d'éviter de renouveler, à la manière dont on allait reconstruire l'économie mondiale, à la manière aussi dont on allait institutionnaliser et élargir cette solidarité entre les nations alliées qui, par delà les différences systémiques, faisait en sorte qu'il paraissait possible de mettre en place un ordre nouveau.

- 8 Il est clair, lorsqu'on regarde cette période avec un certain recul, que les États-Unis ont joué un rôle déterminant dans la mise en place de cet ordre nouveau, mais il convient d'apporter bien des nuances à ce qui pourrait ne paraître au premier abord que la mise en place d'un nouvel ordre hégémonique, une sorte de Pax americana imposée. À cet égard, il sera certainement intéressant de revenir, comme le font plus loin Albert Desbiens dans son texte, sur le contenu même du projet américain, sur les débats que celui-ci a pu soulever à l'époque y compris dans l'opinion publique américaine, et Gilles Dostaler, sur le rôle joué par ces deux grands protagonistes de Bretton Woods que furent Keynes et White, pour voir justement comment les choses se sont réellement passées et surtout pour comprendre comment, si projet il y avait de la part des États-Unis, et projet il y avait bel et bien, celui-ci n'a pu être mis en place que dans la mesure où ce projet reposait sur des principes communs, qu'il répondait à des aspirations communes. C'est sous cet angle qu'il faut, croyons-nous, aborder l'ordre international d'après-guerre ; en regardant d'abord vers les États-Unis, puisque cet ordre, ce sont eux qui en grande partie en ont dessiné les contours, mais aussi et parallèlement, en regardant vers les autres pays, et en particulier vers la Grande-Bretagne et l'URSS, deux pays sans lesquels cet ordre n'aurait jamais pu voir le jour.

## 2.1 La reconstruction de l'économie mondiale et l'agenda américain

- 9 Le *Trade Act* de 1934 est généralement considéré, à juste titre d'ailleurs, comme un point tournant dans la politique économique internationale des États-Unis (Haggard, 1988). Il est indéniable en effet que cette loi, en introduisant les principes de réciprocité et de non-discrimination dans les relations commerciales, en donnant aussi et surtout la possibilité à la présidence d'engager des négociations sur une base bilatérale avec d'autres pays sans passer au préalable par le Congrès, devait contribuer à briser l'isolationnisme dans lequel les États-Unis s'étaient enfermés depuis l'adoption des tarifs Hawley-Smoot en juin 1930. Le second effet de cette loi sera d'amener les Américains à prendre conscience de l'importance de leur secteur extérieur et, par voie de conséquence, de la nécessité d'avoir des règles claires en matière de commerce et d'investissement. Il ne faudrait toutefois pas surestimer l'importance de cette loi, dont les effets resteront somme toute, dans l'immédiat du moins, relativement limités. D'une part, parce que les préoccupations de l'administration Roosevelt étaient davantage portées vers le relèvement économique du pays que vers ce qui pouvait se passer ailleurs ; d'autre part, comme le rappelle Arndt (1963 [1943]), parce que cette loi avait d'abord pour objet d'aider un secteur d'exportation particulièrement mis à mal par un protectionnisme généralisé auquel les États-Unis avaient eux-mêmes largement contribué ; enfin, parce que cette loi reflétait bien l'esprit de l'époque, à savoir que c'était d'abord par la signature d'accords bilatéraux ou régionaux que l'on entendait relever le commerce. Mais, quoi qu'il en soit, le *Trade Act* devait non seulement apporter un souffle nouveau dans les relations extérieures des États-Unis, ce qui était d'autant plus nécessaire que l'échec de la conférence économique de Londres de 1933 leur était en grande partie attribuable, mais aussi les amener à s'engager plus activement sur la scène économique internationale, à s'engager dans ce que Cordell

Hull appellera dans ses mémoires la « croisade pour la salubrité économique » (« Crusade for Economic Sanity ») (Hull, 1948 ; Allen, 1953 ; Culbert, 1987). Une chose est sûre : le Trade Act constitue un premier mouvement en faveur d'une libéralisation généralisée des échanges en même temps qu'il ouvre, par les principes qu'il énonce, la voie dans laquelle ce processus allait être engagé ultérieurement.

- 10 C'est plutôt avec le début des hostilités que les choses vont réellement changer. A partir du moment où tout basculera et qu'il deviendra alors évident qu'une page d'histoire venait alors d'être définitivement tournée, il faudrait à un moment ou à un autre, une fois la paix retrouvée, reconstruire le monde sur des bases entièrement nouvelles. Forts de leur puissance et de leur neutralité encore officiellement affichée, consciente aussi des responsabilités qu'il leur reviendrait de prendre ultérieurement sur la scène internationale, les États-Unis vont alors, et ce très rapidement, chercher à définir les règles et les principes sur lesquels il reviendrait aux pays de s'entendre pour reconstruire le monde sur des bases nouvelles, des bases qui permettrait d'ancrer définitivement la paix, mais aussi de leur permettre de jouer un rôle prééminent.
- 11 On retrouve en quelque sorte cette idée de « destinée manifeste » propre à la culture américaine, mais une « destinée manifeste » qui serait élargie à l'échelle du monde. Certes, cette vision était loin d'être partagée par l'ensemble de l'administration au tout début des hostilités, à commencer par Roosevelt lui-même. C'était la vision du Département d'État, celle de Cordell Hull. Là encore il y aurait lieu de revenir sur cette question ainsi que sur les rapports souvent difficiles qu'a pu entretenir le Département d'État avec les autres secteurs de l'administration présidentielle, mais toujours est-il que peu importe la forme que prendrait l'ordre international après la guerre, Hull sut imposer très tôt l'idée auprès de celle-ci qu'il fallait dès ce moment planifier l'après-guerre et, en particulier, l'idée que, si l'on voulait jeter les bases saines d'une paix durable, il fallait que celle-ci soit étroitement associée à la garantie que les nations puissent commercer librement entre elles. S'il fallait résumer en une seule phrase ce qui pouvait animer alors la philosophie de Cordell Hull, c'est encore à sa phrase célèbre qu'il faut revenir : « là où les marchandises ne peuvent passer, les armées, elles, le peuvent » (« If goods can't cross borders, soldiers will »).
- 12 C'est donc très tôt, dès décembre 1939, que Hull allait proposer de mettre sur pied un comité, l'« Advisory Committee on Problems of Foreign Relations » qui deviendra par la suite, à partir de 1942, l'« Advisory Committee on Postwar Foreign Policy », dont le mandat très large était de préparer la paix et de coordonner à cette fin les différents départements de l'administration présidentielle. Ce comité était lui même composé de trois sous-comités, un premier chargé des questions politiques, principalement de l'organisation de la paix, un second qui devait s'occuper des questions relatives à la limitation et à la réduction des armements, et un troisième chargé de toutes les questions d'ordre économique. Ce qui est remarquable dans ce comité ce n'est pas tant le mandat en tant que tel qui lui sera donné de remplir, mais le fait que dès le départ, les questions économiques aient reçu une attention particulière.
- 13 Le traité de Versailles, on se le rappellera, avait laissé à peu près entièrement de côté les questions économiques et si, par la suite, la Société des Nations, y a accordé quelque attention, ce le fut toujours de manière accessoire, à l'occasion de grandes conférences internationales notamment. Mais toujours sans grand résultat. Chaque conférence étant l'occasion, pour les uns, les experts comme Gustav Cassel pour ne citer que lui, de réitérer leur foi dans les vertus du libre-échange et de l'étalon-or, pour les autres de

prendre la mesure du fossé qui pouvait séparer les grands énoncés de principe en faveur d'un retour rapide à la liberté du commerce sur lesquels tout le monde ne pouvait que tomber d'accord des intérêts particuliers qu'il revenait à chaque nation de défendre, et ce quoi qu'il en coûte.

14 Le problème venait de deux côtés à la fois : tant du discours économique de l'époque, avec son idée bien ancrée que la Première Guerre mondiale n'avait été somme toute qu'un accident de parcours et qu'il revenait en conséquence de rétablir les conditions économiques qui prévalaient avant la Guerre, en l'occurrence le libre-échange et l'étalon-or, pour que l'économie mondiale retrouve les bases de la croissance qui avaient été les siennes jusque-là <sup>4</sup>, que de la Société des Nations elle-même, un forum international sans grand pouvoir ni grande légitimité. Tirant la leçon de cette période de l'entre-deux-guerres, les Américains, d'abord le Département d'État puis l'ensemble de l'administration présidentielle, allaient entraîner, avec beaucoup de détermination de leur part il faut le souligner, les Alliés dans un processus de négociation qui devait conduire à mettre en place un ordre international qui devait engager la responsabilité de tous les États, et ce quelqu'ils soient, dans deux domaines majeurs perçus comme indissociables : le maintien de la paix d'un côté, et la liberté du commerce de l'autre.

15 À partir de là tout s'enchaînera très vite, dans un contexte où tout était alors d'une certaine façon possible <sup>5</sup> :

- la Déclaration des Nations Unies du 1<sup>er</sup> janvier 1942, qui, en ce qui nous concerne ici, reconnaît pour la première fois le principe de sécurité dans le domaine des relations économiques internationales ;
- le projet américain de faire chapeauter l'ONU par deux conseils restreints, le Conseil de Sécurité et le Conseil économique et social ;
- les accords de prêt-bail du 23 février 1942 qui viennent renforcer les liens de coopération entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, entériner le principe de non-discrimination en matière de commerce et ouvrir la porte à des négociations bilatérales en matière monétaire <sup>6</sup> ;
- la Conférence de Hot Springs, en Virginie, en mai 1943, et qui allait permettre la création de la FAO ;
- le « Joint statement » sur la création du Fonds monétaire international de septembre 1943 ;
- la Conférence d'Atlantic City de novembre 1943, dont allait sortir le Programme des Nations Unies pour le secours et le relèvement ;
- la conférence tripartite de Moscou d'octobre 1943, qui entérine le principe de la création d'une organisation internationale « fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les États » ;
- la Conférence de Philadelphie de mai 1944, qui allait refondre l'Organisation internationale du travail et affirmer clairement la primauté des objectifs sociaux dans les relations internationales ;
- la Conférence de Bretton Woods de juillet 1944, qui allait créer le FMI et, ce à quoi s'était d'abord opposé Keynes, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ;
- la Conférence quadripartite de Dumbarton Oaks de août septembre 1944 qui allait consacrer le principe du multilatéralisme et jeter définitivement les bases de fonctionnement de l'ONU ;
- la conférence de Chicago de novembre à décembre 1944, qui allait permettre à l'Organisation de l'aviation civile internationale de voir le jour ;

- la conférence de Yalta de février 1945, qui confère aux grandes puissances un droit de veto ;
  - la conférence de San Francisco, qui se clôturera avec l'adoption à l'unanimité, le 25 juin 1945, de la Charte des Nations Unies <sup>7</sup> ;
  - la Conférence mondiale sur le commerce et l'emploi, qui allait déboucher rapidement, à Genève en août 1947, sur un accord commercial provisoire, puis à la Havane en mars 1948 sur la fameuse Charte qui prévoyait entre autres la création de l'OIC.
  - le Plan Marshall, dont allait sortir l'Organisation européenne de coopération économique, l'ancêtre de l'OCDE, et qui allait ouvrir la porte à l'intégration européenne ;
  - la création, en 1947, de la Commission économique pour l'Europe et de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, puis en 1948, de la création de la Commission économique pour l'Amérique latine et la Caraïbe.
  - la signature de la Charte des Droits de l'Homme en 1948.
- 16 Il faudrait bien entendu compléter cette liste et regarder en détail le contenu des différents accords ainsi que les débats qui en ont entouré la signature <sup>8</sup>, mais ce qu'il importe surtout de faire ressortir c'est, premièrement, que les États-Unis ont joué un rôle déterminant dans la définition et la mise en place de l'ordre d'après-guerre. Deuxièmement, que cet ordre sera progressivement implanté, selon un agenda bien précis, morceau par morceau. Troisièmement, que les principes mis de l'avant vont tous dans la même direction, celle d'un ordre économique international stable et ouvert. Quatrièmement, qu'à chaque occasion, des institutions spécialisées seront créées pour faire respecter par les États les engagements souscrits. En un mot, et pour résumer notre pensée, l'ordre économique international libéral d'après-guerre a été tout simplement planifié.

## 2.2 La reconstruction de l'économie mondiale et les nouveaux paramètres de la politique économique

- 17 C'est cette idée de cohérence que nous voulons faire ressortir ici. Une cohérence qui s'inscrit dans le projet américain de circonscrire le plus possible les nationalismes et de faire du monde un seul et unique marché, où tout au moins de faire en sorte que ce monde soit le plus largement possible régit par des principes universalistes au premier rang desquels on retrouve la liberté du commerce. Comme le dira Arthur Krock : « Economic freedom for all is the basic American foreign policy for the prevention of war ». Ceci étant, nous ne voulons pas, en insistant autant sur le rôle joué par les États-Unis et sur la vision de la stabilité économique internationale qui est la leur, donner l'impression que l'histoire s'est développée selon un plan linéaire dont les fils auraient été tissés d'avance. À de nombreuses occasions d'ailleurs, les discussions ont été à deux doigts d'achopper. Il suffit de se rappeler par exemple la rencontre dramatique entre Winston Churchill et Summer Delles en 1941 <sup>9</sup>, les longues négociations avec Staline, lors de la conférence de Moscou <sup>10</sup>, ou encore l'impatience de Keynes, voire son découragement, face à l'attitude souvent intransigeante et retors des Américains <sup>11</sup>.
- 18 La puissance des États-Unis est telle aussi au lendemain de la guerre, et ceci tout particulièrement après la mort de Roosevelt, que personne, hormis l'Union soviétique, ne pourra contester le statut hégémonique qu'ils s'octroieront au sein du monde occidental. Mais, par delà cette puissance, il y a le projet lui-même, ce projet de placer la stabilité et le développement des échanges internationaux sous la responsabilité d'un ensemble d'institutions internationales qui, elles-mêmes, devaient relever de la

responsabilité d'une organisation à vocation universelle, l'Organisation des Nations Unies comme on en retiendra finalement le nom. Ce projet ne verra pas complètement le jour, comme on sait ; d'une part, parce que contrairement à ce qui était envisagé au départ, ces institutions ne relèveront pas directement du Conseil économique et social et ne seront que des institutions spécialisées<sup>12</sup>, d'autre part, parce que la guerre froide viendra couper le monde en deux grands blocs et briser ainsi cette vision du marché unique qui transcendait ce projet. Un ordre nouveau n'en sera pas moins mis en place, un ordre grâce auquel il sera possible de reconstruire l'économie mondiale dans des termes qui engagent les nations pour l'avenir.

- 19 Cette question de la reconstruction de l'économie mondiale nous amène à faire une seconde remarque. Selon une formule souvent reprise, on aurait eu au lendemain de la Guerre Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur. Cette formule pour être très imagée n'en déforme pas moins la réalité. Certes, et nous avons suffisamment insisté là-dessus, l'une des raisons d'être du nouvel ordre économique international était de réduire, pour ne pas dire d'éliminer, l'emprise des États-nations sur l'ensemble des relations économiques internationales, qu'il s'agisse du commerce, des investissements ou encore des changes. Mais, dans le contexte de l'époque, il ne s'agissait aucunement de revenir à une situation de laisser-faire, mais au contraire de faire en sorte que ces relations soient rendues plus sécuritaires et, pour ce faire, qu'elles soient organisées de la même manière que pouvaient l'être les relations économiques à l'intérieur de chacune des nations. C'est sur cette manière que portera l'essentiel des débats, c'est-à-dire sur la nature des institutions à mettre en place d'une part, sur l'étendue de leur mandat, d'autre part. Pas sur la nécessité d'encadrer les marchés. À cet égard les débats entourant la définition des taux de change ou ceux entourant la question de savoir s'il était préférable de créer un fonds de stabilisation internationale comme le proposeront les Américains plutôt qu'une banque internationale comme le proposait Keynes révèlent moins une divergence de vue sur les fins que sur les moyens.
- 20 L'idée de tourner le dos au passé et de faire en sorte que les mêmes causes qui avaient pu amener la crise et la guerre soient définitivement éliminées est une idée commune aux deux projets, au projet d'économie mixte d'une part, au projet d'ordre international, d'autre part. Dans les deux cas, l'inspiration qui animera leurs concepteurs est la même. Qui plus est, il fallait que les deux projets soient étroitement liés l'un à l'autre : on ne pouvait reconstruire l'économie mondiale sur de nouvelles bases sans que les différentes économies nationales ne soient elles-mêmes reconstruites sur de nouvelles bases ; on ne pouvait créer des institutions qui viendraient encadrer les marchés sur la scène économique internationale sans que parallèlement ces marchés ne soient eux-mêmes encadrés à l'intérieur de chacun des États.
- 21 Il est certain que l'influence des idées de Keynes et de Beveridge se fera davantage sentir à l'intérieur qu'à l'extérieur, mais les nouveaux paramètres qui devaient être ceux de la politique nationale devaient aussi être ceux auxquelles devaient se conformer les nouvelles institutions économiques internationales. Ce qui était en jeu des deux côtés à la fois, c'était tout simplement l'avenir de la civilisation, l'avenir de la liberté et de la démocratie. Ce qu'il s'agissait de trouver, c'était la tierce voie, entre le libre jeu du marché et le dirigisme. C'est à cela que nous renvoie Keynes dans la Théorie générale, dans les Notes finales en particulier lorsqu'il parle du chômage et des inégalités comme des deux fléaux de notre temps et qu'il voit dans l'État le moyen d'y

remédier définitivement. Mais c'est aussi à cela que nous renvoie Alvin Hansen, dans un petit ouvrage qui connut un succès considérable au moment de sa publication en 1945, *America's Role in the World, Economy*, lorsque, revenant sur la mission qu'il incombait désormais aux États-Unis de remplir sur la scène internationale, il s'agit aussi pour eux de montrer l'exemple et d'assurer, chez eux, le plein-emploi et la justice sociale : autant les États-Unis pouvaient avoir besoin des autres pour leur croissance, autant les autres avaient aussi besoin de ces derniers pour se relever de la guerre et assurer leur propre croissance. Ou pour reprendre la formule utilisée en boutade par Hirschman à un texte célèbre de Galbraith : ce qui est caractéristique de l'après-guerre, ce n'est pas tant que Keynes soit venu aux États-Unis, mais plutôt qu'ils l'aient réexporté ! (Hirschman, 1989). S'il s'agissait de réaliser le plein-emploi et de garantir une meilleure justice distributive à l'intérieur, il s'agissait aussi de réaliser ces deux grands objectifs à l'extérieur. Non pas par le libre jeu du marché et le seul jeu de la croissance économique, mais par une liberté encadrée de ces mêmes jeux par des institutions à vocation universelle<sup>13</sup>.

### 03. Les faiblesses institutionnelles de l'ordre économique international

- 22 Le second objectif de l'atelier, c'était de voir si les accords de Bretton Woods ont, comme on dit, bien vieilli.
- 23 On ne peut revenir bien entendu sur tous les problèmes auxquels ont été confrontés, depuis leur entrée en vigueur en décembre 1945, le système monétaire international et ses deux grandes institutions que sont le FMI et la Banque mondiale. En fait on serait tenté de dire que le système monétaire n'a jamais vraiment bien fonctionné : le départ a été laborieux, puisque ce n'est pas avant la fin des années cinquante que la convertibilité et la parité des monnaies ont pu être assurées, le relèvement de la Guerre a aussi été en Europe beaucoup plus difficile que prévu, et, très rapidement, l'attention a été portée sur les problèmes que pouvait soulever le paradoxe d'un dollar qui présentait, comme Triffin et d'autres comme Rueff ont pu le montrer, la double caractéristique de servir à la fois de monnaie nationale et de monnaie internationale. Ces questions sont abordées en détail dans le texte de Bernard Elie, aussi pouvons-nous nous contenter de revenir sur ce qui a déjà été évoqué plus haut, à savoir qu'à l'instar de l'ordre économique dans lequel ils s'insèrent, les accords de Bretton Woods portent la marque de ses origines et, en particulier, sur le fait que cet ordre va reposer sur des formes négociées, que l'on voudra par ailleurs permanentes et institutionnalisées, de coopération intergouvernementale.

#### 3.1 Un ordre international

- 24 Dans une discussion sur le système monétaire international, le retour sur les États-Unis, sur le statut tout à fait privilégié dont ils jouissent au sein des institutions économiques internationales ainsi que sur la place sans commune mesure avec le poids réel des États-Unis dans l'économie mondiale du dollar dans les transactions monétaires ou dans les réserves internationales, est inévitable. À cet égard, tous les accommodements qui ont pu être apporté au mode de fonctionnement du FMI, voire toutes les tentatives, et elles sont nombreuses, pour remplacer le dollar par une

véritable unité monétaire internationale, en l'occurrence le droit de tirage spécial (DTS), n'ont rien changé à cet ordre des choses, sinon de manière très accessoire. Par défaut, d'un système d'étalon de change-or, on est passé à un système d'étalon dollar. Mais la situation que nous vivons actuellement et que certains, dont nous-mêmes, n'hésiteront pas à qualifier de bloquée est tout autant le résultat de la volonté même des États-Unis de jouer un rôle hégémonique, et ce qui est apparu très rapidement d'ailleurs, que le résultat non recherché du mode de fonctionnement du système lui-même.

- 25 On peut regretter sans doute qu'il en soit ainsi, tout comme on peut regretter que le projet initial du Plan Keynes de créer cette sorte de banque des banques que devait être l'Union internationale de compensation et, dans la même foulée, celui de créer cette monnaie de compte que devait être le Bancor n'ait pas abouti, mais la question n'a guère d'intérêt sinon d'un point de vue purement académique. L'expérience monétaire de la Communauté européenne montre d'ailleurs à quel point il est difficile de construire un système unique à partir de systèmes nationaux qui ne peuvent qu'être placés en concurrence les uns vis-à-vis des autres dès lors que les jeux du marché sont ouverts. Toujours est-il que, dans le contexte de l'époque, il était sans doute plus urgent et plus important, et ce même pour Keynes, que les pays s'entendent pour reconstruire l'économie mondiale et rétablir les relations économiques internationales sur la base d'un compromis acceptable entre les nations que de chercher la solution idéale. C'est cette idée de compromis qu'il faut ici à notre avis retenir plutôt que l'idée un peu courte selon laquelle les accords auraient été le résultat d'une sorte de coup de force de la part des États-Unis. Ce compromis il a été réalisé entre deux positions extrêmes : entre celle qui aurait voulu que l'on remette en place un système entièrement fondé sur l'or, comme celui qu'avait défini la Commission Conliffe au lendemain de la Première Guerre mondiale, et celle qui aurait voulu que l'on reconstruise le système monétaire autour d'un nombre limité de monnaies-clés, comme le proposera entre autres l'économiste John Williams<sup>14</sup>. Les deux systèmes n'étaient pas acceptables : le premier, parce qu'il revenait à restaurer l'ancien système dans un contexte qui ne le permettait plus ; le second, parce qu'il aurait officialisé le statut hégémonique du dollar. C'est en ce sens que le compromis qui faisait de l'or la référence ultime des monnaies et de la fixité de leur valeur par rapport au dollar était acceptable, y compris par Keynes.
- 26 D'un point de vue théorique, le système était vicié au départ, mais peut-être moins par le fait que les États-Unis et le dollar en constituaient le pilier principal, ce qui était inévitable comme nous l'avons dit plus haut, que par le fait l'on n'ait ni pu ni voulu avoir autre chose qu'un système qui nous renvoie en pratique dans ses modalités de fonctionnement aux États-nations et à leurs monnaies<sup>15</sup>. On ne saurait être assez clair à ce sujet : le fait que l'on soit parvenu à Bretton Woods (et dans les autres conférences d'ailleurs) à établir des règles communes relativement contraignantes, en matière de taux de change et d'équilibre de balance des paiements par exemple, à mettre en place un système multilatéral de règlement des transactions internationales ainsi qu'un fonds de réserve auquel les pays pouvaient avoir recours en cas de nécessité et une banque que Keynes souhaitait voir dirigée non pas par des « banquiers prudents » (*cautious bankers*) comme au Fonds, mais par des « expansionnistes imaginatifs » (*imaginative expansionists*)<sup>16</sup>, c'était à la fois nouveau et un énorme progrès par rapport à ce qui existait auparavant, et ce n'en déplaît pas aux nostalgiques de l'étalon-or et de l'ordre spontané. Non seulement se trouvait-on à institutionnaliser de la sorte la

coopération entre les États, mais de surcroît se trouvait-on aussi à leur donner les moyens de concilier la poursuite de la croissance sur le plan domestique d'un côté avec le développement des échanges internationaux de l'autre. Mais ce que l'on n'a pu trouver mieux à une époque où, ne l'oublions pas, c'était d'abord la vision nationale qui primait dans les relations économiques internationales, à une époque aussi où l'économie mondiale se définissait pour à peu près tout le monde comme quelque chose qui se situait au croisement des États-nations, que de trouver des mécanismes de coopération monétaire qui reconnaissent la souveraineté de ces mêmes États-nations et assurent que les relations que les uns entretiennent avec les autres soient une fois pour toute fixées. Et ce qui était vrai au niveau monétaire, l'étaient également dans les autres champs des relations économiques internationales.

- 27 Lorsque nous avons dit plus haut que l'ordre économique international était un ordre daté, nous faisons bien entendu référence au contexte historique dans lequel cet ordre a été mis en place, mais aussi au fait que cet ordre porte les traces de la manière dont les États-nations envisageaient de coopérer entre eux, c'est-à-dire à l'image qu'ils se faisaient du monde, un monde dont ils en étaient le centre. Ce qui a été institutionnalisé, ce sont les mécanismes d'une coopération intergouvernementale à caractère universel, et non la mise en place d'institutions supranationales à vocation mondialiste. De là sans doute ce qui deviendra très rapidement la grande illusion de l'après-guerre : croire qu'au fur et à mesure que les liens d'interdépendance se renforceraient entre les nations et que la gestion de problèmes communs demanderait davantage de réponses communes, les relations économiques internationales deviendraient progressivement de plus en plus supranationales.
- 28 Cette vision évolutive et progressive de l'histoire, qui rejoint d'ailleurs, soit dit en passant, la vision gradualiste qu'ont toujours eu les économistes de la construction du marché mondial<sup>17</sup>, reposait pourtant sur le postulat erroné, à savoir que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, les mêmes raisons et les mêmes facteurs intégratifs qui auraient été à l'origine des États-nations seraient aujourd'hui à l'œuvre à une échelle plus large, qu'il s'agisse de la région ou du monde. Ce sera la thèse des fonctionnalistes, des Mitrany, Haas, Schmitter et de tant d'autres politologues, qui verront alors dans l'émergence d'un nouvel ordre international, puis, plus tard, dans l'émergence d'un nouveau modèle de régionalisme, les premiers jalons d'un nouvel ordre mondial, chaque étape franchie dans l'intégration devant conduire par effet de débordement à des formes toujours plus évoluées d'intégration, au niveau économique comme au niveau politique.
- 29 Sans insister là-dessus, puisque tel n'est pas notre propos, on ne peut que constater que l'histoire est faite de ruptures et de fractures<sup>18</sup>. Cette fracture avait pu être observée avec le passage de l'ère mercantiliste à l'ère libérale. On la retrouve de nouveau au lendemain de la Guerre avec le passage d'un ordre libéral à un ordre que l'on voulait « sécuritaire », sur le plan domestique comme sur la scène internationale. À ceci près cependant que l'on percevait encore mal à ce moment-là que, si les facteurs qui avaient été à l'origine des États-nations ont été surtout d'ordre culturel, religieux et militaire, ceux qui allaient pousser puissamment à la mise en place d'institutions à vocation mondiale seront surtout d'ordre économique, financier et technologique, autrement dit transfrontaliers et à toutes fins pratiques, au fur et à mesure que les marchés s'ouvriront et que l'économie deviendra mondialisée, hors du contrôle des États. Alors que l'intégration économique a pu être de la période mercantiliste à celle de l'économie

mixte, un objectif poursuivi par les États, l'instrument d'un projet identitaire, c'est l'inverse qui va tendre à se produire : en s'approfondissant et en s'étendant désormais à l'échelle internationale, les processus intégratifs allaient devenir un puissant facteur de désintégration de l'espace national sur lequel se sont construits ces mêmes États en même temps qu'un puissant incitatif à mettre en place de nouvelles structures institutionnelles, que ce soit à l'échelle régionale ou à l'échelle mondiale. Le problème c'est que, s'agissant de construire de nouvelles structures, il est tout aussi difficile voire impossible de le faire à partir des États que cela aurait été le cas si on avait voulu construire ces derniers à la période mercantiliste en demandant aux villes, aux provinces et autres principautés de coopérer entre elles à cette fin !

- 30 Toujours est-il que l'ordre économique international qui a été mis en place dans l'après-guerre sera, malgré les aspirations universalistes et mondialistes de ses fondateurs, l'ordre des États et qu'en conséquence, il ne pouvait qu'en porter les défauts de ses qualités. Or, pour être stable, cet ordre commandait que trois conditions fondamentales soient remplies, à savoir, pour la première, que les États s'entendent sur ses finalités, pour la seconde, que leurs politiques soient suffisamment coordonnées entre elles pour que leurs propres systèmes ne soient pas placés en concurrence les uns vis-à-vis des autres, et pour la troisième, que des mécanismes adéquats soient mis en place pour tenir compte des différences dans les niveaux de développement ou des déséquilibres qui pouvaient surgir dans des relations que ces derniers entretiennent les uns vis-à-vis des autres.
- 31 Dans quelle mesure ces trois conditions ont-elles été remplies ? C'est là, nous semble-t-il, que se situe tout le problème. Au risque de se répéter, on ne pouvait réellement aller au-delà de ce qui était à l'époque acceptable par les États, c'est-à-dire qu'on ne pouvait mettre en place un ordre économique international sans tenir compte, premièrement, des intérêts de puissance des États, deuxièmement, des objectifs légitimes que chacun d'eux entendait poursuivre sur le plan domestique, et, troisièmement, de la vision que chacun d'eux pouvait avoir de l'ordre économique international lui-même.

### 3.2 De Bretton Woods à aujourd'hui

- 32 En considérant le problème sous cet angle, il nous paraît plus facile de prendre la mesure de la distance qui nous sépare aujourd'hui de ce que l'on entendait mettre en place à Bretton Woods et, par voie de conséquence, de repérer les limites intrinsèques d'un ordre qui ne peut répondre, sinon à la pièce, aux problèmes d'une économie mondiale qui n'a plus grand-chose à voir avec la manière dont on pouvait encore envisager la régulation en 1944. Si nous reprenons les trois conditions de stabilité que nous avons identifiées plus haut, force est de constater que dans les trois cas, celles-ci n'ont pu être remplies que partiellement et temporairement, du moins tant et aussi longtemps que les présupposés requis sont restés inchangés. Voyons ce qu'il en est de chacune d'elle.
- 33 1. La stabilité du système monétaire international a grandement été facilitée par le statut hégémonique des États-Unis et du dollar. Ce constat, à première vue paradoxal, a largement été souligné par les tenants de la théorie de la stabilité hégémonique, mais peut-être pas pour les bonnes raisons. Selon cette théorie, il existerait en effet un lien étroit entre la stabilité d'un ordre économique international et le maintien du statut hégémonique de la puissance qui en a été à l'origine<sup>19</sup>. Seule une grande puissance

assumant pleinement ses responsabilités en la matière peut « produire » ce bien public international qu'est la stabilité, en assumer les coûts et en faire respecter les règles. Partant de là, toute remise en question de ce statut, ce qui ne peut que se produire à un moment ou à un autre dès lors que le jeu des forces économiques a pour effet de modifier la carte économique du monde, engendre des forces anti-systémiques dont le résultat est de déstabiliser et d'éroder les régimes établis.

- 34 Le problème, et c'est en ce sens que cette théorie est critiquable <sup>20</sup>, ce n'est pas tant le fait que seule une grande puissance peut « produire » cette stabilité dans les relations économiques internationales, que Kindleberger et d'autres considèrent comme un bien public, mais que, pour être stable, tout ordre économique international, et nous nous permettons d'insister sur le trait d'union, se doit d'être fortement polarisé sur une puissance qui exerce une sorte de leadership reconnu, avec tout ce que cela implique de responsabilité et de prise en charge de coûts inhérents à cette fonction. Cette puissance doit aussi être le centre financier du monde, un centre qui canalise les transactions financières internationales et en assure le règlement multilatéral, et voit sa monnaie servir de référence ultime à l'ensemble des taux de change. À cet égard, il n'y a guère de différence entre l'ordre d'inspiration libérale centré sur l'étalon-or et la livre sterling, qui était celui du XIX<sup>e</sup> siècle, et l'ordre institutionnalisé centré sur la fixité relative des changes les uns vis-à-vis des autres et le dollar qui sera celui que viendront consacrer les accords de Bretton Woods.
- 35 À partir du moment où ces trois conditions ne sont plus où sont mal remplies, autrement dit à partir du moment où la concurrence s'installe dans le système, que celui-ci se bloque très rapidement et montre tous ses défauts. Ce fut très visible lors des différentes crises monétaires qui allaient conduire finalement aux accords de la Jamaïque de 1976, où l'on n'a finalement rien réglé sinon que l'on a entériné le statut pivot que joue le dollar dans le système. Ce l'est encore davantage aujourd'hui, alors que l'économie mondiale est devenue polycentrique et que les jeux financiers et monétaires sont devenus beaucoup plus ouverts. Ce que d'aucuns ne veulent vraiment reconnaître, c'est que pour qu'il puisse continuer de fonctionner de manière satisfaisante, le système monétaire international commande, sur les bases nationales sur lesquelles il est construit, une solide dose de coopération entre les grandes banques centrales et la reconnaissance de facto que les États-Unis et le dollar jouissent d'un statut particulier au sein de ce système, comme les accords du Louvre et du Plaza s'efforceront de le faire. Et c'est sur ce présupposé tacite que celui-ci repose actuellement, un présupposé qui se trouve en contradiction avec les réalités mêmes d'un monde polycentrique.
- 36 2. La stabilité du système monétaire international a aussi été grandement favorisée par la complémentarité des objectifs poursuivis par les États-nations sur le plan domestique et sur la scène internationale.
- 37 La mise en place d'un ordre monétaire international s'imposait, du point de vue américain tout au moins, dans la mesure où il s'agissait essentiellement de réduire les risques que pouvaient laisser courir sur le développement du commerce international l'instabilité des monnaies et les déséquilibres des balances des paiements. Il s'agissait par là d'éviter les dépréciations concurrentielles des monnaies et d'empêcher les États de recourir à des mesures de contingentement en cas de déséquilibre de balance des paiements. Les deux autres grands objectifs étaient aussi de permettre la compensation et le règlement des transactions d'une part et de réduire les risques de restriction de

change qui entravent, comme le précise d'ailleurs l'article 1 des statuts du FMI, le développement du commerce mondial, d'autre part. Ceci dit, il faut immédiatement rappeler que les négociations de Bretton Woods avaient aussi un autre objet : celui de permettre aux États de poursuivre les objectifs que chacun d'eux jugeait légitime, notamment en matière de plein emploi, de croissance et de développement. Entre autres, la création d'un Fonds devait leur donner la possibilité d'avoir accès à des sources de financement supplémentaires et de pouvoir compter sur l'appui d'une institution indépendante pour faire face à tout problème en principe considéré comme temporaire, que ce soit de balance de paiements ou de taux de change <sup>21</sup>.

- 38 Comme son nom l'indique le FMI ne sera jamais et rien d'autre qu'un fonds de réserve, un fonds de secours en cas de difficultés passagères, une tâche à laquelle s'est d'ailleurs toujours cantonné celui-ci, et ce en dépit de toutes les critiques dont il a pu faire l'objet. Mais il n'en demeure pas moins que, replacée dans son contexte, la création de ce fonds ne pouvait se comprendre que dans la mesure où il s'agissait tout autant de disposer d'un organisme de vigilance sur les marchés financiers internationaux que de permettre aux États membres de disposer d'un certain nombre de degrés de liberté supplémentaires dans la poursuite de leurs propres objectifs. C'est d'ailleurs ce que précise on ne peut plus clairement le deuxième point des statuts du FMI :

faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique.

- 39 La vision très libérale, et très étroitement financière faudrait-il ajouter, qui s'est finalement imposée au sein de l'institution a fait en sorte que l'application de ce mandat s'est toujours fait de manière très restrictive. D'une certaine façon c'était dans l'ordre des choses puisque, ainsi que l'avait souhaité Keynes lui-même, le bon fonctionnement du Fonds ainsi que du système monétaire international lui-même commandait une gestion autoritaire, conservatrice et prudente des fonds disponibles. Par contre, ce qui n'avait peut-être pas été prévu, c'est que dans l'application de ce mandat, les choses allaient être interverties et que, plutôt que de permettre aux États de disposer des degrés de liberté supplémentaires vis-à-vis de l'économie mondiale, c'est à eux que l'on a demandé de s'ajuster, et ce, de manière de plus en plus pressante au fur et à mesure que celle-ci imposait ses contraintes. L'une des conséquences dramatiques de ceci c'est que les paramètres qui auront été ceux de la politique économique durant les trois décennies d'après-guerre devront finalement être abandonnés au tournant des années soixante-dix et quatre-vingt. D'une politique économique jusque là tournée vers l'intérieur, vers le plein-emploi et la justice sociale, on allait par nécessité passer à une politique désormais tournée vers l'extérieur, vers les marchés internationaux. Cette question de l'ajustement des États aux données institutionnelles, tel qu'elles émanent du système de Bretton Woods, est traitée précisément par Michel Duquette et Bonnie Campbell. Non seulement ces auteurs montrent le nouveau sens des ajustements, mais aussi leurs différentes modalités d'application depuis quelques années.
- 40 Par ailleurs, une autre conséquence du renversement de l'ajustement est que, désormais, pour être « soutenable » et « durable », la croissance économique se doit d'être compétitive. Mais comment définir cette compétitivité ? Sinon vis-à-vis des autres, sinon en ayant des coûts de production plus bas que les autres, sinon en ayant des avantages compétitifs que les autres pays n'ont pas. Nous n'avons pas besoin

d'insister longtemps là-dessus et sur la situation tout à fait contradictoire que nous vivons actuellement : poussée jusqu'au bout, la logique d'un tel modèle conduit aux politiques de désinflation compétitive et aux politiques industrielles stratégiques, ce qui est exactement le contraire de ce qui était recherché en 1944 !

- 41 Étonnant paradoxe que celui-là : ces États-nations dont on entendait limiter le pouvoir discrétionnaire dans leurs relations entre eux, resurgissent là où l'on s'y attendait peut-être le moins ! Sur la scène internationale elle-même ! À partir du moment où la prospérité économique n'est plus liée à la poursuite de la croissance et à une plus juste répartition de ses fruits à l'intérieur des frontières nationales, chaque État opérant en la matière une ligne de démarcation entre l'interne et l'externe, mais au contraire à la manière dont chaque économie parvient à s'insérer avec un certain degré de réussite dans une économie mondiale qui la transcende, l'État se trouve alors tout à fait légitimé d'agir sur les facteurs internes et externes susceptibles de conditionner cette réussite. De l'État-providence on passe ainsi par ajustements successifs à l'État compétitif. Non pas l'État compétitif des économistes libéraux ! L'État compétitif de la nouvelle économie industrielle ou de la nouvelle économie internationale <sup>22</sup> !
- 42 Dans ce nouveau contexte, il n'y a peut-être pas autant lieu, nous semble-t-il, de se réjouir du dénouement soi-disant heureux de la ronde Uruguay. Les marchés seront peut-être plus ouverts et les relations commerciales seront sans doute mieux réglementées avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais on peut se demander si les États n'ont pas déjà entièrement intégré ces données dans la définition même de leurs politiques dans le sens où il ne s'agit plus de voir le monde comme une contrainte externe dont il faudrait tenir compte dans cette définition, mais tout simplement comme le nouveau cadre dans lequel reste à définir ces politiques.
- 43 3. Le modèle de coopération internationale qui a été à l'origine des accords présuppose l'existence de mécanismes permanents pour assurer l'équilibre des relations économiques internationales.
- 44 C'était à cette préoccupation que devait répondre un système bicéphale constitué, d'un côté, du FMI, et, de l'autre la BIRD. Le mandat de la Banque devait être de favoriser la reconstruction et le relèvement des économies ravagées par la Guerre, de promouvoir les investissements internationaux privés et d'accroître le niveau de vie, d'améliorer la productivité et les conditions de travail dans les pays membres en favorisant l'accès de ces derniers à leurs ressources productives. Ces deux institutions n'ont cependant jamais envisagé la réalisation de leur mandat autrement qu'en considérant les relations économiques internationales comme devant être des relations équilibrées, que ce soit à court et moyen terme lorsqu'il s'agit de balance de paiement ou à plus long terme lorsqu'il s'agit de développement.
- 45 Le problème de l'équilibre des balances des paiements a été le problème lancinant de l'après-guerre, sans que l'on ne soit cependant jamais parvenu à le régler sinon dans les cas de déséquilibres temporaires. Avec les années l'approche a changé : de la vision un peu simple qui tendait à associer déséquilibre et inadéquation des taux de change, on est passé à l'approche de la demande excédentaire, que celle-ci soit due à un problème d'« absorption » ou de création monétaire, puis, depuis les années quatre-vingt, à celle de l'inadaptation structurelle de l'offre. Le temps des ajustements s'est aussi allongé. Par nécessité. Pour des raisons qui tiennent, entre autres, au fait que ces deux institutions ont dû coordonner de plus en plus étroitement leurs politiques pour aider les pays en développement à faire face aux graves problèmes d'endettement auxquels

ils se sont trouvés confrontés durant la dernière décennie. Il n'en demeure pas moins, qu'il s'agisse de court ou de long terme, de pays en développement ou de pays industrialisés, que le problème du déséquilibre de la balance des paiements a toujours été traité comme un problème dont les causes devaient être recherchées dans le désajustement des « fondamentaux ». À partir du moment où l'on admet que les marchés, dès lors que les conditions qui en assurent le bon fonctionnement sont remplies, tendent vers l'équilibre d'une part, et que les écarts de développement qui existent entre les pays peuvent être comblés, tout devient alors une question de temps et d'ajustement. Comme a pu l'écrire encore récemment Krugman : « à long terme, la balance des paiements tend toujours vers l'équilibre ».

- 46 Le problème, c'est que ni le temps ni les ajustements n'ont jamais été en eux-mêmes suffisants lorsqu'il s'agit d'assurer l'équilibre commercial des uns et le développement des autres. L'expérience historique montre au contraire que, si les avantages compétitifs ne sont jamais acquis, les jeux du marché et les mesures d'ajustement forcées ne suffisent pas pour autant à les créer ! Rien n'est spontané en la matière ! C'est là que le bât a toujours blessé : pas au niveau des constats en tant que tels, mais au niveau des solutions proposées. Des solutions qui commandent, d'un côté, à l'État de rester passif et, de l'autre, au marché d'être « pertinent », deux présumés contestables qui, soit dit en passant, une fois justement remis en question, serviront de point de départ aux conceptions hétérodoxes de la nouvelle économie industrielle et de la nouvelle économie internationale. Mais quoi qu'il en soit, les nouveaux paramètres de la politique économique ne vont guère dans d'autres directions que celle qui fut toujours celle des États-nations lorsqu'il s'agit pour elles d'asseoir leur identité propre et de se définir par rapport aux autres sur la scène économique internationale.

## 04. De nouvelles avenues

- 47 Le troisième objectif que nous nous étions donné en préparant l'atelier sur Bretton Woods, c'était de regarder vers le futur. C'est sans doute la partie la plus stimulante, mais aussi la plus difficile de notre réflexion.
- 48 Il est clair que le monde d'aujourd'hui n'a plus grand-chose à voir avec ce qu'il était en 1944. Ce que d'aucuns ne manqueront sans doute pas de rappeler pour justifier le nouveau discours libéral aux prétentions mondialistes et universalistes qui s'est imposé à la faveur de la crise actuelle. Dans leur mode de fonctionnement même, les institutions économiques internationales n'ont plus grand-chose à voir avec ce qu'elles étaient au lendemain de la guerre. Ainsi pour ne prendre que le cas des accords de Bretton Woods, nombreux sont ceux qui diront que les accords sont morts depuis belle lurette, depuis 1971 ou 1973, c'est-à-dire depuis le moment où l'on est passé d'un système de taux de change fixes à un système de taux de change flexibles. De nouvelles institutions aussi ont été créées, au point qu'aujourd'hui il n'y ait guère de domaine des relations économiques internationales où il n'y ait pas d'institutions internationales, que celles-ci aient une vocation universelle, régionale ou purement fonctionnelle.
- 49 Cinquante ans c'est toujours le temps des bilans, des remises en question, des réévaluations, des révisions. « Cinquante ans, c'est assez », diront les uns ; ce à quoi répondront inévitablement les autres que « ces cinquante années qui viennent de s'écouler auront été cinquante années sans crise majeure, cinquante années sans réédition de 1929 ». Il convient toujours d'être extrêmement prudent lorsqu'on aborde

ce genre de question. D'autant que, pour aussi critiquable qu'il puisse être, l'ordre économique international existant à de nombreux points positifs à son actif. Il aura entre autres choses permis un développement phénoménal des échanges et des investissements internationaux ; il offre aussi un cadre de coopération qui est devenu sans aucun doute plus étroit que jamais entre les grands acteurs internationaux ; en institutionnalisant la négociation collective entre les nations, il leur aura fait davantage prendre conscience de leur vulnérabilité dans un monde devenu interdépendant et fortement intégré ; enfin, des règles communes existent, des règles qui font en sorte qu'un certain *modus vivendi* a fini par s'établir dans les relations économiques internationales. Sur chacun de ces points, il y a matière à nuances et remarques, mais force est de constater qu'à tout le moins un certain État de droit existe depuis la Guerre au sein de l'économie mondiale, un État de droit qui laisse à peu près tout le monde insatisfait, mais sans que pour autant cette insatisfaction aille jusqu'à la déconnexion. Par contre, force est aussi de donner raison à ceux qui depuis longue date pourfendent un ordre qui traîne un passif très lourd, à commencer par les pays du Tiers-monde qui, de grands exclus du système qu'ils étaient au moment de sa fondation, se sont trouvés contraints ces dernières années de s'y intégrer par la force des choses, non sans d'ailleurs pour réussir leur examen d'entrée avoir à subir le choc de thérapies économiques dont le moins qu'on puisse dire c'est qu'elles aient été sauvages. Malgré toutes les bonnes intentions, peu de cas ont été faits de la situation particulière que peuvent vivre les pays en développement, considérés que sont ceux-ci comme des partenaires à part entière d'un système à l'intérieur duquel leur position de faiblesse les contraint à supporter des coûts d'ajustement très élevés eu égard aux avantages qu'ils peuvent en tirer. La libéralisation des échanges a aussi eu des effets désintégrateurs considérables sur les structures nationales, sans que l'on ne soit parvenu à trouver un substitut à l'État et au rôle historique que celui-ci a pu jouer dans la construction et l'intégration des espaces nationaux. Enfin, dans un monde profondément hiérarchisé, le hiatus est devenu extrêmement grand entre la reconnaissance de l'égalité en droit des États et le statut effectif dont ceux-ci peuvent jouir au sein de l'économie mondiale, entre le pouvoir qu'ont les uns de contourner les règles établies et l'impatience des autres face à l'arrogance des pays riches.

- 50 Tels sont en quelque sorte les paramètres qui peuvent guider notre réflexion <sup>23</sup>. Partant de là quatre attitudes sont possibles :
- 51 Une première attitude consiste à réclamer de ses vœux un nouvel ordre économique international sur la base de deux arguments, l'un, plus ancien, d'ordre économique et l'autre, plus récent, d'ordre politique <sup>24</sup>. Le premier argument, qui a servi de leitmotiv des revendications des pays du Tiers-monde, en appelle aux principes d'égalité et d'intérêt commun qui devraient prévaloir entre toutes les nations au sein du système de relations économiques internationales, alors que le second prend la mesure du découplage qui existe actuellement entre ce que Laïdi (1992) appelle le sens, ordonner le monde autour de valeurs dominantes légitimes à vocation universaliste, et la puissance, telle qu'elle est poussée par les jeux économiques et les forces polycentriques qui en émergent.
- 52 À l'autre extrême, une seconde attitude possible, toute aussi critique d'ailleurs du système et de l'ordre international existant, consiste à remettre en question le volontarisme sous-jacent à l'ordre international d'après-guerre. Là encore on peut retrouver deux types d'arguments, l'un d'ordre économique et le second d'ordre

politique. Le premier présuppose que les marchés en concurrence sont suffisamment interreliés entre eux et suffisamment efficaces pour assurer la stabilité du système et, qu'en conséquence, faute d'en connaître tous les mécanismes, l'action des gouvernements ne peut être que contre-productive, auquel cas il reviendrait à chaque gouvernement de décider de sa propre ligne à suivre et au marché d'en juger la pertinence<sup>25</sup>. Le second argument nous renvoie de nouveau aux États-nations, mais pour les considérer comme des acteurs rationnels qui, poursuivant leurs intérêts égoïstes, et en l'absence de véritable gouvernement mondial, n'en sont pas moins capables d'anticiper les conséquences de leurs actes et, comme Axelrod (1992), en développera la thèse, de définir des formes contractuelles de coopération fondées sur la réciprocité.

- 53 Une troisième attitude possible consisterait à considérer la coopération internationale dans une perspective qu'on pourrait qualifier de classique dans le sens où, comme il en fut de même à l'intérieur du territoire national, le rôle des États sur la scène internationale devrait principalement être de favoriser le développement des marchés et d'adapter en conséquence leurs politiques ; sur le plan interne en supprimant les obstacles à la libre circulation des biens et des facteurs de production d'une part, et sur la scène internationale d'autre part, en les harmonisant ou en les faisant converger vers un modèle commun (Archer, 1994). À la différence de la précédente, cette attitude reconnaît aux États un rôle plus actif, mais pour des raisons qui tiennent principalement au fait que l'économie mondiale commande, au départ, que les États abolissent les divers obstacles à son développement et, à l'arrivée, qu'ils ajustent leurs politiques sur son mode de fonctionnement. C'est dans cette direction que va, entre autres Sachs (1994), lorsqu'il propose, pour conserver et renforcer le système de libre-marché, d'étendre le cadre du droit international.
- 54 La quatrième attitude, plus réformiste, consisterait à renforcer les institutions économiques internationales et les liens qui les unissent au sein de l'ONU sur la base non pas des contraintes économiques qu'impose l'intégration des économies comme dans l'approche précédente, mais plutôt sur la base d'un certain nombre d'idéaux et de valeurs qui refléteraient, à l'instar de ce que fut le projet sécuritaire d'après-guerre, les préoccupations communes de l'humanité. C'est l'approche que suggérait déjà il y a plusieurs décennies Myrdal, et que reprend le PNUD dans son rapport annuel de 1992 sur le développement humain (PNUD, 1992). Nous y reviendrons plus loin.
- 55 Les deux premières attitudes ont leurs adeptes, n'en doutons pas. Attirantes par l'extrémisme confortable de leur position, elles ont cependant l'une comme l'autre le défaut d'un radicalisme qui ne tient guère compte des réalités de l'économie mondiale, que ce soit celle des jeux du marché qui sont devenus plus ouverts que jamais dans le premier cas, ou celle des identités particulières que représente chaque État dans le second. Cela ne veut pas dire pour autant que les critiques ou les propositions ne soient pas sans fondement, au contraire, mais le problème c'est qu'on ne peut construire un nouvel ordre international sans tenir compte ni du passé ni du présent : dans l'économie mondiale, on ne peut faire abstraction du fait que les États-nations existent, avec leur identité, leurs institutions et leur système de valeur propres, pas plus qu'on ne peut faire abstraction des liens d'interdépendance qui traversent ces mêmes États-nations, que ce soit ceux du commerce, des communications ou encore de la culture.
- 56 C'est plutôt entre les deux attitudes intermédiaires que le débat se pose aujourd'hui, entre la troisième et la quatrième. La troisième, parce qu'elle correspond au modèle tel

qu'il est porté par les grandes institutions économiques internationales elles-mêmes à l'heure actuelle, et la quatrième, parce qu'elle tend à retrouver le sens perdu des relations internationales dont parle Laïdi. Qu'il nous soit simplement permis de revenir sur cette dernière option et de renvoyer le lecteur pour la troisième au texte de Georges Le Bel et à la critique qu'il fait de la notion de *good governance*, ce nouveau mot magique de la coopération économique internationale ! Celle-ci prend d'autant plus d'importance à l'heure actuelle que la troisième attitude suscite de plus en plus le doute à l'heure actuelle, non seulement parce que les résultats sont loin d'être à la hauteur des attentes qu'elle véhicule, mais aussi parce que la vision d'un monde unitaire qui est la sienne se heurte de plus en plus aux différences systémiques, aux différences de plus en plus contrastées entre les systèmes de valeurs et les régimes institutionnels des grandes régions économiques du monde.

- 57 C'est peut-être pour cette raison qu'il est intéressant de revenir, ne serait-ce que brièvement, comme nous l'évoquions précédemment, sur Myrdal et sur le sens tout à fait particulier qu'il attachait à la notion d'intégration. Pour lui le concept d'intégration est à l'instar de tous les concepts économiques un concept porteur de valeurs. Or, selon lui, si les pays sont parvenus, du moins les pays dits industrialisés, à un niveau d'intégration fort poussé sur le plan domestique, c'est grâce au fait qu'un certain nombre de valeurs comme la libre circulation des marchandises et des facteurs, la justice sociale et la démocratie se sont imposées et ont su être protégées par ce détenteur de l'intérêt collectif qu'est pour lui l'État. Or, dira-t-il, au niveau international, ce n'est pas d'intégration dont il faut parler, mais de désintégration, non seulement parce que ces valeurs n'existent pas comme valeurs universelles, mais aussi parce que les pays qui les défendent font souvent preuve d'égoïsme et que dans de nombreux pays elles n'existent tout simplement pas. Ce sur quoi Myrdal nous met en garde dans le fond, c'est sur cette grande illusion de croire que l'intégration économique est en elle-même porteuse de valeurs universelles et génératrice de civilisation comme l'ont toujours prétendu les libéraux. Myrdal ne nous apporte pas à proprement parler de solution, mais le constat est là : la mise en place d'un nouvel ordre économique international ne peut passer ni par le seul jeu des marchés ni par le seul jeu des États ! Et partant de là c'est à un retour aux valeurs humaines, aux solidarités et aux principes sociaux sur lesquels on a reconstruit la société civile au lendemain de la guerre qu'il nous convie, ou tout au moins ce sur quoi il nous invite à réfléchir !

---

## BIBLIOGRAPHIE

ARCHER, Robert (1994). *Markets and Good Government, the Way Forward for Economic and Social Development*, Genève, UNCTAD/ CNUCED, NGLS. *A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941-1949 (1968 [1950])*. Prepared at the request of the Senate Committee on Foreign Relations, by the staff of the Committee and the Department of State, New York, Greenwood Press, Publishers.

- ALLEN, William (1953). « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *American Economic Review*, vol. 43 : 101-116.
- ARNDT, H. W. (1963 [1944]). *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties*, Londres, Frank Cass & Co. LTD.
- AXELROD, Robert (1992). *Donnant, donnant*, Paris, Odile Jacob.
- CERNY, Philip G. (1994). « The Infrastructure of the Infrastructure ? Toward “Embedded Financial Orthodoxy” in International Political Economy », in PALLAN Ronen P. et Barry GILLS (dir.). *Transcending the State-Global Divide : a Neostructuralist Agenda in International Relations*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, pp. 223-249.
- CERNY, Philip G. (1990). *The Changing Architecture of Politics — Structure, Agency and the Future of the State*, Londres, Sage Publications.
- COOPER, Richard N. (1985). « Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies », in Ronald W. JONES et Peter B. KENEN (dir.). *Handbook of International Economics*, New York, North Holland, vol. 2 : 1195-1234.
- CULBERT, Jay (1987). « War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT », *World Economy* 10(4), décembre.
- DEBLOCK, Christian (1992). « La sécurité économique internationale : entre l'utopie et le réalisme », dans Christian DEBLOCK et Diane ÉTHIER, *Régionalisation et mondialisation. La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*, Sillery/Québec, Presses de l'université du Québec.
- FIELECKE, Norman S. (1988). « Economic Cooperation between Nations : Reason for Policy Coordination ? », *New England Economic Review*, mai-juin : 21-38.
- FRIEDEN, Jeffrey (1988). « Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940 », *International Organization*, 42 (1), hiver.
- GILPIN, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- HAGGARD, Stephen (1988). « The Institutional Foundations of Hegemony : Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, 42 (1), hiver.
- HANSEN ALVIN, H. (1946 [1945]). *America's Role in the World Economy*, New York, Penguin Books.
- HIRSCHMAN Albert O. (1989). « How was the Keynesian Revolution Was Exported from the United States, and Other Comments », dans Peter [42] A. HALL, *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- HORSEFIELD, J.K. (1969). *The International Monetary Fund 1945-1965. Vol. 1, Chronicle*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- HULL, Cordell (1948). *The Memoirs of Cordell Hall*, Londres, Hodder et Stroughton.
- INSTITUT UNIVERSITAIRE DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES (1939). *La crise mondiale*, Zurich, Éditions Polygraphiques.
- KENEN, Peter B. (dir.) (1994). *Managing the World Economy (Fifty Years After Bretton Woods)*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

- KINDLEBERGER, Charles P. (1989). « The United States and the World Economy in the Twentieth Century », dans Carl-Ludwig HOLTFRERICH (dir.). *Interactions in the World Economy. Perspectives from International Economic History*, New York, New York University Press.
- LAÏDI, Zaki (dir.) (1992). *L'Ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Berg.
- LELLOUCHE, Pierre (1992). *Le nouveau monde. De l'ordre de Yalta au désordre des nations*, Paris, Bernard Grasset.
- MOGGRIDGE, Donald (dir.) (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. XXVI., Activities 1941-1946*, Londres, MacMillan.
- MYRDAL, Gunnar (1956). *An International Economy. Problems and Prospects*, Londres, Routledge & Kegan.
- PNUD (1992). *Rapport mondial pour le développement humain*, Paris.
- SABOURIN, Louis (1994). *Organismes économiques internationaux. Documents rassemblés et présentés par Louis Sabourin*, Paris, La documentation Française / Agence de coopération culturelle et technique.
- SACHS, Jeffrey (1994). « A New Blueprint », *The Economist*, 1-7 octobre : 23- 27.
- SHOTWELL, James T. (1945). *La grande décision*, New York, Brentano's.
- STRANGE, Susan (1982). « Cave ! Hic Dragones : A Critique of Régime Analysis », *International Organization*, vol. 36 : 479-496.
- STERN, Brigitte (1983). *Un nouvel ordre économique international ?*, Recueil de textes et documents, vol. 1., Paris, Economica.
- TRIFFIN, Robert (1991). « IMS — International Monetary System — or Scandai ? », *Jean Monnet Lecture Series*, European University Institute, Florence.

## NOTES

1. Jean Monnet (1976), *Mémoires*, Paris, Librairie Arthème Fayard, p. 366.
2. Conscient de ce problème, le secrétariat général de l'ONU a pris récemment l'initiative de regrouper les activités économiques de l'institution en trois départements, chacun d'eux ayant à sa tête un secrétaire général adjoint : le premier pour la coordination des politiques et le développement durable, le second pour les services d'appui et de gestion pour le développement, et le troisième pour l'information économique et sociale et l'analyse des politiques. James G. Speth, responsable du PNUD, en assure, depuis l'été, la coordination. Toute la question reste de savoir si une telle initiative ne vient pas un peu trop tard, voire même si elle va recevoir l'appui effectif des pays membres, ce qui semble pour le moment fort incertain.
3. Le problème avait déjà été bien identifié par Brigitte Stern (1983) dans l'historique qu'elle fait des débats entourant le Nouvel ordre économique international, en particulier durant les années soixante-dix. Pour des raisons qui tiennent en grande partie à la date de parution de l'ouvrage, l'auteure n'a toutefois pas jugé bon d'approfondir davantage cette question qui nous paraît pourtant essentielle. La même piste est ouverte par Richard E. Feinberg (1988) dans l'article qu'il consacre aux changements intervenus au cours des années quatre-vingt dans les relations entre le FMI et la Banque mondiale.
4. On retrouvera un excellent exposé de cette position dans un livre peu connu mais pourtant fondamental que publiera l'Institut Universitaire des Hautes Études Internationales de Genève, *La*

*crise mondiale* (1939). On y retrouvera notamment des textes de von Mises, Röpke, Rappard et Heilperin auxquels nous ne pouvons que renvoyer le lecteur.

5. Il faut souligner à cet égard l'heureuse initiative de Louis Sabourin d'avoir rassemblé et publié en français les principaux documents et accords internationaux sur lesquels reposent les organisations économiques internationales (Sabourin, 1992). On invitera aussi le lecteur à consulter un autre recueil de textes fondamentaux, fort instructif sur le degré d'engagement des États-Unis durant cette période : *A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941-49* (1950).

6. Les accords ont été précédés de discussions au mois d'août 1942 entre Roosevelt et Churchill suivie d'une déclaration commune où il est intéressant de relever que les deux parties s'entendent pour que : « To that end (promote mutually and advantageous economic relations between them and the betterment of world-wide economic relations) they shall include for agreed action by the United States of America and the United Kingdom, open to participation by all countries of like mind, directed to the expansion by appropriate international and domestic measures of production, employment and the exchange and consumption of goods which are the material foundations of the liberty and welfare of all people ; to the elimination of all forms of discrimination treatment in international commerce, and to the the reduction of tariffs and the trade barriers ; and on general, to the attainment of all economic objectives set forth in the joint Declaration made in August 16, 1941, by the President of the United States of America and the Prime Minister of the United Kingdom. »

7. Il faut notamment mentionner l'article 55 qui prévoit 1. de favoriser le relèvement des niveaux de vie, le plein-emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; 2. de trouver des solutions aux problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres connexes et de favoriser la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; 3. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.

8. Il y aurait aussi lieu de revenir sur la vision régionale qu'avait au départ Roosevelt de la sécurité et du maintien de la paix, une vision qui se démarquait d'ailleurs nettement de la vision multilatéraliste qui était celle du Département d'État, mais à laquelle il finira néanmoins par se rallier.

9. Le litige portait principalement sur la condamnation de toutes les formes de discrimination et de préférence commerciale, principe qui devait, du point de vue des États-Unis, être incorporé à la Charte de l'Atlantique.

10. Sur le mode de fonctionnement des Nations Unies et de son Conseil de sécurité notamment.

11. L'épisode des discussions sur les termes de l'accord financier que celui-ci dut se résoudre à signer pour la Grande Bretagne en 1946 est bien connu. De même que celui des changements de dernière heure apportés par la délégation américaine au texte de l'accord lors de la Conférence de Bretton Woods. Les Britanniques n'étaient guère en position de négociateur, mais il convient de souligner aussi que, si, par delà les points de divergence qui pouvaient exister à Bretton Woods entre les positions britanniques et les positions américaines, le consensus finira rapidement par s'établir, c'était en grande partie parce qu'entre les White, Keynes, Morgenthau, Robbins, etc., il y avait une profonde communauté de pensée et un sentiment partagé qu'il était plus urgent de construire un ordre nouveau que de régler tous les points de détail. D'une certaine manière d'ailleurs, les Accords étaient, avec l'adoption du principe des taux de change fixes et la mise en place de deux grandes institutions financières internationales dont l'objectif était d'ailleurs de desserrer les contraintes extérieures qui pouvaient peser sur les États, relativement audacieux. Leur vision interventionniste ne s'est sans doute finalement pas plus imposée sur le plan international que sur le plan domestique, mais elle était présente et nous dirons même très présente comme le prouve par son contenu et ses orientations la Charte de la Havane. Il est clair qu'à la mort de Roosevelt les choses vont beaucoup changer : White ne sera pas, contrairement à ses attentes, le premier directeur général du FMI, l'esprit des accords de Bretton Woods sera

rapidement perverti, l'administration américaine allait se servir de la théorie des devises clés de John Williams pour faire jouer au dollar un rôle beaucoup plus important que prévu par les Accords dans les relations monétaires internationales et renforcer son emprise sur le FMI.

12. L'opposition des Soviétiques sera déterminante en la matière. Pour des raisons de divergence systémique, ces derniers ne voulaient pas voir le Conseil économique et social jouer un rôle majeur dans la réorganisation de l'économie mondiale. Il est intéressant de noter que ces vues rejoignaient dans une large mesure celles du Congrès et des milieux influents aux États-Unis mêmes. Le refus du Congrès d'entériner la Charte de la Havane s'inscrit dans la même logique.

13. Hansen revient dans cet ouvrage sur l'idée largement admise par les économistes selon laquelle la prospérité des pays est étroitement liée à la suppression des barrières commerciales. Tout en étant d'accord sur le fait que le protectionnisme ne peut qu'avoir des effets négatifs, il doute par contre fortement que l'on puisse éviter les dépressions uniquement en s'appuyant sur des politiques qui vont dans le sens de la seule libéralisation des échanges. La thèse qu'il défend est au contraire que « the really acid test of international cooperation runs in terms of deliberate international policy with respect to the control or moderation of depressions ». (Hansen, 1946, p. 11)

14. Il faut noter que c'est vers cette formule que le FMI a tendu lui-même à évoluer avec les notions de devise librement convertible et de panier de monnaies servant au calcul des DTS.

15. Il convient de noter que les États-Unis n'étaient pas au départ intéressés à voir leur monnaie jouer un rôle analogue à celui qu'avait pu jouer la livre sterling. Le plan White prévoyait dans ses toutes premières versions que les pays aient recours également, comme dans le plan Keynes à une monnaie internationale, l'UNITAS.

16. Voir à ce sujet Feinberg (1988) et Moggridge (1980, Vol. XXVI., p. 194).

17. Cette approche gradualiste sera à l'origine de la théorie contemporaine de l'intégration économique régionale.

18. Entre l'empire romain et l'empire britannique il n'y a strictement rien de commun, sinon que dans les deux cas il s'agit d'empire et que, comme tout empire l'un et l'autre finirent par périr, pour reprendre la formule de Duroselle !

19. Le lecteur trouvera une présentation succincte de cette théorie dans Gilpin (1987) ainsi que dans Kindleberger (1989).

20. Voir en particulier, Deblock (1992) et Strange (1982).

21. Elles devaient aussi avoir pour objet d'apporter une réponse à deux autres problèmes impossibles à résoudre dans l'entre-deux-guerres, à savoir celui de l'endettement international et celui des mouvements spéculatifs de capitaux. Ces deux problèmes furent cependant rapidement éludés ; le premier, parce que les balances devaient tendre vers l'équilibre, et le second parce qu'il revenait aux États eux-mêmes d'assurer la stabilité de leur monnaie, donc de contrôler les entrées et les sorties de capitaux.

22. Nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage de Philip G. Cerny (1990) et au texte remarquable qu'il a récemment écrit sur les questions monétaires internationales (1994). Le lecteur y trouvera une excellente synthèse des débats actuels sur la place des États dans l'économie mondiale ainsi que sur la nature du rôle qu'ils sont aujourd'hui appelés à jouer.

23. Plusieurs propositions de réformes ont été faites récemment. Il faut mentionner entre autres celles du Comité de Bretton Woods dirigé par Paul Volker qui recommande que le FMI revienne à son mandat premier, soit celui de coordonner et de surveiller les politiques économiques. Dans un article récent publié dans la revue *The Economist*, Jeffrey Sachs (1994) suggère, quant à lui, que les institutions économiques internationales se consacrent uniquement à la consolidation et à l'institutionnalisation juridique d'une économie mondiale intégrée. Une telle tâche impliquerait que le FMI, la BM et l'OMC modifient radicalement leur approche à l'égard des réformes économiques à l'Est, de l'aide aux pays les plus pauvres, des comportements stratégiques des pays riches comme des NPI en matière de commerce, et des règles juridiques qu'il s'agit d'étendre et

de renforcer dans tous les champs des relations économiques internationales. Pour une approche alternative toute aussi radicale que celle que propose Sachs, on consultera notamment le *Rapport mondial sur le développement humain* de 1992 que publie le PNUD (1992). Le rapport propose entre autres de « créer les institutions mondiales qui s'imposent, et notamment » ... une banque centrale mondiale, un régime progressif d'imposition des revenus, un organisme concernant le commerce mondial doté des mêmes pouvoirs que ceux que prévoyait la Charte de la Havane, et un système des Nations Unies renforcé.

24. Lellouche (1992), par exemple, considère que nous sommes entrés dans une ère de transition et de chaos plus ou moins contrôlé des nations, ce qu'il appelle « le nouveau désordre mondial ». Entre le retour à 1919 et un « nouvel ordre mondial », il reviendra à gérer cette transition sur laquelle pèsent cinq grandes incertitudes. La première concerne les principes mêmes qui devraient fonder la société internationale de demain, la seconde le rôle et la puissance des États-Unis, la troisième le vide stratégique dans le Golfe et au Moyen-Orient, la quatrième l'évolution géopolitique de l'Extrême-Orient et notamment l'intégration du Japon dans le monde occidental, et la cinquième la capacité de l'Europe à exorciser ses vieux démons nationalistes et à assumer pleinement sa place dans les affaires du monde.

25. Pour un aperçu général et une critique de cette approche, voir notamment Fielkelske (1988) et Cooper (1985).

# À l'heure de toutes les possibilités ?

Albert Desbiens

---

- 1 D'entrée de jeu, précisons que mon point de vue n'est pas celui d'un historien spécialisé en histoire économique, ni même celui d'un spécialiste des questions de politique étrangère. L'étude des accords de Bretton Woods relève davantage de ces deux approches, mais je veux proposer ici qu'il peut être intéressant de les resituer dans le contexte historique global américain de l'époque et de les éclairer de façon particulière, en faisant quelques mises au point sur des idées reçues et en révisant quelques interprétations.
- 2 En paraphrasant W. Edwards Demming, cet expert américain (récemment disparu) associé à la reconstruction du Japon, peut-on dire que les États-Unis aient pu tout tenter et tout réussir après la Deuxième Guerre mondiale ? L'essentiel de mon point de départ se situe dans cette interrogation et mon propos sera qu'à la lumière d'une analyse de la situation réelle vécue par les Américains en 1944, il n'est plus possible de ne voir dans Bretton Woods que la manifestation d'une omnipuissance américaine qui ouvre toutes les possibilités aux États-Unis. À cet égard, il m'apparaît que cette interprétation des événements de 1944 est un effet pervers de la réorientation imprimée à l'historiographie américaine par suite de l'éclosion de la guerre froide. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.
- 3 Bretton Woods occupe peu de place dans les manuels d'histoire des États-Unis et même dans les ouvrages plus spécialisés consacrés à la politique étrangère des États-Unis. Dans un de ces ouvrages, par ailleurs de fort bonnes qualités, on peut relever dans un seul paragraphe de nombreuses erreurs se rapportant à Bretton Woods : une touchant la date même de la conférence, une autre à propos des participants (les Soviétiques apparemment n'y sont pas), une autre enfin, concernant les provisions de l'entente elle-même et grossissant la participation américaine au FMI à 50% (Schulzinger, 1990, p. 192). Précisons donc immédiatement que la conférence se tient à l'hôtel Mount Washington de Bretton Woods dans les Montagnes Blanches du New Hampshire entre le 1<sup>er</sup> et le 22 juillet 1944. Tous s'accordent pour dire que 44 pays (dont l'URSS) y délèguent des spécialistes (leur nombre varie du simple au double d'un auteur à l'autre) qui approuveront, pour signature ultérieure (jusqu'au 31 décembre 1945) par les gouvernements, un double projet de mise sur pied d'un Fonds monétaire

international (FMI) et d'une Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD). Le FMI disposera d'un capital de 8,8 milliards de dollars souscrit à 25% par les États-Unis et la Banque sera dotée d'un capital de 9,1 milliards de dollars (à 35% américain).

- 4 La convocation de la conférence apparaissait aux dirigeants américains comme la première pierre à poser pour une réorganisation d'un monde avec plus de sécurité. De leur point de vue, la paix ne pouvait être assurée sans une réorganisation économique et financière qui, étant donné la suprématie incontestée des États-Unis dans ce domaine, ne pouvait se faire sans qu'on tienne compte des vues et des intérêts américains. Des trois piliers du nouvel ordre mondial : sécurité collective, libéralisation du commerce et stabilité monétaire, c'est donc cette dernière qui reçoit sa solution à Bretton Woods.
- 5 Les Américains, encore davantage que les Anglais, n'ont pas oublié — en 1944 — les grands dérèglements monétaires de la Dépression et ils entendent bien rétablir la stabilité monétaire indispensable, selon eux, à l'essor du commerce américain. Comme banquiers de la coalition dont la victoire s'annonce, les Américains pourront infléchir les négociations dans un sens favorable à leurs intérêts. Des négociations qui sont engagées depuis fort longtemps, puisque l'idée d'une entente monétaire circule depuis les discussions du « lend lease » de 1941 (Acheson, 1969, p. 81). En décembre 1941, le Secrétaire d'État, Cordell Hull, écrit à Roosevelt pour l'informer de la composition de son « Advisory Committee on Postwar Foreign Policy » qui comptera jusqu'à quarante-cinq personnes (Hull, 1948, pp. 1632-1633). Depuis le même moment, Harry Dexter White, assistant de Henry Morgenthau Jr. le secrétaire du Trésor, travaille à un éventuel plan. L'interlocuteur britannique de White sera John Maynard Keynes, le réputé économiste.
- 6 Tout tournera autour des plans White et Keynes. Keynes propose la création d'une banque des banques qui aurait émis un « bancor », une monnaie inconvertible en or qui aurait créé des liquidités internationales assurant la croissance et le plein-emploi. Toutes les monnaies, y compris le dollar, auraient été soumises au Fonds auquel chaque participant aurait contribué en fonction de l'évolution de sa balance commerciale. L'alternative américaine est accrochée à l'or dont les États-Unis possèdent des réserves de 20 milliards de dollars. L'approche est plus classique : elle propose de revenir à la convertibilité, mais confère aussi au dollar américain, seule monnaie librement convertible en or, le statut de clef du système monétaire, l'essentielle mesure de toutes les monnaies. Le Fonds monétaire international veillera au respect des règles : convertibilité, interdiction des dévaluations supérieures à 10%, constitution des réserves dont les États-Unis fourniront 25%. Au sein du FMI, les participants jouiront d'une proportion des voix égale à leur quote-part. Comme les décisions importantes doivent être prises à la majorité de 80%, les États-Unis y disposent en pratique d'un droit de veto et le statut spécial du dollar le fera considérer comme une monnaie de réserve rapidement perçue aussi bonne sinon meilleure que l'or. Un autre avantage faisait en sorte que si le besoin s'en faisait sentir, les États-Unis pourraient émettre de nouveaux dollars pour financer leur déficit.
- 7 Pendant deux ans, on s'était échangé de la correspondance et des plans. Au printemps quarante-trois, le texte de White, avec des amendements de Keynes, est approuvé par le Parlement britannique et des comités idoines du Congrès. D'autres discussions s'ensuivent à Washington en juin. Des experts délégués par dix-neuf gouvernements

préparent un autre rapport. Un autre groupe anglo-américain revoit le tout et au printemps quarante-quatre, on est prêt. En mai, une quarantaine de gouvernements sont invités à étudier un projet fondamentalement américain, à Bretton Woods, au début de juillet 1944.

- 8 Les États-Unis espéraient que les agences mises en place permettraient de remettre sur pied et de développer le commerce international. Comme la puissance américaine laissait croire que les Américains seraient appelés à contribuer davantage que les autres, il n'était que normal qu'ils contrôlent le Fonds monétaire et la Banque de reconstruction. Comme l'écrit Blum :

Both before and during the Bretton Woods conference the Americans made the most of their incomparable financial and economic resources. In order to win the other United Nations to the agreements, the United States had to make some concessions... but on the whole the American Plan prevailed. (Blum, 1976, pp. 307-308)

- 9 Ce triomphe des vues américaines était d'ailleurs une condition sine qua non de l'approbation par le Congrès. « American bankers protested loudly against government competition with their business, and prospects were that the Bretton Woods agreement would encounter stormy weather in Congress » estime l'auteur d'une histoire diplomatique standard (Bailey, 1969, p. 767).
- 10 Les Britanniques savaient fort bien que les États-Unis, avec leurs ressources, leur capacité de production, leur domination commerciale, leurs réserves financières, étaient capables d'imposer leur point de vue. On prétend d'ailleurs que, lors de la discussion de plusieurs points entre White et Keynes, lorsqu'on en arrivait à une impasse, White rappelait à Keynes que les États-Unis étaient les plus forts et appuyaient son plan. Fin des discussions (Gardner, 1956, p. 286). Plusieurs historiens américains admettent par ailleurs la supériorité de la position anglaise et regrettent que le projet américain ait été uniquement guidé par des considérations à courte vue et n'ait pas davantage favorisé stabilité et équité dans un monde plus ouvert au niveau commercial (Blum, 1976, p. 307 ; Rose, 1973, p. 74). Dean Acheson, plus sympathique à l'endroit de la Grande-Bretagne que plusieurs au « State Department », regrettera « a rather pathetic feeling on the part of the British that we really are going to write the ticket and all they want is a chance to go over it with us, pointing out their views and to be allowed to come in on the formulation from the start » (Blum, 1976, p. 307).
- 11 Il n'y a pas lieu de se surprendre du fait que les Américains aient défendu leurs intérêts et leur prestige à Bretton Woods. Tous les participants agissent de la sorte. Ce qui surprend davantage, c'est la confirmation à Bretton Woods du parti pris des États-Unis contre l'Angleterre qui est passée à tabac. Les suspicions américaines à l'endroit de l'allié anglais étaient nombreuses. L'empire, la préférence impériale, la politique d'équilibre, tous ces facteurs qui avaient tellement compté dans les déboires passés représentaient autant d'irritants.
- 12 Traditionnellement vue, et avec justesse, comme le triomphe du point de vue des États-Unis, l'entente de Bretton Woods sera perçue par un nombre considérable d'influents historiens révisionnistes au cours des années soixante et soixante-dix comme la preuve manifeste de la volonté impériale des États-Unis. Après avoir réglé le cas des Britanniques, « the United States was freeing itself to deal with the witch of the East, the Soviet Union » (La Feber, 1976, p. 13). Pour ces historiens, dans le contexte de la guerre froide et de la guerre du Vietnam, les États-Unis poursuivent depuis des

décennies une politique impérialiste sous des dehors de multilatéralisme bienveillant. Ils poursuivent une stratégie égoïste visant à ouvrir le monde entier aux investissements et au commerce américains dont Bretton Woods serait la première manifestation. Mais il nous apparaît qu'il y a trop d'improvisation, trop de division du côté américain pour qu'on puisse parler d'une véritable stratégie. Encore trop de sentiment prosoviétique chez l'allié américain pour qu'on puisse déjà parler de guerre froide. Encore trop de doute dans l'esprit des Américains qui ont encore besoin des Soviétiques. Par exemple, en juillet 1944, Morgenthau « Pleased with his triumph at Bretton Woods, ... told Roosevelt that Russia had now demonstrated her desire to collaborate wholeheartedly with the United States » (Eckes, 1973, p. 922). Le même influent membre de l'administration Roosevelt essaiera éventuellement de gagner l'adhésion de l'U.R.S.S. par la promesse d'un « massive postwar reconstruction loan » (Gaddis, 1972, pp. 22-23).

- 13 Les dés de la guerre froide ne sont pas encore jetés. Acheson a critiqué Morgenthau pour avoir été trop généreux avec les Soviétiques. Le secrétaire du Trésor réplique en disant que les Russes seront bientôt à Berlin, qu'il existe une possibilité de paix séparée et que les débilés du « State Department » ne comprennent pas ça.
- 14 Non seulement a-t-on encore besoin des Soviétiques contre l'Allemagne et le Japon, mais dans le gouvernement, les adeptes de la collaboration d'après-guerre avec les premiers dominant. White prêche depuis 1942 que ce serait une erreur d'exclure l'URSS sous prétexte de son socialisme et même Cordell Hull souligne l'importance d'obtenir l'accord des Soviétiques par rapport aux plans de reconstruction économique. Les instructions de Roosevelt à Morgenthau parlent de « démontrer au monde la possibilité d'instaurer la coopération internationale » (FRUS, 1944, II, 135).
- 15 À l'époque, la politique d'accommodation qui présidera au moins jusqu'à Yalta est dominante et populaire

In 1943, most Americans still cherished the illusion that the United States and the Soviet Union would remain allies after the war. The Russians were admired as the heroes of Stalingrad, stoic and brave... Collier's magazine revealed that the U.S.S.R. was "a modified capitalist setup" that would soon resemble "our own and Great Britain's democracy". (U.S. News & World Report, 25/10/93, p. 25).

- 16 La « political correctness » avait ses règles en 1943. Quelques mois plus tard, le *New York Times* prétend que le marxisme est « out » en URSS et que le capitalisme, la compétition y sont de retour. En mars quarante-trois, *Life* écrivait : « The Russians, one hell of a people, ... to a remarkable degree — look like Americans, dress like Americans and think like Americans » et complétait le tableau en affirmant que le NKVD était tout simplement une force de police nationale pareille au FBI (Dallek, 1983, 130). Joseph Davies n'est pas le seul avec sa Mission to Moscow à voir l'Union Soviétique avec des lunettes roses. L'isolationnisme américain est moribond et l'opinion américaine favorable à l'URSS. Les « polls » Gallup de la fin de 1944 indiquent que 47% des Américains croient qu'on peut faire confiance aux Russes (36% non), que 53% croient que l'URSS se joindra aux États-Unis contre le Japon et finalement que 73% des Américains veulent que le pays s'implique dans les affaires internationales. Ce courant semble dominer jusqu'au printemps quarante-cinq. L'esprit de Yalta, l'entente avec les Soviétiques, fut à l'époque, populaire.

- 17 La guerre domine encore l'information américaine à l'été quarante-quatre. Bretton Woods soulève relativement peu d'intérêt. La rencontre est jugée comme relevant du domaine d'experts et les ententes monétaires « ... evoked very little popular and no congressional interest ». (Acheson, 1969, p. 81). La rencontre, à ce niveau, a provoqué le sarcasme chez John K. Galbraith :
- [...] il y a sans doute peu d'exemples dans l'histoire de ce genre de réunions, où l'opinion publique ait aussi peu compris ce qui se passait ou ce que l'on tentait d'entreprendre. Mais cela fut le contraire d'une entrave. Ce que les gens ne comprennent pas, ils le considèrent en général comme important.
- [...] Ce résultat bénéficia de l'incertitude d'un grand nombre de participants quant à l'objet de la discussion : lorsqu'on affecte une compétence qu'on n'a pas, on n'ose pas demander des explications dont on aurait besoin pour présenter des objections. (Galbraith, 1976, 408)
- 18 Dans l'édition du 22 juillet du *New York Times*, alors que se termine la rencontre de Bretton Woods, les manchettes les plus importantes sont consacrées à la guerre et à la campagne présidentielle qui s'amorce avec le choix de Harry S. Truman comme co-listier de F. D. Roosevelt.
- 19 Du côté militaire, les choses s'améliorent. Le récent débarquement réussi en Normandie annonce l'issue probablement favorable de la guerre en Europe. 59% des Américains croient à ce moment-là que la guerre contre l'Allemagne va même se terminer en 1944 ; 87% qu'elle se terminera dans la première moitié de 1945. Si la conclusion, à l'effet que l'Allemagne sera battue, s'impose de plus en plus dans l'esprit des Américains, par contre, l'opinion américaine reste convaincue que la lutte contre le Japon exigera encore des efforts considérables qui prolongeront la guerre.
- 20 En 1944 la grande majorité des Américains, comme citoyens, comme consommateurs, comme travailleurs, comme contribuables, ont récemment surmonté une série d'expériences traumatisantes comme la dépression, la guerre, la conscription, les rationnements, etc. et ils veulent à tout prix éviter la répétition de choses semblables. Certes, la dépression est terminée, mais pourra-t-on empêcher que l'économie américaine retombe dans les mêmes ornières ? La guerre achève, mais saura-t-on mettre en place les mécanismes qui préserveraient le monde d'expériences semblables ? Saura-t-on créer un monde où régneraient la paix et l'abondance ? Les Américains pensent en termes de paix, d'organisations internationales, qui permettraient la prospérité, l'ouverture mondiale au commerce et la libre circulation des personnes et des idées, mais on peut sentir que le doute pointe. Le climat est davantage au conservatisme. La confiance dans le progrès a été entamée. Sidney Fay, président de l'*American Historical Association* rejettera même la notion de progrès comme « logiquement sans fondement » (Graebner, 1991, p. 41). Les Américains n'apparaissent pas prêts à se lancer à la conquête du monde. Ils veulent mettre un terme à l'insécurité et reprendre le contrôle de leurs vies.
- 21 Le conservatisme ambiant impose des contraintes au niveau politique. Certes, Roosevelt, à cause de la guerre et de son expérience, demeure le leader préféré des Américains, mais ses politiques suscitent de l'opposition et il subit les effets de l'usure du pouvoir. Roosevelt et le Congrès sont à couteaux tirés sur tout ce qui ne concerne pas la guerre, car une majorité conservatrice contrôle celui-ci. Même à l'intérieur de son propre parti, F.D.R. éprouve des difficultés. Il sera obligé de se débarrasser de son vice-président Wallace, beaucoup trop à gauche pour de nombreux éléments du parti, mais il ne parvient pas à imposer Byrnes, inacceptable pour le labor et les Noirs

américains. Harry S. Truman sera le candidat de compromis dont le choix est justement annoncé dans les pages du *New York Times* le même jour que la conclusion de Bretton Woods.

- 22 Au cours des semaines précédentes, l'opposition s'était manifestée surtout dans les pages du même *New York Times* et du *Wall Street Journal*, car les banquiers new-yorkais sont contre le projet. Par contre des magazines plus « libéraux » comme *The New Republic* et *The Nation* vont appuyer les délibérations et le projet qui en découle. Dans les pages de cette dernière revue, I.F. Stone dénonce l'opposition des banquiers à toute innovation et conclut que, sans être parfaite, l'entente de Bretton Woods représente une bonne tentative pour rétablir le commerce mondial qui a beaucoup à voir avec la paix internationale et la prospérité intérieure des États-Unis (*The Nation*, 05/08/44, pp. 147-148). Un autre observateur, le journaliste Merryle S. Rukeyser de la radio de Cincinnati, a très bien analysé les enjeux et les résultats de la rencontre :

Although the day-to-day press accounts from the Bretton Woods sector magnified the differences of opinion concerning the set-up of the institutions which were tentatively created there, it was obvious to me, from the outset, that agreements would be reached. The compelling forces moving in the direction of agreement were overwhelming. In the first place, with the war still actively raging, it was essential for morale purposes for the United Nations to give at least a show of unity. Secondly, in unilateral conferences held with various nations during the last two and a half years and in a preliminary roundtable of some fourteen principal nations held at Atlantic City prior to the Bretton Woods meeting, agreement on broad principles had already been reached. Thirdly — and most important of all — every other nation, recognizing the primacy of the United States as a producer of goods and as a possessor of loanable funds, wanted to keep the United States interested in proposals for post-war financial amelioration of the world. In the circumstances, it was unthinkable that representatives of any of the nations which were invited to participate in the Conférence would kick Santa Claus. (*Vital Speeches of the Day*, 1944, 697)

- 23 Le Père Noël ne veut pas être le dindon de la farce, mais il ne peut cependant tout imposer aux autres pays. On l'a vu, il y a des limites à la puissance américaine. Des concessions à faire pour conserver une certaine légitimité au leadership américain. Un leadership qui s'affirme certes, mais qui, compte tenu des circonstances globales et des forces à l'œuvre à l'intérieur des États-Unis, ne peut s'assurer de résultats à sens unique. John Ikenberry a très bien décrit l'opposition entre les départements d'État et du Trésor et la façon dont finalement l'hégémonie américaine s'est légitimée grâce à une communauté de vues de spécialistes anglais et américains, en bonne partie disciples de J. M. Keynes (Ikenberry, 1992, 291). Cependant, la guerre froide et la découverte subséquente des [51] vicissitudes de l'impérialisme américain ont projeté un éclairage particulier sur la rencontre de l'hôtel Mount Washington. À notre sens une juste appréciation des incertitudes qui marquent la position américaine nous la font percevoir tout autrement.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- ACHESON, Dean (1969). *Present at the Creation : My Years at the State Department*, New York.
- BAILEY, Thomas A. (1969). *A Diplomatic History of the American People*, New York.
- BLUM, John M. (1976). *V was for Victory : Politics and American Culture During W W II*, New York.
- DALLEK, Robert (1983). *The American Style of Foreign Policy*, New York.
- ECKES, Alfred E. (1973). « Open Door Expansionism », *Journal of American History*, 59, mars, pp. 909-924. *Foreign Relations of the United States (1944)*. Vol. II.
- GADDIS, John L (1972). *The United States and the Origins of the Cold War, 1911-1945*, New York.
- GALBAITH, John K. (1976). *L'Argent*, Paris.
- GARDNER, Richard N. (1956). *Sterling-Dollar Diplomacy*, London.
- GRAEBNER, William (1991). *The Age of Doubt : American Thought and Culture in the 1940's*, Boston.
- HULL, Cordell (1948). *The Memoirs of Cordell Hull*, 2 vol., Londres, Hodder et Stroughton.
- IKENBERRY, G. John (1992). « A World Economy Restored : Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Seulement », *International Organization*, 46, hiver, pp. 289-321.
- LaFEBER, Walter (1976). *America, Russia, and the Cold War*, New York.
- ROSE, Lisle A. (1973). *Dubious Victory : The United States and the End of W.W. II*, Kent.
- SCHULZINGER, Robert D. (1990). *American Diplomacy in the Twentieth Century*, New York. *Vital Speeches of the Day (1944)*. 10 août, pp. 696-698.

# Keynes et Bretton Woods

Gilles Dostaler

---

## 01. Introduction

- 1 Les noms de John Maynard Keynes et de Bretton Woods sont, avec raison, étroitement associés. Keynes dirigeait à Bretton Woods la délégation anglaise, qui y jouait le rôle le plus important avec celle des États-Unis. Il avait été le principal artisan de cette réforme du système monétaire international, et avait participé à toutes les rencontres préparatoires à la conférence de juillet 1944. Un peu moins de deux ans après sa clôture, en mars 1946, il assistait à Savannah, en Géorgie, à la réunion de fondation des deux organismes nés de cette conférence, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) <sup>1</sup>, en tant que gouverneur pour l'Angleterre. Il mourait moins de deux mois après cette rencontre, foudroyé par la dernière d'une série d'attaques cardiaques auxquelles l'effort incessant qu'il avait fourni au cours de ces années n'est certainement pas étranger.
- 2 L'association de Bretton Woods et de Keynes est toutefois, la plupart du temps, évoquée d'une manière sinon erronée, du moins simpliste. Auraient été opposés à Bretton Woods, dit-on, le plan Keynes, présenté par l'Angleterre, et le plan White, présenté par les États-Unis. Le second l'aurait emporté pour des raisons évidentes, tenant à la supériorité économique des États-Unis, les véritables vainqueurs de la Guerre. Les choses se sont déroulées de façon très différente.
- 3 Bretton Woods fut en réalité une mise en scène soigneusement orchestrée, dans le décor somptueux des Montagnes Blanches du New Hampshire, au pied du Mont Washington, dont l'hôtel fastueux où les 45 délégations se réunirent portait le nom. Il y eut des discussions, parfois fort vives, et des amendements aux textes proposés. Mais l'essentiel s'était joué avant. Les délégués n'eurent pas à choisir entre un plan Keynes et un plan White. Depuis longtemps déjà, Keynes, White et leurs collaborateurs avaient aplani leurs divergences de manière à ce qu'un seul plan, anglo-américain, soit présenté aux délégués à Bretton Woods. Américains et Anglais avaient déjà négocié ce plan avec alliés, amis et protégés <sup>2</sup>. La conférence de Bretton Woods fut précédée d'une rencontre préliminaire à Atlantic City, entre Américains, Anglais et quelques autres

délégations, pour préparer l'ordre du jour et régler les derniers litiges avant la cérémonie finale. Même si on chercha, sur l'insistance de White en particulier, à éviter de donner aux délégués l'impression qu'ils étaient réunis pour entériner des décisions prises ailleurs, une bonne partie de la pièce était déjà jouée dans les coulisses du théâtre d'Atlantic City.

- 4 C'est cette histoire, qui précède en grande partie la conférence de Bretton Woods, et la prolonge aussi pendant deux ans, que nous évoquerons, sous l'angle de la participation de Keynes. Il s'agit d'évaluer ce que fut son rôle dans cet événement majeur de la reconstruction économique de l'après-guerre. Il s'agit aussi de jeter un peu plus de lumière sur l'action et la pensée de l'un des personnages les plus influents de notre siècle. Nous ferons donc précéder notre chronique des événements de remarques sur la vision du monde de Keynes et sa conception de la monnaie internationale.

## 02. Fins et moyens

- 5 Keynes est généralement considéré comme le plus grand économiste de notre siècle, et l'un des plus influents dans l'histoire de cette discipline. L'économie était pourtant pour lui une chose secondaire. Il n'a commencé à s'y intéresser qu'à la fin de ses études universitaires, consacrées avant tout à la philosophie, à l'histoire, aux mathématiques et à la littérature. Il ne l'a étudiée de manière formelle que pendant huit semaines, sous la supervision d'Alfred Marshall, avant de renoncer, malgré l'insistance de ce dernier, à passer ses examens terminaux<sup>3</sup> dans ce domaine. Et même lorsqu'il était passé maître dans cet art, qu'il qualifiait de science morale, il continuait de considérer que l'économie était un moyen, et même seulement une technique, pour atteindre d'autres fins. Renouant avec la vision d'Aristote, et rompant de ce fait avec la tradition née de la constitution de l'économie politique comme discipline scientifique modelée sur la physique, Keynes considère que l'économique est subordonnée au politique et le politique à l'éthique, qui définit les fins dernières<sup>4</sup>. Ces objectifs primordiaux de la vie humaine, ce sont « l'amour, la création et la jouissance d'expériences esthétiques, et la poursuite de la connaissance » (JMK, X, p. 436<sup>5</sup>).
- 6 Dans sa vie publique, Keynes côtoyait surtout ceux qu'on appelle les « décideurs », dans le domaine de l'économie et de la politique, et évidemment ses collègues économistes. Dans sa vie privée, qui occupait pour lui la première place, il frayait surtout avec des artistes et des écrivains, en particulier au sein du « groupe de Bloomsbury », auquel il reste étroitement associé jusqu'à la fin de sa vie. Le public et le privé se rejoignent dans son activité de protecteur des arts. L'argent, qu'il gagne en abondance, en particulier par la spéculation, lui sert à collectionner tableaux et livres rares, mais aussi à aider ses amis artistes et écrivains, à subventionner troupes de théâtre ou de ballet. La veille de la publication de la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, il inaugure le Arts Théâtre de Cambridge qu'il a conçu et financé et dont il gère les activités<sup>6</sup>.
- 7 En plein cœur de la tourmente, financière et militaire, durant les événements dont nous rendrons compte plus loin, Keynes accepte en 1942 la présidence du Comité pour l'encouragement de la musique et des arts (CEMA), créé en 1940, et qui deviendra le Conseil des Arts après la guerre. Il ne s'agit pas pour lui d'une activité protocolaire et honorifique. Il participe activement aux travaux du comité, intervient dans tous les dossiers. Et lorsqu'il doit s'absenter des réunions, en particulier lors de ses missions de

négociation aux États-Unis, il se fait envoyer les procès-verbaux et continue à intervenir, par exemple sur la question de la construction de théâtres dans les différents quartiers de Londres. C'est cela qui était finalement le plus important : l'art dans l'après-guerre, et son accessibilité pour toute la population. La réforme du système monétaire était un moyen pour arriver à cette fin. Il fallait en fin de compte que le problème économique s'évanouisse : « Et voici qu'apparaît alors avec plus de clarté ce qui forme, à vrai dire, sa thèse essentielle d'un bout à l'autre du livre : la profonde conviction que le Problème Économique, comme on peut l'appeler en bref, ce problème du besoin et de la pauvreté et cette lutte économique entre classes et entre nations, tout cela n'est qu'une effroyable confusion, une confusion éphémère et sans nécessité » (Keynes, 1972, p. 12).

- 8 La paix est un élément fondamental dans cette vision du monde. Elle est une condition essentielle de réalisation des objectifs ultimes et en même temps l'objectif immédiat des réformes économiques internationales. La Deuxième Guerre est née de la montée du nazisme. Cette montée, Keynes la relie aux paiements de réparation irréalistes qui ont été imposés à l'Allemagne au sortir de la première Guerre, au traité de Versailles. Après cette décision, il a démissionné de la délégation anglaise dont il faisait partie à la conférence de Paris et rédigé un livre qui devait connaître un grand succès et lui assura sa célébrité à travers le monde, *Les conséquences économiques de la paix*.
- 9 Les transformations économiques nécessaires pour créer un monde viable, comme du reste toute transformation sociale ou politique, doivent être réalisées par des moyens pacifiques. Dans un de ses premiers textes conservés, rédigés alors qu'il étudiait à Cambridge, en 1903<sup>7</sup>, Keynes se penche sur le destin et les contributions d'Abélard, dont il admirait l'habileté dialectique et l'adresse dans la controverse. Il commente en l'approuvant l'opinion de ce dernier en vertu de laquelle les conflits humains doivent être tranchés par la guerre des mots plutôt que par la guerre des armes. C'est là une conviction à laquelle il sera toute sa vie fidèle. Elle explique son hostilité au marxisme, auquel il reproche de vouloir transformer le monde par la violence, à l'instar du nazisme. Elle l'amène à revendiquer, pendant la Première Guerre mondiale, le statut d'objecteur de conscience. Elle explique l'acharnement qu'il met à défendre ses amis du groupe de Bloomsbury poursuivis par la justice pour leur refus de prendre les armes, cela au risque de perdre son emploi au Trésor.
- 10 La vie de Keynes peut être vue comme un effort acharné et soutenu en vue de convaincre ses contemporains de l'urgente nécessité de procéder aux transformations radicales essentielles pour éviter l'écroulement des sociétés modernes et d'une civilisation qui est le fruit d'une longue et laborieuse évolution. Il se compare lui-même, tantôt à Jonas criant devant les murs de Ninive, tantôt à une Cassandre qui a du mal à convaincre ses semblables. Il écrit ailleurs qu'on peut convaincre (*convince*) quelqu'un de son erreur, mais non pas l'en condamner (*convict*)<sup>8</sup>.
- 11 Tout concourt au même but : le traité rédigé pour ses pairs, l'écrit plus populaire, l'article de journal, le discours. Dans cette panoplie d'instruments, la négociation occupe une place importante, sinon prépondérante. Elle constitue un art difficile, une occupation dont le cynisme n'est pas absent. Keynes était passé maître dans la pratique de cette guerre sans violence. Les intonations mêmes d'une voix remarquable, selon les témoignages de ses contemporains, y contribuaient<sup>9</sup>. Voici comment, dans *Les conséquences économiques de la paix*, il explique la mauvaise performance du

président Wilson des États-Unis, qui a dû céder à la conférence de Paris aux velléités revanchardes des Anglais et des Français :

[...] il arrive souvent un moment où vous pouvez gagner une victoire importante si, par un léger semblant de concession, vous sauvez la face de l'opposition, ou si vous vous mettez d'accord avec elle par un nouvel exposé de votre proposition, qui sert à l'adversaire et ne diminue en rien ce à quoi vous tenez. Le Président n'était pas armé pour ces habiletés simples et usuelles. Son esprit trop lent manquait de ressources pour être préparé à une alternative quelconque. (Keynes, 1922, p. 45)

- 12 Telle est la méthode qu'il appliquera lui-même dans les années qui mènent à la rencontre de Bretton Woods. Il l'utilise non seulement vis-à-vis des « adversaires », les Américains, mais aussi vis-à-vis de ceux qui lui donnent les mandats, les représentants du pouvoir britannique. A ces derniers, à plusieurs reprises, on le voit ainsi donner l'assurance que tout est préservé, alors qu'il a fait des concessions majeures, inévitables à son égard pour préserver l'essentiel, la possibilité d'une entente. Il s'agit de mener une guerre sans violence, par la parole, dans le but de construire un monde dans lequel la guerre par les armes sera disparue, un monde dont la pauvreté et l'oppression seront exclues, un monde dans lequel on pourra enfin se consacrer en toute quiétude à l'amitié, à l'amour, à l'art, à la contemplation de la beauté<sup>10</sup>, à la quête de la connaissance.

### 03. Or et monnaie internationale

- 13 On peut lire parfois que Keynes ne s'est intéressé que tardivement à l'économie internationale, à la faveur de son rôle durant la Deuxième Guerre mondiale. Ajuste titre, on attire l'attention sur le fait que son œuvre majeure, la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, concerne essentiellement une économie fermée, en dépit de la présence de remarques éparses sur l'économie internationale. On en déduit rapidement que la théorie keynésienne est celle d'une économie fermée. On ajoute souvent que cette caractéristique rend compte des limites du keynésianisme, et que la mondialisation de plus en plus poussée des économies est l'une des principales causes de l'échec des politiques keynésiennes.
- 14 Cette vision des choses est irrecevable. Si plusieurs de ses disciples se sont affairés avant tout à construire des modèles d'économie fermée, Keynes, pour qui, du reste, la réflexion économique ne se limitait pas à la construction de modèles, s'est passionné toute sa vie pour les questions économiques internationales, et plus particulièrement pour les questions financières internationales, comme théoricien, mais aussi comme praticien, et en particulier comme spéculateur. C'est par là qu'il a commencé à s'intéresser à l'économie. Son séjour comme employé au Bureau des Affaires indiennes (*India Office*), entre octobre 1906 et juillet 1908, l'amena à se pencher sur les problèmes monétaires de l'Inde, et de là sur le fonctionnement du système monétaire international. Nourri de cette expérience concrète, comme le sont toutes ses œuvres, même les plus abstraites, son premier livre, *Indian Currency and Finance*, publié en 1913, contient déjà l'ébauche des idées sur la réforme du système monétaire international qu'il développera dans les années quarante. L'idée, fondamentale dans la vision keynésienne, d'une gestion rationnelle de la monnaie et de l'économie est déjà présente. Keynes explique que le système d'étalon de change-or marque un progrès par rapport au système pur d'étalon-or, en permettant d'économiser l'or ; mais il évoque déjà la perspective du remplacement de l'or par une monnaie internationale idéale,

rationnellement fondée. Alternant, comme il le fait toujours, la formulation de ses thèses pour un lectorat spécialisé et l'effort pour les appliquer, en convainquant les décideurs de leur bien-fondé, Keynes se révèle le membre le plus actif et le plus influent de la Commission royale sur les finances et la monnaie de l'Inde, qui se réunit en 1913. Il participera à une autre commission royale sur les affaires financières de l'Inde en 1925, et son intérêt pour les affaires indiennes se maintiendra jusqu'à Bretton Woods et Savannah, où il jouera un rôle important dans des négociations bilatérales avec la délégation indienne.

- 15 Un premier plan de réforme du système monétaire international est proposé par Keynes dans un article publié en avril 1922 dans le *Manchester Guardian*, « The Stabilisation of the European Exchanges : A Plan for Genoa ». Il vaut à Keynes d'être invité à participer à des rencontres de la délégation britannique à la Conférence de Gênes qui réunit en avril 1922 des délégués de 39 nations pour discuter de la reconstruction économique de l'Europe. Keynes publie en 1923 *A Tract on Monetary Reform*, première étape dans la critique de la théorie monétaire classique qui aboutira à la Théorie générale. Ce livre est en fait composé à partir d'articles du *Manchester Guardian*. C'est là qu'on trouve la description célèbre de l'or comme relique barbare. Keynes affirme que la stabilité des prix intérieurs doit primer sur celle des taux de change. Il s'engage alors dans une campagne acharnée contre le retour à l'étalon-or à la parité d'avant-guerre, souhaitée par l'élite financière anglaise <sup>11</sup>. Fondé sur la croyance surannée dans l'ajustement automatique des marchés, le système d'étalon-or soumet la stabilité des prix intérieurs et de l'emploi à celle du taux de change de la monnaie. Il empêche les pays de mener une politique économique indépendante, et soumet finalement les plus faibles aux plus forts, en l'occurrence aux États-Unis. Après la décision annoncée par le chancelier de l'Échiquier, Winston Churchill, de revenir à l'étalon-or à la parité d'avant-guerre, en avril 1925, Keynes écrit *The Economic Consequences of Mr. Churchill* <sup>12</sup>. Il y dénonce la vision conservatrice qui est au fondement d'un système, celui de l'étalon-or, conçu pour ceux qui sont au sommet de la pyramide sociale. C'est au prix de la détérioration des conditions de vie des travailleurs les plus faibles, écrit-il alors, qu'on pourra ramener la livre sterling à son taux d'avant-guerre. Par une augmentation délibérée du chômage, provoquée entre autres par des politiques monétaires restrictives, on pourra arriver à peser sur les salaires d'une manière suffisante pour arriver à cette fin.
- 16 Commencé en 1924, publié en 1930, le *Treatise on Money*, est le premier ouvrage économique majeur de Keynes et son plus volumineux. Il contient plusieurs réflexions sur le système monétaire international. Keynes y fait appel à Freud pour expliquer la fascination irrationnelle qu'exerce cet objet qui « est devenu partie intégrante de la panoplie du conservatisme » (*JMK*, VI, p. 159). Dans un système rationnel, l'or devrait devenir un monarque constitutionnel avec un cabinet de banques, régnant sans gouverner comme le souverain d'Angleterre. Et Keynes propose ici, pour la première fois, qu'une banque supranationale soit habilitée à émettre une monnaie de crédit équivalente à l'or.
- 17 Dans la préface de *Essays in Persuasion* \*, publiée en 1931 et regroupant des extraits d'écrits publiés depuis 1919, Keynes écrit que, outre le chômage et la guerre, l'or a toujours constitué son principal sujet de préoccupation. Il ajoute que ses thèses, décriées lorsqu'elles furent d'abord énoncées, ont été confirmées par les événements. Dans le cas de l'or, outre les conséquences économiques et sociales désastreuses du

retour à l'étalon-or, la suspension, le 21 septembre 1931, de l'étalon-or illustre la victoire, chèrement acquise, de sa vision. Il écrit alors : « Nous sentons que nous avons enfin les mains libres pour faire ce qui est raisonnable » (*JMK*, IX, p. 245). Commence alors pour Keynes la rédaction, longue et difficile, de la *Théorie générale*. Il ne cesse pour autant de se préoccuper des questions monétaires internationales, et de l'or en particulier. Il écrit, dans la *Théorie générale* : « On n'a jamais inventé au cours de l'histoire de système plus efficace que celui de l'étalon-or — ou autrefois l'étalon-argent — international pour dresser les intérêts des différentes nations les uns contre les autres » (Keynes, 1982, p. 344).

- 18 La question du système monétaire international préoccupe donc Keynes du début à la fin de sa carrière d'économiste, et les 30 volumes de ses *Collected Writings* sont truffés de réflexions sur la question. Ces réflexions témoignent de la constance dans la poursuite de certains objectifs fondamentaux : gestion monétaire rationnelle, priorité à l'équilibre interne sur la stabilité des taux de change, libre choix de la politique économique par les gouvernements nationaux ; la stabilité financière internationale doit être conçue de manière à permettre à chaque pays la poursuite d'objectifs nationaux de plein emploi, de croissance et de stabilité des prix qui, associés à une répartition plus équitable des revenus, sont les conditions nécessaires pour réaliser le bien-être économique des individus qui composent la nation. D'autre part, Keynes fait preuve d'une souplesse, d'un pragmatisme ressemblant parfois à de l'opportunisme<sup>13</sup>, qui l'amène à modifier constamment, parfois radicalement, les mécanismes proposés.
- 19 Il ne faut aussi garder à l'esprit le fait que Keynes avait, du système monétaire international, une connaissance pratique autant que théorique. Outre la connaissance issue de ses fonctions au Trésor pendant la Première Guerre mondiale, il y avait celles qu'il tirait de ses activités de spéculateur. Dans ce domaine, les monnaies étrangères ont toujours constitué l'un de ses champs d'action privilégiés.

## 04. Avant Bretton Woods

- 20 À partir de septembre 1939, Keynes réunit des collègues de travail de la Première Guerre, qu'il appelle les « old dogs », à son domicile londonien, pour discuter de la manière d'influencer l'effort de guerre. Il est déjà préoccupé par la reconstruction économique de l'après-guerre, dont il prévoit qu'elle allait certainement entraîner un énorme déficit de la balance des paiements de l'Europe, et en particulier de l'Angleterre, vis-à-vis des États-Unis. Winston Churchill, dont Keynes avait durement critiqué l'action alors qu'il était chancelier de l'Échiquier au milieu des années vingt<sup>14</sup>, a pris les rênes du gouvernement anglais après la démission de Neville Chamberlin le 10 juin 1940. C'est à cette époque que Keynes remet les pieds dans l'appareil gouvernemental. Il est nommé membre d'un Conseil consultatif du Trésor, créé le 1<sup>er</sup> juillet. Mais, contrairement à la situation qui fut la sienne durant la Première Guerre, il n'a pas le statut de fonctionnaire ou d'employé. Il ne reçoit pas de salaire, mais il dispose à partir du 12 août d'une pièce, des services d'une secrétaire, et d'un lit au Trésor

I have no routine duties and no office hour [...]. But I have a sort of roving commission plus membership of various high up committees which allow me to but in almost any direction where I think I have something to say. I am now allowed to know all the innermost secrets, which was not the case until this week, without the

knowledge of which one cannot really advise to much purpose. (Lettre de Keynes à J.T. Sheppard, 14 août 1940, citée par Moggridge, 1992, p. 638)

- 21 Il était tout simplement « Keynes », libre de s'attaquer à ce qu'il voulait, à qui il voulait et quand il le voulait. Tout au long des négociations qui mènent à Bretton Woods, et aussi après cette conférence, il ne sera pas lié par la réserve des fonctionnaires, et il usera largement de ce privilège. Ainsi rencontre-t-il discrètement journalistes, parlementaires, banquiers, décideurs, pour leur transmettre des révélations parfois marquées du sceau du secret d'État, de manière à préparer le terrain lorsque le moment venait d'infléchir les positions. Keynes ne cessera pas d'utiliser cette tactique lorsqu'il siégera lui-même à la chambre des Lords. De la même manière, avec les Américains, et ses autres vis-à-vis dans les négociations, entretient-il des relations en dehors des circuits officiels, comme il le fit du reste avec les Allemands lors des négociations de Paris à la fin de la Première Guerre, par exemple Cari Melchior, qui deviendra un ami proche<sup>15</sup>. En janvier 1941, le statut de Keynes est toutefois précisé, et son pouvoir renforcé lorsqu'il est nommé conseiller économique du chancelier de l'Échiquier.
- 22 Franklin D. Roosevelt est réélu président des États-Unis pour la troisième fois le 5 novembre 1940. La législation américaine empêche le pays d'aider directement des belligérants. Elle est contournée par le prêt-bail (Lend lease), annoncé le 17 décembre, qui consiste à mettre à la disposition de l'Angleterre des ressources matérielles, en particulier des armements, en échange, non pas d'argent, mais de « reconnaissances » à être négociées plus tard. Les discussions sur le prêt-bail seront étroitement imbriquées avec les négociations sur le système monétaire international, et menées par les mêmes personnes. Keynes en discute avec Harry Hopkins, conseiller du président Roosevelt, à Londres, en janvier 1941. À cette occasion, il discute d'un projet de réponse au nouvel ordre allemand rédigé à la demande de Lord Halifax, alors secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Dans ce texte, il dessine l'esquisse d'un nouveau système monétaire qui devait, selon lui, éviter les abus « des vieux arrangements monétaires internationaux fondés sur le laissez-faire, par lesquels un pays peut être mis en banqueroute non pas parce qu'il manque de biens exportables, mais parce qu'il manque d'or » (JMK, XXV, p. 12). Le Lend lease Act est signé le 11 mars 1941. Keynes continue à en discuter aux États-Unis, où il séjourne entre avril et août ; il rencontre à ce sujet le président Roosevelt, en mai.
- 23 C'est à son retour des États-Unis, en août 1941, que Keynes rédige, à sa maison de campagne de Tilton, la première version de son projet de réforme du système monétaire international, sous la forme de deux textes, terminé le 8 septembre, et intitulés respectivement *Post-War Currency Policy et Proposals for an International Currency Union*. C'est la première ébauche de l'accord de Bretton Woods. Dans son texte préliminaire, Keynes attaque la doctrine du laissez-faire, qui est pour lui à la source des principales difficultés économiques :
- To suppose that there exists some smoothly functioning automatic mechanism of adjustment which preserves equilibrium if only we trust to methods of *laissez-faire* is a doctrinaire delusion which disregards the lessons of historical expérience without having behind it the support of sound theory. (JMK, XXV, p. 21-22)
- 24 Le système d'étalon-or est le couronnement de cette doctrine. Il a un biais fondamentalement déflationniste, et a pour conséquence d'enrichir les riches et d'appauvrir les pauvres. L'idée de base du nouveau système proposé par Keynes dans son deuxième texte est d'étendre au domaine international les principes bancaires appliqués au domaine national. L'objectif final est de mettre sur pied un mécanisme

expansionniste en procurant au monde les liquidités nécessaires pour favoriser la croissance. Cela se fera par la création d'«une chambre de compensation internationale» (*International Clearing Union*), fonctionnant par le moyen de découverts. Il s'agit donc de l'esquisse d'une banque centrale mondiale, ce que Keynes avait déjà proposé dans son *Treatise* de 1930. Ce plan préconise la multilatéralité des échanges entre les divers partenaires économiques à l'échelle mondiale<sup>16</sup>, et propose des mécanismes visant à faciliter la réalisation de l'équilibre de la balance des paiements pour les États membres. Le premier des deux textes rédigés par Keynes énonce des principes qui ne varieront pas, et dont il se faisait l'avocat depuis près de trente ans. Le second propose des modalités qui se transformeront considérablement au cours des négociations, à tel point qu'on pourra se demander ce qui reste des principes.

- 25 Fidèle à son habitude, Keynes fait largement circuler ces textes qui connaîtront plusieurs versions successives. Il accepte facilement toutes les suggestions de modification, comme le souligne son premier biographe, qui fut aussi son collaborateur : « He was entirely lacking in the kind of obstinacy which so often results from pride of authorship » (Harrod, 1951, p. 533).
- 26 Une deuxième version est terminée le 18 novembre, à la suite des critiques, entre autres, de Richard Kahn, James Meade et R.G. Hawtrey. Il s'agit cette fois, écrit Keynes, de mettre un peu de chair autour des os que représentait son premier schéma. Il y insiste sur la multilatéralité de la compensation entre les membres et ajoute qu'un contrôle des mouvements de capitaux devra être une caractéristique permanente du système d'après-guerre. Dennis Robertson, qui avait été un proche collaborateur de Keynes dans les années vingt, mais avait pris ses distances pendant la préparation de la *Théorie générale*, dont il n'acceptait pas la condamnation radicale du système classique, est enthousiasmé par le nouveau plan. Ce sera le début d'une phase nouvelle de collaboration étroite entre les deux économistes. Lord Robbins, qui menait avec Hayek la bataille contre Keynes et ses disciples depuis son quartier général de la London School of Economics, au début des années trente, est lui aussi enthousiasmé par le texte de Keynes, qui circule alors beaucoup plus largement que le précédent.
- 27 Comme toujours, Keynes travaille très vite, et une troisième version du projet voit le jour le 15 décembre. C'est dans celle-ci qu'apparaît le bancor, une monnaie internationale, inconvertible en or ou en monnaies nationales. Sa valeur peut varier. Mais il est libellé en or. Des raisons psychologiques, à l'origine de vieilles traditions, font qu'on doit, selon lui, maintenir un lien à l'or, de manière à assurer le prestige de cette nouvelle monnaie. Keynes souligne qu'il faut accroître la responsabilité des pays créditeurs dans le nouveau système monétaire international. Il ajoute que, dans ce domaine comme ailleurs, la question principale concerne le partage entre ce qui doit être décidé par règles (rules) et par discrétion (discretions). Il favorise quant à lui le second mode de décision<sup>17</sup>.
- 28 À la suite de nombreux commentaires, en particulier de Harrod, et aussi de plusieurs membres d'organismes gouvernementaux, Keynes reformule son texte les 24 et 25 janvier 1942, et cette version est imprimée comme section d'un mémorandum du Trésor sur les problèmes économiques et monétaires extérieurs. Le mémorandum est discuté et critiqué par le comité sur les problèmes de la reconstruction mis sur pied par le cabinet de guerre. Il aboutit enfin devant le gouvernement Churchill, le 10 avril 1942, où il est approuvé avec quelques amendements mineurs et devient ainsi la position officielle de l'Angleterre. Keynes écrit alors à Richard Kahn, le 11 mai :

My currency schemes, which you saw in an early version, have gone through a vast number of drafts without, in truth, substantial change. It has been somewhat of a business getting them through all stages, but successfully achieved at last. [...] Now it is a question of capturing American sympathy. [...] As you may suppose, it has been rather a *tour de force* getting the thing so far as it has got. It is still a tender plant, which can be easily blasted by a harsh word from any quarter. (JMK, XXV, p. 143-44)

- 29 En fait, les Américains s'étaient eux aussi mis au travail depuis un certain temps. Le 8 juillet, sir Richard Hopkins<sup>18</sup>, deuxième secrétaire au Trésor, reçoit de sir Frederick Phillips, représentant le Trésor aux États-Unis l'ébauche d'un plan de réforme monétaire internationale préparé par le Trésor américain. Cet envoi devait être tenu secret et seul Keynes était autorisé à le lire. Son auteur était Harry Dexter White<sup>19</sup>. Comme plusieurs des autres experts américains qui seront mêlés aux négociations de Bretton Woods, White est un admirateur des thèses de Keynes. Les deux hommes se sont déjà rencontrés brièvement en 1941, lors de la visite de ce dernier aux États-Unis.
- 30 Le plan White propose la création d'un fonds de stabilisation, sur la base de dépôts, et d'une banque de reconstruction. Il met plus l'accent sur la stabilisation des taux de change et l'abolition des pratiques restrictives que sur des perspectives à long terme. Les fonds fixés au départ et les possibilités d'expansion sont beaucoup plus restreints que dans le plan Keynes. White propose la création d'une unité de compte baptisée *unitas*, simple reçu pour l'or déposé au Fonds. Le rôle de l'unité est beaucoup moins important que celui du *bancor*. Keynes lit le document à partir du 24 juillet, à Tilton. Il écrit à Frederick Phillips le 3 août : « j'ai été rarement à la fois autant ennuyé et intéressé » (JMK, XXV, p. 159). Ce plan est à son avis rempli de bonnes intentions, mais les moyens d'action proposés sont déplorables, ce qui le voue à l'échec. Mais déjà les compromis se dessinent dans son esprit. Il rédige, dans la foulée de sa lecture, des notes sur le plan White qu'il transmet à Hopkins et Phillips, puis une cinquième version de son propre plan, qui est transmise à White le 28 août. À l'occasion d'un séjour de Morgenthau et White à Londres à l'automne, Keynes et White se rencontrent à diverses reprises, et ont une longue discussion sur les deux plans le 23 octobre.
- 31 Le plan White est officiellement transmis à l'Angleterre en février 1943, après avoir été remanié sept fois depuis l'été 1942. Keynes rédige alors une analyse comparée des deux plans, dont il décrit ainsi la différence fondamentale : « The American ideas take shape in a Stabilisation Fund with a 'limited liability' subscription, whereas the Bancor proposals aim at an International Clearing with a wide use of credit » (JMK, XXV, p. 225). Le 7 avril, les deux plans sont officiellement publiés, celui de Keynes, sa cinquième version, comme « White Paper », intitulé *Proposals for an International Clearing Union* ; ce document, non signé par Keynes, est néanmoins celui que l'on désigne généralement comme « plan Keynes »<sup>20</sup>. Un agenda en quatre points est formulé au début du document :
1. The mechanism of currency and exchange ;
  2. The framework of a commercial policy regulating the conditions for the exchange of goods, tariffs, preferences, subsidies, import regulations, and the like ;
  3. The orderly conduct of production, distribution, and price of primary products so as to protect both producers and consumers from the loss and risk for which the extravagant fluctuations of market conditions have been responsible in recent times ;
  4. Investment aid, both medium- and long-term, for the countries whose development needs assistance from outside. (JMK, XXV, p. 233-34)

- 32 C'est le véritable début de la négociation de Bretton Woods. Le 18 mai, Keynes, qui était devenu baron de Tilton en juin 1942, fait son premier discours à la chambre des Lords. Il porte sur la réforme du système monétaire international. Keynes insiste sur les similitudes entre les plans américains et anglais : « Neither plan conceals a selfish motive. The Treasuries of our two great nations have come before the world in these two Papers with a common purpose and with high hopes of a common plan » (JMK, XXV, p. 280). De celui des Américains, il dit qu'il s'agit en apparence d'une vieille bouteille, mais qu'elle contient un nouveau vin.
- 33 Le plan White continue de subir des modifications, et il est discuté par les Américains avec plusieurs autres pays. A la fin de juin, Keynes rédige une synthèse des deux plans ; il y concède aux Américains le principe des souscriptions, la limitation de la responsabilité des créanciers, le fait qu'aucun pays ne puisse être forcé de changer la valeur or de sa monnaie contre sa volonté, la formule pour les quotas et les droits de vote, et la forme générale du fonds de stabilisation. Il savait que le compromis final allait devoir se faire dans les termes des Américains.
- 34 Le mois de juin voit la publication d'un plan canadien. Proche de celui des Américains, ce plan agace profondément Keynes, qui le baptise plan « off White ». En septembre et octobre, des pourparlers anglo-américains, exploratoires et informels, ont lieu aux États-Unis, à la suggestion de l'Angleterre. La délégation anglaise est dirigée par Richard Law, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et comprend entre autres Keynes, Robbins, Meade et Robertson, ce dernier étant déjà à Washington. White, qui a publié pour la première fois en août sa proposition pour une banque de reconstruction et de développement <sup>21</sup>, fait partie de la délégation américaine. Comme à son habitude, Keynes est très actif et rencontre beaucoup de monde à Washington, dont le secrétaire au Trésor Morgenthau avec qui il déjeune dès son arrivée. Tout au long de son séjour, il rencontre souvent White, cherchant à résoudre avec lui, en particulier, la question de la transformation des unitas en véritable monnaie internationale, ce qu'on appelait la « monétisation » des unitas.
- 35 Entre le 15 septembre et le 9 octobre, les délégations se rencontrent neuf fois <sup>22</sup>. Dans un discours prononcé à la première réunion plénière, le 21 septembre, Keynes insiste sur le fait que l'ensemble des problèmes économiques de l'après-guerre doit être traité comme une unité, avec pour objectif ultime une solution radicale aux problèmes de l'emploi et de l'amélioration des conditions de vie. Les rencontres se terminent par la rédaction d'un *Joint Statement by Experts of United and Associated Nations on the Establishment of an International Stabilisation Plan*, en quatorze articles. Sur treize points de désaccords identifiés avant le début des rencontres, six sont réglés, dans la plupart des cas en fonction de la version américaine. Les autres seront négociés entre octobre 1943 et avril 1944, alors que le « Joint statement » connaîtra plusieurs versions successives. À sa mère, Keynes écrit le 18 octobre : « And we are very content indeed with what we have accomplished — greatly in excess of our best expectations. [...] We all really are trying to make good economic bricks for the world after the war — however hopelessly difficult the political problem may be » (JMK, XXV, p. 374).

## 05. Bretton Woods

- 36 Le 22 avril 1944, après sept révisions du texte du 9 octobre, et des discussions difficiles, y compris en Angleterre entre partisans et adversaires des positions de Keynes <sup>23</sup>, est

publié un Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund, aux États-Unis et en Angleterre. Ce texte suscite immédiatement une très vive opposition, dans des secteurs très diversifiés de l'opinion publique anglaise. La gauche y voit une menace aux objectifs de plein-emploi alors que la droite y décèle un danger pour l'Empire britannique. Le monde bancaire, de son côté, y voit une menace pour la prédominance financière mondiale de la City. Keynes, qui avait mis en garde les autorités contre une publication trop hâtive de ce document, sans une préparation suffisante de l'opinion publique, consulte beaucoup, rencontre la presse et les parlementaires de tous les partis<sup>24</sup>. Il est préoccupé par les tendances isolationnistes et les sentiments anti-américains de ses compatriotes. Il avait dû ralentir ses activités en mars à la suite de problèmes cardiaques, qui l'avaient tenu à l'écart d'une rencontre entre l'Angleterre et ses partenaires des Dominions. Il participe au début de mai à une série de rencontres avec les alliés européens pour expliquer le projet.

- 37 Keynes prononce un discours important le 23 mai, à la chambre des Lords, pour défendre le compromis auquel il est parvenu avec les Américains, compromis qu'il présente « comme constituant, à plusieurs égards, une amélioration considérable sur ses parents » (*JMK*, XXVI, p. 10). Il y insiste sur le fait que cette proposition ne constitue pas un retour à l'étalon-or, et qu'elle laisse à chaque pays le champ libre en ce qui concerne sa politique intérieure. Alors qu'on l'accuse d'avoir trahi ses idéaux, il situe au contraire ce texte dans la foulée des idées qu'il défend avec acharnement depuis les années vingt :

N'était-ce pas moi, alors que nombre d'iconoclastes d'aujourd'hui étaient déjà les adorateurs du Veau d'Or, qui écrivis que « l'or est une relique barbare » ? Serais-je à ce point infidèle, oublieux, sénile, qu'à l'instant même du triomphe de ces idées, quand dans un même élan les forces vives, les gouvernants, les parlements, les banques, la presse, le public et même les économistes ont enfin accepté les nouvelles doctrines, j'irais aider à forger de nouvelles chaînes pour résister dans un vieux donjon ? (*JMK*, XXVI, p. 16-17, traduit in Hession 1985, p. 408)

- 38 Le 26 mai, Morgenthau annonce que le président Roosevelt invite 44 pays à une rencontre devant se tenir à partir du 1<sup>er</sup> juillet à Bretton Woods, dans le New Hampshire. Elle devait être précédée d'une réunion restreinte à Atlantic City, lieu choisi pour le confort de Keynes, dont on connaît l'état de santé précaire. Le choix de la date a été fort ardu pour les autorités américaines, compte tenu des préparations pour le débarquement allié aussi bien que les conventions républicaine et démocrate en vue des élections présidentielles. La date finalement arrêtée l'a été, en particulier, de manière à donner à l'événement le maximum d'impact en vue de la campagne de réélection du président Roosevelt, qui s'apprêtait à briguer un quatrième mandat. C'est en effet le 19 juillet que devait commencer la convention démocrate, et on prévoyait que la conférence de Bretton Woods serait alors terminée<sup>25</sup>.
- 39 La traversée de l'Atlantique s'effectue, pour Keynes et les délégués britanniques<sup>26</sup>, mais aussi pour des délégués de sept autres pays et d'un observateur de l'ambassade américaine à Londres, entre le 16 et le 23 juin. Plusieurs discussions se tiennent sur le bateau, où sont rédigés deux *Boat drafts*, consacrées respectivement au Fonds monétaire et à la Banque, qui sont remis aux Américains à Atlantic City. Les Anglais suggéraient, en particulier, que le fonctionnement du Fonds soit en grande partie automatique et routinier, et qu'il ne soit donc pas chapeauté par un directorat puissant et permanent. Le 23 juin commencèrent les travaux préliminaires d'Atlantic City, où Keynes et White se rencontrèrent dès l'arrivée du premier. La semaine du 23 au 30 juin fut en grande

partie consacrée à aplanir les dernières difficultés entre Anglais et Américains. Keynes écrivit à Richard Hopkins le 25 juin :

At the same time he [White] agrees that we and the Americans should reach as high a degree of agreement behind the scenes as to which of the alternatives we are ready to drop and which we agree in pressing. Thus to the largest extent possible White and I will have an agreed text, but on the surface a good many matters may be presented in alternative versions. (JMK, XXVI, p. 61)

- 40 Il s'agit donc de prendre le maximum de décisions préalables, tout en évitant de donner l'expression de mettre les délégués de Bretton Woods devant un fait accompli. Keynes écrit de nouveau à Hopkins le 30 juin qu'il y a eu plusieurs rencontres « derrière la scène » entre White et lui. Il se plaint par ailleurs du fait que les Américains ne cessent de consulter leurs avocats. Membre de la délégation britannique, le vieil adversaire des politiques keynésiennes, Lord Robbins, nota dans son journal, qui constitue une précieuse source de renseignement sur ces événements :

Keynes était dans son état d'esprit le plus lucide et le plus persuasif ; et l'effet fut irrésistible. À de tels moments, je me surprends à penser qu'il doit être l'un des hommes les plus remarquables qui aient jamais vécu - la rapidité de la logique, l'ampleur de la vision, et par-dessus tout le sens incomparable de la justesse des mots, se combinent pour donner quelque chose qui est de plusieurs mesures au-delà des limites des réalisations humaines ordinaires (traduit in Hession, 1985, p. 409)

- 41 Le 1<sup>er</sup> juillet 1944, les délégations arrivent dans la petite localité de Bretton Woods, où l'hôtel Mont Washington, mal organisé, manquant de personnel, n'est pas prêt à les recevoir<sup>27</sup>. On raconte même que le gérant s'est caché avec une caisse de whisky à l'arrivée des délégués ! Au lieu de participer aux rencontres inaugurales, le premier soir, Keynes, homme de tradition, donne un dîner, qu'il préparait depuis longtemps, pour célébrer les 500 ans du concordat entre King's College de Cambridge et New College d'Oxford.
- 42 Les véritables travaux de la conférence de Bretton Woods commencèrent le 3 juillet. Les délégués étaient répartis en trois commissions. La première, consacrée au Fonds monétaire international, était présidée par White ; la seconde, consacrée à la Banque pour la reconstruction et le développement, était présidée par Keynes ; la troisième, consacrée aux autres formes de coopération financière, était présidée par le Mexicain Eduardo Suarez. Dans son exposé préliminaire, Keynes affirme : « In general, it will be the duty of the Bank, by wise and prudent lending, to promote a policy of expansion of the world's economy in the sense in which this term is the exact opposite of inflation » (JMK, XXVI, p. 73).
- 43 Les commissions plénières ne furent pas souvent réunies, l'essentiel du travail se faisant en petits comités. Keynes envoyait ses collègues dans les comités, auxquels il participait peu, se tenant dans ses appartements à la disposition des délégués britanniques pour donner renseignements, avis, ou ordres. Comme à Atlantic City, beaucoup de choses se réglaient derrière la scène. Les journées de travail étaient longues, et se poursuivaient souvent tard dans la nuit<sup>28</sup>. À sa mère, Keynes écrit : « I do not think I have ever worked so continuously in my life » (cité in Moggridge, 1992, p. 742). Éprouvant des ennuis de santé et connaissant plusieurs moments de faiblesse, il évite les discussions nocturnes, sous la haute surveillance de son épouse Lydia. Le 19 juillet, après un dîner avec Morgenthau, il est victime d'une légère crise cardiaque. Révélé par inadvertance à la presse, l'événement fait grand bruit en Europe. Tout au

long de la conférence, les relations personnelles de Keynes avec White et Morgenthau sont excellentes, mais les discussions sont toujours difficiles, en particulier en ce qui concerne la localisation des futures institutions. Keynes est par ailleurs accusé de mener sa commission à un train d'enfer, sans prendre le temps de donner les explications nécessaires aux délégués, au point où Morgenthau doit intervenir.

- 44 La conférence devait initialement se terminer le 19 juillet, mais il fut décidé de la clôturer le 22. Les travaux se terminent le 20 juillet, avec des ententes qui sont en définitive très proches du *Joint Statement* d'avril. Cet acte final est toutefois « ad referendum », c'est-à-dire qu'il doit être approuvé par les gouvernements concernés avant d'avoir force de loi. Le travail est donc loin d'être terminé. Keynes prononce un discours d'acceptation de l'acte final le soir du 22 juillet, rendant hommage à White et Morgenthau, ayant même un bon mot pour les avocats et juristes qui furent toujours sa bête noire<sup>29</sup>. Voici comment Lord Robbins témoigne de cet événement : « En un sens, ce fut l'un des plus grands triomphes de sa vie. Obéissant scrupuleusement à ses instructions, se battant contre la fatigue et la faiblesse, il a tout au long dominé la conférence » (*JMK*, XXVI, p. 112 ; traduit in Hession 1985, p. 411)<sup>30</sup>. Sa sortie de la salle fut saluée d'une ovation debout ponctuée du traditionnel « For he's a jolly good fellow ».

## 06. Après Bretton Woods

- 45 Des problèmes d'interprétation de l'accord sont soulevés dès le lendemain de la clôture. Le 31 juillet, Dennis Robertson porte à l'attention de Keynes l'existence d'une contradiction interne dans l'Acte final de Bretton Woods. Cette question, anodine de prime abord, soulève de plus en plus de vagues dans les mois qui suivent et menace de faire échouer tout le processus. Il s'agit de savoir jusqu'à quel moment le Fonds peut empêcher un membre d'avoir recours au contrôle des changes dans le cas où ses réserves d'or et de devises diminuent. Keynes considère que la décision doit revenir au pays membre et non au Fonds. Or la délégation britannique a fait, à Bretton Woods, une concession à ce sujet aux États-Unis, concession dont Keynes considère qu'elle s'est faite à son insu. Robertson prétend au contraire que le texte du compromis lui a été présenté et qu'il l'a approuvé<sup>31</sup>. Les relations entre Keynes et Robertson, redevenues cordiales à la faveur de la guerre, sont de nouveau très tendues. Le débat donne lieu à de nouveaux échanges entre Keynes et White. Keynes prépare une lettre officielle destinée à Morgenthau, qui est finalement transmise le 1<sup>er</sup> février 1945. La réponse, mettant fin à la discussion dans les termes souhaités par Keynes, n'arrive que le 8 juin.
- 46 L'accord de Bretton Woods sera adopté par la Chambre des représentants américains moyennant certains amendements pour satisfaire banquiers et républicains, dont Keynes explique la portée limitée à ses collègues. La mort de Roosevelt en avril 1945, suivie du remplacement du personnel politique américain, et en particulier de Morgenthau par Fred Vinson, complique la situation. Keynes remplace le chancelier à la tête d'une délégation qui séjourne deux mois aux États-Unis à l'automne pour y discuter entre autres de la résolution du prêt-bail<sup>32</sup>. En décembre, l'accord de Bretton Woods se retrouve devant le parlement britannique, où l'opposition est vive. Keynes prononce de nouveau un discours important. L'accord sera finalement adopté par un vote de 343 à 100 et 169 abstentions.

- 47 Avec l'acceptation par les autres participants, la rencontre inaugurale du Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international et de la Banque est convoquée pour le mois de mars à Savannah, en Géorgie. Quelques problèmes, toutefois, ne sont pas encore résolus, en particulier la localisation du siège social des institutions, le statut des directeurs et leur rémunération. Les Anglais sont opposés à ce que ces organisations soient situées à Washington, où elles seraient trop proches du pouvoir politique américain, et suggèrent plutôt New York. Le nouveau secrétaire Vinson annonce sans ménagement à Keynes, à la fin d'une entrevue à Washington, que les Américains proposeront Washington comme siège social.
- 48 Dans son discours inaugural comme gouverneur pour l'Angleterre <sup>33</sup>, Keynes décrit les nouvelles organisations comme des enfants entourés de fées et de sorcières. Une première fée apporte le manteau multicolore de Joseph, pour indiquer que les enfants appartiennent au monde entier. Une seconde apporte une boîte de vitamines pour les enfants délicats. Une troisième fée représente l'esprit de sagesse et de discrétion. Puis il ajoute qu'il faut espérer qu'on n'a pas oublié de mauvaises fées Carabosse qui se vengeraient en maudissant les enfants, pour en faire des politiciens qui n'agissent jamais sans arrière-pensée : « Si cela devait arriver — et c'est bien ainsi que les choses pourraient advenir — le mieux serait que les enfants sombrent dans un sommeil éternel afin que plus jamais on n'entende parler d'eux dans les cours et les marchés de l'espèce humaine » (JMK, XXVI, p. 216, traduit in Hession, p. 423) <sup>34</sup>.
- 49 Durant les discussions qui suivirent, les Anglais cédèrent finalement aux Américains à propos de la localisation des nouvelles institutions. En ce qui concerne les tâches des directeurs, les Américains acceptèrent qu'ils ne constituent pas une bureaucratie employée à plein temps. Par contre, sur la question de leur rémunération, que les Américains souhaitent très élevée, pour une des rares fois dans ces discussions, Keynes annonce que sa délégation votera contre une telle décision.
- 50 On constate une amertume grandissante de Keynes face aux Américains dans cette dernière période, comme s'il découvrait brusquement leurs « arrière-pensées ». Il écrit le 13 à Richard Kahn :
- Les Américains n'ont aucune idée sur la manière de placer ces institutions dans une perspective d'intérêt international, et leurs idées sont mauvaises dans presque toutes les directions. Ils sont pourtant complètement déterminés à imposer leurs convictions sans considération pour le reste d'entre nous. [...] Ils croient posséder le droit de donner le ton à propos de pratiquement tous les points abordés. S'ils connaissaient la musique, passe encore, malheureusement ils ne la connaissent pas. (JMK, XXVI, p. 217, traduit in Hession, 1985, p. 424)
- 51 Dans le voyage de retour en train pour Washington, Keynes est victime d'une grave crise cardiaque. Sur le bateau qui le ramène en Europe, il rédige un premier rapport dans lequel il recommande le rejet des accords. Des officiels le convaincront cependant de modifier sa position. Il écrit : « Néanmoins, les conséquences de Savannah, bien que décourageantes eu égard à nos efforts précédents, et bien qu'elles laissent planer un doute sur l'efficacité des nouvelles institutions, doivent être envisagées dans une perspective favorable » (JMK, XXVI, p. 227, traduit in Hession, 1985, p. 425).
- 52 Il passe les vacances de Pâques à Tilton, avec Lydia et ses parents. Lydia écrit à Walter Lippman : « Le dimanche de Pâques, après le petit déjeuner, il a eu une soudaine et fatale crise cardiaque ». John Maynard Keynes était âgé de soixante-deux ans <sup>35</sup>.

## 07. Conclusion

- 53 L'accord final qui donne naissance au FMI et à la BIRD est un certain sens paradoxal. Comme nous l'avons vu, Keynes en est l'artisan principal, des origines à la fin. Mais en même temps, dans sa forme finale, cet accord est très éloigné des intentions exprimées par Keynes dans ses premières ébauches de construction d'un nouvel ordre monétaire international, destiné à favoriser le plein-emploi et la croissance, et à préparer un monde sans guerre. Non seulement l'accord est-il beaucoup plus proche des idées américaines que de celles de leur allié européen, mais l'évolution ultérieure des organismes créés et de leur pratique les éloignera toujours plus des visées de Keynes, au point où plusieurs proposent aujourd'hui, comme solution aux problèmes monétaires internationaux, un retour à ces visées.
- 54 Cela illustre, évidemment, la prédominance du rapport de force politique, économique et militaire — les trois dimensions étant évidemment intimement reliées. Keynes en était fort conscient. Depuis la Première Guerre mondiale, et même avant, le leadership mondial était passé de l'Angleterre aux États-Unis. La dépression économique en Angleterre avait commencé avant 1929 ; c'est la stagnation des années vingt qui avait inspiré à Keynes plusieurs de ses thèses plutôt que la crise des années trente. C'est le New Deal de Roosevelt et non la Théorie générale qui a contribué à sortir le monde de la crise des années trente. La Deuxième Guerre mondiale, menée en Europe, fut néanmoins gagnée en grande partie par les États-Unis. Il était normal qu'ils imposent leur nouvel ordre économique international. Ce sont eux qui avaient empêché les Allemands d'imposer le leur. Il n'est donc guère surprenant que Bretton Woods ait sanctionné ce fait.
- 55 Mais les événements dont nous avons rendu compte illustrent aussi une autre réalité. C'est le pouvoir grandissant des experts, non élus, dans le domaine en particulier des relations financières internationales. Non seulement la rencontre de Bretton Woods était-elle une mise en scène jouée d'avance, mais les parlements élus des différents pays concernés ont eu finalement fort peu à voir dans les ententes qu'on leur proposait de parapher. Ce pouvoir transcende en partie les frontières nationales. C'est une véritable internationale d'experts, surtout économistes, qu'on voit à l'œuvre dans l'histoire qui mène à Bretton Woods <sup>36</sup>. Et le paradoxe est que la plupart d'entre eux sont, ou du moins se déclarent, keynésiens. Cela aussi explique la nature de l'entente finale, dont le libellé, si ce n'est l'intention des signataires, pouvait refléter une partie des intentions de Keynes.
- 56 Il n'est pas surprenant, néanmoins, que des keynésiens aient finalement accouché de cet accord lorsqu'on considère le parcours de leur chef de file. Du début à la fin, comme on l'a vu, Keynes manifeste une fidélité constante à ses objectifs fondamentaux : un monde sans chômage, sans inégalités criantes entre classes et entre nations, ce qui implique une gestion rationnelle de l'économie par l'État. Un accord financier international est essentiel pour parvenir à ces fins. L'acharnement à y arriver amène Keynes à des compromis successifs de plus en plus importants, à son avis inévitable pour obtenir l'accord, évidemment indispensable, des Américains. Ses concessions vident graduellement les accords de la substance que Keynes entendait y préserver. Surtout lorsque s'y mêle la duplicité des acteurs concernés.
- 57 De cela, Keynes était douloureusement conscient à la fin de sa vie, au point où il a envisagé de suggérer au gouvernement de son pays de rompre l'entente. Cette entente

devait donner lieu à la mise en oeuvre de politiques profondément différentes de ce qu'il envisageait. Mais cela est une autre histoire.

*Une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada nous a aidé à préparer ce texte. Nous remercions Ianik Mardi pour son assistance et Christian Deblock pour ses commentaires. Nous sommes évidemment seul responsable des défauts du produit final.*

## BIBLIOGRAPHIE

DOSTALER, G. (1985). « Le retour à l'étalon-or en Grande-Bretagne : une fâcheuse illusion », in *Les écrits de Keynes*, sous la direction de F. POULON, Paris, Dunod, 176-94.

DOSTALER, G. (1987). « La vision politique de Keynes », in La « Théorie générale » et le keynésianisme, sous la direction de G. BOISMENU et G. DOSTALER, Montréal, ACF AS, 75-90.

ÉLIE, B. (1989-1990). « Le retour du contrôle des flux d'investissements internationaux : l'ombre de John Maynard Keynes », *Interventions économiques pour une alternative sociale*, no. 22-23, 81-98.

GARDNER, R.N. « Bretton Woods », in *Essays on John Maynard Keynes*, sous la direction de Milo Keynes, Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press, 202-15.

HARROD, R. (1951). *The Life of John Maynard Keynes*, New York, W.W. Norton.

HESSION, C.H. (1985). *John Maynard Keynes : une biographie de l'homme qui a révolutionné le capitalisme et notre mode de vie*, Paris, Payot [édition américaine originale, New York, Macmillan, 1984].

IKENBERRY, G.J. (1992). « A World Economy Restored : Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 289-321. *Keynes's Papers*, Modern Archives, King's College Library, Cambridge, Angleterre.

KEYNES, J.M. (1922). *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, NRF [édition anglaise originale, Londres, Macmillan, 1919].

KEYNES, J.M. (1971-1989). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, sous la direction Donald Moggridge et Austin Robinson, 30 vol., Londres, Macmillan et New York, Cambridge University Press, pour la Royal Economic Society.

KEYNES, J.M. (1972). *Essais sur la monnaie et l'économie : les cris de Cassandra*, Paris, Payot [traduction française abrégée de *Essays in Persuasion*, Londres, Macmillan, 1931].

KEYNES, J.M. (1982). *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot [édition anglaise originale, Londres, Macmillan, 1936].

LEE, F.G. (1975). « The International Negotiator », in *Essays on John Maynard Keynes*, sous la direction de Milo Keynes, Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press, 217-23.

MOGGRIDGE, D.E. (1992). *John Maynard Keynes : An Economist's Biography*, Londres et New York, Routledge.

SKIDELSKY, R. (1983). *John Maynard Keynes*, vol. 1, *Hopes Betrayed, 1883-1920*, Londres, Macmillan et New York, Viking, 1986.

SKIDELSKY, R. (1992). John Maynard Keynes, vol. 2, The Economist as Saviour, 1920-1937, Londres, Macmillan.

## NOTES

1. Mieux connue aujourd'hui sous l'appellation de Banque mondiale, la BIRD portait officiellement le nom de Bank for Reconstruction and Development dans les accords de Bretton Woods.
2. Le Canada avait essayé lui-même de jouer le rôle d'intermédiaire entre l'Angleterre et les États-Unis dans ce processus.
3. Les « tripos » dans le jargon cambridgien.
4. Voir à ce sujet Dostaler 1987.
5. C'est ainsi que nous désignons les *Collected Writings* de Keynes publiés en 30 volumes, pour le compte de la Royal Economic Society, entre 1971 et 1989.
6. On pouvait même parfois le voir vendre les billets au kiosque.
7. « Essay on Peter Abelard », Keynes's Papers, UA/16.
8. Le jeu de mot avec les termes anglais de convince et de convict est impossible à rendre en français.
9. Voir entre autres, outre les biographies de Keynes : Harrod, 1951, Hession, 1985, Moggridge, 1992, Skidelsky, 1983 et 1992, Lee, 1975.
10. Keynes a un jour reproché au libre échange tel qu'il a été pratiqué au dix-neuvième siècle d'avoir contribué à détruire la beauté de la campagne anglaise. C'est l'écho d'un propos qu'on peut aussi lire sous la plume de John Stuart Mill. L'un et l'autre se rejoignent aussi dans leur condamnation de l'oppression de la femme, thème auquel Mill a consacré un livre, et qui a amené Keynes à prendre ses distances avec Marshall, qui refusait aux femmes le privilège de recevoir les diplômes universitaires supérieurs.
11. Voir à ce sujet Dostaler 1985.
12. Il s'agit là encore de la réunion de trois articles, refusés par le Times à cause de leur trop grande virulence, et publié par l'*Evening Standard*.
- \*. \*La version française de ce livre est disponible en libre accès dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.
13. Dans un texte important sur la doctrine politique d'Edmund Burke (« The Political Doctrines of Edmund Burke », Keynes's Papers, UA/20), rédigé alors qu'il était encore étudiant, en 1904, texte qui énonce une philosophie politique qui variera peu par la suite, Keynes présente comme l'un des apports fondamentaux de Burke le fait que dans l'art du gouvernement, l'opportuniste (*expediency*) doit régner en maître.
14. Il faut souligner toutefois que, dès cette époque, Churchill demandait à ses conseillers de recueillir les avis de Keynes sur toutes les mesures importantes qu'il prenait. Et même s'il a finalement cédé aux pressions qui le poussaient à rétablir l'étalon-or à la parité d'avant-guerre, l'argumentation de Keynes l'avait presque convaincu des effets néfastes de cette décision.
15. Voir le très beau texte de Keynes, « Dr Melchior : A Defeated Enemy », in *JMK*, X, 389-429.
16. Voir à ce sujet Élie 1989-1990.
17. On sait que Henry Simons, puis Milton Friedman ou, plus près de nous, Robert Lucas, opposent à la gestion keynésienne par « *discretion* » une gestion par « *rules* ».
18. Très proche de Keynes, Hopkins a souvent joué le rôle de courroie de transmission entre Keynes et le Trésor.
19. Né en 1892, docteur en économie de Harvard, professeur au collège Lawrence d'Appleton, au Wisconsin, White était entré au service du Trésor en 1934, où il connut une ascension rapide, devenant en 1938 l'un des principaux conseillers du secrétaire Henry Morgenthau. Il est nommé

en 1941 assistant secrétaire au Trésor, avec la responsabilité de tout ce qui touche aux relations internationales.

20. Roosevelt s'est d'abord opposé à la suggestion de Morgenthau de publier le plan américain après que les Anglais les eurent avertis de leur intention de publier leur plan comme « White Paper ». Il s'est ravisé après la publication dans un journal londonien d'un résumé du plan White le 5 avril.

21. Que Keynes aurait décrite sur le bateau, selon un des participants à la délégation britannique, comme une maison de fous (Bedlam).

22. Ces rencontres ont été ainsi décrites par un participant britannique : « What absolute Bedlam these discussions are ! Keynes and White sit next [to] each other, each flanked by a long row of his own supporters. Without any agenda or any prepared idea of what is going to be discussed they go for each other in a strident duet of discord, which after a crescendo of abuse on either side leads up to a chaotic adjournment of the meeting in time for us to return to the Willard for a délégation meeting » (JMK, XXV, p. 364). Meade se méfie de la rudesse de Keynes comme négociateur : ses manières, confie-t-il, constituent une menace dans les négociations internationales.

23. Regroupés autour de Hubert Henderson, ancien allié et collaborateur de Keynes à la fin des années vingt, les adversaires se retrouvent en particulier à la Banque d'Angleterre.

24. Il écrit à John Anderson le 16 avril 1944 : « But in certain respects the fact that I am not a Civil Servant and live in limbo (though it be, in all respects, nearer hell than heaven) makes my interposition in such a way rather precise » (JMK, XXV, p. 436).

25. Keynes écrit à Richard Hopkins le 23 juin, en mentionnant l'opposition républicaine au plan, relayée par le *New York Times* : « The staging of the vast monkey-house at Bretton Woods is, of course, in order that the President can say that 44 nations have agreed on the Fund and the Bank and he challenges the Republicans or anyone else to reject such an approach. I should say that this tactic is very likely to be successful » (JMK, XXVI, p. 63).

26. Keynes dirigeait la délégation composée de D.H. Robertson, L.C. Robbins, N. Ronald, R.H. Brand, R. Opie et W. Eady.

27. C'est dans le train qui le mène d'Atlantic City que Keynes lit et commente, dans une lettre à son auteur, *La route de la servitude* de Hayek. Notons les échanges entre Keynes, Hayek, B. Graham et F.D. Graham sur le système monétaire international dans les colonnes de l'*Economic Journal* entre juin 1943 et décembre 1944.

28. Keynes écrit à Richard Hopkins le 22 juillet : « My only real complaint has been the grossly excessive number of cocktail parties » (JMK, XXVI, p. 110).

29. « Too often lawyers busy themselves to make commonsense illégal. Too often lawyers are men who turn poetry into prose and prose into jargon. Not so our lawyers here in Bretton Woods. On the contrary they have turned our jargon into prose and our prose into poetry » (JMK, XXVI, p. 102).

30. À Hopkins, R.H. Brand écrit : « I hope you will think the Conference was a success. I must tell you that Keynes was without doubt quite the dominant figure. He certainly is an astonishing man » (JMK, XXVI, p. 113).

31. Mais il écrit à Keynes, en janvier 1945 : « But in any case I made a great error of judgement in not deciding when I received your assent, that I must see you myself to make sure you had understood its implications » (JMK, XXVI, p. 160). À ce sujet, Keynes écrit à Robbins le 19 janvier : « ... I remember Eady coming to me about some drafting point near the end, but no memory or consciousness that it was this one » (p. 174).

32. Il décrit cette mission comme « la plus difficile que j'aie jamais connue » : « Ma difficulté à amener Londres à un compromis raisonnable n'est pas moindre que celle que j'ai à ébranler Washington » (cité in Hession 1985, p. 418). Il est présent à la conférence de Québec qui réunit Roosevelt et Churchill au Château Frontenac entre le 13 et le 16 septembre.

33. Il avait été nommé à ce poste le 19 février.

34. Il semble que le secrétaire Vinson se soit senti visé et n'ait pas apprécié d'être comparé à une fée Carabosse.

35. À un service funèbre à la chapelle de King's College, on lut cet extrait du *Pilgrim's Progress* : « Je ne me repens pas de tout le mal que j'ai eu pour parvenir jusqu'ou je suis. Mon épée, je la donne à qui me succédera dans mon pèlerinage, et mon courage et mon talent à qui pourra les saisir » (traduit, ainsi que la lettre de Lydia Keynes, in Hession 1985, p. 436-437).

36. Voir à ce sujet, Ikenberry (1992).

---

## AUTEUR

**GILLES DOSTALER**

Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal

# Le Fonds monétaire international, 50 ans déjà ! Au fil des événements...

Bernard Élie

---

## 01. Introduction

- 1 Dans le cadre des accords élaborés à la conférence internationale de Bretton Woods (1944), la création du Fonds monétaire international répondait à la volonté des alliés d'établir un système de change qui atteindrait certains objectifs essentiels. Au premier chef, il s'agissait de promouvoir la coopération monétaire internationale. Deuxièmement, le nouveau système monétaire devait également faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international. Cela impliquait d'établir un système multilatéral de règlements des transactions courantes entre les États membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce international. Troisièmement, il s'agissait de promouvoir la stabilité des changes en maintenant entre les États membres des régimes de changes ordonnés tout en évitant les dévaluations concurrentielles. Finalement, il importait de garantir temporairement aux États membres l'accès aux ressources générales d'un Fonds de réserve afin de leur permettre de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements, et ce sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale (art. 1 des statuts du FMI).
- 2 Le projet lui-même reposait sur des fondements théoriques, notamment l'étalon-or, contraints par la réalité politique de l'époque. En effet, les accords de Bretton Woods vont tout d'abord refléter la puissance des États-Unis. En guise d'introduction, on peut déjà rappeler que ce sera justement le rôle donné au dollar qui sera la contradiction principale du système de Bretton Woods et qui perdra les prétentions d'harmonie posées à l'origine.
- 3 Nous pouvons distinguer quatre étapes dans l'évolution des Accords monétaires de Bretton Woods et du FMI. Les trois premières se dérouleront conformément aux principes et aux réglementations du système d'étalon-dollar-or à l'issue des négociations d'après-guerre : l'application des Accords de Bretton Woods (1949-1960),

l'écroulement progressif (1961-1969), le démantèlement du système (1970-1976). La dernière étape correspond à la privatisation du système. Nous assistons à un retrait des autorités monétaires qui n'ont plus le premier rôle, et à la transformation de leurs interventions sur la scène financière internationale.

- 4 Chacune de ces étapes se termine par une rupture avec les principes des Accords, jusqu'à leur abandon virtuel en 1976. Mais à cette approche classique, ou chronologique, nous préférons une analyse plus globale. En effet, nous croyons que les aléas des accords monétaires de Bretton Woods ont été provoqués par trois mouvances importantes de l'économie mondiale : *le déclin du dollar, la situation des pays du Tiers-monde et la privatisation de la détention des liquidités internationales.*

## 02. Les accords monétaires de Bretton Woods

### 2.1 L'étalon de change-or

- 5 Le système d'étalon-or reposait, rappelons-le, sur trois grands principes : premièrement, la liberté des paiements, par la convertibilité des monnaies entre elles ; deuxièmement, la stabilité des paiements, par la parité des monnaies ; troisièmement, la permanence des paiements, par l'équilibre des balances des paiements. Le respect de ces principes est souvent présenté comme la condition indispensable du développement du commerce international et de la croissance économique nationale.
- 6 Le système s'appuyait également sur la théorie des avantages comparatifs et sur les mécanismes d'ajustements automatiques des prix à travers la théorie quantitative de la monnaie. La liberté des paiements était réalisée par la convertibilité en or de toutes monnaies en circulation. En pratique, il s'agissait cependant d'une convertibilité en livre sterling pour la majorité des monnaies. En ce qui a trait à la stabilité des paiements, elle était réalisée par la définition légale de toute monnaie en un poids d'or, le *pair*. Enfin, l'équilibre des balances des paiements procédait des mécanismes autorégulateurs directs des effets de prix (théorie quantitative) et indirects de l'ajustement des taux d'intérêt.
- 7 La construction du système d'étalon-or a vu s'opposer les tenants du « Currency Principle » (Ricardo et Hume) et les partisans du « Banking Principle » (Tooke et Thornton). Ces derniers distinguaient les mouvements de crédit de ceux de la monnaie. Le débat reprendra lors des sessions préparatoires de la conférence internationale de Bretton Woods. La création d'un Fonds avec un stock fixe de réserves et non d'une Banque centrale internationale avec des engagements s'ajustant au rythme de l'économie souligne bien la primauté du Currency Principle.
- 8 L'effondrement du système d'étalon-or et de l'application de ses principes de base, après la Première Guerre mondiale, procédait en réalité de la disparition du véritable principe fondateur du système : la perte d'influence de la monnaie dominante, la livre. Ayant perdu la toute-puissance de son système de production, sa domination militaire et son réseau bancaire, l'Angleterre n'est plus en mesure de financer seule le commerce mondial. La disparition de la cohérence hiérarchique force donc l'abandon de l'étalon-or/sterling, on instaure le cours forcé des monnaies, la non-convertibilité en or. Vingt années d'instabilité, de crises monétaires et de tentatives de rétablissement de l'étalon-or vont inspirer les autorités monétaires à établir un nouveau système qui assurerait le maintien des principes fondateurs de l'ordre monétaire mondial.

- 9 La conférence de Bretton Woods n'est pas importante uniquement parce qu'elle a permis de mettre sur pied une série d'institutions qui joueront un grand rôle sur le plan international. Bretton Woods doit aussi être retenue comme le lieu où furent mises en place des règles qui permettront la consécration du dollar comme monnaie internationale. Aussi rattaché à l'or, le dollar détrône ainsi la livre sterling.
- 10 À cette époque, les préoccupations des Alliés étaient d'assurer la croissance économique de l'après-guerre et d'éviter les désordres des années vingt et trente. Les objectifs à atteindre furent au nombre de trois. Premièrement, assurer la plus grande liberté possible du commerce international. Cet objectif va conduire, le 30 octobre 1947, à l'Accord général sur les tarifs et du commerce (GATT). Ces derniers correspondent au volet commercial de la Charte de la Havane qui ne fut signée que le 24 mars 1948 sous l'égide des Nations Unies. Cette charte prévoyait, entre autres, la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC) qui ne vit jamais le jour. Ce n'est que tout récemment, avec les derniers accords de l'Uruguay Round signés à Marrakech, que fut finalement créée l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
- 11 Deuxièmement, il fallait permettre, après la guerre, la reconstruction rapide de l'Europe et du Japon pour contrer toute dépression, comme après la Guerre de 14-18. Par ailleurs, recréer une demande mondiale permettrait de conserver à l'industrie américaine des débouchés que la fin de la guerre lui enlevait. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), mieux connue sous l'appellation de Banque mondiale, devait jouer ce rôle de financement à long terme. Supplantée dans les années cinquante par le Plan Marshall, la vocation de la BIRD fut orientée vers l'aide aux pays du Tiers-monde à partir des années soixante.
- 12 Troisièmement, pour permettre un développement du commerce international harmonieux, il fallait établir un système monétaire international qui imposerait l'ordre. Un ordre libéral, mais fondé sur des règles et une discipline rigoureuse des États. Le respect des trois principes de base sera maintenant encadré. La liberté des paiements sera réalisée par la convertibilité de toutes les monnaies, en fonction du dollar. La stabilité des paiements sera possible par la définition légale et fixe de toute monnaie en dollar. L'équilibre des balances des paiements procédera encore des mécanismes autorégulateurs directs et indirects pour les ajustements structurels et de long terme, mais à court terme les ajustements conjoncturels seront assurés par l'accès à un fonds de réserve commun. Le « gardien » de ce nouvel ordre sera le Fonds monétaire international (le FMI) qui commencera ses opérations le 1<sup>er</sup> mars 1947.

## 2.2 Le FMI, deux positions antagoniques : la bilatéralité ou la multilatéralité

- 13 Tous les plans élaborés avant Bretton Woods incluaient une institution monétaire internationale, mais son rôle n'était pas le même d'un plan à l'autre. Deux visions s'opposaient fondamentalement. Tout d'abord, le plan britannique, rédigé par Keynes, impliquait un accès facile au crédit dans sa « Proposals for an International Clearing Union ». La Grande-Bretagne étant fortement débitrice, elle souhaitait ainsi un mécanisme de compensation des créances et des dettes entre les pays. Par ailleurs, la vision des États-Unis, le grand créancier, incarné par Harry Dexter White, au contraire, prétendait limiter les recours au crédit et orienter l'action de l'institution monétaire internationale vers l'équilibre des balances des paiements et la stabilisation des taux de

change. Le titre du plan américain est très explicite : « Proposal for a United Nations Stabilization Fund ». C'est à partir de ces deux visions que s'amorceront les négociations en vue de créer le FMI.

- 14 Comme son nom l'indique, le FMI est un fonds où chaque pays membre dépose une souscription. Cette contribution est déterminée par une quote-part dont l'importance est en fonction de la richesse relative du pays et de son importance dans le commerce international. Le versement de la souscription ou de la quote-part se faisait en or et en monnaie du pays souscripteur. Avant 1976, 25% de la quote-part devait être faite en or et/ou en dollars. Le FMI était donc muni de ressources en devises que les pays membres pouvaient emprunter ou tirer à court terme, pour leur permettre de solder ou d'équilibrer leur balance des paiements et ainsi de stabiliser leur monnaie. En 1947, le montant total des prêts accordés à un membre pouvait représenter jusqu'à 125% de sa quote-part. Ces emprunts, ou *tirages* dans le jargon du FMI, sont accompagnés de différentes conditions visant à obliger l'emprunteur à appliquer des politiques économiques de « redressement ». Le but est d'assurer des échanges commerciaux équilibrés pour les membres et c'est le FMI qui doit veiller à la réalisation de cet objectif. Le total des liquidités du Fonds, soit la somme des quotes-parts, est modifiable périodiquement, à tous les cinq ans, contrairement aux engagements d'une vraie banque centrale qui varient en fonction des besoins de l'économie comme le voulait la proposition de Keynes.
- 15 En contrepartie de ces possibilités de tirages, les pays membres s'engagèrent à maintenir un taux de change fixe pour leur monnaie afin de faciliter le développement « harmonieux » du commerce international. Chaque monnaie a donc une parité fixe par rapport au dollar américain que l'État d'origine s'engage à maintenir en intervenant, si nécessaire, sur le marché des changes. Le dollar pour sa part sera défini en fonction de l'or (1\$ = 1/35<sup>e</sup> once d'or). C'est l'avènement de la bilatéralité ou le *dollar contre tous*, ou encore le dollar face à chacune des monnaies nationales. L'absence d'une monnaie vraiment supranationale confirmait le rejet du plan Keynes et de la multilatéralité des paiements internationaux.
- 16 En effet, le plan de Keynes avait précisément cette qualité de vouloir créer une liquidité internationale (le *bancor*) dont la quantité pouvait s'ajuster aux besoins de liquidités de l'économie mondiale. Pour Keynes, un organisme international, qu'il appellera « International Clearing Union » (ICU), devait effectuer la compensation multilatérale des créances et des dettes bilatérales des États. De plus, les pays s'engageraient à financer leurs excédents par l'accumulation de créances non convertibles sur l'ICU, les *bancors*. Cette dette de l'ICU, ses engagements, devait permettre de financer les déficits des autres États. Chaque membre de l'Union obtiendrait un quota initial en fonction de l'importance de ses importations et de ses exportations. Le financement des déficits ne serait pas limité uniquement par le plafond des quotas mais également par des ajustements de politiques visant à résoudre une situation de déficits persistants.
- 17 L'ICU ne devait pas se contenter de la seule fonction d'intermédiaire entre les banques centrales des États membres de l'Union. Elle devait détenir les prérogatives d'une véritable Banque centrale mondiale. Elle aurait pu créer des liquidités, les *bancors* sa propre dette, destinée à financer l'économie mondiale et à homogénéiser les moyens de paiement des États membres. Prérogatives formellement interdites pour le FMI. L'émission de *bancor* n'aurait pas été contrainte en quantité par un stock de métal, même défini en termes d'or. Le *bancor* était une monnaie à cours forcé dont l'émission

aurait été fonction des besoins de financement du commerce international. À ce titre, le *bancor* était donc conforme à la nature des monnaies centrales nationales modernes. Dans un tel schème, l'évolution de l'économie mondiale ne devait pas être limitée par la production des mines d'or. Keynes ici peut être rangé parmi les partisans du « Banking Principle ».

- 18 Comme au niveau national, Keynes voulait établir un système monétaire international hiérarchisé où le *bancor* assurerait la convertibilité, et donc la reconnaissance des différentes monnaies nationales. Plus qu'une banque centrale, l'Union devait assurer le recyclage mondial des capitaux, c'est-à-dire le contrôle des mouvements de capitaux, condition indispensable au rétablissement d'un système monétaire et financier.
- 19 Le déroulement des négociations de Bretton Woods ne permit pas la mise en place du plan Keynes et du principe de multilatéralité. La création du FMI consacra en fait la bilatéralité des paiements. L'histoire des accords monétaires de Bretton Woods prouva l'erreur de cette position.

**Tableau 1 : Les grandes dates des accords monétaires de Bretton Woods**

1944	Les Accords de Bretton Woods, FMI, BIRD, GATT (24 juillet)
1945	Entrée en vigueur des statuts du FMI signés par 29 pays (27 décembre) L'once d'or est à 35\$ ; la balance commerciale US est en fort surplus
1947	Début des opérations du FMI (le 1 <sup>er</sup> mars) Premier tirage sur le Fonds, 25 millions de \$, par la France (8 mai)
1950-1958	Le compte capital américain est en déficit
1960	Spéculation contre le \$ : l'once d'or à 40\$ Le stock d'or américain ne couvre plus les dollars externes * * *
1961	Création du Pool de l'or : USA, G-B, Fr, RFA, Bel, PB, Italie et Suisse
1962	Les Accords généraux d'emprunts (AGE)
1967	Dévaluation de la £ et fin du Pool de l'or et spéculation contre le \$
1968	Double marché de l'or : privé et officiel (17 mars) Prix officiel demeure à 35\$ l'once d'or ; prix privé libre
1969	<b>28 juillet, le premier amendement aux statuts du FMI :</b> La création du compte spécial et des Droits de tirages spéciaux ; 1 DTS = 1/35 d'once d'or ou 35 DTS = 1 once d'or * * *
1970	Première allocation de DTS, 3,3 milliards (1 <sup>er</sup> janvier)

<b>1971</b>	Le 15 août : les mesures Nixon : la fin de la convertibilité du dollar
	Le 18 décembre : Accords de Washington, l'once d'or à 38\$
<b>1971</b>	Pour la première fois le compte commercial américain en suite déficit
<b>1972</b>	Accords européens créant le « serpent » monétaire (21 avril)
<b>1973</b>	Le 12 février : le prix officiel de l'once d'or à 42.22 \$
	Le flottement des monnaies se généralise ; le prix du pétrole quadruple
<b>1974</b>	Redéfinition de la valeur des DTS. :
	Le premier Panier, moyenne pondérée de 16 monnaies (28 juin)
<b>1975</b>	Le 31 août : le prix officiel de l'or est aboli, l'or est démonétisé
<b>1976</b>	<b>7-8 janvier, le second amendement aux statuts du FMI :</b>
	Accords de la Jamaïque, fin de la Charte monétaire de Bretton Woods
	* * *
<b>1978</b>	DTS : changement dans les 16 monnaies du Panier (1 <sup>er</sup> juillet)
	Instauration du Système monétaire européen (5 décembre)
<b>1980</b>	En janvier le prix de l'once d'or dépasse 800 dollars américains
<b>1981</b>	Début de la Crise de l'endettement des pays du Tiers-monde
	DTS : 5 grandes monnaies composent le Panier (1 <sup>er</sup> janvier)
<b>1985</b>	Endettement généralisé et hypertrophie du secteur financier
<b>1987-1989</b>	Krachs boursiers
<b>1989</b>	Chute du mur de Berlin
<b>1992</b>	Retour comme membres du FMI des États issus de l'ex-URSS

### 03. Le déclin du dollar

- 20 L'évolution du système sera fonction de l'économie nationale de la monnaie-pivot, celle des États-Unis, et de la compensation des créances et des dettes entre les pays. Après la période d'ajustement d'après-guerre (dévaluation de la livre sterling en 1949, rareté des dollars jusqu'en 1950) les institutions créées à Bretton Woods prirent du temps à s'affirmer. L'importance du Plan Marshall comme bailleur de fonds et de la création de l'Union européenne des paiements (UEP), en 1950, peuvent expliquer ces débuts laborieux. Cet organisme européen de compensation multilatérale des créances contribuera d'ailleurs à isoler les pays européens du reste du monde et à limiter presque totalement leurs recours au FMI. Le retour à un équilibre entre les grandes puissances économiques, la dénonciation de l'UEP, remplacée par l'Accord monétaire européen, et la défiance de plus en plus forte face au dollar allaient rappeler en première ligne le FMI. Mais tout d'abord, il importe de souligner le rôle de la devise américaine et les distorsions qu'ont entraînées cette bilatéralité des paiements dans le système monétaire d'après-guerre.

#### 3.1 L'importance du dollar

- 21 Dans l'ordre économique de l'Après-guerre, la place des États-Unis et le statut du dollar sont centraux. Ne disait-on pas que *le dollar était aussi bon que l'or*? Chaque pays s'engageant à fixer et à maintenir la valeur de sa monnaie par rapport au dollar, il se devait ainsi d'intervenir sur le marché des changes pour respecter ses engagements. Mais ces interventions ne se font que contre le seul dollar, unique liquidité possible pour ces opérations. Par exemple, si l'Allemagne et la France assurent séparément leur parité face au dollar, alors la parité entre le mark et le franc est respectée. Le dollar est

donc la liquidité internationale, c'est-à-dire celle détenue par les autorités officielles, qui permettait et qui permet encore d'ajuster le taux de change.

- 22 Comment obtenir cette devise si fondamentale pour respecter les engagements contractés en devenant membre du FMI ? Sinon en accusant un surplus commercial ou un surplus financier avec les États-Unis. Cela implique de vendre plus aux Américains que l'on achète ou accepter les investissements en dollars. Ce qui revient à dire acheter des dollars avec des marchandises produites ou vendre une partie du patrimoine national. Mais ces dollars ne sont qu'une dette émise par le système bancaire américain. Quelles sont les implications d'un tel état de fait ?
- 23 Que l'augmentation de la liquidité internationale, le dollar, exigeait un déficit du compte courant ou du compte capital de la balance des paiements des États-Unis. Pour que la liquidité internationale augmente, il faut que les États-Unis aient un déficit extérieur. De ce fait, l'offre des liquidités internationales repose sur les aléas d'une économie nationale, et non sur l'évolution de l'économie mondiale. Dès les années cinquante, grâce aux investissements américains à l'étranger et aux opérations du Plan Marshall, le système est bien alimenté. Le déficit du compte capital des États-Unis n'inquiète pas, il est faible et nécessaire.
- 24 Que les États-Unis pouvaient payer leurs achats à l'étranger (marchandises, actions, titres) avec leurs dollars en sachant que ces mêmes dollars ne seraient pas utilisés pour acheter des produits ou titres américains, mais seraient gelés dans les coffres des Banques centrales du reste du monde. Les Américains se retrouvaient dans la situation de pouvoir acheter sans vendre alors que les autres devaient vendre pour acheter. Cette asymétrie parmi les acteurs est source de discriminations défavorables au commerce mondial. Lorsque les dollars seront trop abondants cette dette devra être honorée.
- 25 Qu'une masse importante de dollars serait détenue par les autorités monétaires autres qu'américaines, par des entreprises et des particuliers et par des banques commerciales. L'émergence des Eurodollars nous a bien montré qu'une telle répartition de la liquidité conduit à une perte de contrôle des flux des capitaux et donc une perte d'efficacité des politiques monétaire et financière, notamment des politiques américaines.
- 26 Qu'une monnaie de crédit pouvant être créée par des banques privées, celles des États-Unis deviennent la liquidité internationale. Contrairement à l'or qui était un produit, un avoir net, le dollar lui n'est qu'une dette, un passif, un engagement du système bancaire des États-Unis.
- 27 Le système d'étalon-dollar-or d'après-guerre, par la rigidité de ses règles, rendait impératif le contrôle des liquidités internationales par les autorités monétaires. En particulier, l'alimentation en dollars devait être rigoureusement surveillée pour contrer tout déséquilibre, ce qui ne fut pas le cas. C'eut été en effet mettre sous tutelle la première puissance mondiale ! Au contraire, on a plutôt assisté à la privatisation de la détention des liquidités internationales.
- 28 Comme pour la livre sterling et la Grande-Bretagne après 1918, la détérioration de la position internationale des États-Unis et la santé vacillante de son dollar vont, dès 1960, saper les fondements du Système monétaire international établi à Bretton Woods.

### 3.2 Le « Pool » de l'or : le début de la fin

- 29 À la fin des années cinquante la quantité de dollars détenus hors des États-Unis devient très importante. De plus, le stock d'or américain devait fondre rapidement, au point que sa valeur était devenue en 1959 inférieure à la valeur des dollars détenus à l'étranger. Chacun des dollars en circulation n'était donc plus garanti par une quantité d'or équivalente. Poussé par les investissements des firmes multinationales américaines et par les engagements extérieurs du gouvernement des États-Unis, cet écart s'accroît rapidement durant les années soixante. Peu à peu, le doute sur la convertibilité du dollar à long terme s'installe.
- 30 Les premiers mouvements de spéculation contre la devise américaine devaient provoquer la hausse brutale du prix de l'or sur le marché de Londres, qui atteint près de 40 \$ l'once. La trésorerie américaine cherchera alors à casser cette flambée des cours de l'or qui s'écarte trop du cours officiel. Comme les réserves américaines ne peuvent suffire à cette tâche, une mise en commun des réserves d'or s'impose. La création du « Pool » de l'or (1961) est la première réponse défensive pour sauver l'ordre de Bretton Woods. L'adhésion des États européens au « Pool » signifiait implicitement leur acceptation de ne pas convertir leurs dollars en or ; déjà l'inconvertibilité se manifestait. En contrepartie de cette promesse de ne pas convertir les dollars en or, les autorités américaines proposèrent d'échanger ces dollars en bons du Trésor non négociables (les bons Roosa), libellés en dollars ou en monnaie nationale. Cette dernière possibilité, la plus demandée, mettait les détenteurs à l'abri du risque de change du dollar. Au total, en dix ans, près de 18 milliards de dollars furent ainsi neutralisés.
- 31 Pour élargir le soutien au dollar mais aussi à la livre, les autorités américaines vont également mettre sur pied un réseau de crédits croisés entre les banques centrales. Ces opérations « swaps » sont des crédits à court terme, des échanges de monnaies destinés à mobiliser des ressources d'intervention sur les marchés des changes. Quelques 10 milliards de dollars furent réunis ainsi dans les années soixante. Ajoutons que l'on procédera aussi durant cette période à deux augmentations générales des quotes-parts, en 1959 et en 1966, et que, en 1962, le FMI sera invité à gérer les *Accords généraux d'emprunt* (AGE), dans lesquels il n'intervient que comme intermédiaire, autorisé qu'il est d'emprunter auprès de dix pays 6,2 milliards de dollars pour leur fournir les liquidités nécessaires pour contrer les mouvements spéculatifs sur les marchés monétaires. D'abord prévus pour quatre ans, ces accords furent sans cesse reconduits. Ces lignes de crédits réciproques annonçaient la création de nouveaux moyens de règlements entre les autorités monétaires : les DTS. En avril 1993, en vertu des AGE, le FMI avait la faculté d'emprunter l'équivalent de 18,5 milliards de DTS.
- 32 Cependant, toutes ces manœuvres ne suffiront pas à empêcher la chute du dollar. La Grande-Bretagne sera la première à dévaluer sa monnaie de 14,3% en novembre 1967. Les achats d'or contre le dollar se poursuivent néanmoins et vont même en s'amplifiant. Le « Pool » de l'or est impuissant, bientôt c'est la défaite confirmée par la création d'un double marché de l'or, l'un officiel, l'autre privé. Avec deux prix, le prix officiel, toujours fixé à 35 \$ l'once, et le prix libre, établi par le marché. La fin du « Pool » marque de fait la fin de la convertibilité du dollar.

### 3.3 L'étape des Droits de tirage spéciaux

- 33 Après l'échec de la bataille de l'or on assiste à certains réalignements des monnaies. Mais les autorités sont à la recherche de solutions plus permanentes au manque apparent de liquidités internationales. Deux visions s'opposent : créer un avoir international de réserve librement utilisable ou élargir les facilités de tirage auprès du FMI. Le compromis sera la création d'un instrument utilisable entre les membres du Fonds mais limité en quantité, les DTS. Discutée depuis l'assemblée générale de 1966, la création des DTS sera ratifiée en 1969.
- 34 Au 1<sup>er</sup> janvier 1970, un nouveau département, un autre fonds, voit alors le jour au FMI : *le compte de tirage spécial*. Ce compte donne aux pays membres des droits de tirage sur ce compte spécial, d'où le terme des *Droits de tirage spéciaux* ou, sous sa forme abrégée, à des DTS. Ces nouvelles possibilités d'emprunts ou de tirages sont séparées de celles du compte général ; elles ne font l'objet d'aucune souscription, ces possibilités ne sont que des reconnaissances de dettes entre membres du FMI. Ici encore le total de DTS que peut utiliser un pays est fonction de sa quote-part. Le membre qui accepte, reçoit l'allocation d'un certain nombre de droits de tirage spéciaux. Depuis 1970, le FMI a procédé à six allocations de ces droits, dont la dernière en 1981, pour un total de 21,5 milliards d'unités de DTS. Quelle valeur donner à ces DTS ? Tout simplement la même valeur qu'avait le dollar en 1947 soit 1/35<sup>e</sup> d'once d'or (1DTS = 0.888671 g d'or fin). Aujourd'hui, la valeur unitaire de chaque DTS est égale à la moyenne pondérée de la valeur de certaines monnaies. Ce panier de monnaies de référence est formé actuellement du dollar américain, du yen japonais, du franc français, du mark allemand et de la livre sterling.
- 35 L'objectif essentiel de ces tirages spéciaux était de créer un nouvel instrument de liquidité internationale qui serait accepté par les États membres dans un contexte de spéculation contre le dollar et de relative pénurie de moyens de paiement. Ainsi, un État pourrait obtenir, en cas de besoin, des monnaies convertibles en échange de ses DTS pour équilibrer sa balance des paiements et ce, de façon automatique et inconditionnelle mais avec des modalités de rachat précises et déterminées dans le temps.
- 36 Les DTS reposent donc sur une création ex nihilo et non pas sur un fonds prédéterminé, comme les premiers tirages du FMI. Cette qualité donne-t-elle aux DTS un statut de monnaie, d'une nouvelle monnaie internationale, proche des bancors de Keynes ? Non, car les DTS ne sont que des fictions comptables créées ponctuellement pour faciliter des transactions entre banques centrales uniquement et non des liquidités provenant des engagements d'une institution centrale, émises progressivement en fonction d'une demande de l'économie et destinées à circuler. De plus, aucun mécanisme de destruction des DTS n'existe. En effet, contrairement à toute monnaie scripturale, une fois l'allocation accordée elle reste à l'actif du pays membre. Certes les DTS ont constitué une forme de liquidité au service des autorités monétaires, mais jamais ils ne se sont substitués aux monnaies nationales et en particulier au dollar comme intermédiaire des échanges, comme réserve de pouvoir d'achat et encore moins comme mesure des valeurs. En effet, un DTS n'est que la valeur pondérée de cinq monnaies nationales. Les DTS ne peuvent donc pas jouer le rôle d'homogénéisateur des monnaies nationales propre au statut de monnaie centrale, ni non plus de régulateur des flux

d'investissement. Mais un autre mal va venir précipiter et confirmer l'écroulement des accords monétaires de Bretton Woods.

### 3.4 Les mesures Nixon : vers le deuxième amendement

- 37 Au printemps 1971, pour la première fois depuis 1893, le compte commercial des États-Unis affiche un déficit. Joint à celui du compte capital, une telle situation exerce une pression insoutenable sur le dollar. Dès le début du mois de mai 1971, la fuite devant le dollar s'accélère. Devant la frénésie d'achats de deutsche marks contre des dollars, les autorités allemandes instituent un système de change flottant. Bientôt, elles sont suivies par l'Autriche et la Suisse. Dans les semaines suivantes, les spéculateurs continuent de diriger vers l'Europe et le Japon des quantités de plus en plus grandes de dollars. La crise du dollar conduit le président Nixon à prendre, le 15 août 1971 un ensemble de mesures d'ajustement. Pour relancer l'économie américaine, un blocage des prix et des salaires est instauré et la taxe de vente de 7% sur les automobiles est abolie. D'autres mesures sont prises parallèlement pour rétablir la situation extérieure : l'instauration d'une surtaxe de 10% sur les importations, la suspension de la convertibilité du dollar en or et le flottement du cours du dollar. Cette dévaluation indirecte de la devise américaine sonne le glas du système et déclenche une guerre commerciale et monétaire, ce que devaient justement empêcher les Accords de 1944.
- 38 Ce coup de force allait entraîner le flottement généralisé des monnaies. Des négociations sur un nouveau système de parités conduiront à confirmer la dévaluation du dollar de 7,89% (de 35 \$ à 38 \$ l'once d'or), mais la convertibilité n'est pas rétablie. Les *Accords de Washington* entérinent également la réévaluation des autres grandes monnaies par rapport au dollar (8,57% pour la livre et le franc, 13,5% pour le mark et 16,8% pour le yen). Les parités fixes sont aussi remises en vigueur mais avec une marge de fluctuation plus large ( $\pm 2,25\%$  par rapport à la parité au lieu de l'ancien  $\pm 1\%$ ).
- 39 La défiance face au dollar et la volonté des Européens de se protéger d'une nouvelle tourmente monétaire seront à l'origine, au printemps 1972, des *Accords de Bruxelles-Bâle* et de la création du *serpent monétaire européen*, avec pour objectifs de tenter de retirer au dollar son rôle de monnaie de compte dans la CEE et de la remplacer par l'*Unité de compte européenne* (UC) définie à 1/35 d'once d'or ; c'est l'ancêtre de l'ECU (1978). Les *Accords* prévoyaient aussi une marge de fluctuation entre les monnaies de la CEE plus étroite de la moitié de celle édictée par les accords de Washington. La Grande-Bretagne décidera d'appliquer volontairement ces accords, même si elle n'est pas encore membre de la CEE.
- 40 Les États-Unis n'arriveront pas à rétablir l'équilibre extérieur de leur économie et la spéculation contre le dollar continuera. Le 13 février 1973, le dollar est dévalué une seconde fois ; de plus de 11% (de 38 \$ à 42,22 \$ l'once d'or). L'instabilité générale domine, renforcée par le premier choc pétrolier, ce qui conduit au deuxième amendement des statuts du FMI adopté à Kingston en Jamaïque en 1976 et en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1978. En fait, la Charte monétaire de Bretton Woods n'existe plus. Les DTS deviennent l'unité de compte officielle du FMI et l'or est démonétisé : l'or n'homogénéise plus les monnaies entre elles. La permanence des paiements, par l'équilibre des balances des paiements, sera dorénavant de plus en plus difficile à obtenir. Elle sera maintenant basée sur des négociations bilatérales ou régionales. Les mécanismes autorégulateurs de l'étalon-or sont plus que jamais de pures abstractions.

## 04. La situation des pays du Tiers-monde

- 41 L'émancipation politique de l'Afrique et de l'Asie n'était pas à l'ordre du jour en 1944, ni les problèmes structurels et de dépendance de l'Amérique latine, et encore moins les problèmes des économies en « transition ». Le concept de pays sous-développé n'a vu le jour qu'en 1951 ; celui de *sous-développement* en 1956, et celui de *Tiers-monde* en 1952, par Alfred Sauvy. À l'époque, on parlait de croissance surtout des pays industrialisés même si certains commençaient à traiter l'Inde et la Chine comme des cas particuliers. Les principes fondateurs du FMI ne tenaient nullement compte du développement différent de ses membres. Le Fonds était là pour aider les pays membres à garder leur taux de change dans les limites convenues, par des emprunts à court et moyen terme ; il ne visait donc pas à financer le développement. Plutôt, les quotes-parts n'étaient-elles pas fixées surtout en fonction de l'implication du membre dans le commerce mondial ?
- 42 L'arrivée de nouveaux pays non industrialisés et pauvres, ayant un accès difficile au marché financier et souvent mono-producteur, va forcer les ajustements au sein du FMI au début des années soixante. Plus tard, ce nouveau Fonds sera ainsi prêt à accueillir les anciens pays à économie planifiée ou dits en *transition*, ces pays seront partagés en deux catégories : ceux qui se situent déjà à un stade avancé et ceux qui ne se situent encore qu'aux premiers stades de la transition.
- 43 Les premiers tirages sur le Fonds furent le fait des pays industrialisés pour faire face à des difficultés temporaires et conjoncturelles de leur balance des paiements. Ces derniers resteront les principaux « emprunteurs » jusqu'à la fin des années soixante-dix. Depuis lors, la quasi-totalité des recours au FMI provient des pays du Tiers-monde. C'est au début des années soixante, que la vocation du Fonds allait changer avec l'adhésion de nouveaux membres confrontés à des problèmes plus structurels et n'ayant que des sources de financement limitées. Il devra de plus en plus tenir compte de ces nouvelles réalités et modifier en conséquence les conditions d'accès à ses ressources.
- 44 Le Fonds sera ainsi conduit à accroître l'accès à ses ressources par l'élargissement des tranches de crédits des tirages et la multiplication des guichets. Mais avec des ressources limitées et fixes, le nombre de pays pouvant avoir accès aux crédits ne pouvait être que limité. Il faudra donc augmenter la valeur du Fonds de façon absolue, par la révision des quotes parts du fonds général, par des emprunts temporaires et par la création du compte de tirage spécial. La synthèse de l'ensemble des possibilités de recours aux ressources du Fonds se retrouve en annexe à ce texte. <sup>1</sup>

### 4.1 L'augmentation des tranches de crédits et la multiplication des guichets

- 45 En 1974, on créa une deuxième voie d'accès aux ressources du FMI. Il y avait déjà la voie normale qui permettait le tirage de la tranche-or, bientôt appelée la tranche-réserve (25% de la quote-part) puis celui des quatre tranches de crédit (4 fois 25%) et maintenant la voie élargie pour les pays dont la balance des paiements est particulièrement en déséquilibre parce qu'ils ont soit :

- 46 a) une économie souffrant de graves déséquilibres des paiements liés à la structure défectueuse de la production et du commerce, et où les distorsions des prix ont été généralisées, soit ;
- 47 b) une économie caractérisée par une croissance lente et une balance des paiements intrinsèquement faible ce qui empêche de poursuivre une politique active de développement. (FMI, 1975, p. 95) [95]
- 48 Cette *facilité élargie* de crédit autorisait le Fonds à accroître le total des trois dernières tranches de crédit de 75% à 140% de la quote-part. Le maximum des recours augmentait ainsi de plus de la moitié, de 125% à 190% de la quote-part. Aujourd'hui, les facilités élargies s'appliquent uniformément aux quatre tranches de crédit avec un maximum annuel de 68% pour une limite globale de 300%. Le maximum de chacune des voies d'accès aux ressources ordinaires est soit de 125%, pour la voie normale, et de 325% de la quote-part pour celle élargie, 2,6 fois plus mais avec de très fortes conditionnalités.
- 49 Devant les difficultés de plus en plus grandes des pays producteurs de matières premières, surtout ceux du Tiers-monde, le Fonds doit mettre également sur pied des mécanismes particuliers d'assistance pour répondre à l'instabilité des prix sur ces marchés et permettre à ces pays d'avoir un certain équilibre de leurs comptes extérieurs. Ces mesures s'ajoutent aux autres tirages « ordinaires » sur le Fonds et permettent d'obtenir des crédits au compte des ressources générales alimenté par les souscriptions des membres et des crédits au compte de versements spécial ou à d'autres comptes administrés par le Fonds.
- 50 Les *mécanismes de financement compensatoire des recettes d'exportation*, créés en 1963, s'appliquent aux membres qui voyaient leurs recettes d'exportation chuter en des circonstances indépendantes de leur volonté. Ces tirages compensatoires sont d'abord établis à 25% de la quote-part, puis à 50% (1966), à 75% (1975), à 100% avant d'être ramenés à 87% en 1984, suite à la révision des quotes-parts. En 1979, le mécanisme est étendu aux recettes touristiques et aux envois de fonds par les travailleurs nationaux à l'étranger. Un *mécanisme céréalier* identique au précédent (un autre 100% ramené à 87% en 1984) mais destiné à compenser les fluctuations du volume et des prix d'importation de céréales sera créé en 1981. En 1988, ces mécanismes sont enrichis d'un volet pour les imprévus et un autre optionnel et regroupés en *facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus* qui permet de tirer jusqu'à 95% de la quote-part.
- 51 Les *mécanismes de financement des stocks régulateurs* datent de 1969 et devaient répondre au besoin de stabilisation du prix des matières premières. Le pays qui acceptait de limiter ses exportations en stockant se voyait attribuer la possibilité d'effectuer des tirages jusqu'à 50% de la valeur de sa quote-part, qui fut lui aussi ramené à 45% en 1984 et à 35% en 1992.
- 52 La *facilité d'ajustement structurel* (FAS) et la *facilité d'ajustement structurel renforcée* (FASR) créées en 1987 permettent au FMI, avec la collaboration de la Banque mondiale, de fournir des ressources pouvant atteindre 50% pour les FAS et 190% de la quote-part pour les FASR (jusqu'à 255% exceptionnellement). Ceci à des conditions très strictes pour assurer la réalisation d'ajustement économique et de réformes structurelles à moyen terme dans les pays à faible revenu.
- 53 La *facilité pour la transformation systémique* (FTS) qui vient d'être établie (avril 1993) et qui restera en vigueur normalement jusqu'à la fin de 1994, a pour objectif d'aider les nouveaux membres venant de l'ancien Conseil d'assistance économique mutuelle. Ces

pays connaissent des difficultés de balance des paiements dues aux perturbations causées par l'abandon d'un système commercial dans lequel les échanges s'effectuaient à des prix non déterminés par le marché. Les recettes d'exportation ont connu une forte baisse et le coût des importations est en hausse importante. L'accès à cette facilité est limité à 50% de la quote-part et les délais de remboursement vont de quatre ans et demi à dix ans.

- 54 Enfin, les ressources d'appoint pour les opérations de réduction de l'encours et du service de la dette sont destinées aux pays les plus endettés et permettent des recours supplémentaires équivalents à 30% de leur quote-part.

## 4.2 La croissance nécessaire des ressources du FMI

- 55 Pour répondre aux tirages de ces nouveaux guichets le FMI doit augmenter ses ressources. Au début des opérations du FMI, la valeur des quotes-parts déposées par les 39 membres s'élevait à 7,7 milliards de dollars, après l'adhésion du 178<sup>e</sup> membre (les États Fédérés de Micronésie en juin 1993), les ressources disponibles au fonds général atteignaient près de 145 milliards de DTS (dont 4,3 milliards pour la Fédération de Russie), soit 206 milliards de dollars. La neuvième et dernière révision générale des quotes-parts à verser par les membres a été adoptée le 28 juin 1990 pour être en vigueur le 11 novembre 1992. Ces révisions étaient prévues aux Accords de Bretton Woods, mais il aura fallu attendre la troisième raison pour que l'on décide d'une première augmentation générale des souscriptions des pays membres.

**Tableau 02 : Les neuf révisions des quotes-parts du compte des ressources générales (en milliards de \$ et de DTS)**

	Entrée en vigueur	% des augmentations	Valeur des quotes-parts	Pays membres
le début	1 <sup>er</sup> mars 1947	—	7,70\$	39
1 <sup>er</sup> exercice	30 avril 1948	—	7,98\$	45
1 <sup>re</sup>	1950	0%	7,92\$	47
2 <sup>e</sup>	1955	0%	8,73\$	56
3 <sup>e</sup>	1959	50%	12,66\$	68
4 <sup>e</sup>	1966	25%	19,23\$	105
5 <sup>e</sup>	1971	33%	28,48 DTS	107
6 <sup>e</sup>	1978	33%	32,35 DTS	124
7 <sup>e</sup>	1981	50%	59,61 DTS	141
8 <sup>e</sup>	1984	50%	89,24 DTS	142
9 <sup>e</sup>	1992	50%	144,61 DTS	177
ou le	30 avril 1993	—	205,83\$	177

Sources : Rapports annuels du Fonds monétaire International.

- 56 Le Fonds a aussi augmenté ses ressources par des emprunts temporaires. Les premiers emprunts furent conclus, comme nous l'avons vu, dans le cadre des AGE pour les pays industrialisés. Les seconds se firent dans le cadre des mécanismes pétroliers qui permirent au Fonds d'obtenir l'équivalent de 6,9 milliards de DTS auprès des pays excédentaires producteurs de pétrole. Ces mécanismes ont fonctionné deux ans (1974 et 1975) et ils donnèrent une assistance, en plus des autres accès, pour faire face au prix du pétrole qui quadruplait le 22 décembre 1973. Au début, les crédits accordés ne devaient pas dépasser 75% de la quote-part du pays tireur, puis le maximum fut porté à

125% de la quote-part ou 85% du renchérissement des importations de pétrole. Le tiers de ces ressources est allé aux pays du Tiers-monde.

- 57 *Le mécanisme de financement supplémentaire* s'inscrit dans le prolongement des mécanismes pétroliers mais n'était plus dépendant du déficit pétrolier. Ce mécanisme fut en vigueur de 1979 au début de 1982, et reposait sur 7,78 milliards de DTS d'emprunts auprès des pays membres et de la Suisse. L'accès à ce financement supplémentaire était assorti d'une forte conditionnalité et il était lié à un accord de confirmation dans les tranches supérieures de crédit. Cette facilité élargissait encore plus les tranches de crédit ; avec le tirage de sa première tranche un pays pouvait avoir un financement supplémentaire de 12,5%, soit 37,5% de sa quote-part. Pour les trois autres tranches, le supplément était de 30% pour chacune, donc un total de 102,5% de la quote-part en plus. Les membres ayant eu recours au mécanisme élargi pouvaient porter ce supplément à 140% de leur quote-part.
- 58 *La politique d'accès élargi* prend la relève des deux mécanismes précédents, le 7 mai 1981 lorsque le FMI signe un accord de financement pour cette politique avec l'Agence monétaire d'Arabie Saoudite (SAMA) pour des emprunts minima équivalents à 8 milliards de DTS. De plus, il faut ajouter un emprunt de 1,3 milliards de DTS auprès de seize banques centrales. Comme son nom l'indique, il ne s'agit pas d'un nouveau mécanisme mais d'un élargissement des tranches de crédit. Un pays pouvait tirer un maximum de 150% de sa quote-part chaque année jusqu'à concurrence de 450% pour trois ans. Au fur et à mesure de l'augmentation des ressources du Fonds, ces pourcentages furent révisés à la baisse, de telle sorte que la valeur des tirages reste à peu près la même. Aujourd'hui, après la dernière révision des quotes-parts, la politique d'accès élargi fut abolie.
- 59 Pour pouvoir donner accès aux facilités des nouveaux mécanismes à des pays souvent extrêmement fragiles et aux autres guichets liés à des mécanismes spécifiques, le FMI ouvrit des comptes alimentés par des dépôts des membres. Les revenus nets provenant du placement de ces dépôts seront versés sous forme de subventions aux utilisateurs des nouveaux mécanismes pour rencontrer les intérêts et les commissions encourues. Le premier fut le *Compte de bonification du mécanisme pétrolier* (1975). D'autres comptes gérés par le Fonds furent créés depuis. D'abord, il y eut *le Fonds fiduciaire* (1976) qui a été constitué pour recevoir la plus-value de 3,7 milliards de dollars provenant de la vente du sixième de son stock d'or (25 millions d'onces) et administrer des emprunts et des dons. Ces sommes étaient destinées à être prêtées aux membres les plus pauvres du FMI. Les ressources détenues par le Fonds fiduciaire au 30 avril 1981 ou reçues après cette date ont été versées au *Compte de versements spécial* après remboursement des emprunts. Lorsque toutes les opérations seront complétées, ce compte sera mis en liquidation. Le *Compte de versements spécial*, fait partie du Département général et a pour objet de fournir de nouvelles possibilités de tirage aux pays en développement les plus pauvres (les FAS et une partie de FASR). Il est financé aussi par les montants cédés par le *Compte de bonification du mécanisme de financement supplémentaire* dont les activités sont sur le point de cesser. Ce *Compte de bonification* avait été créé en 1980 pour aider les pays en développement à faire face au coût d'utilisation du mécanisme de financement supplémentaire. Les avoirs du *Compte de versements spécial* étaient de 2,5 milliards de DTS pour l'exercice financier terminé le 30 avril 1993. Un autre compte, *le Compte de fiducie de la facilité d'ajustement structurel renforcée* (1987), a pour objet d'accorder des prêts dans le cadre des FASR. Le financement de ce compte s'effectue

par l'intermédiaire de versements provenant de trois autres sources : *le Compte de prêts, la Réserve et le Compte de bonification*. Ce dernier est lui-même alimenté en partie par quatre autres petits comptes administrés par le FMI au nom de l'Autriche, de la Belgique, de la Grèce et du Fonds saoudien pour le développement (FSD).

- 60 À la demande de certains pays membres, le FMI a créé d'autres comptes spéciaux pour administrer les contributions qui y sont versées afin de fournir des services financiers techniques aux différents pays. Il y en a quatre : *le Compte administré au nom du Japon (1989), le Compte d'assistance technique administré au nom du Japon (1990), le Compte administré en faveur du Guyana (1989) et le Compte administré en faveur de la Bolivie (1987)*.
- 61 Enfin, n'oublions pas les *droits de tirage spéciaux (DTS)* qui furent aussi une autre mesure pour accroître les ressources du FMI. Mais, ils voulaient répondre à une pénurie de la liquidité internationale, du dollar, et non à des besoins accrus de financement des balances des paiements. En deux occasions sur trois ans, 1970-1972 et 1979-1981, près de 21,5 milliards de droits de tirage furent distribués aux membres participants. On les qualifia de spéciaux pour les distinguer des autres tirages existants du département général. La valeur qui leur a été donnée est devenue l'unité de compte du FMI.

### 4.3 Le Robin des bois des banques : « discipliner les débiteurs »

- 62 Les statuts du FMI lui prescrivent d'obtenir, en matière de politique économique, des « *garanties adéquates* » de la part des tireurs pour s'assurer de la correction des déséquilibres de leur balance des paiements. Le principe de la *conditionnalité* était ainsi créé. Au fur et à mesure qu'un pays obtient des crédits auprès du Fonds, ce dernier impose au débiteur certains objectifs économiques. Au début, la politique de crédit du FMI mentionnait une *procédure d'assurance des tirages* (la procédure du *stand-by*). Il s'agissait d'assurer au pays tireur qu'il pourra avoir accès à ses droits de tirage. Cette assurance reposait sur une *lettre d'intention* dans laquelle le pays indiquait la politique économique qu'il suivrait. Le FMI répondait par un *accord de confirmation*. Peu à peu les rôles s'inversèrent : le Fonds présentait ses conditions et le débiteur devait suivre les ajustements prescrits. Le principe de la conditionnalité d'accès aux ressources du FMI fut renforcé avec la fragilité croissante des pays du Tiers-monde. La crise de l'endettement et la privatisation du financement du développement constituèrent de puissants accélérateurs aux interventions du FMI, il devint en quelque sorte le gendarme de l'ordre économique mondial.
- 63 L'*ajustement* des économies du Tiers-monde selon les programmes économiques du FMI semble être devenu dans les années quatre-vingt la principale activité de l'institution. Les pays en difficulté de paiement avaient besoin de nouveaux prêts, ils devaient « consolider » leur dette. Mais les banques n'accordent plus qu'avec une extrême parcimonie leurs crédits. *On ne prête qu'aux riches*. Pour limiter leurs risques, les banques subordonnent l'octroi de nouveaux concours aux pays déjà endettés à une condition : que ces pays aient au préalable conclu un accord avec le FMI assorti d'un programme d'ajustement plus ou moins draconien.
- 64 Ces programmes d'ajustement, d'inspiration néolibérale, comportent trois piliers (L'Héritau, 1986, p. 528). D'abord l'ouverture des frontières pour assurer une meilleure intégration des pays au commerce international. Puis, substituer le secteur privé à l'État pour rendre plus concurrentielle l'économie nationale et réduire le déficit budgétaire de l'État. Troisième pilier, le plus important, réduire la demande globale

jugée trop forte et responsable de l'inflation et du déficit de la balance des paiements internationaux. En baissant la demande interne, par la chute des salaires ou par l'arrêt des subventions aux denrées de base, le FMI espère réduire les importations et surtout dégager une partie plus grande de la production nationale pour exporter. Les dévaluations monétaires sont bien sûr utilisées, dès le début des programmes dans le but de diminuer les importations de biens et d'augmenter les exportations.

- 65 Les fonctionnaires du Fonds imposent ainsi de durs sacrifices destinés normalement à rééquilibrer les comptes extérieurs du pays débiteur. Ces politiques ont permis surtout aux banques de recouvrer des sommes prêtées souvent sans grande précaution ou sans garantie suffisante. Dans ce contexte, on ne s'étonnera guère de constater que les flux monétaires s'inversèrent durant les années quatre-vingt : dès 1985, les pays du Tiers-monde fournissaient aux banques des remboursements (intérêt et capital) supérieurs aux apports financiers extérieurs. Le FMI a bien joué son rôle de gardien.

## 05. La privatisation de la détention des liquidités internationales

- 66 La troisième mouvance de l'économie mondiale qui influença l'évolution du système monétaire et financier international fut la privatisation de la détention des liquidités internationales, qui a été tout simplement synonyme de la création, dans les années cinquante, d'un marché financier international privé : l'euromarché. La détention privée de liquidités internationales constituait une fuite hors des circuits officiels et une source d'instabilité pour le système monétaire international établi à Bretton Woods. La spéculation contre le dollar et les déboires du Pool de l'or, les fluctuations des changes et la crise de l'endettement sont les reflets de la concurrence entre le système privé et le système public.
- 67 Traditionnellement, jusqu'aux années soixante, le terme de liquidités internationales correspondait à l'ensemble des moyens financiers détenus par les autorités monétaires de chaque pays pour régler les soldes des échanges internationaux de ses résidents. Liquidités internationales et réserves officielles alors se confondaient. Dans tous les pays, les autorités monétaires, gardiennes de la valeur de la monnaie nationale, conservaient ainsi les moyens de paiements à être utilisés au besoin dans ses relations avec le reste du monde, conformément à la vision de Bretton Woods. Avant l'avènement de l'euromarché, les autorités monétaires avaient donc un certain nombre de responsabilités précises. D'abord, elles étaient les uniques détentrices des liquidités internationales. Répondant aux transactions commerciales, elles alimentaient en liquidités, en devises, le marché des changes. D'autre part, cette prérogative accordait aux autorités le pouvoir et la responsabilité de déterminer le taux de change et de financer le solde de la balance des paiements. Le développement de l'euromarché, marché de devises et en particulier de dollars donc, de liquidités internationales entre partenaires privés, bouleversera l'ordre établi.
- 68 La création d'un marché financier international, ou plutôt d'un marché transnational, sanctionnait la mise sur pied d'un circuit financier hors du contrôle des autorités monétaires et allait remettre en cause les responsabilités exclusives de ces dernières. De plus, cette création mettait en place un ensemble d'institutions qui, peu à peu, aura une telle autonomie que sa propre reproduction en sera la principale raison d'être. Certes, de tout temps un marché financier international a existé, mais l'originalité de sa

renaissance quinze ans après la guerre sous le nom d'euromarché, réside dans sa confrontation avec un système monétaire officiel, rigide, basé sur un étalon-dollar-change. Ce nouveau système financier international privé (SFI) s'oppose à la conception habituelle du rôle des États. Cette conception, basée sur une vision strictement nationale des rapports internationaux, réduit ces derniers à la simple sommation des activités nationales. Alors qu'avec la création de l'euromarché, un nouvel élément s'ajoute au tout. Nous pouvons dire qu'un espace international s'ajoute aux espaces nationaux.

- 69 L'euromarché a pris naissance à la fin des années cinquante et au début des années soixante et répondait à deux ensembles d'impératifs. Le premier fut le développement du commerce mondial sous l'égide des firmes multinationales, entraînant ainsi une demande de liquidités générée selon des critères autres que ceux des autorités monétaires. Il ne s'agissait plus d'assurer la stabilité des taux de change et l'équilibre des paiements, mais de soutenir des opérations commerciales et financières privées. Le deuxième ensemble, lié au premier, était la remise en cause de l'ordre établi à Bretton Woods. La contestation de l'hégémonie américaine révélait l'essor de la puissance économique de l'Europe et du Japon et le début de la guerre de ces trois blocs pour garder ou prendre une place dominante. Cette crise de restructuration connut des phases diverses et des rebondissements auxquels le SFI privé répondit soit en amplifiant les cycles, soit en profitant de la situation de diverses façons pour s'en nourrir et se développer (Élie, 1992).
- 70 Les crises du système de Bretton Woods ont conduit à des accélérations du processus de privatisation de la détention des liquidités internationales et donc de l'endettement qui l'accompagne. Chacune enlevant aux politiques monétaires et financières une part de leur efficacité. Dès 1970, le volume des liquidités détenu par l'euromarché dépassait le stock du secteur public. De plus en plus les autorités monétaires ont aussi tendance à abdiquer leurs responsabilités dans un contexte de crise. Il faudra attendre les problèmes de solvabilité de certains pays au début des années quatre-vingt et le développement des opérations hors bilan des institutions financières pour voir un retour des autorités officielles (Élie, 1993).
- 71 Depuis la fin de la dernière décennie, les gouvernements des pays industrialisés d'une part et l'OCDE et la Banque des règlements internationaux (BRI), d'autre part, ont rétabli une nécessaire collaboration au sujet des marchés monétaires et financiers. L'OCDE et la BRI étaient très préoccupées par le manque de transparence de certaines opérations financières et par l'augmentation du niveau des risques sur ces marchés. L'évolution des marchés, caractérisée particulièrement par l'innovation financière et une plus grande concurrence depuis le début des années quatre-vingt, était devenue source d'inquiétude. En effet, la déréglementation du secteur financier et l'innovation financière se sont accompagnées d'une plus grande instabilité financière, que ce soit sous forme de fluctuations excessives des prix des actifs ou de difficultés de trésorerie pour certaines institutions. Une nouvelle réglementation prudentielle concertée devrait peut-être permettre de discipliner des marchés de plus en plus complexes et pourrait également contribuer à l'assainissement de l'activité financière. Comme l'écrit un rapport de l'OCDE :
- Les nouveaux instruments financiers, [...], présentent de nombreux avantages pour les opérateurs [...]. Mais, en même temps, ces instruments sont eux-mêmes porteurs de risques [...]. Ces risques, bien qu'ils puissent avoir des répercussions

importantes sur les résultats et la situation financière des entreprises, n'apparaissent souvent pas dans leurs états financiers. (OCDE, 1988, p. 3)

72 Même son de cloche à la BRI :

Avec l'expansion rapide des marchés des titres et instruments dérivés ainsi que des contrats de change, les établissements sont à présent plus exposés aux risques de marché. (BRI, 1992b, p. 235)

## 06. Conclusion : l'avenir !

73 Les économies planifiées se sont écroulées par l'épuisement de leur modèle de croissance. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas si longtemps, ce modèle présentait une alternative valable pour certains, alors que pour d'autres il était une menace suffisante pour justifier une course aux armements. Les problèmes structurels de ces économies ont finalement conduit à leur brutal effondrement.

74 Le triomphe apparent du modèle des économies libérales ne doit pas faire crier victoire trop vite, car les problèmes structurels de ces dernières sont également très grands, pour ne pas dire aussi fatals. La faible croissance des économies occidentales et l'absence de création d'emploi depuis vingt ans révèlent aussi l'épuisement de ce modèle. L'endettement généralisé et les déséquilibres importants des comptes extérieurs, accompagnés d'une grande volatilité des taux de change et de taux d'intérêt réels très élevés sont des signes de graves problèmes et devraient être des sujets de préoccupation pour ceux dont la mission est d'assurer l'harmonie du commerce international. L'application du modèle dans les économies du Tiers-monde n'est certainement pas une réussite : elles ne décollent pas et jamais les déstabilisations n'ont été aussi grandes. Une large couche de la population mondiale est ainsi conduite à la marginalisation, exclue de l'idéal de consommation.

75 En effet, dans un monde tel que le nôtre, où l'économie de consommation individuelle est maintenant la valeur unique, comment interdire longtemps, à une proportion de plus en plus grande des terriens, l'accès légitime à cet objectif si valorisé : la consommation ? Si l'on écoute les discours sur la démocratie, ces exclus, comme citoyens, n'ont-ils pas des droits et des devoirs égaux aux autres ? Les priver de leurs « droits de consommer », les priver de la sécurité matérielle peut conduire au non respect de leurs devoirs qui sont nécessaires à la reproduction de nos sociétés. Mais ce modèle idéalisé est-il généralisable ? Pensons simplement aux quantités de ressources physiques qui seraient nécessaires !

76 L'augmentation des guichets et des ressources du FMI mis à la disposition des pays endettés ou en transition, permettra-t-elle de répondre à l'ensemble de ces déséquilibres ? Ne faudrait-il pas que le FMI, avec ses DTS, s'élève à un statut plus proche d'une véritable « Banque mondiale » que d'un simple fonds de secours ? D'autant plus que la prochaine tâche sera l'assainissement de l'activité des marchés financiers hors de contrôle. Même si bien des points importants restent à analyser, un consensus commandé par l'urgence de la situation doit voir le jour sur la nécessité d'un changement radical dans la conception et la gestion du système monétaire et financier international. Les bases politiques et économiques d'un retour à une forme de multilatéralité des paiements internationaux semblent être enfin là. Sinon, le rôle des institutions internationales devra en être un de plus en plus de policier pour assurer un

minimum d'ordre. Mais l'explosion d'un marché financier spéculatif est sans doute le danger qui sera le plus difficile à saisir et à contrôler.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- AUVERNY-BENNETOT, Philippe (1991). *La dette du Tiers-monde*. Paris, les études de la Documentation Française.
- BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX (1986). *Recent Innovations in International Banking*, Bâle.
- BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX (1993). *63ème rapport annuel*, Bâle.
- BOURGUINAT, Henri (1987). *Les vertiges de la finance internationale*, Paris, Economica.
- BRITISH BANKERS' ASSOCIATION, IRISH BANKERS' ASSOCIATION (1990). *Statement of Recommended Accounting Practice, Commitments and Contingencies*, Londres, septembre
- BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADA (1993). Ligne directrice à l'intention des banques, exigences en matière de suffisance des fonds propres, Ottawa, le 22 mars.
- COMITÉ DES RÈGLES ET PRATIQUES DE CONTRÔLE BANCAIRES (1988). *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, Bâle, Banque des règlements internationaux, juillet.
- DEBLOCK, Christian, et Diane ÉTHIER (dir.) (1992). *Mondialisation et régionalisation : la coopération économique internationale est-elle encore possible ?*, Sillery/Québec, Presses de l'université du Québec.
- ÉLIE, Bernard (1993). « Opérations hors bilan des banques : nouveaux risques et normes prudentielles », *Les Cahiers de recherche du département des sciences économiques de l'UQAM*, n° 9312.
- ÉLIE, Bernard (1992). « L'évolution du système financier international et son impact dans les années 90 », dans Christian Deblock et Diane Éthier (dir.) (1992). *Régionalisation et mondialisation. La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*, Sillery/Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 221-240.
- ÉLIE, Bernard (1989). « Le retour du contrôle des flux d'investissements internationaux : l'ombre de John Maynard Keynes », *Interventions économiques*, n° 22-23, pp. 81-97.
- FMI (1975) et (1993). *Rapport annuel*, Washington.
- LELART, Michel (1988). *Les opérations du Fonds monétaire international*, Paris, Economica, deuxième édition.
- LEROUX, François (1988). *Marchés internationaux des capitaux*, Québec/ Montréal, Presses de l'Université du Québec-HEC/CETAI.
- L'HÉRITTEAU, Marie-France (1986). *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde*, Paris, Presses universitaires de France, I.E.D.E.S. — Collection Tiers-monde.
- OCDE (1992a). *Nouveaux défis pour les banques*, Paris.
- OCDE (1992b). *La gestion des risques dans les services financiers*, Paris.

OCDE (1991). *Nouveaux instruments financiers*, Paris, Série Harmonisation des normes comptables, n° 6.

OCDE (1988). *Nouveaux instruments financiers : publication d'informations et de comptabilisation*, Paris.

PASCALLON, Pierre (1989). *Le système monétaire international*, Paris, Les Éditions de l'Épargne, deuxième édition.

SAMUELSON, Alain (1991). *Économie internationale contemporaine, aspects réels et monétaires*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, L'économie en plus.

## ANNEXES

### Annexe 01 : Les recours aux ressources du FMI, au 30 avril 1993

Département général	% maximum de la quote-part à tirer	Ressources en milliards de DTS	Encours des crédits accordés
<b>Comptes des ressources générales</b>		152,10	24,64
<i>Mécanismes ordinaires</i>			
- Tranche de réserve (tranche-or)	25%		
- Les quatre tranches de crédit 4x25%	100%		6,77
- Facilité élargie de crédit 68%	300%		6,87
<i>Mécanismes spécifiques</i>			
- Financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI)			4,21
Compensatoire	30%		
Pour imprévus	30%		
Volet céréalier	15%		
Tranche optionnelle	20%		
- Financement des stocks régulateurs	35%		0,00
- Facilité pour la transformation systémique (FTS)	50%		
- Encours des anciens mécanismes temporaires prorogés			6,79
<b>Comptes de versements spéciaux (note 1)</b>		2,50	3,70
- Facilité d'ajustement structurel (FAS) :			1,48
1re année	15%		
2e année	20%		
3e année	15%		
- Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) (note 2)			2,22
maximum	190%		
accès exceptionnel	255%		
- Les ressources d'appoint pour les opérations de réduction de l'encours et du service de la dette	30%		0,00
- Les emprunts dans le cadre des AGE (note 3)		(18,50)	0,00
<b>Total du département général</b>		<b>154,60</b>	<b>28,34</b>
<i>Autres comptes gérés par le FMI</i>	brut	net	
- Les comptes de fiducie du FASR (note 4)	3,22	1,08	(2,14)
- Fonds fiduciaire	0,19	0,00	(0,19)
<i>Autres comptes administrés par le FMI (note 5)</i>	0,30	0,30	0,00
<b>DÉPARTEMENT DES DTS</b>	Total des allocations	Nouvelles ressources nettes	Utilisation des allocations
- Emploi des DTS	21,48		
paiements de quotes-parts (note 6)		(12,64)	12,64
autres opérations des participants		8,84	8,84
<b>Total des ressources du FMI (note 7)</b>	en DTS	164,83	49,82
	en \$ É.-U.	234,62	70,91

Notes de l'annexe :

1. Une partie des ressources distribuées par le Compte de versement spécial sont des transferts du Compte de Fiducie du FASR et du Fonds Fiduciaire, pour un équivalent de 1,2 milliards de DTS ; alors que les ressources propres au Compte de versement spécial étaient égales à un équivalent 2,5 milliards de DTS ; pour un total de 3,7 milliards de DTS ;
2. Les FASR sont alimentées par le Compte de Fiducie du FASR et aussi par d'autres comptes administrés par le FMI à la demande de certains membres : les comptes de l'Autriche, de la Belgique, de la Grèce et le Compte spécial du Fonds saoudien pour le développement (FSD).
3. En vertu des AGE, renouvelés le 30 avril 1993, le FMI est autorisé à emprunter jusqu'à 18,5 milliards équivalent DTS, ce qui correspond à 26,33 milliards de dollars. Mais cette possibilité n'a pas été mise en application.
4. Le Compte de Fiducie du FASR est formé de trois autres comptes et ses opérations s'effectuent par l'intermédiaire de ces comptes : le Compte de prêts, la Réserve et le Compte de bonification.
5. En plus des comptes mentionnés à la note 2, le FMI administre un Compte au nom du Japon, un Compte d'assistance technique au nom du Japon, un Compte en faveur de la Guyane et un Compte de contributions volontaires en faveur de la Bolivie.
6. Depuis le deuxième amendement aux statuts du FMI (1976), l'ancienne tranche-or de la quote-part (25%) a été remplacée par la tranche-réserve et le versement de cette partie de la souscription se fait en DTS et non plus en or.
7. Au 30 avril 1993, 1 DTS = 1,42339 \$.

## NOTES

1. Cette mutation ne sera pas que quantitative ou technique. Le FMI allait trouver dans le Tiers-monde un champ unique d'expérimentation pour l'application des politiques économiques libérales. Unique parce que des déséquilibres très importants dans les pays industrialisés ne conduiront pas où ne pourront conduire à des interventions aussi musclées que celles faites au Tiers-monde. Depuis quelques années, les pays en développement, et maintenant s'ajoutent ceux en transition, semblent être les seuls clients du Fonds.

# La Banque mondiale et le FMI : entre la stabilisation financière et l'appui au développement

Bonnie Campbell

---

## 01. Introduction

- 1 La transformation du langage est toujours révélatrice. Initialement les notions de stabilisation et d'ajustement pouvaient être considérées comme distinctes.
- 2 La stabilisation se réfère au processus par lequel on tente de rétablir l'équilibre général entre l'offre et la demande dans l'économie que ce soit dans la sphère des biens et services ou dans la sphère financière et monétaire (Loxley, 1986, p. 26). L'ajustement vise à supprimer les obstacles à la croissance future qu'il s'agisse de distorsions dans les incitations à produire (taux de change réel surévalué, par exemple), de contrôle des prix, de taux d'intérêt trop élevés, de droits de douane, de restrictions à l'importation, ou encore de taxes et subventions jugées discriminantes. L'ajustement structurel enfin, implique une restructuration de l'économie, ce qui exige une planification à plus long terme ainsi qu'une réforme du régime fiscal, du secteur financier et du cadre réglementaire de l'activité économique <sup>1</sup>.
- 3 Traditionnellement la stabilisation impliquait des mesures à court terme sur la balance des paiements, le taux d'inflation, etc., avec une emphase centrale sur la gestion de la demande interne et en accordant seulement un rôle mineur à la stimulation de l'offre (Loxley, 1986, p. 26). Au cours des années quatre-vingt, on assiste à un élargissement de cette définition. Plus récemment, comme le note J. Loxley, les efforts de stabilisation jugés les plus prometteurs dans la littérature conventionnelle sont ceux qui portent sur les régimes commerciaux, sur la structure de l'investissement et de la production, ainsi que sur l'orientation introvertie ou extravertie de l'économie. Les mesures d'intervention utilisées vont au-delà de celles de la « stabilisation » et traduisent, selon

lui, une emphase qui se déplace de la gestion de la demande vers la stimulation de l'offre (Loxley, 1986, p. 26).

- 4 Ainsi le terme « d'ajustement structurel » ne fait que rendre plus explicite le fait que les programmes de stabilisation impliquent souvent de nos jours des changements substantiels dans les priorités sectorielles et institutionnelles de l'économie. Dans d'autres contextes, ces deux termes pourraient recouvrir des définitions fort différentes et les programmes de stabilisation pourraient avoir des objectifs différents. Si une différence demeure dans l'utilisation que l'on peut faire de ces termes, elle ne réside pas tant, nous suggère Loxley, dans les objectifs poursuivis, mais dans la gamme de mesures employées, dans l'emphase relative donnée à chacune des différentes variables de ces politiques et dans l'horizon temporel dans le cadre duquel l'on s'attend à ce que ces politiques prennent effet. À cet égard, celui-ci insiste sur le fait que cette interchangeabilité des termes et la confusion des distinctions entre ces entités sont des phénomènes conjoncturels qui ne font que refléter la profondeur du désordre global de notre temps.
- 5 Dans le texte qui suit, je n'aurai pas la prétention de tenter d'expliquer le pourquoi de cette situation. Par contre, cette transformation du langage correspond à une transformation des pratiques. C'est sur cet aspect de la question ainsi que sur les conséquences de ces pratiques que je mettrai l'emphase. On peut noter d'ailleurs à ce propos avec Marie-France L'Hériteau que l'élargissement des activités du FMI au début des années quatre-vingt est accompagné aussi d'un changement qualitatif dans ses modalités de financement. Aux interventions ponctuelles antérieures dans le cadre des programmes de stabilisation est venu se substituer un ensemble de mesures qui s'inscrivent à l'intérieur de programmes à moyen terme (programme d'ajustement) (L'Hériteau, 1982) <sup>2</sup>. Une dizaine d'années plus tard, au milieu des années quatre-vingt-dix, c'est sur la notion d'ajustement qu'il y a lieu de s'interroger, ce terme étant pris dans un sens beaucoup plus large. Comme le note Helleiner :
- 6 Le terme même « d'ajustement structurel » semblait suggérer l'idée d'un changement qui se ferait d'un seul coup, changement à partir duquel tout devait devenir « normal » (c'est-à-dire, propice de nouveau au développement). Cette terminologie fut sévèrement dévalorisée par la tendance à parler d'ajustement structurel pour décrire l'ensemble des mesures qu'il était demandé à un gouvernement bénéficiant d'un prêt accordé à ce titre d'introduire ou celles que celui-ci introduisait de fait. (Helleiner, 1994, p. 3, notre traduction.)
- 7 Selon Helleiner, l'ambiguïté et la confusion théorique de ce que devait être l'ajustement structurel, auront comme conséquence que l'expression sera utilisée comme synonyme de « bonnes gestions économiques » du moins dans le sens où l'entend la Banque mondiale :
 

Avec le déplacement de l'emphase de la contraction de la demande (stabilisation) vers l'expansion de l'offre, particulière de l'offre marchande (ajustement), l'allongement graduel du cadre temporel et l'addition successive de nouvelles dimensions à discuter, par exemple l'équité dans la répartition des revenus, la durabilité environnementale, les formes de pouvoir plus participatives ou encore l'amélioration de la gestion gouvernementale (« improved governance ») — il devient de plus en plus difficile de distinguer les débats sur « l'ajustement » des débats beaucoup plus anciens sur le « développement ». (Helleiner, 1994, p. 3, notre traduction.)

- 8 Cet élargissement du sens que l'on donne dorénavant à l'ajustement structurel est bien illustré dans le rapport de la Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique, Réformes, Résultats et Chemin à parcourir* (1994), dont le sous-titre est « Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement », et notamment dans un encadré, qui explicite l'intime relation qu'il y a lieu d'établir entre ajustement et développement durable, où il est précisé que l'ajustement contribue au développement en créant le cadre de mesures d'incitation qui lui est favorable (Banque mondiale, 1994, p. 42).
- 9 Comme je l'ai noté, cette transformation du langage correspond à des transformations de pratiques d'une part et au changement de conjonctures d'autre part. Dans ce qui suit, j'essaierai de préciser ceci, en soulignant notamment :
- l'ambiguïté des rôles multiples que le FMI est amené à jouer ;
  - les contradictions inhérentes à la tentative de réconcilier les objectifs de court et de plus long termes dans les mesures préconisées ;
  - les contraintes créées par les procédures qui lient conditionnalité, critères de performance et processus d'ajustement.

## 02. L'évolution des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel et la complémentarité du FMI et de la Banque mondiale

- 10 À mesure que la crise de l'endettement s'intensifiait après le deuxième choc pétrolier à la fin des années soixante-dix, le FMI en est venu petit à petit à assumer des rôles très différents de ceux pour lesquels cet organisme avait été conçu (L'Héritau, 1982). Les pays du Tiers-monde, qui avaient désespérément besoin de financement externe, n'eurent à cette époque d'autre choix en effet que de se tourner vers le FMI, pour obtenir de celui-ci un appui direct qui leur permette d'équilibrer leur balance de paiement, mais aussi parce que l'intervention du FMI devenait un passage obligé pour avoir accès à d'autres sources de crédit.
- 11 Avec la réorientation des activités du FMI vers les pays les plus pauvres, se produisirent également un approfondissement et un élargissement significatif des interventions de cet organisme. Comme le précise L'Héritau, « à des interventions ponctuelles du FMI pouvant s'analyser comme des coups de pouce à la *conjoncture*, se substitue actuellement [début des années quatre-vingt] une emprise généralisée et normative, créatrice de *structures* » (L'Héritau, 1982, p. 528). Cette évolution est symbolisée dans la terminologie du Fonds par le passage d'un mot clé, « stabilisation », qui dominait pendant les années soixante-dix, au mot « ajustement ». Ce changement signalait l'acceptation par le FMI d'inscrire ses programmes dans une perspective qui cherchait à imprimer un nouveau cours à un ensemble de variables socio-économiques dans le cadre d'un programme à moyen terme (programme d'ajustement) (Brown, 1990). Comme le suggère Loxley, la notion d'ajustement structurel rendait plus explicite le fait que les programmes de stabilisation du FMI impliquaient des changements substantiels tant dans l'orientation de l'économie et que dans les priorités sectorielles et institutionnelles (Loxley, 1986, p. 26).
- 12 Simultanément au cours des années quatre-vingt, comme le note S. Bélanger (1992, p. 14), la Banque mondiale adoptera une notion plus élastique de l'ajustement, notion qui inclura les politiques visant à apporter des changements dans les équilibres

internes et externes, des changements dans la structure des prix et des institutions, ou des changements dans les deux. Citant un document de la Banque mondiale de 1989, S. Bélanger note que l'on utilise le terme de « stabilisation » lorsque l'accent est mis sur les changements dans les équilibres internes et externes, et « d'ajustement structurel » lorsque l'accent est mis sur les changements dans la structure des prix et des institutions. Cette distinction laisse entendre que les deux notions se côtoient, et ce même s'il est stipulé que le FMI appuie les programmes de stabilisation tandis que la Banque mondiale appuie l'ajustement structurel. D'ailleurs, comme le note la même étude, et comme l'illustre l'exemple de l'expérience guinéenne qui suit, les programmes d'ajustement structurel comprenaient effectivement deux facettes : une première, essentiellement macro-économique, qui devait avoir un impact rapide sur la balance des paiements dans le contexte des programmes de stabilisation du FMI, et une seconde, essentiellement micro-économique, qui visait à ajuster les structures à l'économie pour en accroître l'efficacité. Les prêts « d'ajustement » de la Banque se réfèrent quant à eux aux prêts à l'ajustement structurel et aux prêts à l'ajustement sectoriel.

- 13 Pour ce qui est de la collaboration formelle entre la Banque et le FMI, son origine remonte à 1966, lorsqu'il fut reconnu qu'il fallait établir des rapports de travail étroits et un meilleur échange de l'information entre les deux institutions (Loxley, 1986, p. 139). Plus important encore, il fut décidé que les évaluations financières et économiques, d'une part, et les recommandations faites à un pays membre, d'autre part, par l'une des deux institutions devraient toujours être acceptées par l'autre. Par la suite, les directives concernant la collaboration entre la Banque mondiale et le Fonds ne feront que reprendre ces deux principes dits de « complémentarité » et de « renforcement mutuel » énoncés en 1966, et que Loxley résume ainsi :

En vertu de ces principes, la Banque doit se tourner vers le Fonds pour tout ce qui a trait aux taux de change et aux politiques monétaires, fiscales et financières, ce qui inclut l'établissement d'objectifs à moyen terme en matière de balance des paiements courants, tandis que le Fonds doit en référer à la Banque pour tout ce qui concerne l'établissement de priorités en matière de développement, c'est-à-dire pour tout ce qui a trait à la taille et au contenu des programmes d'investissement, aux dépenses récurrentes dans le secteur de développement, à l'efficacité dans l'utilisation des ressources ainsi qu'aux décisions micro-économiques en matière de prix. (Loxley, 1986, p. 140)

- 14 Comme illustration du degré de collaboration effective qui existe entre ces deux organismes, Loxley fait état de la pratique prise par la Banque mondiale de ne pas avancer de prêts d'ajustement structurel avant que le pays en question n'ait d'abord conclu un accord avec le FMI, et ce, même lorsque le pays est en sévère désaccord avec le Fonds quant aux mesures à prendre en matière d'offre (Loxley, 1986, p. 140).
- 15 Les changements dans l'environnement international ont, par ailleurs conduit les deux institutions à modifier le contenu des programmes, au tournant des années quatre-vingt.
- 16 À la Banque mondiale tout d'abord, les prêts d'ajustement structurel ne sont plus seulement accordés pour financer des projets précis, mais ont dorénavant pour objet aussi d'appuyer des projets de réforme économique plus vaste, ce qui englobe le rétablissement des équilibres macro-économiques internes et externes. Tout en renforçant son rôle « de force centrale dans le développement et la lutte contre la pauvreté », il s'agissait aussi pour la Banque de jouer un rôle « d'agent exerçant une

influence majeure sur l'ajustement et la croissance économique, le rééchelonnement de la dette et la libération des échanges » (Banque mondiale, 1989, p. 15).

- 17 « L'inséparabilité » de l'amélioration des équilibres extérieurs et intérieurs d'une part et de l'effort d'ajustement mené par la Banque mondiale, d'autre part, est bien illustrée par un récent rapport de celle-ci qui suggère que le premier des trois principes qui devraient guider les gouvernements africains dans leurs futurs programmes de réforme pour « mener l'ajustement à son terme » soit :
- [d'] appliquer la politique macro-économique qui s'impose. Il faut contenir les déficits budgétaires de manière à maîtriser l'inflation, éviter les problèmes de balance des paiements, pratiquer des taux de change réalistes pour être plus compétitif sur les marchés internationaux et soutenir la convertibilité de la monnaie. (Banque mondiale, 1994, p. 10)
- 18 Le FMI réagira de même à l'évolution de la conjoncture internationale, c'est-à-dire en élargissant ses moyens d'intervention. Déjà la *facilité élargie de crédit* permettait, depuis 1975, de fournir aux pays membres une aide financière portant sur des sommes plus élevées, et ce pour des périodes pouvant aller jusqu'à trois ans. Dans le but de créer plus de liquidités, le FMI va introduire, en 1979, la *facilité de financement supplémentaire*, et en mars 1986, la *facilité d'ajustement structurel*. Celle-ci fut conçue avec comme objectif précis d'appuyer les pays à bas revenus qui avaient besoin de financement concessionnel pour réduire leur déficit de la balance des paiements. Cette *facilité* était réservée aux pays éligibles aux fonds de l'Association internationale de développement. Ce dernier type d'accord devait venir appuyer à moyen terme l'ajustement macro-économique et structurel des pays à faible revenu, ce qui rejoint clairement les fonctions de la Banque mondiale.
- 19 Autre exemple de la complémentarité nouvelle entre les deux organismes : l'appui désormais apporté par le FMI aux Programmes d'ajustement macro-économique et structurel entrepris par les pays membres (FMI, 1989, p. 15). À cet égard, il semblerait en effet que, de plus en plus, l'aide du FMI en matière de gestion de la dette extérieure, en particulier, et son soutien aux opérations de réduction de l'encours et du service de la dette soient liés à des programmes d'ajustement à moyen terme faisant une large place aux réformes structurelles adoptées dans le cadre d'accords de confirmation ou d'accords élargis conclus avec lui. Le FMI a d'ailleurs incorporé la réduction de l'encours et du service de la dette aux programmes d'ajustement (Bélanger, 1992, p. 17).
- 20 L'aval du FMI n'est pas seulement important pour la mise en place d'un programme ou d'un accord avec la Banque mondiale : avec l'accroissement du volume et surtout du service de la dette à partir des années soixante-dix, la multiplication des opérations de renégociation multilatérales, qu'il s'agisse de créanciers officiels ou privés, a élargi de façon très significative son influence (L'Hériveau, 1982, pp. 520-523), avec pour effet, comme nous le verrons, le mandat pour lequel l'organisme avait initialement été créé s'est trouvé considérablement complexifié.
- 21 Comme le note Brown (1990, p. 45), et comme le suggère ce qui précède, bien que la nature et le rôle du FMI aient évolué, son mode de prise de décision demeure essentiellement la même qu'en 1944. Même si 26 des 44 pays présents à sa fondation figuraient parmi ceux que l'on allait associer par la suite au « Tiers-monde », la présence de ces pays et les intérêts particuliers qui étaient les leurs n'ont guère eu d'effet sur la conceptualisation des politiques et la définition des procédures de négociation entre le FMI et un pays membre. La répartition des souscriptions ou

« quotes-parts » continue à refléter essentiellement (exception faite de la montée du Japon) l'équilibre des rapports de force tels qu'ils prévalaient dans les années quarante. Le vote collectif des pays du « Tiers-monde » représente toujours moins de 40% de voix, ce qui enlève à ces pays toute possibilité de faire des changements dans les politiques de l'organisme.

- 22 Or, l'objet des interventions du FMI a sensiblement changé, le problème du redressement de déséquilibres temporaires de la balance des paiements des pays industrialisés étant délaissé au profit presque exclusivement des problèmes de rééquilibrage et de redressement des pays du Tiers-monde. Comme le note Brown :

Avec ce déplacement de ses activités vers les pays les plus pauvres du Tiers-monde, en particulier vers les pays à faible revenu et les pays les plus lourdement endettés, le FMI s'est trouvé à jouer un rôle tout à fait différent de celui pour lequel il avait été institué. Ses créateurs n'ont jamais envisagé que celui-ci ait un rôle à jouer en matière de financement du développement pas plus qu'ils n'ont voulu à cette occasion se pencher sur les problèmes du développement ni prescrire de politiques pour y remédier. (Brown, 1990, p. 54)

- 23 Tout comme la Banque mondiale, et peut-être à un degré encore plus marqué, le FMI a été amené sur des terrains de plus en plus complexes. Ceci n'a pas été sans effet, comme nous allons le voir maintenant, sur les problèmes auxquels cette institution a été confrontée dans l'application des nouveaux mandats qu'elle s'est donnés.

## 2.1 Les rôles contradictoires du FMI

- 24 En tant qu'instance de stabilisation financière et en tant qu'acteur dans le processus de rééchelonnement des dettes, le FMI vise deux choses dans les accords de crédits qu'il octroie : i) assurer que le pays endetté adopte de « bonnes » politiques afin de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements à long terme ; ii) fournir une aide immédiate, directement ou indirectement, pour l'aider à faire face aux problèmes auxquels ce pays est confronté, que ce soit sous forme de nouveaux crédits, de flux concessionnel additionnel ou d'allègement de la dette. En ce sens, selon R. Brown (1990), le FMI exerce un double rôle à l'égard des pays endettés : celui de veiller à la mise en place par ces derniers de politiques économiques appropriées pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements d'une part, et celui de leur fournir une assistance financière immédiate dans les situations de crise de devises étrangères, d'autre part. Contrairement à ce qui est souvent dit à ce propos, pour Brown, l'équilibre entre ces deux mandats n'est pas si facile à trouver. Au contraire, les procédures actuelles de gestion de la dette fait en sorte que le FMI est bien souvent incapable de faire respecter la conditionnalité, ce qui va à l'encontre même de sa fonction première qui est d'orienter les politiques économiques dans la bonne direction.
- 25 Si les vues du FMI et celle des autres bailleurs de fonds du pays endetté convergent en matière de conditionnalité, alors les deux objectifs peuvent être atteints. Par contre, si les créanciers souhaitent que l'emphase soit mise sur le redressement à court terme de la balance des paiements dans le cadre d'un programme d'ajustement appuyé par lui, alors sa capacité de trouver l'équilibre approprié et de poursuivre les deux objectifs simultanément peut être sérieusement remise en question. Car, ne l'oublions pas, l'identification d'un tel équilibre dépendra aussi de la perception que peut avoir le FMI de la volonté et de la capacité des autorités du pays en question à se conformer aux conditions qu'il impose.

- 26 Sans entrer dans les détails de ce sujet complexe, on a pu voir, vers la fin des années quatre-vingt, que tout au long de cette décennie le taux de non-respect de la conditionnalité est allé en augmentant. Ceci laisserait à penser que le FMI aurait dû être de plus en plus réticent à signer des accords concernant la tranche supérieure de crédit avec des pays déjà fortement endettés, faute d'être vraiment convaincus de leur réelle volonté à mettre en œuvre les politiques économiques jugées nécessaires. Les choses sont en fait bien plus complexes.
- 27 D'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Par exemple, la position d'un pays créancier qui souhaite que le FMI facilite un accord de rééchelonnement alors que ses créanciers se trouvent placés dans la situation où ce pays pourrait se mettre en situation de cessation de paiement. Quelles en seraient alors les conséquences, pour eux tout d'abord, pour le système financier dans son ensemble ensuite ? En d'autres termes, des forces conflictuelles peuvent se développer à l'intérieur du FMI dès lors que l'organisme tente de jouer ses deux rôles en utilisant le même instrument, soit un accord concernant la tranche supérieure du crédit. Dans son rôle de gardien de bonnes politiques économiques, l'accord sur la tranche supérieure est utilisé comme un instrument de pression pour que le pays se plie aux politiques de conditionnalité conçues pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements. On s'attendrait donc à ce qu'il y ait une application stricte des critères de performance et du principe de l'uniformité de traitement. Par contre, dans son rôle de médiateur dans la gestion de la dette, le FMI se trouve dans la position délicate d'avoir à signer un accord qui doit servir d'instrument pour obtenir des créanciers une entente de rééchelonnement. Si les pressions sur le FMI sont suffisamment fortes, celui-ci peut être amené à adoucir les conditions et les critères de performance qui auraient été appliqués normalement, voire même d'être simplement amené à obtenir la conclusion d'un accord sur papier dont il est sûr qu'il ne pourra être respecté. Une telle éventualité va à l'encontre d'un certain nombre de principes du FMI — entre autres de celui de l'uniformité du traitement dans toutes les circonstances et de celui qui veut que si un membre ne se conforme pas aux clauses de conditionnalité qui lui sont imposées, il aura des difficultés à conclure des accords à l'avenir avec lui.
- 28 Dans les faits, l'intensification de la crise de l'endettement au début des années quatre-vingt semble avoir contribué à créer un contexte marqué, d'une part, par une diminution du taux de respect de la conditionnalité et, d'autre part, par une complexification et une politisation accrue du rôle que pourrait jouer le FMI, notamment à mesure que l'organisme assumait un rôle de médiation de plus en plus important auprès du Club de Paris. Brown cite plusieurs exemples dont celui de l'Égypte en 1986, celui du Mexique au début des années quatre-vingt et celui de l'Argentine en 1987-1988, pour introduire l'exemple détaillé du Soudan au début des années quatre-vingt. Dans chaque cas, suite à des pressions des membres les plus influents, dont les États-Unis, le FMI a dû conclure des accords où les exigences qui accompagnent habituellement les conditionnalités ont été relâchées, ce qui entraîne même dans un cas, celui de l'Égypte, la démission d'un cadre haut placé du FMI, David Finch, ancien directeur de l'« Exchange and Trade Relations Department »<sup>3</sup>.
- 29 Ces exemples soulèvent deux points importants. Ils montrent tout d'abord que le FMI n'est pas à l'abri de l'intrusion de facteurs politiques dans ses relations avec ses pays membres, ce qui en retour remet en cause sa capacité à respecter le principe affiché de l'uniformité de traitement. Ils illustrent également, et très clairement que, dans

certaines situations, ce n'est pas l'accès immédiat aux ressources financières du FMI ni les politiques de conditionnalité qui importent, mais plutôt la conclusion en soi d'un « accord » qui permette aux créanciers du pays demandeur de se réunir pour rééchelonner les dettes qui comptent avant tout.

- 30 Concernant le principe de l'uniformité de traitement, des auteurs tels que Brown, Loxley ou ceux de l'Initiative d'Arusha ont pu montrer que des considérations géopolitiques sont parfois intervenues là aussi. De plus, il faut noter qu'une fois un pays a accumulé des arriérés envers le FMI, cette situation peut en soi exercer une pression supplémentaire pour que le FMI adopte une position plus souple dans son traitement à son égard. La précondition qu'il existe un programme d'ajustement avec le FMI pour que les membres du Club de Paris signent un rééchelonnement a entraîné une succession de nouveaux crédits à des pays pourtant incapables d'honorer leurs dettes existantes. Les ententes signées comportent des termes beaucoup plus sévères que les prêts bilatéraux et ne sont sujettes à aucune renégociation. Cela signifie alors qu'un pays, qui ferait face à une détérioration marquée de sa balance des paiements et aurait besoin d'entrer dans des négociations successives de rééchelonnement pourrait se trouver dans la situation paradoxale de voir une partie progressivement plus large de ses obligations financières transférées à des conditions plus dures auprès du FMI, augmentant de cette façon le fardeau de sa dette.
- 31 Le FMI est en fait en train de devenir de plus en plus exposé et vulnérable à la possibilité de voir certains pays membres se placer en situation de défaut de paiements. Par conséquent, il y a de plus en plus de raisons de croire que le FMI adopte une attitude beaucoup plus souple dans ses négociations à venir concernant les conditionnalités qui doivent assortir tout nouvel accord de crédit dans l'espoir que ceci aidera le pays endetté à obtenir suffisamment de nouveaux financements et des reports de dette qui lui permettent d'honorer ses obligations à l'endroit de l'organisme et de maintenir ainsi son intégrité financière. Le problème c'est qu'une fois qu'un pays endetté a accumulé des arriérés auprès du FMI, il n'est plus éligible à un nouvel accord avec cet organisme et ne peut donc pas négocier un autre accord avec le Club de Paris !
- 32 À la fin de l'année financière 1988-1989, le total des arriérés à l'endroit du FMI avait atteint 2,9 milliards de DTS et le nombre de pays ayant des arriérés de 6 mois et plus avait atteint onze. Huit de ceux-ci, dont cinq étaient des pays africains, furent par la suite déclarés inéligibles pour des emprunts auprès du FMI. Or, une fois qu'un pays a été déclaré inéligible, il perd son accès au Club de Paris, comme je l'ai dit, ce qui l'amène habituellement à cesser de remplir ses obligations envers le FMI, puisqu'aucun remboursement auprès du FMI, à moins d'un règlement sur tous les arriérés, ne lui permettra de profiter d'un accord de rééchelonnement avec le Club de Paris. De nouveaux prêts ou des dons bilatéraux deviennent nécessaires pour assister le pays endetté, l'aider à régler ses arriérés et, par la suite, permettre au Club de Paris de rééchelonner les dettes existantes. Or, comme les créanciers officiels du pays sont probablement aussi ses principaux donateurs, tout nouveau flux concessionnel représenterait en fait une forme déguisée de rééchelonnement. Ces flux sont aussi sujets à la condition qu'il existe au préalable un accord de crédit avec le FMI, une telle forme de rééchelonnement déguisé n'est donc pas possible et les arriérés du pays au FMI continueront à croître.
- 33 En résumé, le rôle du FMI, en tant que gardien de la performance macro-économique d'un pays endetté, est miné par le fait que sa capacité de médiateur et sa capacité

d'imposer sa conditionnalité sur un gouvernement sont affaiblies par la croissance des arriérés qui lui sont dus. Tout comme dans le cas des créanciers privés qui ont perdu l'accès à un crédit commercial supplémentaire, il y a peu d'incitation pour un gouvernement, une fois que celui-ci est devenu inéligible à un accord de crédit du FMI, de mettre en vigueur un programme d'austérité appuyé par celui-ci. C'est en grande partie à cause de l'affaiblissement de ce rôle de levier et de la désincitation accrue des pays endettés qu'il est possible d'expliquer pourquoi le taux de respect des critères de performance du FMI a été réduit d'autant ces dernières années. C'est de cette façon, et pour ces raisons, que surviennent les tensions entre les multiples rôles du FMI, tensions qui deviennent manifestes dans les écarts du principe de l'uniformité de traitement, tout comme dans l'affaiblissement de sa capacité de faire respecter les conditionnalités de politiques dans les pays fortement endettés.

### 03. Dimensions contradictoires dans les mesures d'intervention

- 34 Comme le note G. Helleiner, malgré une reconnaissance très généralisée maintenant que le développement exige entre autres une vision à long terme :

Ainsi, en Afrique, les vues du FMI sur la stabilisation à court terme continuent d'exercer une grande influence sur les programmes économiques, ce qui est aussi contradictoire qu'inapproprié avec les vues à plus long terme que tout le monde juge nécessaire d'avoir en la matière. (Helleiner, 1994, p. 8)

- 35 Les exemples ne manquent pas pour illustrer la tension qui survient entre les deux visions. Pour illustrer ceci, je me reporterai à un ouvrage récent de G. Duruflé (1994) qui présente un bilan des politiques d'ajustement structurel dans les secteurs agricole et industriel au Sénégal. Dans les deux secteurs, l'étude démontre que les exigences de rééquilibrage des finances publiques risquent fortement de créer des contraintes telles qu'elles hypothéqueront le succès et du nouveau programme agricole et du nouveau programme industriel. L'expérience d'ajustement du Sénégal des dix dernières années illustre également que la notion de conditionnalité est devenue à la fois techniquement et politiquement ingérable.

- 36 *Le secteur agricole* <sup>4</sup>

- 37 Pour desserrer les grandes contraintes auxquelles est confrontée l'agriculture sénégalaise, à savoir la stagnation de la production, la baisse du revenu monétaire agricole par tête, les menaces sur la fertilité des terroirs, et les déficits galopants des filières, les politiques progressivement élaborées au cours des années quatre-vingt et rassemblées dans la Nouvelle Politique Agricole (NPA, promulguée en 1984) se sont organisées autour des objectifs suivants :

- mettre en place une politique de prix attrayante pour les producteurs (incluant le relèvement des prix au producteur d'arachides et la protection des céréales locales par le biais du prix à la commercialisation du riz importé) ;
- favoriser l'émergence d'organisations de producteurs ;
- désengager l'État des diverses filières agricoles, les libéraliser et en réduire les coûts ;
- mener des actions de soutien à la production (sauvegarde du milieu) ;
- développer l'aménagement de la vallée du Fleuve et les cultures irriguées.

- 38 Ces mesures ont amené certains résultats non négligeables, comme le fait que les déficits des sociétés d'État soient en voie de réduction, de même que les coûts excessifs

qui grevaient l'équilibre des filières. En revanche, d'importants problèmes demeurent, tels les suivants :

- les consommations d'intrants et de matériel et, de façon plus générale, la gestion de la fertilité des sols, demeure à des niveaux qui menacent la productivité agricole à terme <sup>5</sup> ;
- la production (et surtout la commercialisation officielle) d'arachides plafonne à des niveaux nettement inférieurs à 1 00 000 T ; entre 650 000 T et 800 000 T ;
- faute de capacité d'investissement public, l'aménagement des périmètres irrigués a marqué le pas. Les rendements et les coefficients d'intensité des cultures n'ont pas non plus progressé comme prévu si bien que la production de paddy irrigué n'était, en 1990, que de 120 000 T ;
- les importations totales de blé et de riz, aide alimentaire comprise, continuent de progresser, quoique à des rythmes moins soutenus que dans les années soixante-dix.

39 D'un point de vue macro-économique, les difficultés suivantes demeurent. Entre autres, l'équilibre des filières n'est pas encore totalement assuré malgré le maintien des prix au producteur à des niveaux vraisemblablement insuffisants pour assurer la relance de la production, tandis que les perspectives de production à terme ne se sont que légèrement améliorées :

- le désengagement de l'État dans un contexte de revenu rural insuffisant et de pluviométrie incertaine aura pour effet de maintenir le sous-investissement dans l'agriculture pluviale : équipements, intrants, entretien de la fertilité des terroirs, semences améliorées. On peut donc s'attendre à la poursuite de la dégradation de la production arachidière (d'où une nouvelle dégradation du revenu monétaire) et de la lente progression des céréales, à un rythme voisin de celui de la population rurale, mais inférieur à celui de la population totale, principalement pour l'autoconsommation. Le problème de la fertilité des sols et de la dégradation des terroirs risque de se faire de plus en plus préoccupant ;
- le niveau insuffisant du prix de commercialisation du riz précarise le développement de la filière informelle dans la vallée du Fleuve et incite à des niveaux d'aménagement notoirement insuffisants, à moins qu'on en revienne à la pratique des annulations régulières de dettes paysannes et à la prise en charge par l'État des aménagements et des réhabilitations régulières des périmètres ; ce niveau de prix contribue également à favoriser la pénétration du riz importé dans les villes de l'intérieur et les zones rurales au détriment de la commercialisation des céréales locales (mil, maïs) ;
- le développement ultérieur des cultures irriguées reste tributaire de très importantes subventions d'investissement de la part de l'État et ne pourra se faire qu'à un rythme lent ;
- dans le secteur des sociétés de développement rural, les perspectives restent à la déflation des effectifs et à la contraction des coûts.

40 Aussi, les perspectives, même si à certains égards s'améliorent, restent-elles dans leur ensemble peu dynamiques :

- faibles perspectives de croissance de la production agricole ;
- dégradation du revenu agricole monétaire réel par tête (d'où par ailleurs un effet déflationniste sur la demande de biens manufacturés) ;
- effets déflationnistes dans l'aval des filières ;
- contribution directe aux finances publiques qui reste négative, mais s'améliore ;
- poursuite de la dégradation de la balance commerciale (en volume), due entre autres à la baisse tendancielle des exportations d'arachides et à la hausse des importations de céréales.

41 Pour conclure, sans minimiser la complexité des multiples dimensions de la question du développement rural et notamment le problème de l'identification de véhicules

susceptibles de prendre la relève suite au désengagement de l'État, l'étude citée démontre que faute de capacités d'investissements publics, il existe des contraintes sur les prix de commercialisation du riz, des contraintes d'équilibre des filières et de prix de réalisation à l'exportation et une absence d'investissements publics d'envergure dans la fertilisation des sols et la vulgarisation ce qui risque fort de peser sur les possibilités de mener à bien la nouvelle politique agricole. De façon plus générale, dans la mesure où la production globale baisse et les revenus paysans s'effondrent, les capacités de développement à plus long terme sont hypothéquées.

### 3.1 Le secteur industriel

- 42 De manière similaire, et ici encore tout en reconnaissant la complexité des différentes dimensions du problème, l'analyse de l'expérience sénégalaise illustre l'impact que risquent d'avoir les contraintes des finances publiques sur la nouvelle politique industrielle du pays.
- 43 Pour résumer très brièvement la situation, telle que décrite dans l'étude de G. Duruflé, la dégradation de l'environnement économique intérieur (déflation, étranglement des finances publiques, illiquidité du système bancaire) et l'évolution de l'environnement international se sont conjuguées dans les années quatre-vingt pour resserrer les contraintes qui pèsent sur l'industrie sénégalaise et l'entraînent dans un cercle vicieux : coûts élevés, marché étroit et en faible croissance, faible investissement et faible compétitivité.
- 44 Entre autres, les contraintes qui pèsent sur les finances publiques ont eu trois types de conséquences négatives sur les entreprises :
- un alourdissement de la fiscalité qui se répercute sur les coûts des entreprises : fiscalisation sur les produits pétroliers, sur les salaires, etc. ;
  - la multiplication des arriérés de paiement de l'État vis-à-vis des entreprises, que celles-ci ont dû refinancer à des taux d'intérêt élevés ;
  - un grand climat d'incertitude, l'administration se trouvant fréquemment dans l'impossibilité d'honorer ses engagements ou dans l'obligation de modifier les lois et règlements du fait de ses contraintes de trésorerie.
- 45 De plus, les difficultés croissantes du système bancaire tout au long des années quatre-vingt se sont traduites par des difficultés de transactions, puis le gel de certains avoirs dans les banques restructurées et, enfin, des taux d'intérêt réels très élevés, pour des considérations de politique monétaire, mais également afin que les banques puissent améliorer leurs ratios financiers. Par ailleurs, la politique monétaire restrictive menée par la Banque centrale dans le but de rétablir les avoirs extérieurs s'est traduite par un encadrement très strict du crédit.
- 46 C'est dans un contexte de contraintes resserrées reflétant à la fois des difficultés internes et l'évolution de l'environnement international qu'ont été mises en place un certain nombre de mesures, connues sous le nom de « Nouvelle Politique Industrielle », incluant la mise en place d'une subvention à l'exportation pour compenser la surévaluation de la monnaie <sup>6</sup> et l'élimination progressive des protections excessives, ainsi que la réévaluation et la limitation des « conventions spéciales », de façon à exercer une pression concurrentielle sur l'industrie locale et à mettre en place un système d'incitations moins défavorable aux secteurs exportateurs.

- 47 Un train de mesures d'accompagnement était également prévu pour aider les industriels à s'adapter à la nouvelle situation ainsi créée : baisse des coûts de certains facteurs de production, dont l'énergie ; mise en place de facilités de financement pour aider à la restructuration des entreprises ; aide à la promotion des exportations (financement des exportations, mise en place d'un système d'assurance-crédit), assainissement de la gestion et privatisation d'un certain nombre d'entreprises productives du secteur public ; et assouplissement du code du travail, de façon à acquérir plus de flexibilité dans la gestion de la main-d'œuvre.
- 48 Malgré le fait qu'elle s'attaquait bien à certaines des racines structurelles des blocages de l'industrie sénégalaise, le NPI s'est toutefois partiellement brisé, selon l'auteur cité, sur les contraintes qui l'entouraient et sur la prédominance de la contrainte des finances publiques. Du fait de celle-ci, l'État a :
- suspendu à diverses occasions les paiements de la subvention à l'exportation, les remboursements de TVA ou de timbre douanier ;
  - différé la plus grande partie des mesures d'accompagnement annoncées : allègement de certains coûts des facteurs, notamment énergétiques ; appuis à la promotion des exportations ;
  - rehaussé les droits portuaires en 1989, peu de temps après les avoir réduits ;
  - maintenu, par le caractère aléatoire de ses paiements et les changements continuels de réglementation tarifaire et fiscale, un fort degré d'incertitude quant à l'environnement économique des entreprises.
- 49 Pour ce qui est des premiers effets de la NPI, les années 1986 à 1989 ont été marquées par de nombreuses fermetures d'entreprises et une nette réduction de l'emploi industriel, que l'on évalue à 5 400 pertes d'emplois permanents pour les seules entreprises manufacturières (2 300 pour cause de fermeture et 3 100 pour des efforts de productivité, soit environ 20% des emplois permanents du secteur) tandis que 1 000 emplois nouveaux étaient créés dans le même temps. Les secteurs les plus touchés ont été ceux de la pêche et de la transformation du poisson, du textile, du cuir, de la chaussure et de la mécanique générale (Duruflé, 1994, p. 130 et 132).
- 50 Il est difficile de départager ce qui, dans ces fermetures d'entreprises et ces suppressions d'emplois doit être attribué aux resserrements des contraintes tout au long des années quatre-vingt (déflation, dégradation de l'environnement des entreprises), ce qui est le prix nécessaire à payer pour une redynamisation du secteur industriel (fermeture des entreprises non performantes, efforts de rationalisation) et ce qui tient aux ratés de la NPI : calendrier trop serré, retard dans la mise en place des mesures d'accompagnement, priorité donnée aux problèmes de trésorerie de l'État, absence de concertation, accroissement des importations illégales.
- 51 Pour ce qui est des perspectives, le secteur industriel sénégalais reste toutefois pour l'heure confronté à de graves problèmes de compétitivité, tant sur le marché intérieur que sur les marchés à l'exportation et les perspectives dominantes à court et à moyens terme restent des perspectives de restructuration qui nécessiteront à nouveau des ressources financières de la part de l'État et des bailleurs de fonds et entraîneront de nouvelles compressions d'emplois.
- 52 Pour réels que soient les efforts réalisés et les améliorations enregistrées, ils se heurtent à trois types de contraintes majeures :
- les problèmes de trésorerie de l'État qui se traduisent par le maintien d'une fiscalité pétrolière très élevée, ou la persistance d'arriérés de paiement comme ceux de la prime à l'exportation ;

- l'ampleur des réductions de coûts internes qu'il faudrait réaliser à tous les niveaux de l'économie : coûts directs de main-d'œuvre, coûts des autres fournisseurs d'achats et d'intrants, coûts de tous les intermédiaires et services (port, transitaires, transports), etc., et les résistances que cela suscite ;
- pour les entreprises qui produisent pour le marché intérieur, la contrainte imposée par l'étroitesse de ce marché est renforcée par le processus d'ajustement déflationniste.

- 53 Concernant la première contrainte, les efforts d'ajustement dans le secteur industriel sénégalais entrepris depuis 1985 se heurtent aux difficultés suivantes :
- ils amplifient la déflation et réduisent l'assiette fiscale ;
  - ils se heurtent à la contrainte d'équilibre des finances publiques qui contrevient à la mise en œuvre de mesures jugées par ailleurs nécessaires (abaissement des droits de douane, réduction de la fiscalité sur les produits pétroliers et des autres taxes, apurement des arriérés de paiement) ;
  - ils se heurtent à la contrainte de débouchés, sur un marché intérieur en déflation, malgré leurs coûts sociaux et politiques, les gains enregistrés demeurent faibles par rapport au différentiel de compétitivité à combler, ce qui ne laisse entrevoir qu'une période d'ajustement déflationniste encore longue.
- 54 L'analyse de l'ensemble de ces contraintes amène G. Duruflé à conclure que ce n'est qu'au terme de plusieurs années qu'un redémarrage plus marqué peut être envisagé (Duruflé, 1994, p. 139).

### 3.2 La faillite de la notion de conditionnalité

- 55 L'expérience d'ajustement du Sénégal est intéressante à d'autres égards. Elle illustre très clairement ce qui est tout aussi vrai pour la plupart des pays d'Afrique, à savoir qu'à travers les interventions successives, les programmes d'ajustement structurel sont devenus de plus en plus multiformes, touchant de plus en plus de secteurs et de dimensions comportant de plus en plus d'objectifs. Surtout ces programmes, dont il y a eu quatre au Sénégal, sont devenus de plus en plus contraignants.
- 56 Le PAS I (1980) répertoriait six « problèmes économiques principaux » : la lenteur de la croissance économique et la faible productivité des investissements ; la faiblesse de l'épargne interne par rapport au niveau des investissements ; les distorsions de prix ; la mauvaise gestion du secteur parapublic ; la faiblesse de l'organisation institutionnelle du secteur agricole ; et, enfin, la déstabilisation de l'économie en raison de la sécheresse et de la hausse des prix du pétrole. Chacun de ces problèmes est décortiqué en une série de symptômes en face desquels sont alignées des mesures à prendre. Pour l'ensemble du PAS I, celles-ci sont au nombre de 32.
- 57 Le PAS II (1986) ajoute à ces problèmes : la réforme des incitations industrielles ; l'amélioration de la qualité des investissements publics ; l'assainissement des finances publiques. Le nombre total des mesures préconisées se monte à 46.
- 58 Le PAS III (1987) approfondit l'action dans les secteurs déjà énumérés (finances publiques, agriculture, industrie), notamment en s'attaquant plus explicitement aux problèmes institutionnels et aux cadres réglementaires. Il aborde en outre la réforme du secteur financier. Le nombre de mesures préconisées s'élève à 77.
- 59 Le PAS IV (1990), enfin, poursuit l'action dans l'ensemble des secteurs précédents et aborde en outre : la politique énergétique ; les infrastructures ; les politiques concernant la population et les ressources humaines ; les aspects sociaux de

l'ajustement ; l'environnement. Le nombre de mesures préconisées dans le document-cadre pour la période 1991-1993 est de 93, répondant à 44 objectifs identifiés.

- 60 Comme le note justement G. Duruflé, à certains égards, cette extension du champ d'intervention de la Banque mondiale peut apparaître comme une nécessité et un progrès : n'a-t-on pas suffisamment reproché à la BIRD son « économicisme », le fait qu'elle ne prenne pas suffisamment en compte les contraintes structurelles de l'économie ni les conditions socio-économiques et réglementaires au sein desquelles évoluaient les différents agents économiques ? Par contre, le fait que les conditions des PAS doivent ratisser aussi large et se montrer aussi précises et contraignantes montre à quel point « l'internalisation » des PAS, c'est-à-dire leur prise en charge par les autorités locales et l'ensemble des responsables économiques concernés, s'est révélée un échec. Une internalisation réussie aurait supposé au contraire qu'après avoir fixé avec les bailleurs de fonds les grands objectifs à atteindre, les autorités locales soient en mesure, avec une éventuelle aide technique extérieure, de les traduire en mesures concrètes adaptées au contexte et de les mettre en œuvre sans se les faire imposer jusque dans les détails.
- 61 Au-delà de cet échec du processus d'internalisation de l'ajustement, cet affinement toujours plus poussé des programmes montre aussi les limites du concept de conditionnalité, car :
- il devient techniquement ingérable : comment peut-on faire administrer de l'extérieur des ensembles aussi complexes, par des administrations aux ressources humaines limitées et qui n'ont pas été associées à leur élaboration ?
  - il est également politiquement ingérable : peut-on en effet suspendre l'ensemble d'un PAS pour le non-respect d'une conditionnalité sur 93 et sinon, où se situe la barre ? Dans les faits, les bailleurs de fonds sont amenés, au-delà d'une rhétorique rigoriste, à fermer les yeux sur bien des faux semblants dans le respect des conditionnalités faute de pouvoir appliquer d'éventuelles sanctions ;
  - enfin, il se retourne contre son objectif puisque cette ingérence de plus en plus poussée déresponsabilise, au lieu de mobiliser les énergies pour introduire des changements structurels souvent douloureux, mais néanmoins nécessaires.
- 62 Cet engrenage était déjà perceptible au Sénégal et ailleurs en Afrique au sud de Sahara au milieu des années quatre-vingt. Mais la confiance des principaux bailleurs dans l'efficacité de la conditionnalité était à l'époque la plus forte. Tel n'est plus le cas. La conditionnalité est de plus en plus reconnue comme ingérable et amène les principaux bailleurs à s'interroger sur le bien-fondé des aides globales à la balance des paiements. Cependant aucune stratégie de rechange ne semble encore avoir été fermement mise de l'avant. Voyons pourquoi.

## 04. Conditionnalité, critères de performance et processus d'ajustement

- 63 Dans des situations dites de « chocs externes » tels que la chute ou le déclin de longue durée des prix des principales matières premières d'exportation, il peut être démontré que l'incapacité d'un pays à respecter les critères de performance, concernant par exemple la stabilisation financière peut devenir, faute de recettes d'exportations, un facteur qui intervient de manière cumulative pour faire obstacle à l'accès du pays à de nouvelles sources de fonds concessionnels essentielles au processus de réforme structurelle. Étant donné les tendances négatives des prix mondiaux de bon nombre

des principaux produits d'exportation des pays africains, de telles situations sont loin d'être limitées à un nombre restreint de pays. L'importance de ce problème est analysée en profondeur par G.K. Helleiner qui explique la piètre contribution au développement africain des programmes d'ajustement structurel de la manière suivante : « la cause principale des résultats décevants doit être recherchée dans un environnement externe qui n'apporte pas le soutien suffisant » (Helleiner, 1992, p. 1).

- 64 Bien que recouvrant différentes dimensions, l'aspect de ce sujet plus vaste que nous voulons aborder concerne l'interaction entre chocs externes, respect des critères de performance établis par les bailleurs de fonds, abstraction faite des mouvements éventuels de prix à l'exportation, et l'accès des pays concernés à d'autres sources de fonds concessionnels. L'exemple utilisé pour illustrer ce processus sera la Guinée (Campbell, 1995).
- 65 Depuis les changements dans la direction politique du pays en 1984, l'économie de la Guinée a subi des restructurations majeures. En 1985 sous la tutelle du FMI et des autres principaux bailleurs de fonds, le nouveau gouvernement du Colonel Lansana Condé, le Comité militaire de redressement national (CMRN), adopta un Programme intérimaire de redressement national (PIRN) 1985-1987 conçu pour créer les conditions pour un redressement économique et rétablir un certain équilibre des finances publiques. Le programme comportait cinq domaines principaux : une réforme monétaire ; la libéralisation du commerce extérieur et des prix internes ; la privatisation ou la liquidation de la majorité des sociétés d'État ; une réforme administrative et une réforme législative (concernant notamment les entreprises, le commerce et les nouveaux investissements). Le PIRN fut remplacé en 1985 par un nouveau projet, le Programme de réformes économiques et financières (PREF), conçu pour permettre à la Guinée de passer d'une économie planifiée à une économie de marché. Ce programme, qui reflétait de près les recommandations du FMI et de la Banque mondiale, établissait les conditions pour un rééchelonnement des arriérés de la dette du pays en avril 1986 et reposait sur deux grands objectifs :
- améliorer les incitations du marché dans le secteur privé lui permettant ainsi de remplacer le secteur public dans la production et la commercialisation ;
  - réduire la dimension du secteur public et le rendre plus efficace.
- 66 Les principales mesures incluses dans le PREF pour atteindre ces deux objectifs concernaient quatre domaines : le secteur financier, les prix et les marchés ; le commerce et la fonction publique. Un premier accord de confirmation sera conclu avec le FMI au début de 1986 était conditionnel à des réformes dans le premier de ces quatre domaines (à savoir un redressement des déséquilibres financiers), et un premier prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale négocié au même moment (1986) comportait des conditions relatives aux trois autres domaines.
- 67 Le premier prêt de la Banque mondiale devait être versé avant la fin de 1986, mais ne le fut pas complètement avant le début de 1989. Un deuxième Programme d'ajustement structurel (PAS II) fut mis en place au milieu de 1988 avec comme objectif d'approfondir les objectifs du premier prêt de la Banque mondiale en y ajoutant des réformes additionnelles concernant la réforme de la gestion des finances publiques, et l'accélération de la restructuration de la fonction publique et du secteur public. Cet apport devait être renforcé par la mise en place d'un accord de Facilité d'ajustement structurel et d'un accord de confirmation du FMI, mais, tout comme pour les fonds de la Banque mondiale, ces apports furent considérablement retardés. Les raisons des

délais reposent sur le fait que la Guinée ne respecta pas un certain nombre de critères de performance et de cibles inscrits dans la Facilité d'ajustement structurel du FMI relatifs, notamment, aux échéances de privatisation de la compagnie publique de distribution des produits pétroliers et à la réduction insuffisante de la taille de la fonction publique. Par conséquent, comme le note une étude plus détaillée sur ce sujet : « une partie considérable du financement du FMI ne fut jamais touchée à cause de l'incapacité du pays de respecter les conditions auxquelles ces fonds étaient liés » (Clapp, 1994, p. 9).

- 68 De façon plus générale et de manière très significative, la même analyse conclut que le manque de devises étrangères en Guinée, qui résulta de la détérioration des termes de l'échange et du déclin de l'aide destinée à l'équilibre de la balance des paiements, a nui à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'ensemble des réformes, et, tout particulièrement, celles qui touchaient les secteurs financiers et commerciaux (Clapp, 1994, p. 20).
- 69 L'incertitude entourant les recettes d'exportations et l'apport de fonds concessionnels en 1988 n'est pas restée un incident isolé, mais, bien contraire, s'est reproduite comme un modèle. En novembre 1991, un Programme de trois ans (1991-94) fut approuvé par la Banque mondiale et un accord de Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), signé avec le FMI. Les conditions attachées à l'accord FASR, exigeaient que la Guinée réduise sa fonction publique, continue son programme de privatisation, réduise les subventions aux services publics et respecte ses promesses de réduire les dépenses publiques. Tout comme avec d'autres apports de financement, l'accord FASR avec le FMI fut bloqué pendant plusieurs mois à cause de la performance budgétaire jugée insatisfaisante (ETU, 1993, pp. 8-9). Ceci causa des délais dans le financement en provenance d'autres sources notamment de la Banque mondiale et du Club de Paris, pour lesquels l'approbation du FMI était un prérequis à la réouverture de leurs lignes de crédit et au rééchelonnement de la dette.
- 70 Pour ajouter aux problèmes du pays et de manière qui apparaît cyclique depuis plusieurs années, il était anticipé que les projections contenues dans le budget de 1993, rédigé d'ailleurs sous la supervision du FMI, seraient très difficiles à respecter parce que les projections de recettes qu'il contenait, notamment du secteur minier, ne se matérialiseraient pas.
- 71 Pour résumer très brièvement le bilan de l'expérience d'ajustement guinéenne, bien qu'il y ait eu des apports de la Banque mondiale, du FMI et d'autres instances multilatérales et bilatérales, quoique parfois avec des délais, les réformes contenues dans le PREF ont été mises en vigueur plus lentement que prévu et, dans certains secteurs, les résultats ont été décevants. Par exemple, la croissance de la production industrielle et minière résulta plus de la réactivation de capacités existantes non utilisées que de la création de nouvelles capacités. La croissance la plus vigoureuse fut enregistrée dans le secteur des services où des apports de financement externes stimulèrent l'activité dans le transport, le commerce et d'autres activités tertiaires. Entre 1988 et 1991, le momentum pour le processus de réforme déclina et dans certains secteurs fut même renversée. Bien que les raisons en soient nombreuses et complexes et aient trait à des facteurs à la fois internes, historiques, sociaux, politiques et administratifs, de forts arguments peuvent être avancés pour suggérer qu'une cause première fut la sévérité des contraintes économiques et financières extérieures. Ces contraintes résulteraient d'une part de l'insuffisance des apports concessionnels,

notamment de l'assistance au rééquilibrage de la balance des paiements, et d'autre part de l'insuffisance et de l'instabilité des recettes d'exportation, notamment dans le secteur minier. Pour ce qui est des apports concessionnels, il y eu :

une réduction de l'assistance à la balance des paiements durant l'année 1988, à cause du fait qu'aucun fond ne fut décaissé pour la Guinée par le FMI cette année là, parce que les conditions attachées à la Facilité d'ajustement structurel de la mi-1987, n'avaient pas été respectées. (Clapp, 1994, p. 11)

- 72 De plus, la détérioration de la contribution relative des recettes de l'alumine et de la bauxite entraîna des contraintes extrêmement sévères sur les opérations financières du pays.
- 73 Comme il a été démontré dans une étude plus approfondie sur ce secteur (Campbell, 1995), la contribution des recettes fiscales minières a diminué entre 1986 et 1991 de 11,1 à 9,7% des revenus de l'État<sup>7</sup>. Bien que ce déclin ne soit pas très grand en soi, il doit être resitué dans le contexte de l'augmentation de la production et des améliorations de la compétitivité d'une des sociétés minières, Friguia, à partir de 1989 où les exportations d'alumine augmentèrent pour excéder 600,000/T/an, et de l'augmentation des activités de la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG), où des investissements importants se traduisirent par une nouvelle capacité productive de 11.5 millions/T/an en 1990-1991, deux développements dont on aurait pu penser qu'ils compenseraient le déclin des opérations de l'Office des Bauxites de Kindia, OBK, anciennement société à 100% publique qui résultait d'un accord avec l'Union soviétique, mais dont la production déclina d'une moyenne de 4 à 5 millions/T/an à 3 millions en 1991 (EIU, 1993, p. 17). Vu l'absence de diversification structurelle, et donc l'absence de secteurs alternatifs de croissance, la contraction des revenus miniers place des contraintes très sévères sur les finances publiques du pays. Paradoxalement, cependant, le desserrement de ces contraintes est une précondition pour qu'aient lieu des réformes structurelles et une diversification.
- 74 Comme ailleurs en Afrique au Sud du Sahara, les réformes économiques, l'ajustement et la reprise de l'activité en Guinée dépendent au moins en partie de la capacité du pays d'importer. Conformément à ce prérequis pour l'expansion économique, les importations de marchandises augmentèrent de 1986 à 1988. Cependant, cette tendance fut contrainte par la quasi-stabilisation des recettes d'exportation ce qui créa de graves problèmes au niveau de la balance des paiements en 1988. Tandis que la balance commerciale du pays fut redressée en 1989 (grâce à la contraction des importations) et en 1990, étant donné la stabilisation anticipée et même le déclin des recettes provenant de la bauxite et de l'alumine, cette situation représente un problème majeur pour ce qui est des efforts du pays pour restructurer son économie par un processus d'ajustement. Pour ne donner qu'une brève illustration de ceci, la Guinée fut obligée de réviser son budget de 1992 malgré l'existence déjà de contraintes budgétaires sévères, afin de compenser pour le manque à gagner de 70 millions de NFG (nouveaux francs guinéens) en recettes fiscales des compagnies de bauxite (EIU, 1993, p. 15). En conséquence, le pays a dû réduire ses dépenses budgétaires en réduisant son service de la dette et en diminuant de nouveau, les investissements publics. Cette situation qui représente un obstacle majeur à la reprise et la restructuration économique est encore compliquée par la question qui nous intéresse ici —, à savoir le financement externe. Comme ce fut le cas en 1988, lorsqu'il y eut un important déficit de la balance des paiements du pays, le problème est amplifié par le retrait des bailleurs de fonds étrangers.

- 75 L'expérience guinéenne semblerait donc illustrer non seulement l'importance des contraintes externes, et notamment le niveau des prix des principaux produits d'exportation sur le processus d'ajustement, mais aussi le fait que dans certaines circonstances, des facteurs externes (niveau des prix, critères de performance, accès à des fonds concessionnels) peuvent interagir entre eux de manière dynamique et cumulative pour devenir de plus en plus contraignants. Surtout, l'exemple illustre l'impact sur les tentatives de restructuration et de réformes économiques de la Guinée que peuvent avoir les tensions inhérentes aux procédures institutionnelles qui lient le pays à des exigences de stabilisation d'une part et d'ajustement d'autre part, tout en faisant abstraction de l'environnement économique international.

## 05. Conclusion

- 76 Bien que la nature et le rôle du FMI aient certainement évolué au cours des 50 dernières années, les procédures de base qui entourent la prise de décision à l'intérieur de l'organisme demeurent virtuellement inchangées depuis sa fondation en 1944. Cependant, l'évolution de l'économie internationale pendant les années quatre-vingt a progressivement amené le FMI ainsi que la Banque mondiale sur des terrains de plus en plus complexes, qui les mettent en porte-à-faux avec leurs mandats initiaux et qui font émerger des contradictions dans les rôles qui leur avaient été attribués et les façons qu'ils peuvent les exercer.
- 77 Malgré la complexification de l'environnement économique international et le resserrement des contraintes sur certaines régions du monde en fonction, entre autres, des formes et des périodes spécifiques de leur insertion dans le marché mondial, le modèle de développement sur lequel se fondent les propositions d'intervention du FMI et de la Banque mondiale semble être marqué par une grande continuité.
- 78 Pour certaines régions et certains pays, notamment ceux de l'Afrique, ces propositions n'ont pas porté fruit. Au contraire, les efforts de stabilisation ont parfois nui au processus d'ajustement et rien ne suggère, étant donné les contraintes externes et les circonstances actuelles qui pèsent sur ces pays, que les objectifs de l'ajustement (soit renouer avec une croissance économique, rétablir les grands équilibres financiers, atteindre une redistribution des ressources avec plus d'équité et une réduction de la pauvreté) puissent être atteints avec des instruments d'intervention macro-économiques classiques. Au lieu d'être amené à une position de plus grande réserve qui inviterait à une réflexion sur les contraintes, tensions et contradictions qui caractérisent la situation actuelle, la Banque mondiale présente au contraire « l'ajustement » comme un prérequis et un synonyme de « développement ».
- 79 L'étude qui précède a tenté de démontrer que les stratégies poursuivies actuellement par le FMI et la Banque mondiale sont en fait caractérisées par des contradictions qui concernent notamment :
- l'ambiguïté des multiples rôles que cherche à poursuivre le FMI, rôles qui, comme nous l'avons vu, ne sont pas toujours compatibles ;
  - la tension entre les impératifs du court terme de la stabilisation et du plus long terme du développement ;
  - l'ingérabilité technique et politique de la conditionnalité ;

- l'ambiguïté des procédures qui lient conditionnalité, critères de performance et processus d'ajustement dans un contexte de « chocs externes » ou de déclin de longue durée des prix des principaux produits d'exportation.
- 80 Ces éléments, qui me semblent un préalable à la réflexion politique sur la production des prescriptions et des stratégies de ces deux organismes, suggèrent que le glissement sémantique « stabilisation-ajustement-développement » camoufle mal l'impasse dans laquelle ces organismes se trouvent face aux problèmes du développement dans certaines parties du monde.
- 81 Pourquoi ne semble-t-on pas à la veille de le reconnaître ?
- 82 Un des facteurs explicatifs de la situation, facteur qui s'est développé surtout depuis les 15 dernières années, est le degré considérable de monolithisme qui caractérise la réflexion et la pratique du développement.
- 83 Comme nous l'avons démontré ailleurs (Campbell, 1993), la détermination des options ouvertes à un pays en développement semblait, par le passé, reposer sur plusieurs acteurs : l'État local, les organismes de financement, les organismes de développement, les entreprises transnationales, etc. À présent, il semblerait que ces options soient largement déterminées à l'intérieur des milieux de la Banque mondiale et du FMI. Car ce sont ces institutions qui fournissent les fonds, qui préparent les projections à partir desquelles d'autres techniciens travaillent, définissent les principales politiques publiques, sans qu'il y ait à présent d'autres sources d'information ou d'analyse ou de propositions qui soient entendues. De ce fait, et en raison des contraintes évidentes à la fois financières et de dépendance, il semblerait que les gouvernements des pays de l'Afrique n'aient comme option que d'aligner les orientations majeures de leurs politiques économiques sur celles des organismes de financement.
- 84 Cette observation n'a pas pour objet de regretter une situation aujourd'hui dépassée, mais de souligner l'importance de saisir les nouvelles caractéristiques de la conjoncture actuelle, ainsi que certains éléments d'explication de cette situation, et de s'interroger sur les conditions nécessaires à un renouveau des débats sur les stratégies de développement ouvertes à des pays comme ceux de l'Afrique, que ce soit à l'intérieur des organismes de financement eux-mêmes ou entre ces institutions et les gouvernements et populations concernées. Car le renouveau des débats sur le « développement » dépend sûrement entre autres choses, de l'existence d'une pluralité des lieux et instances de réflexion.

---

## BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington, 1994.

BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel 1989*, Washington,

BÉLANGER, Sylvie (1992). « L'ajustement structurel ou la restructuration pour la croissance », *Cahiers du GRÉTSÉ*, n° 8, UQAM, Université de Montréal, 30 pages.

- BROWN, Richard (1990). *Sudan's Debt Crisis. The Interplay between International and Domestic Responses 1978-1988*, Londres, Macmillan.
- CAMPBELL, Bonnie (1993). « Le secteur de la bauxite en République de Guinée. Ajustement structurel et restructuration internationale de l'industrie de l'aluminium ». *Revue Tiers-monde*, Paris, vol. XXXIV, n° 133, janvier-mars.
- CAMPBELL, Bonnie (1995). « Global Restructuring of the Aluminium Industry : The Case of Guinea » à paraître dans *Competitiveness, Global Restructuring and Relocation : The Aluminium Industry Revisited*, Bonnie Campbell et Magnus Ericsson, Londres, Mining Journal Inc.
- CLAPP, Jennifer (1994). *Explaining Policy Reform Implementation in Guinea : The Role of Both Internal and External Factors*, présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne des études africaines, Toronto, 12-14 mai 1994, p. 9.
- DURUFLÉ, Gilles (1994). *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement au Sénégal*, Paris, Karthala.
- FMI, *Rapport annuel 1990*, Washington,.
- HELLEINER, G.K. (1992). « External Resource Flows, Debt Relief and Economic Development in Sub-Saharan Africa », présenté au séminaire « Adjustment Development in Sub-Saharan Africa », UNICEF International Child Development Centre, Florence, novembre.
- HELLEINER, G.K. (1994). *From Adjustment to Development in Africa : Conflict, Controversy, Convergence, Consensus ? An Overview*, dans G.A. CORNIA et Gerry HELLEINER (dir.), Londres, Macmillan et New York, St. Martin's.
- L'HÉRITE AU, Marie-France (1982). « Endettement et ajustement structurel : la nouvelle canonnière », *Revue Tiers-Monde*, vol. XXVIII, n° 91, juillet-septembre.
- LOXLEY, John (1986). *Debt and Disorder. External Financing for Development*, Westview Press and North South Institute.
- NOREL, Philippe et Eric SAINT-ALARY (ed.) (1988). *L'endettement du Tiers-monde*, Paris, Syros.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1993). *Guinea, Sierra Leone, Liberia, County Report*, n° 1.

## NOTES

1. Voir entre autres, un résumé de la littérature contenu dans : Bélanger (1992). Norel et Saint-Alary (1988) opposent l'ajustement à la stabilisation en suggérant que l'ajustement se réfère à l'« action sur les prix pour favoriser l'épargne interne, l'offre des produits exportables et de biens fabriqués sur place », p. 78.
2. Comme le note L'Hériveau : « Outre cet élargissement quantitatif (volume de fonds engagés par le FMI) et géographique (nombre de pays impliqués) on observe aussi une tendance... à l'allongement des périodes couvertes par les programmes d'ajustement ». ... Les nouvelles dispositions prises avec la formule dite « d'accès élargi » (450% du quota pour une période de trois ans) viennent donc renforcer ce qui s'était mis en place de façon plus ou moins « informelle » dans les dernières années » (L'Hériveau, 1982, pp. 527-528).
3. Brown fait référence à l'article dans le *International Herald Tribune*, June 26, 1986, où Finch est cité comme ayant dit que « le FMI perdrait son utilité s'il devenait l'instrument politique d'un de ses membres » (Brown, 1990, p. 75).
4. Cette section et celle sur le secteur industriel reprennent presque textuellement l'analyse contenue dans G. Duruflé (1994) avec la permission de l'auteur et à titre d'illustration de notre propos.

5. L'étude de Duruflé cite le rapport approfondi de l'USAID sur le secteur agricole : « Sénégal Agricultural Sector Analysis » qui est sur ce point catégorique : « En l'absence de tout programme sérieux pour améliorer la gestion des sols sur les terroirs existants et protéger les terroirs nouvellement ouverts, non seulement la croissance du secteur agricole devient-elle problématique, mais encore le déclin de la production des cultures vivrières et des cultures de rente devient une certitude », p. 46 (sa traduction).

6. Cette subvention à l'exportation a d'abord été mise en place en 1980 pour 5 produits, puis étendue par la suite à 25 produits. La NPI la reprend, au taux de 15%, en la basant non plus sur la valeur fob ou le contenu local mais sur la valeur ajoutée locale. (Duruflé, 1994, p. 127).

7. L'économie guinéenne est dominée par le secteur minier qui en 1989 représentait 94% des recettes d'exportation et 72% des recettes fiscales. À l'intérieur de ce secteur, la production de la bauxite et de l'alumine domine très largement. En 1990 la bauxite et l'alumine représentaient 73% des recettes d'exportation et une firme, CBG, joue un rôle déterminant pour l'économie comme l'illustre le fait qu'entre 1986-1989 la CBG contribua en moyenne 60% du total des recettes fiscales du pays.

# Les expériences de l'environnement international sur les réformes économiques

Les expériences du Chili, du Mexique et du Brésil

Michel Duquette

---

## 01. Introduction

- 1 Dans les dernières années, un corpus impressionnant d'études comparatives s'est attaché à mettre en lumière l'influence que les facteurs internationaux ont eue, durant la dernière décennie, sur l'orientation et le contenu des stratégies économiques nationales (Whitehead, 1988). Durant cette période, selon Remmer, pour ne mentionner que cette auteure, les acteurs internationaux seraient parvenus, sous le choc de la crise de la dette, à imposer en règle générale leur propre perspective sur les choix de politiques économiques (Remmer, 1990).
- 2 Il était en effet alors généralement admis que pour maintenir son pouvoir de négociation international, un pays devait faire preuve de réalisations significatives, qu'il s'agisse de contrôler l'inflation et d'assurer la stabilité des finances publiques, en même temps qu'il renégociait sa dette. La présence d'un ensemble de politiques réformistes devait être une indication claire que le pays s'était bel et bien engagée dans un processus qui devait conduire à la mise en place d'une stratégie économique cohérente. Foxley a très bien montré le caractère holistique des mesures qui apparaissent alors aux yeux des dirigeants conservateurs comme la panacée « orthodoxe » aux difficultés d'une économie mal en point, voire défailante. Dans un contexte de décroissance de l'État, il n'y avait alors d'autre choix pour obtenir les fonds nécessaires au financement du déficit commercial et attirer les investissements étrangers que de se soumettre aux conditions sévères qu'imposaient tant les créanciers que les investisseurs internationaux :

Dans le but de rétablir la confiance de ces groupes et de constituer un programme économique crédible qui apparaisse comme une solution à long terme aux

problèmes du pays, les nouvelles politiques devaient se conformer à certaines règles. Ces règles de « saine gestion économique » ont été codifiées par la communauté financière internationale, c'est-à-dire le FMI, les grandes banques internationales privées, et les groupes d'affaires. Elles consistaient principalement à réduire le taux de croissance de l'offre de monnaie, à éliminer le déficit fiscal, à dévaluer la monnaie nationale, à déréglementer les prix et les activités du secteur privé, et à ouvrir l'économie au libre-échange. Avec une codification aussi précise de ce que devaient être de saines politiques, il ne pouvait y avoir de rétablissement de la confiance sans que le pays concerné ne s'y soumette strictement. Ce faisant apparaissent des politiques économiques à saveur orthodoxe. (Foxley, 1983, traduction libre)

- 3 Le nouvel environnement international devenait alors beaucoup moins favorable aux pays en voie de développement que celui de la période précédente. Durant les années quatre-vingt, les prêts internationaux accordés aux pays d'Amérique latine ne l'ont été qu'au prix d'un renforcement croissant des règles de conditionnalité. Conditionnalité simple lorsqu'un programme du Fonds monétaire international (FMI) était déjà en cours après avoir été accepté par le gouvernement national. Mais, de plus en plus souvent, conditionnalité double, dans la mesure où il s'agissait de mettre en place un ensemble de politiques cohérentes et complémentaires, les unes orientées vers la stabilisation financière grâce à l'appui du FMI, les autres chargées de conduire l'ajustement structurel avec des fonds spéciaux de la Banque mondiale (BIRD) et de la Banque interaméricaine de développement (BID). Chaque prêteur posait ses conditions, théoriquement indépendantes de celles des autres. En fait, les agences internationales en vinrent rapidement à comprendre que la double conditionnalité serait difficile à faire respecter. Elles ont alors eu tendance à imposer des règles de conditionnalité croisées pour s'assurer que les programmes de stabilisation et d'ajustement étaient mis en place *pari passu*. Cela sous-entendait qu'un pays qui arrivait à remplir les conditions que lui imposait l'un de ses prêteurs, sans respecter celles qu'un autre lui imposait, verrait toutes ses sources de financement international interrompues (French-Davis et Meller, 1990, pp. 11-12).
- 4 N'ayant guère le choix, la plupart des pays promirent d'appliquer honnêtement ces nouvelles règles. Ainsi le Chili d'Aylwin, le Brésil de Sarney, de Collor et de Franco, l'Argentine de Menem, et le Mexique ne cessèrent de répéter à qui voulait les entendre leur ferme engagement en faveur de la démocratie et des lois du marché. Ces règles étaient sans nul doute rigoureuses pour tous, mais elles frappèrent plus durement les pays les plus faibles. D'un côté, on peut comprendre que la communauté financière internationale se sentait justifiée d'imposer ses conditions en échange d'un intérêt renouvelé à investir ; de l'autre, les dirigeants de l'Amérique latine s'attendaient à ce que les prêteurs leur viennent en aide pour leur permettre de mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel dont avait besoin leur pays endetté. Ils espéraient que le FMI ferait preuve de plus de flexibilité dans l'interprétation à donner aux programmes d'ajustement structurel préconisés, une telle flexibilité ne pouvant — dans leur esprit — que favoriser leur implantation dans les pays en voie de développement.
- 5 Les décideurs publics craignent en effet que l'aide conditionnelle ne vienne aggraver les coûts de transition, l'une des conséquences les plus redoutées du changement structurel, voire dans certains pays, désorganiser un marché national temporairement déprimé. Dans un contexte de transition vers le nouveau modèle économique, des coûts de transition plus importante que prévus ne peuvent qu'affecter la stabilité sociale et politique du pays et, par-là, fragiliser l'expérience démocratique qui y a cours. L'aide

conditionnelle et l'ensemble des mesures qui les accompagnent apparaissent alors en totale contradiction avec l'ancien modèle interventionniste, surtout si l'on considère le poids traditionnel du secteur public dans la majorité des pays d'Amérique latine. En général, le principe même de conditionnalité ne s'avère guère favorable aux nouvelles démocraties. C'est ce qui explique qu'il ne sera vraiment accepté que par les pays qui, en fait, loin d'être vraiment engagés dans des expériences démocratiques, sont toujours dirigés de manière plutôt autoritaire <sup>1</sup>.

- 6 Dans ces conditions, si l'on voulait que les changements structurels soient poursuivis dans les nouvelles démocraties, il fallait aussi que le marché fasse sa part en faveur du nouveau régime. Par exemple, que la dette nationale soit contenue, qu'il y ait de nouveaux investissements industriels et technologiques, que se confirme une amélioration des exportations et du bilan commercial, que soient créés de nombreux emplois ; autant de défis à relever par les pays en voie de développement. Or, comme de tels résultats dépendent en majeure partie des cycles d'expansion et de récession, particulièrement erratiques depuis le début des années quatre-vingt, il nous semble justifié de dire que la conjoncture où seront lancées les nouvelles politiques économiques, néo-orthodoxes ou autres, sera particulièrement déterminante dans leur réussite ou leur échec <sup>2</sup>.
- 7 Contrairement à ce qui s'est passé durant les cycles antérieurs de développement en Amérique latine, à une époque où l'argent était aisément disponible et que les firmes multinationales se pressaient au portillon pour investir dans l'économie, on attendait que les programmes néo-orthodoxes atteignent un taux élevé de réussite et de cohérence interne, sans l'appui d'un capitalisme grippé et d'un marché mondial en stagnation. Il n'y a aucun doute qu'au cours des dix dernières années, la mise en place des politiques néo-orthodoxes en Amérique latine continue à être affectée par des contingences telles que la récession de l'économie mondiale et des contraintes internationales associées, cette fois, aux rivalités régionales entre pays développés. Parce qu'ils se trouvent exposés sans protection aux aléas d'une compétition mondiale plus vive que jamais, les résultats des stratégies économiques ont dans une large mesure dépendue des hauts et des bas des cycles de l'économie mondiale. Pour prendre deux exemples, c'est au moment même où le Mexique et le Brésil se trouvèrent confrontés, en 1982, à un urgent besoin de capitaux frais, que les taux d'intérêt montèrent en flèche sur les marchés internationaux. De même, c'est au moment où le Chili cherchait à percer, en 1990, sur les marchés internationaux avec ses exportations de cuivre, de fruits et de vin, que l'économie mondiale entra en récession. De manière plus générale, rappelons qu'entre 1980 et 1992, la part de l'Amérique latine sur le marché international déclina de 5 à moins de 2%.

## 02. Les choix de politique publique déterminés par les changements de régime

- 8 Cela fait des décennies que les analyses comparatives débattent de la relation qui existe entre la performance des politiques publiques associées au changement de régime. Les chercheurs se sont demandé, en particulier, si on observait des différences dans la manière de gérer l'économie, selon qu'il s'agit d'une démocratie ou d'un régime autoritaire. La question était bien posée malgré son caractère quelque peu simpliste : quel genre de régime était le mieux à même d'administrer la médecine économique

impopulaire que requièrent les situations de crise ? Chacun sait que les pays d'Amérique latine ont toujours connu des situations récurrentes de crise, les périodes de croissance étant suivies par des périodes de crise. La théorie néoclassique ne fait, par contre, aucune distinction entre ces crises, ni sur leur nature ni sur leur déroulement. Elle ne considère aucune nuance quant aux solutions à apporter. Elle considère les crises comme un phénomène latent, avec le résultat que les mesures qui doivent être prises ne peuvent être que des mesures classiques de stabilisation, de nature monétaire ou budgétaire.

- 9 Une telle approche ne fait aucune distinction entre les mesures de stabilisation et les réformes économiques, entre les programmes à court terme et les stratégies à long terme. Dans la mesure où personne ne parle d'introduire des réformes « pour engager la société dans quelque chose d'autre », c'est-à-dire dans « un autre modèle de développement », il n'y a pas lieu de s'étonner que la plupart des auteurs se soient rapidement mis d'accord pour dire qu'un régime conservateur autoritaire était sans doute mieux outillé qu'un régime démocratique pour mettre en œuvre une telle médecine ; parce qu'ils sont moins susceptibles d'être influencés par les groupes d'intérêts, les dirigeants de régimes autoritaires peuvent sans risque imposer les coûts de transition à une majorité silencieuse. Une telle dichotomie entre démocratie et autoritarisme sur le plan des politiques économiques ne tient cependant pas compte de la complexité des décisions qui composent une stratégie économique nationale lorsque celle-ci doit s'adapter à l'environnement international. Des politiques improvisées dans le but d'encaisser des résultats à court terme peuvent donner lieu à quelques succès faciles encore que peu durables, parce qu'elles sont faiblement réformistes. Pourtant, les succès de façade vont donner l'impression que ces politiques sont la seule solution possible à la crise de la dette, malgré leur médiocrité. Pire encore, ces politiques vont chercher à apparaître comme le substitut de politiques à plus long terme qui devraient, cela va de soi, porter des objectifs tout à fait distincts.
- 10 Nous ne reviendrons pas ici sur le vaste débat qui oppose les tenants de la stabilisation monétaire et ceux des réformes en profondeur. Soulignons cependant que certains auteurs, Remmer par exemple, suggèrent que les démocraties sont aussi aptes, sinon davantage, à diriger l'économie que les dictatures. Dans le contexte de l'Amérique latine, où le sous-développement est aggravé par les inégalités flagrantes de la structure des revenus, les démocraties ne seraient-elles pas mieux en mesure que les dictatures, compte tenu de leur nature foncièrement populaire, de pousser des réformes économiques ? À ce jour, le débat est à peine entamé. Le projet collectif fort ambitieux de Joan M. Nelson consistait à apporter des éléments concluants sur la nature et les orientations des politiques publiques qui furent mises en place dans un nombre considérable de pays du Tiers-monde au cours des années quatre-vingt (Nelson, 1990).
- 11 Nelson analyse la teneur des choix qui ont été faits en matière d'ajustement structurel en utilisant divers critères ; elle évoque le degré de cohérence interne de la prise de décision, le rythme et l'échelonnement des mesures, ou encore le degré de conformité de ces politiques avec les prescriptions orthodoxes. Elle présente une série de variables, reliées tantôt aux facteurs internationaux, tantôt aux conditions domestiques, qui ont toutes deux déterminé les décisions politiques en matière d'ajustement structurel <sup>3</sup>.
- 12 Après la phase de définition vient celle de l'application des stratégies économiques. En règle générale, lors de cette seconde phase, Nelson reconnaît que les facteurs

domestiques y sont déterminants. C'est l'influence combinée du type de régime et de la distribution des coalitions au sein des groupes politiques et des intérêts économiques qui semble le mieux expliquer les caractéristiques des programmes nationaux et l'agenda d'implantation des réformes. Elle remarque alors que les cycles électoraux et d'autres variables contextuelles permettent le mieux d'expliquer les changements soudains d'orientation des politiques, le report des échéanciers et d'éventuels reculs par rapport au schéma original des réformes. Ces variables affecteraient l'horizon temporel et les perceptions des décideurs. La recherche de Nelson est intéressante dans la mesure où elle offre un point de départ pour discuter de la capacité et de la relative autonomie des régimes en voie de démocratisation ou des nouvelles démocraties à gérer les influences qu'exerce l'environnement international. Cette capacité, même limitée et de toute façon variable selon les situations particulières, définit d'abord le profil des réformes, mais elle se montrera surtout déterminante dans la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel sur le terrain.

- 13 Tout le monde reconnaît que pendant les années quatre-vingt, les réformes économiques et notamment les réformes d'ajustement structurel sont allées bien plus loin que les mesures de stabilisation conventionnelles. La crise de la dette atteignant des sommets, les réformes économiques ont eu pour objet, phénomène unique dans l'histoire de l'Amérique latine, de répondre à des défis d'une ampleur jamais vue. Dans la plupart sinon dans tous les pays d'Amérique latine, on peut parler d'un point tournant. Sous couvert de stabilisation économique débutait un processus de désorganisation de l'ordre établi et de remise en question de l'alliance traditionnelle entre les technocrates d'État et une oligarchie toute puissante, qui avait prospéré à l'ombre du protectionnisme. Puisque le Brésil et le Mexique ont poussé très loin leurs stratégies industrielles nationales, tout porte à penser que ce serait dans ces deux pays que la transition s'avérerait la plus difficile ; ces deux pays ayant beaucoup à perdre de tout ce qu'ils avaient acquis si laborieusement, que ce soit en fierté nationale et en avantages économiques, durant la période antérieure. Leur régime politique ne pouvait qu'être profondément affecté par les réformes, puisqu'il fallait envisager des solutions autrement plus, audacieuses que les mesures classiques de stabilisation à court terme. Une nouvelle Amérique latine s'apprêtait à émerger et personne ne savait vraiment jusqu'à quel point la démocratie, avec ses processus particuliers de prise de décision, pouvait contribuer ou non à l'expression du nouveau rapport de forces entre classes et forces sociales.
- 14 Le problème avec les systèmes économiques en voie de restructuration, qui n'ont jamais été mis à l'épreuve du « marché pur et dur », c'est que les programmes à court et long termes destinés à hâter l'ajustement structurel sont susceptibles d'entrer en conflit les uns avec les autres et d'annuler leurs effets respectifs. Pendant les années soixante et soixante-dix, les stratégies industrielles nationales de pays comme l'Argentine, le Chili, le Brésil ou le Mexique avaient leur propre logique — un développement relativement autosuffisant — ; une logique que la crise de la dette devait commencer à miner. C'est la crise du système international qui a imposé le changement, forçant ces pays à remplacer les objectifs qui relevaient du long terme soit par des mesures de stabilisation à court terme soit par des politiques d'ajustement à moyen terme. On observe, fait intéressant, que tout au long des années quatre-vingt, les décideurs de ces pays ont porté moins d'attention à la problématique des réformes structurelles qu'aux mesures de stabilisation monétaire, de lutte à l'inflation, qui paraissaient comme le prérequis à des négociations avec les pays créanciers ou les

agences internationales. À la longue, leurs priorités ont évolué du long terme vers le court terme (Nelson, 1990, p. 17 et ss.). Or, non seulement les politiques à court et long termes sont-elles différentes tant du point de vue de l'horizon temporel que du contenu, mais par surcroît, il est loin d'être prouvé qu'elles sont complémentaires — une croyance orthodoxe classique. Elles peuvent s'avérer être tout à fait contradictoires, tant dans leurs objectifs respectifs que dans les résultats recherchés.

- 15 Ainsi les choix de politique publique peuvent-ils conduire à des objectifs conflictuels, sans que l'on puisse en prévoir les conséquences au plan national. Par exemple, les mesures de restriction monétaire — accompagnées d'une augmentation des taux d'intérêt et d'une dévaluation de la monnaie nationale — peuvent réduire temporairement l'inflation et diminuer les tensions du marché. Par contre, les stratégies de libéralisation du marché, de réduction des tarifs douaniers, d'aide aux industries de pointe ou en déclin, qui est mis en place simultanément, peuvent affecter profondément les règles de compétitivité auxquelles font face les entreprises locales. Dès lors que la politique monétaire a pour effet de freiner la demande nationale, les deux politiques exercent simultanément leur effet récessif. Au resserrement conjoncturel du marché local, conséquence des mesures de stabilisation, viennent s'ajouter les pressions de la concurrence internationale, ce qui aura pour effet de chasser bien des entreprises des marchés internationaux.

### 03. Le rétablissement d'un rapport de force international

- 16 Plusieurs auteurs, comme Remmer (1990) et Stallings (1992), imputent aux facteurs internationaux, comme nous le disions, un rôle décisif dans l'adoption par les exécutifs des pays en difficulté de stratégies réformistes (Remmer, 1990, pp. 315-335)<sup>4</sup>. Si l'on réfère aux longs développements que consacre Stallings à cette question, on identifie trois façons par lesquelles ces facteurs affectent la prise de décision. En premier lieu, il y a les nouvelles tendances des marchés de biens et capitaux, qui n'ont pas été sans influencer le niveau des ressources financières disponibles. Toute diminution de ces ressources signifie un rétrécissement des options qui s'offrent aux décideurs. En second lieu, il y a les réseaux ou groupes d'acteurs transnationaux qui, une fois constitués, tendent à partager les mêmes vues et la même philosophie sur ce « qui devrait être fait » dans le domaine des politiques publiques des pays en difficulté. Troisièmement, il y a les contraintes et les pressions qui s'exercent sur l'attribution de l'aide internationale ; le pouvoir financier et les pressions politiques des créanciers sur les pays endettés se traduisant en conditionnalité de l'aide attribuée à des fins d'ajustement structurel<sup>5</sup>.
- 17 Nous adhérons au point de vue qui veut que, si les réformes structurelles sont conduites à maturité, elles permettent certainement aux gouvernements locaux d'être en meilleure position pour renouveler le dialogue avec les créanciers étrangers et les investisseurs potentiels, ce qui en retour peut avoir pour effet d'amener ces derniers à modifier l'opinion a priori défavorable qu'ils peuvent entretenir à l'endroit des démocrates et des jeunes démocraties latino-américaines<sup>6</sup>. Les acteurs internationaux, que ce soient les créanciers étrangers, les agences de financement ou les

gouvernements des pays développés, sont indifférents à la question de savoir qui élabore les réformes, pourvu qu'elles soient appliquées avec cohérence.

- 18 Et si ces réformes n'étaient pas conduites au gré des créanciers ? Il faut tenir compte ici du fait qu'il est fort possible, comme le suggère Kahler, que les acteurs internationaux ne réagissent pas tous de la même manière ni avec la même intensité. Les pressions des acteurs internationaux seront d'autant plus atténuées que s'exprimeront des divergences d'intérêts parmi eux. S'il est compréhensible que des agences comme le FMI ou la banque mondiale se fassent les ardents défenseurs de la thérapie orthodoxe, il faut bien reconnaître que les gouvernements ont, en parallèle, des intérêts d'États à défendre, des intérêts de nature bilatérale qui relèvent de la « haute politique » (*high politics*). Ceux-ci vont bien au-delà de la stricte application des réformes économiques que certains pays — comme le Mexique, les Philippines, la Corée du Sud ou la Turquie — sont invités par ailleurs à mettre en œuvre. En ce sens, la guerre froide avait sa propre logique ; on y perçoit la préoccupation chez les « gendarmes du monde » de soutenir économiquement les États-clients. Cette « aide » à finalité stratégique a souvent eu pour effet d'atténuer la propension des pays-clients à mettre en vigueur la panoplie des réformes structurelles <sup>7</sup>. Ce sont ces raisons qui font que, tout au long des années quatre-vingt, les acteurs internationaux dominants n'ont jamais particulièrement favorisé les démocraties par rapport aux régimes autoritaires. Cependant, cette situation est en voie de changer depuis le début des années quatre-vingt-dix.
- 19 Les exemples sont nombreux, mais le cas du Chili est sans doute l'un des plus représentatifs ; son train de réformes économiques, malgré d'importants ratés, a été largement appuyé par l'aide internationale, sur la base d'un énoncé de politique à la fois clair et brutal : la stabilisation et l'ouverture au marché à n'importe quel prix. Rappelons que 8 ans s'étaient écoulés depuis le coup d'État de 1973 lorsque subitement, devant la montée en flèche des taux d'intérêt dans les pays créanciers du Nord, le Chili s'est retrouvé dans l'impossibilité d'honorer le service de sa dette à court terme. L'une des expériences néo-orthodoxes les plus remarquées, aussi abondamment commentée que louangée, parut sur le bord de la faillite. Principal responsable, le secteur privé était alors incapable de payer à l'État le montant dû — plus de 10 milliards US \$ — pour les entreprises achetées entre 1975 et 1980 durant la période des privatisations. Mais, comme les politiques structurelles avaient été conduites d'une manière rigoureuse dans la plupart des secteurs de l'économie, les négociateurs chiliens n'eurent aucun problème, à la fin de 1982, à en arriver à une entente avec le FMI. Ce protocole comportait un nouveau programme de stabilisation monétaire. À cause de la crise d'ampleur mondiale qui prévalait alors, tout le monde s'accordait alors à dire que la tradition monétariste récente du Chili était une garantie en soi pour que, malgré les prescriptions du FMI, la stratégie économique prenne un virage hétérodoxe, contraire aux prescriptions néoclassiques : nationalisation « temporaire » du secteur privatisé en cessation de paiements, et un regain de protectionnisme avec le relèvement des tarifs à l'entrée de produits étrangers. Ces accommodements se justifiaient pour sauver l'expérience libérale chilienne et, par voie de conséquence, pour préserver l'influence intellectuelle et morale du FMI en tant qu'endosseur international du Chili. Mais le facteur qui aura sans doute encore été déterminant est la présence au sein du gouvernement de conseillers économiques ultralibéraux <sup>8</sup>. Seule la présence de cette

équipe d'économistes a rendu possible cet invraisemblable mariage de raison, entre orthodoxie et hétérodoxie.

- 20 Tout au long des années quatre-vingt, les préoccupations économiques et stratégiques ont toujours prévalu sur les considérations démocratiques, a fortiori sur les réformes destinées à assurer la redistribution des revenus. Les agences internationales peuvent parfois être très généreuses lorsqu'il s'agit de venir en aide à des expériences néolibérales ratées, conduites sous leurs auspices. Toujours est-il qu'il y avait en 1985 un tel consensus parmi la communauté financière internationale autour de la politique économique chilienne que le FMI, la Banque mondiale, ainsi que plusieurs autres institutions financières accordèrent au Chili trois nouvelles marges de crédit, appelées Prêts à l'ajustement structurel ou *Structural Adjustment Loans* (SALs). Le SAL 1 d'octobre 1985 entendait rétablir la balance de paiements, stimuler les exportations et créer de nouvelles opportunités d'emploi, principalement dans les secteurs d'exportation, alors en croissance rapide, en raison des avantages comparatifs dont disposait le Chili dans les mines, les produits de la mer et l'agriculture (Ritter, 1998). Ce premier prêt incluait 1 milliard US \$ en provenance du Programme des emprunts d'urgence du FMI – ce qui montre la haute priorité accordée à la reprise économique dans ce pays, et un autre 1,1 milliard US \$ en nouveaux prêts en provenance des banques commerciales. En novembre, SAL 2 propose une extension de 250 millions US \$ du précédent programme. On voulait cette fois mettre l'accent sur les exportations et les programmes sociaux. L'agriculture devait être le principal bénéficiaire de cette nouvelle marge de crédit. SAL 3, en décembre 1987, devait permettre de poursuivre le rythme des investissements et de conduire les réformes à maturité.
- 21 On observe que seul SAL 1, orienté vers l'ouverture au marché mondial, est significatif. Dans la plus pure tradition libérale, l'ensemble de ce programme met davantage l'accent sur les réformes structurelles que sur la croissance des revenus per capita. Toujours est-il que les créanciers et le gouvernement d'un pays criblé de dettes sont parvenus à se mettre d'accord à un moment particulièrement critique. Les banques étrangères se voyaient accorder la permission d'acquérir des parts de capital dans l'économie chilienne ; et ce, même dans le secteur public dit « stratégique », alors en voie de privatisation. Ainsi, pour ne prendre que ces deux exemples, la Chase Manhattan Bank devait jouer un rôle central dans la privatisation des entreprises de communication, comme la Compagnie de télécommunications chiliennes (CTC) et Intel, alors que, pour sa part, la Citibank consolidait sa présence dans les mines et l'agriculture par l'intermédiaire de ses filiales Citi Forestry, Citicorp Woods, Citifishing et Citimining (BIC, 1991, p. 152).
- 22 La situation au Mexique était de loin plus compliquée ; le pays émergeant alors du régime très nationaliste du président Lopez Portillo, et les politiques économiques y étaient encore expansionnistes<sup>9</sup>. En 1982, la nationalisation des banques mexicaines devait même durcir davantage les relations de ce pays avec l'étranger, alors que le problème de la dette frappait. Selon toutes les apparences, le pays était au bord de la faillite. Dans un mouvement de quasi panique, les dirigeants prirent des mesures palliatives, dévaluant de 80% la monnaie nationale. Par la suite, des négociations furent entreprises avec le FMI, non sans de fréquentes interruptions ; ce qui est tout à fait symptomatique de la faiblesse du consensus qui cherchait à s'établir dans le pays sur les propositions du FMI. Les manœuvres politiques astucieuses du président de La Madrid à l'endroit des médias mexicains et de l'opposition consistèrent à appliquer des

mesures budgétaires d'austérité tout en gardant en public ses distances avec les créanciers extérieurs. Le président allait même, en période électorale, jusqu'à dénoncer ouvertement les recommandations du FMI alors qu'en fait, il s'y pliait. Il fallait que le programme d'austérité soit véritablement mexicain, et n'ait pas l'air d'être dicté par le FMI. Jusqu'où l'opinion publique mexicaine pouvait-elle être trompée ? Les manœuvres ne furent qu'un demi-succès, puisque la défection de Cauhtemoc Cardenas et d'une aile importante à tendance « nationaliste » du parti au pouvoir ne put être évitée. Au fur et à mesure qu'il acceptait les recommandations orthodoxes imposées par la communauté internationale, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), au pouvoir depuis 1929, perdait du terrain au profit des partis d'opposition.

- 23 L'accession du Mexique au GATT, en 1986, devait jouer un rôle important dans la restauration de son image dans le monde. Le maintien, pendant une période d'un peu moins de 5 ans, de politiques d'ajustement structurel, allait contribuer à rendre les efforts du Mexique plus crédibles auprès des agences internationales. Même si le modèle mexicain faisait preuve de moins de maturité que le Chili, son engagement néo-orthodoxe paraissait alors suffisamment fort pour permettre une restructuration générale, fort attendue, de sa dette nationale. Des négociations s'amorcèrent en ce sens en 1989 avec le FMI, le Club de Paris <sup>10</sup> et la Banque mondiale. Grâce à l'appui des États-Unis, des conditions favorables furent accordées, encore que celles-ci n'aient pas été aussi favorables que dans le cas du Chili. La conversion de la dette sera au coeur de l'ensemble des propositions sur lesquelles une entente finit par intervenir, le Président Salinas prenant immédiatement après la signature les dispositions devant permettre les prises de participation étrangère.
- 24 Le dialogue ainsi instauré, il devait par la suite devenir plus intense avec la perspective prochaine des négociations commerciales avec les États-Unis et le Canada (Amella et Aguayo, 1989). Au cours des 5 premières années, les progrès furent assez lents ; ce qui s'explique dans la mesure où les changements structurels étaient complexes à introduire dans un contexte au départ très nationaliste, mais cette lenteur fut largement compensée par la suite par une évolution très rapide des événements. La présence d'un exécutif fort, ainsi que les retombées financières positives des privatisations et des politiques de réduction du déficit sur la trésorerie nationale contribuèrent au dénouement heureux des négociations avec les acteurs internationaux. La synchronisation de la politique nationale avec l'environnement international semblait bonne. L'investissement étranger affluait, principalement dans les activités boursières et spéculatives, ce qui contribua à compenser momentanément le déficit du bilan commercial <sup>11</sup>.
- 25 Le Brésil, par contre, s'est heurté à de nombreuses difficultés dans ses négociations avec ses créanciers, faute d'être parvenu à définir une politique globale de réformes orthodoxes. Contrairement aux attentes des agences internationales, la monnaie nationale n'a pas été dévaluée comme au Mexique, et durant les années quatre-vingt, la valeur du taux de change fut maintenue, du moins jusqu'au Plan Cruzado (1986), ce qui conduisit à l'augmentation du fardeau de la dette (Velloso, 1990). Au surplus, aucun Plan, du Cruzado au Verao, n'a été appuyé par les institutions internationales, étant jugé trop hétérodoxe <sup>12</sup>. Aussi, et contrairement au Chili, aucun argent n'a été acheminé au Brésil au titre de l'ajustement structurel. En représailles, les paiements de la dette furent repoussés à plusieurs reprises, voire quelques fois interrompus par voie de « moratoire » en fonction des réserves de devises disponibles. Les réserves en devises

fortes demeurèrent faibles durant les années quatre-vingt, mais cette politique palliative aura eu le mérite de conserver plus d'argent à l'intérieur du pays. Au début des années quatre-vingt-dix, les taux d'intérêt élevés, conformément à la politique alors suivie, allaient attirer de nouveau les capitaux. Les réserves augmentèrent à nouveau, pour atteindre les 43 milliards US \$ en 1993.

- 26 La cohérence décisionnelle des équipes économiques était loin d'être assurée. Au moment où elles en venaient à une entente avec le FMI sur une panoplie de mesures spécifiques, les équipes de négociateurs, alors sous la responsabilité du président Sarney lui-même, étaient régulièrement rappelées à Brasilia, où invariablement le Congrès refusait les propositions sur lesquelles elles étaient tombées d'accord. Des tensions se faisaient jour entre le ministère des Affaires extérieures (l'Itamarati) — libéral et traditionaliste au plan diplomatique — et les nouveaux technocrates qui s'étaient engagés à réaliser les réformes domestiques. Cette situation devait changer de façon brutale avec l'adoption du Plan Collor, lequel sera considéré comme radical ; ce qui plaira aux créanciers et sera interprété comme un indice de bonne volonté. Les négociations reprendront avec le FMI, pour donner finalement lieu, en juillet 1992, à une entente générale de rééchelonnement de la dette. L'entente reprenait des termes assez analogues à ceux que le Mexique avait obtenus, assortis toutefois de sévères garanties de stabilisation financière, d'équilibre des finances publiques, et d'un engagement ferme à mener à terme la privatisation du secteur industriel public. Sur ce point, les négociateurs brésiliens étaient d'accord, mais ils étaient par contre peu enthousiastes à l'endroit des « Mesures Brady »<sup>13</sup>, dont l'objet était de convertir une partie de la dette et de permettre ainsi aux investisseurs étrangers d'acquérir des parts dans les entreprises brésiliennes, en particulier dans les entreprises d'État. La constitution nationaliste de 1988, prétendaient-ils, interdisait de telles pratiques. La Constitution pouvait être amendée, mais seulement lorsque les conditions de politique intérieure seraient plus favorables.
- 27 Comme nous le savons, ces conditions ne furent jamais favorables. Aussi l'accord de 1992 ne fut pas plus respecté que les autres qui l'avaient précédé. De nouveau à la mi-1993, la même ronde de négociation reprenait. Le processus de révision constitutionnelle était alors sur le point d'être remis sur ses rails. Il comportait entre autres des amendements favorables à l'investissement étranger. Confiant de remplir les conditions des agences internationales, le ministre des Finances, F.H. Cardoso, envoya son négociateur en chef, Lara Resende, à Washington. Le directeur du FMI, Michel Camdessus, fit alors ironiquement remarquer que les ministres et techniciens brésiliens étaient si souvent remplacés qu'il n'était pas en mesure de savoir si l'équipe de négociation en place était ou non au courant des mesures auxquelles l'équipe précédente avait donné son accord<sup>14</sup>.
- 28 Le Brésil accuse un retard de 10 ans par rapport au Chili et de 5 ans par rapport au Mexique sur ce point distinct et important, trahissant sa difficulté à parvenir à un degré minimum de cohérence dans les réformes qu'il cherche à entreprendre. Les conditions inacceptables faites par le FMI à Lara Resende avaient trait aux changements constitutionnels à apporter pour garantir l'entrée des investissements étrangers dans tous les secteurs de l'économie, y compris les opérations de privatisation des entreprises publiques, l'industrie et l'agriculture. Le Brésil n'était pas prêt à céder à des propositions aussi contraignantes. Les conditions domestiques ne le permettaient tout simplement pas ! En septembre 1993, le processus de révision fut

brutalement interrompu et remis à plus tard lorsque des membres des partis conservateurs, notamment du Parti du Front Libéral (PFL) au Congrès, chargés de rédiger et d'acheminer les amendements proposés, furent mis sous enquête pour détournement de fonds, corruption et trafic d'influence. L'enquête s'étendit à d'autres secteurs des services publics, en particulier à la Commission fédérale du budget (*Commissao do orçamento*)<sup>15</sup>. La réputation de l'ancien président Sarney fut même mise en cause, non sans de sérieux fondements<sup>16</sup>. L'enquête du CPI menaçait de ruiner la crédibilité, si ce n'est du personnel politique de la Nouvelle République, du moins de celle du régime de transition du président Itamar Franco. L'opinion publique était consternée. De hauts officiers militaires exprimaient alors publiquement leurs profondes préoccupations à l'égard de la situation et d'un commun accord, ils donnaient un avertissement à l'exécutif : « Nettoyez les lieux ou nous pourrions le faire ». Le président semblait totalement dépassé par les événements<sup>17</sup>. Peu après, au début du mois de décembre, le FMI annonçait que l'accord 1993 de rééchelonnement de la dette était annulé et invitait les négociateurs brésiliens à participer à une rencontre à Washington au début de la prochaine année. Les contingences domestiques exacerbées par le comportement répréhensible du secteur public et l'indifférence institutionnelle ont fait en sorte que les pressions internationales n'ont eu aucune influence sur les décisions politiques au Brésil. De plus, comme sa balance commerciale était très favorable, le Brésil était moins vulnérable que le Chili et le Mexique aux pressions internationales. Dans ces conditions, le Brésil pouvait repousser les réformes, et ceci sans qu'il lui en coûte trop au plan politique.

## 04. Vers un modèle d'interaction entre l'environnement international et les choix de politiques réformistes

- 29 On voit à quel point les choix politiques constituent le résultat d'une série d'influences, pas uniquement en provenance d'acteurs internationaux, qui s'exercent sur le processus de prise de décision d'un pays particulier. Les cercles où se prennent les décisions et leur équipe économique, appuyées par un personnel de techniciens, sont forcés d'interpréter et de traduire dans l'agenda des politiques publiques les pressions qui s'exercent sur eux, principalement sur le personnel économique, en provenance des acteurs internationaux, pays créanciers ou agences internationales. D'un côté, comme le souligne Remmer, la crise de la dette a renforcé les pressions des acteurs internationaux en faveur d'une stabilisation coûte que coûte de l'économie, réduisant d'autant le champ des alternatives offertes aux décideurs. D'un autre côté, les contingences domestiques exercent aussi une influence sur le processus décisionnel, principalement dans les cercles chargés d'établir les consensus minimaux sur des choix politiques. Cette série de contraintes diminue, elle aussi, l'éventail des possibilités. Les deux sphères d'influence vont en sens contraire : les acteurs internationaux et l'équipe économique en place font pression pour que des mesures immédiates et drastiques soient prises, alors que les acteurs politiques locaux ont tendance à ralentir le déroulement de la prise de décision jusqu'à ce que les politiciens en viennent à un consensus minimal (cf. diagramme 1).
- 30 Il n'y a pas de solution aisée à ce dilemme. Nous pensons cependant que lorsqu'une certaine cohésion s'établit au moment où s'engage le processus des réformes, entre d'un côté des décideurs publics crédibles et de l'autre, des conseillers économiques

expérimentés, l'éventail des choix s'en trouve élargi. Premièrement, un exécutif politique crédible réussira à obtenir l'appui du public et à réduire l'opposition aux réformes. Deuxièmement, une équipe économique d'expérience, qui travaille de près avec les politiciens, transmettra de façon plus efficace les demandes du système international et offrira une interprétation plus réaliste de la crise économique dans laquelle le pays est plongé. Une telle équipe, avec son personnel technique, produira un cadre d'intervention praticable. Une proposition de réformes réaliste permet de se mettre en meilleure position pour négocier avec les acteurs internationaux, particulièrement avec les plus importants, ceux des pays les plus industrialisés qui disposent de nombreux avantages économiques. Dans ces conditions, la politique publique sera vraisemblablement moins dépendante du jeu des intérêts particuliers qui émergent sans cesse du système politique national. Cela peut également donner lieu à des accommodements par rapport aux recommandations des acteurs internationaux. Toutefois, parmi les cas étudiés à ce jour, la recherche n'a pas permis d'identifier la situation idéale. Les politiques publiques sont, à des degrés variables selon chaque situation concrète, le résultat des pressions de l'environnement international et des contingences domestiques. Heureusement, si l'on peut dire, pour les décideurs publics, ces deux sphères ont tendance à se neutraliser, libérant un espace d'autonomie qui rend possible les expériences hétérodoxes et « gradualistes ».

- 31 Il n'y a pas de doute que les contingences nationales se sont révélées plus présentes au Brésil. L'influence qu'ont pu exercer une opinion publique fraîchement mobilisée et des groupes d'intérêts organisés s'est trouvée renforcée par l'immensité d'un pays qui présente par ailleurs des clivages régionaux importants, par la montée du syndicalisme dans une économie fort industrialisée, et par une structure des revenus très déséquilibrée. Cette dernière caractéristique est un frein puissant à toute réforme : les coûts de transition peuvent creuser toujours davantage l'écart déjà inacceptable entre classes sociales et, de cette façon, aiguïser l'opposition des groupes organisés au grand capital. On est ici en présence du scénario le plus vraisemblable ; le pouvoir des oligarchies locales, conséquence du protectionnisme mis en place par les anciens présidents militaires, demeure très solide. Il n'est pas contrebalancé par des institutions puissantes ou l'héritage de traditions démocratiques. À cause des 20 années d'autoritarisme, les partis politiques en voie de constitution demeurent faibles, médiocrement structurés et disciplinés ; cela permet aux dirigeants peu scrupuleux d'user d'opportunisme auprès de l'opinion, en faisant valoir des programmes politiques vagues, sinon contradictoires. Ce fut le cas en Espagne après la mort de Franco, durant les années où l'Union du centre démocratique (UCD) exerça le pouvoir<sup>18</sup>. Lorsqu'un nouvel exécutif politique n'est pas assez fort pour imposer une vision réformiste, qui permette la présence d'investisseurs étrangers, ce qui aurait pour effet d'accroître la productivité du pays une fois les oligopoles nationaux mis en concurrence avec ces nouveaux venus, aucun coût de transition ne sera jugé suffisamment acceptable par une industrie locale fortement protégée et dont l'influence sur la vie politique reste encore très forte. Il y a alors de fortes présomptions pour que toute réforme libérale repose alors simplement sur les épaules des groupes sociaux les moins bien protégés : la classe ouvrière et les classes moyennes inférieures. C'est sur elles que pèseront les coûts de la transition. Partant de là, on peut mieux comprendre l'intensité de l'opposition politique à toute réforme structurelle au Brésil. En période de transition, la crédibilité est faible lorsqu'il n'y a aucune place pour un minimum d'équité. Au Brésil, la condition première qu'avançaient Maravall et Santamaria pour qu'un gouvernement

favorable aux réformes reçoive un puissant appui populaire n'est pratiquement jamais remplie.

- 32 Les complexités de la vie politique brésilienne ne tolèrent aucune comparaison avec le Mexique, l'Argentine, et encore moins avec les pays plus petits du sous-continent. De telles conditions, si elles se reflètent dans le processus politique, vont inévitablement mener à des mesures économiques hétérodoxes — un mélange de politiques orientées sur le libre marché, le monétarisme, le nationalisme économique, et des concessions aux syndicats et aux groupes populaires. Tout cela dans le but d'obtenir l'appui politique immédiat d'une grande variété de groupes de pression<sup>19</sup>. Il arrive parfois que les dirigeants, lorsqu'ils sont confrontés à des dissensions dans leurs rangs, n'hésitent pas à agir « par décret », contournant ainsi les fragiles institutions des nouvelles démocraties : le congrès, la justice et la technocratie<sup>20</sup>. De telles pratiques ne peuvent que miner la crédibilité présidentielle. Démocratiser le processus politique et construire un cadre institutionnel sain à partir de débris n'est pas tâche facile au Brésil ou ailleurs. Il est clair cependant que, dans la mesure où le processus de prise de décision se révélera cohérent et techniquement solide, on pourra s'attendre à ce que l'ensemble des mesures politiques qui seront prises ait des chances de s'écarter aussi bien des recommandations orthodoxes, simplistes parce que peu adaptées au contexte local, que du *statu quo* défendu par les élites traditionnelles locales. Il y a alors un peu plus d'espace pour que le système politique puisse manœuvrer. La voie s'ouvre aux expériences hétérodoxes (cf. diagramme 2).
- 33 Selon Whitehead, l'hétérodoxie se définit comme un mélange inattendu de politiques keynésiennes et monétaristes dans une panoplie de mesures économiques, comme un *Plano*. L'hétérodoxie offre une réponse pragmatique sinon pratique aux deux sphères d'influence et aux contraintes imposées au processus de décision. Pour reprendre les termes de Hirshman, on peut ainsi consolider la démocratie tout en respectant les contraintes de stabilisation financière et de compétitivité qu'impose l'extérieur. Selon Thorpe et Whitehead, ce qui est explicite dans l'approche hétérodoxe c'est le fait que l'on cherche toujours à réduire les effets sévères des politiques orthodoxes, ce qui traduit, selon eux, un engagement solide en faveur de la croissance économique nationale qui va bien au-delà de la méfiance que peuvent avoir les monétaristes à l'endroit des politiques budgétaires expansionnistes :
- [ces politiques sont] presque orthodoxes, mais elles laissent un peu plus de temps, ce qui permet de faciliter les processus d'ajustement et de réduire les tensions politiques qui y sont associées. Même si l'objectif final est le même que celui des politiques orthodoxes, on ne s'en trouve pas moins à rejeter les objectifs que peuvent avoir ces dernières. (Thorpe et Whitehead, 1990)
- 34 À ce stade du processus, il faut que les ajustements hétérodoxes que l'on apporte aux politiques de réforme montrent que les décideurs publics sont moins influencés par les facteurs internationaux que par un environnement domestique politiquement volatil. Les pressions politiques et même l'opposition proviennent autant des forces sociales, comme les organisations patronales et les syndicats, que des partis politiques. Des coalitions apparaissent alors pour accommoder minimalement tous les partis qui participent au gouvernement. Il peut même arriver que des dissensions se manifestent au sein du gouvernement entre les ministres et les [159] hauts conseillers techniques, quant à l'orientation à donner à une politique économique. La démocratie ne peut réprimer les forces sociales ni éliminer les partis politiques. Il revient alors aux politiques hétérodoxes d'incorporer des opinions et formuler des paradigmes

politiques de compromis, susceptibles de redonner à la coalition une certaine cohésion. Le Chili de la *Concertation* en donne depuis 1989 un bon exemple : les démocrates chiliens ont remis à plus tard certaines privatisations ; ils ont repris les subventions à l'exportation, introduit de nouvelles politiques sociales pour appuyer des projets communautaires ; ils ont enfin signé divers accords bilatéraux de libre-échange avec d'autres pays d'Amérique latine (le Mexique, la Colombie, l'Argentine, le Brésil).

- 35 Si l'objectif ultime de l'ajustement structurel est de réaliser le passage graduel d'une économie protégée à une économie ouverte, l'intégration régionale pourrait représenter une solution partielle au dilemme des coûts de transition. Les acteurs politiques s'entendent entre eux pour que les politiques publiques soient capables de contenir les coûts de la transition et les maintenir à l'intérieur des limites acceptables qui préservent l'appui populaire à la démocratie. Ils mettront de l'avant des mesures sociales pour minimiser les effets que peuvent entraîner les privatisations sur le taux de chômage ainsi que la déréglementation des lois du travail sur le déclin des revenus des particuliers. Mais seuls des dirigeants jouissant d'un haut niveau de crédibilité peuvent réussir ce tour de force. Cette crédibilité sera moins érodée si les sacrifices qu'ils exigent de tous les groupes de la société sont partagés de manière équitable. Il faut, à tout le moins, qu'un certain nombre de ces groupes jouisse de dividendes palpables pour que les réformes structurelles soient poursuivies. Ces dividendes dépendent de la croissance de l'activité économique et de la modernisation industrielle. Le problème, c'est que les politiques hétérodoxes, du fait que leur logique est avant tout politique, tardent à introduire des réformes économiques génératrices de croissance. C'est justement parce qu'ils stimulent la production nationale, les exportations et l'activité économique entre pays voisins que les accords d'intégration régionale peuvent être d'un si grand secours à des pays qui poursuivent, sur un mode gradualiste, des réformes structurelles de nature hétérodoxe.
- 36 Les expériences hétérodoxes montrent clairement que les choix politiques peuvent s'écarter des recommandations des acteurs internationaux. De plus, la mise en place d'une réforme peut même incorporer plus d'éléments d'hétérodoxie que ce qui avait été prévu au départ. Dans une transition démocratique, les antécédents personnels et idéologiques des nouveaux dirigeants sont d'une importance extrême. Leurs préférences personnelles à l'égard du programme politique qui les a portés au pouvoir, et sur lequel ils peuvent agir, vont vraisemblablement influencer l'opinion publique et gagner des appuis. Lorsque vient le moment des échéances électorales, les décideurs publics peuvent être tentés d'assouplir une politique au départ radicale et s'appuyer sur des mesures expansionnistes hétérodoxes de court terme pour se gagner le vote populaire. En l'absence d'un cadre institutionnel solide, cette intervention « politicienne » peut se heurter aux technocrates économistes et à leur volonté de s'en tenir aux grandes lignes du plan initial. Cela peut conduire à des conflits parfois larvés, parfois ouverts au sein de l'équipe au pouvoir. L'intervention publique s'en trouvera alors affaiblie, comme le suggère le diagramme 3<sup>21</sup>, alors que le programme de réformes initial est modifié en profondeur en prévision d'un échéancier électoral rapproché.
- 37 Les mesures palliatives envoient toujours des messages confus aux dirigeants d'entreprises comme à la société civile. Elles camouflent les objectifs véritables des politiques derrière des succès à court terme. Comme leurs résultats tardent à se manifester, elles favorisent l'opportunisme et le clientélisme. Elles sont toujours

sujettes à des changements subits d'orientation. Le manque d'expérience de la part du nouveau personnel politique peut aussi expliquer certaines prises de décision maladroites, peu rationnelles. Certains dirigeants peuvent être tentés par la corruption ou par le « populisme » lorsqu'une certaine cacophonie se fait entendre aux plus hauts paliers du gouvernement, entre le gouvernement et la bureaucratie héritée des régimes militaires, ou entre les hauts fonctionnaires eux-mêmes<sup>22</sup>. Les présidents populistes peuvent, dans un contexte d'une « démocratie déléguée », pour utiliser l'expression de O'Donnell (1994, p. 62), s'en remettre aux moyens de la « politique plébiscitaire ». Une telle politique n'est jamais très saine. La « démocratie déléguée » a peut-être l'avantage apparent de permettre de rapides changements de politique, mais elle comporte un risque élevé d'erreurs d'application (O'Donnell, 1994, p. 62). Un régime instable a toutes les chances d'obtenir des résultats médiocres sur le plan économique, ce qui risque d'entraîner des coûts de transition inacceptable. Les objectifs de long terme seront alors souvent modifiés, sinon tout simplement oubliés.

- 38 Il nous semble que seul un cadre institutionnel sain, où les « règles du jeu » sont clairement acceptées par tous les acteurs — les décideurs publics, les technocrates économistes, les groupes d'intérêt, les syndicats et les groupes populaires — peut créer les conditions de stabilité politique dans lesquelles les réformes pourront être menées à terme. Nous nous référons ici à la définition et aux caractéristiques de ce que doit être un cadre démocratique fonctionnel (O'Donnell, 1994, p. 62). Ce cadre canalise le flux des demandes qui viennent de la société civile. Il protège le processus de prise de décision de l'électoratisme, des pratiques personnalistes et des excès auxquels peuvent conduire les conflits internes. Il réduit l'impact des groupes d'intérêt et des échéances électorales sur les décisions. Il traduit plus efficacement les demandes sociales à l'intérieur de la stratégie économique globale, ce qui affecte ainsi le calendrier des mesures et des programmes, et encourage l'établissement de relations entre les agents de l'État et les groupes stratégiques de producteurs qui appuient les réformes<sup>23</sup>.
- 39 Les systèmes institutionnalisés atténuent les problèmes fondamentaux de l'action collective. Le modèle proposé par la littérature est issu des démocraties plus anciennes, où la vie associative est relativement intense et où les réformes peuvent être interprétées en termes de réalignement des groupes d'intérêt, les uns gagnant en influence et les autres se révélant en perte de vitesse<sup>24</sup>. L'horizon temporel des acteurs s'en trouve allongé et la capacité d'agir de l'État en sort renforcée.

## 05. Une nouvelle attitude chez les acteurs internationaux

- 40 Les auteurs s'accordent pour dire qu'un cadre institutionnalisé traduit une situation de consolidation démocratique. Il s'agit aussi d'une condition nécessaire pour réussir à mettre en œuvre une stratégie de réforme globale, mais est-ce une condition suffisante ? Nous sommes portés à croire que non. En Amérique latine, les expériences d'ajustement structurel ont été entreprises au milieu de conditions internationales défavorables. Ces pays n'ont guère d'influence sur le prix des biens qu'ils exportent, les cours étant fixés à New York et à Londres. Ils peuvent encore moins prévoir les récessions internationales avec tout ce que cela peut impliquer d'effets négatifs sur des mesures dont l'objectif est de redresser et de relancer l'économie locale.

- 41 Avant 1989, le Chili et le Mexique ont mis en place des stratégies globales relativement cohérentes, même si cela ne s'est pas fait de manière démocratique. Opérant sous un régime de continuité, ils ont été capables d'implanter un modèle orthodoxe de stabilisation économique en y apportant très peu de changement. Ils ont même réalisé d'importants ajustements structurels. Malgré les conditions de cohérence interne, les résultats ont été mitigés. Le contexte international s'est avéré très défavorable pour ces pays en voie de développement qui s'étaient engagés sur la voie des réformes. Ces pays se sont trouvés confrontés à la rhétorique de l'ère Reagan, bien sûr, mais aussi au fait que les pays du Nord ont réduit leurs échanges avec l'Amérique latine et interrompu le flux de leurs investissements. Ceux-ci ne faisaient que réagir de la sorte à la récession de 1981-1983 — la pire depuis la guerre — et à la montée de la concurrence sur leur propre marché des nouveaux pays industrialisés de l'Extrême-Orient. Tout au long des années quatre-vingt, le protectionnisme gagnait du terrain dans les pays industrialisés. Et les pays en voie de développement ont tout simplement été oubliés.
- 42 Cet environnement international défavorable a bel et bien été l'élément déclencheur qui a conduit bien des pays en développement à adopter des politiques hétérodoxes, sans qu'ils n'aient trop le choix, tant les contraintes internationales étaient fortes : la crise pétrolière de 1980, la récession mondiale de 1982, l'apparition de guerres commerciales entre les blocs régionaux au sein des pays industrialisés, etc. Ce nouvel environnement a servi de justification à l'abandon brutal des politiques orthodoxes et le retour aux approches plus conventionnelles. On a pu observer ce type de situation au Chili, mais aussi dans d'autres pays — au Brésil et au Mexique notamment, où l'agenda des réformes a été ralenti, sinon reporté. Ces ajustements ne faisaient que refléter l'importance grandissante des incertitudes de l'économie mondiale sur les orientations domestiques. Ils tendent à montrer également qu'il subsistait suffisamment d'espace d'intervention aux États nationaux.
- 43 Les ressources et la marge de manœuvre d'un pays en voie de développement sont limitées en importance comme en termes de choix politiques. De nombreux auteurs et même les agences internationales s'interrogent ouvertement sur l'approche à l'ajustement structurel par le strict recours aux lois du marché. Ils en viennent maintenant à partager l'opinion selon laquelle un appui réel et substantiel doit être apporté aux nouvelles démocraties. Pas de croissance sans soutien financier. La mise en place des institutions est un processus long et fragile, qui ne peut être improvisé. C'est pour cela que la consolidation de la démocratie dépend de l'appui de la communauté internationale, particulièrement en temps de crise. O'Donnell rappelle d'ailleurs à ce propos quelques précédents : dans l'Europe de l'après-guerre, le Plan Marshall a largement contribué à la reprise de la croissance économique et, par-là, à la consolidation de la démocratie. De même, au cours des années soixante-dix, quand l'Espagne, le Portugal et la Grèce se sont engagés dans un processus décisif de démocratisation, c'est l'appui apporté par la Communauté européenne qui est venu donner l'impulsion initiale à leurs stratégies réformistes. L'aide financière des pays riches du Nord aura ainsi permis à ces pays de mettre en place des programmes sociaux et de stimuler le développement régional, créant ainsi les conditions favorables qui entraînerent le soutien populaire aux réformes structurelles.
- 44 La diplomatie internationale est toujours prompte à promouvoir la démocratie et les droits de la personne, du moins en paroles. Politiquement, les pays étrangers ne peuvent jamais aller au-delà des déclarations d'intention lorsqu'il s'agit d'appuyer les

nouvelles démocraties. Par contre, elle peut avoir recours à d'autres moyens, plus efficaces, par exemple l'aide bilatérale ou multilatérale, la complémentarité économique et la signature des accords commerciaux. Il s'agit de puissants mécanismes, qui ont été décisifs dans les cas de l'Espagne et du Portugal. Le diagramme 4 suggère que l'appui diplomatique et financier de la communauté internationale peut jouer un rôle important dans le lancement d'une stratégie réformatrice. Tout particulièrement si cet appui, s'inspirant du précédent européen, anticipe un accord de libre-échange comme l'ALENA ou une union économique, comme le MERCOSUR.

Diagramme 1 : Les facteurs internationaux, les contingences domestiques et le processus de prise de décision

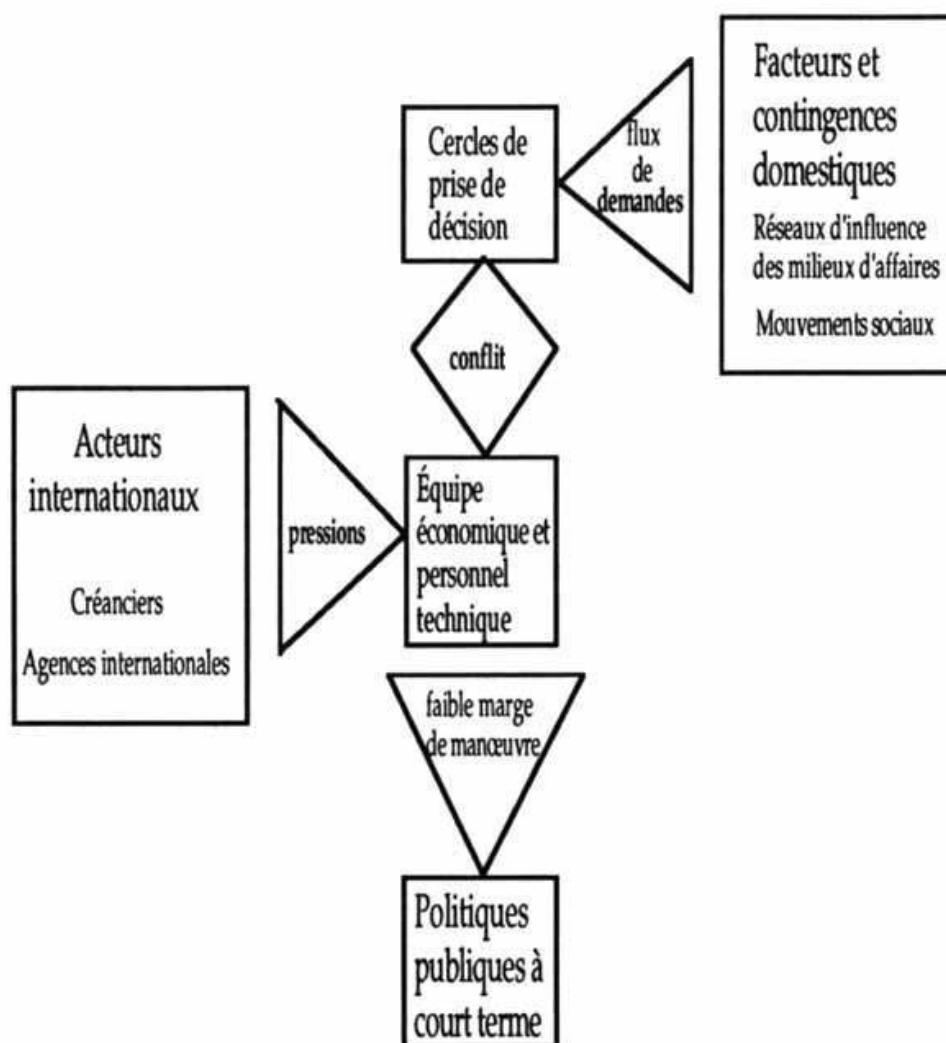


Diagramme 2 : Des processus de décision sains et un meilleur pouvoir de négociation international élargissent le domaine des choix politiques

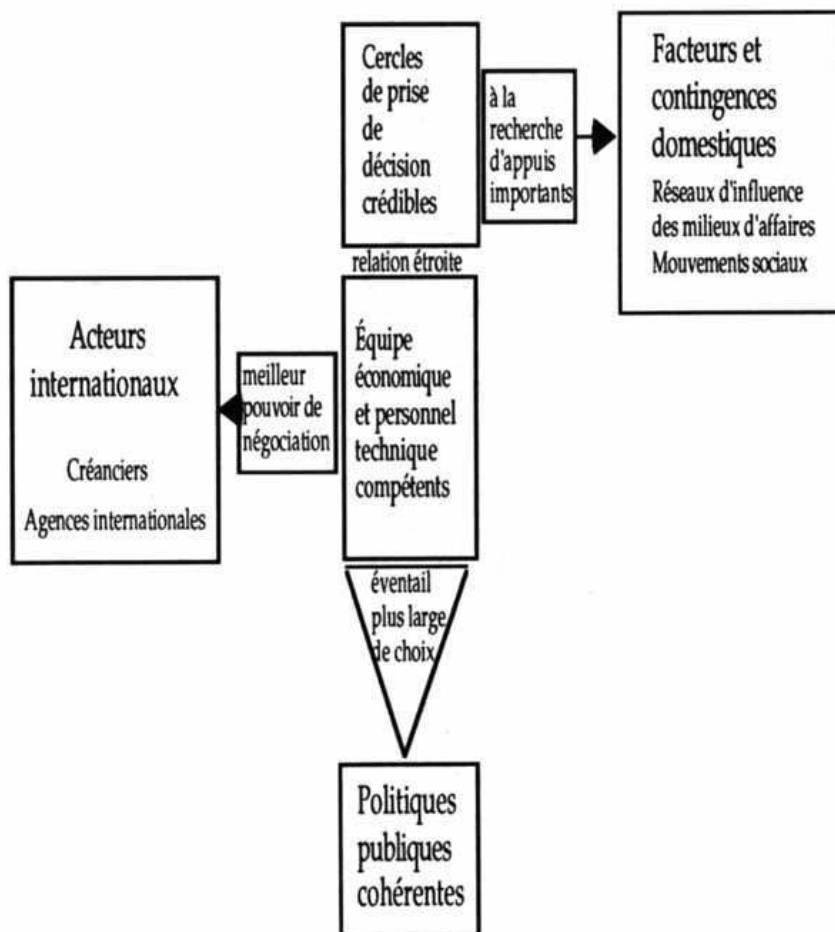


Diagramme 3 : Dans une situation de transition démocratique, les contingences domestiques affaiblissent les conditions de mise en œuvre des politiques pendant les élections ou lorsqu'il y a des conflits sociaux

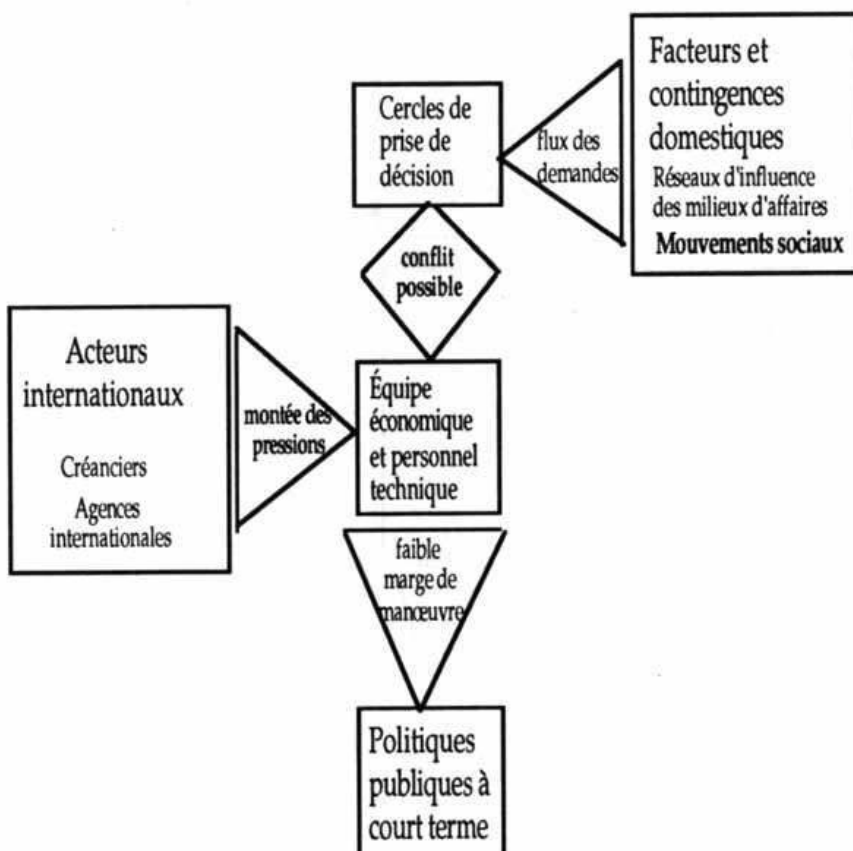
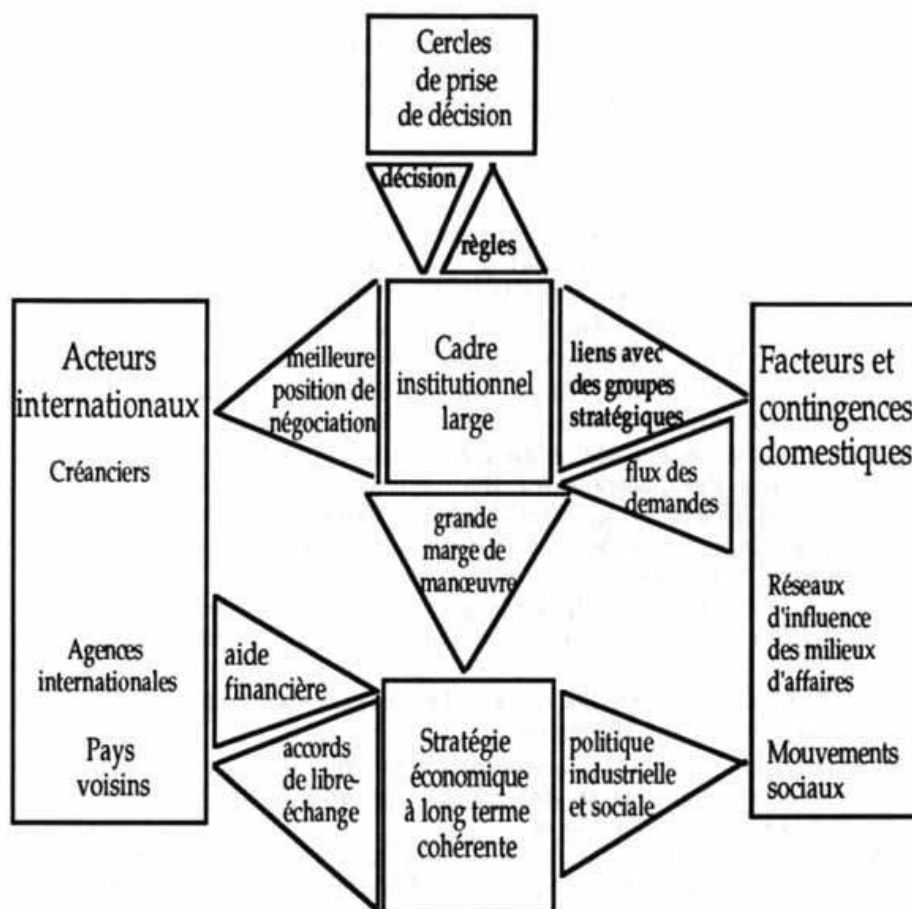


Diagramme 4 : Un cadre institutionnel consolidé fait contrepoids aux forces d'influence domestiques et internationales et renforce ainsi les conditions de mise en œuvre des politiques



## BIBLIOGRAPHIE

- ASPE AMELLA, P. et M. AGUAYO MANCERA (1989). « Convenio del gobierno de Mexico con el Fondo monetario internacional », *Comercio exterior*, vol. 39 , n° 4, pp. 355-359.
- BRESSER PEREIRA, C., J.M. MARAVALL et A. PRZEWORSKI (1993). *Economic reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge University Press.
- BUSINESS INTERNATIONAL CORPORATION (BIC) (1991). *Privatization in Latin America. New Competitive Opportunities and Challenges*, BIC Editor.
- DOS REIS VELLOSO, J.P. (1990). *A dívida externa tem solução*, Editora Campus, 78 p.
- FRENCH-DAVIS, R. et P.MELLER (1990). *Structural Adjustment and World Bank Conditionality : a Latin American Perspective*, Santiago, Notas técnicas CIEPLAN, n° 137, novembre.
- FOXLEY, A. (1983). *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.
- HAGGARD, S. et R.R. KAUFMAN (dir.) (1992). *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.

- MARAVALL, J.M. et J. SANTAMARIA (1986). « Political Change in Spain and the Perspectives for Democracy », in O'DONNELL, G., P. SCHMITTER et L. WHITEHEAD. *Transitions from Authoritarian Rule : Southern Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- NELSON, J. M. (dir.) (1990). *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press.
- O'DONNELL, G. (1994). « Delegative Democracy ? », *Journal of Democracy*, vol. 5 , n° 10, janvier.
- PRZEWORSKI, A. (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, University Press.
- REMMER, K. L. (1990). « Democracy and Economic Crisis : the Latin American Expérience », *World Politics*, vol. XLII, n° 3, avril, pp. 315-335.
- RITTER, A.R.M. (1990). « Development Strategy and Structural Adjustment in Chile, 1973-1990 », *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 15, n° 30, pp. 159-192.
- STALLINGS, B. et R. KAUFMAN (dir.) (1989). *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Co., Westview Press.
- THORPE, et L. WHITEHEAD (1990). « Inflation and Stabilization », in HANDELMAN, H. et W. Baer, *Paying the Costs of Austerity in Latin America*, London, Westview Press.
- WHITEHEAD, L., in O'DONNELL, G., P. SCHMITTER et L. WHITEHEAD (1988). *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, Chapitre 1.

## NOTES

1. Que ce soit civil comme le Mexique, ou militaire comme le Chili.
2. En empruntant le vocabulaire de Machiavel, on peut dire que si d'intelligentes décisions peuvent être prises par des dirigeants dotés d'un degré élevé de *virtu*, il n'en demeure pas moins que le succès de leurs projets dépend toujours de l'influence imprévisible de la *fortuna*.
3. Sur le plan de l'élaboration d'une politique, elle fait de la perception de la crise une variable dépendante qu'elle lie à la fois à l'organisation et à la sophistication des processus de prise de décision à l'intérieur de l'appareil d'État, et aux relations avec les agences de financement extérieures que sont le FMI, les banques privées et les pays bailleurs de fonds. C'est à ce niveau que l'environnement international doit vraisemblablement exercer une influence maximale.
4. Voir aussi, B. Stallings in Haggard et Kaufman (dir.) (1992).
5. On qualifie généralement cette dernière variable de variable décisive.
6. Laurence Whitehead, in O'Donnell, G., Schmitter P. et Whitehead, L. op. cit., p. 80.
7. Kahler, in Haggard Kaufman, op. cit., chapitre 2.
8. Le report des paiements et le rééchelonnement de la dette ont aussi été acceptés, pendant que le FMI — une première en Amérique latine à ce moment là — ouvrait une nouvelle marge de crédit de 1,3 milliard US \$, principalement pour stimuler les exportations. Ce fut une charmante première : un dictateur en Amérique latine était récompensé pour s'être plié au principe de la conditionnalité de l'aide.
9. Luis Portillo succéda à Luis Echeverria en 1976 et dirigea le Mexique jusqu'en 1983. Ces années ont été marquées par l'« euphorie pétrolière » et une réforme politique timide, engagée par le ministre de l'Intérieur, Jésus Reyes Heróles.
10. Un regroupement des principaux pays créanciers de l'Amérique latine.

11. Cette hausse des activités boursières, au détriment de l'investissement industriel productif, sera en grande partie responsable de la crise du peso en décembre 1994.

12. Le *Plan Cruzado* a été présenté par le ministre des Finances Dilson Funaro en 1986, tandis que le *Plan Verao* a été introduit en 1989.

13. Du nom de leur auteur Nicholas Brady, ex-secrétaire au Commerce sous le gouvernement Bush, qui avait suggéré que des portions de la dette soient échangés en-dessous de leur valeur et à des taux de change flottant en actions ouvertes aux investisseurs étrangers. Les « Mesures Brady » ont été soumises et souvent adoptées dans plusieurs pays comme le Mexique, l'Argentine, le Vénézuéla, le Costa Rica, l'Uruguay, les Philippines et le Nigeria.

14. Ces négociations ont dû être ennuyeuses pour les deux équipes, puisque de retour de Washington en novembre 1993, Lara Resende épuisé présenta sa démission à Cardoso.

15. Le tout était retransmis à la télévision, chacun pouvait ainsi prendre connaissance de récits horribles d'actes criminels mêlés à des affaires de corruption d'une ampleur jamais vue dans toute l'histoire du Brésil. Le flot des accusations visera en particulier le directeur de la Commission, José Carlos Alves dos Santos, qui sera accusé du meurtre de sa femme et d'avoir accepté, pour lui-même et pour d'autres, des sommes importantes en pots-de-vin, et une vingtaine de membres de la Commission contre qui ont été portées de nombreuses accusations, tous provenant des partis de droite, principalement du *Nordeste*.

16. Voir le magazine brésilien *Isto É*, 20 octobre 1993.

17. Il s'est retiré dans sa maison de campagne au sud de Minas Gérais pour des semaines entières, évitant les conférences de presse et les apparitions publiques.

18. L'Union del Centro Democrático a dirigé l'Espagne de 1976 à 1981.

19. De là l'expression espagnole *immediatismo* pour signifier des changements politiques improvisés et soudains, comme ce fut clairement le cas en 1986 avec le *Plan Cruzado*.

20. Ceci est arrivé à plusieurs occasions pendant les mandats de Sarney (1985-1989) et de Collor (1989-1992).

21. Les diagrammes sont reproduits à la fin du présent article.

22. Dans l'ouvrage de Bresser Pereira, C, Maravall, J.M. et A. Przeworski, A. (1993). *Economic reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge University Press, p. 59 et ss., il y a une discussion intéressante concernant le concept du « populisme » dans un contexte de transition démocratique.

23. Evans, in Haggard et Kaufman, *op. cit.*, 1992, chapitre 2.

24. Ces alignements créent plus de flexibilité et ouvrent la voie à des perspectives de plus long terme. En particulier les modes d'intervention de l'État peuvent être modifiés et mis à jour, en fonction des circonstances changeantes.

# Good Governance : la société civile à la rescousse des ajustements structurels

Georges A. Le Bel

---

## 01. Introduction

Partout, les riches se posent aujourd'hui la même redoutable question, celle qui hante le monde depuis deux siècles : « Comment faire travailler les pauvres là où l'illusion a déçu et où la force s'est défaite ? <sup>1</sup> »

- <sup>1</sup> La Banque mondiale <sup>2</sup> est devenue un haut lieu de définition politique des paramètres idéologiques, disputant ainsi la place jadis occupée par l'OCDE. On y invente maintenant des concepts et des programmes qui font le tour du monde parce que l'incidence de la Banque <sup>3</sup> lui permet d'imposer son discours aux décideurs publics. Ce rôle s'est grandement accru avec la crise de la dette lorsque les pays de l'OCDE ont décidé que les débiteurs devaient s'imposer des réformes. Ceux-ci utilisent la Banque mondiale et le Fonds Monétaire international où ils ont la majorité des votes, comme gendarmes des consortiums bancaires pour que les dettes soient payées. Ce fut la politique des années quatre-vingt, dites des *ajustements structurels*. On en connaît la critique et les effets : dépression économique, diminution des revenus nationaux, chômage, destruction des services et infrastructures publics, paupérisation. Dès la fin des années quatre-vingt, la Banque réajustait son tir et proposait comme services essentiels au développement à long terme, le maintien de l'éducation et de la santé, et la protection des groupes sociaux les plus vulnérables. L'implosion des économies et des États de l'Est européen fournissait l'occasion de repenser tout cela. On fusionna alors le « Reform Kit » des *ajustements structurels* imposé au Sud depuis dix ans avec le discours triomphaliste de la guerre froide. C'est ce qu'on a appelé le « Consensus de Washington » dont sortira le modèle de réformes institutionnelles et d'économie de marché qui sera présenté aux économies est-européennes en 1990 et que l'on retrouve dans le texte de la Constitution de la BERD <sup>4</sup>.

- 2 La Banque mondiale devait consacrer cette nouvelle approche, dans un document de 1992 intitulé *Governance and Development*, devait consacrer cette nouvelle approche qui définit le *Good Governance* comme :
- 3 A public service that is efficient, a judicial System that is reliable, and an administration that is accountable to its public <sup>5</sup>.
- 4 Le *Good Governance* est maintenant sur toutes les lèvres. C'est le principal thème de propagande du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de l'UNICEF. C'est aussi celui du projet de réforme des politiques sociales au Canada de M. Axworthy, dont les documents préparatoires portent sur les thèmes suivants : « travail, éducation, politique sociale et gouvernance ». C'est le discours de M. Marcel Massé qui devient en français « Pour un bon gouvernement ». Finalement, c'était le thème d'un document du Forum des politiques publiques en juin 1993 <sup>6</sup>.
- 5 On ne peut traduire pas ce mot clef du jargon international. Avec plusieurs autres, il vient de Washington et traduit l'« agenda » de la « mondialisation » ou de la « globalisation » avec des termes comme *ajustements structurels à visage humain*, ce qui doit tenir compte des conditions sociales au Sud, et qui au Nord, s'appelle : réduction du déficit et du rôle de l'État, déréglementation, privatisation, sous-traitance, impartition et révision des programmes sociaux. Le *political correctness* internationale comprend une série de mots clefs essentiels : *Empowerment* <sup>7</sup>, *Self-reliance* ; donner un rôle aux femmes, Place à la « Société civile », *Basic needs* et *Sustainable Development*. Un bon discours international doit les comprendre tous et j'en ai trouvé un exemple dans un texte du PNUD résumant les travaux du Sommet mondial pour le Développement social :
- It called for actions to support progress and human security, establish good governance and accountability in private and public institutions, improve community participation and self-reliance, and empower people, particularly the poor, to participate in decisions affecting their lives.
- 6 Nous proposons d'examiner à quels impératifs juridiques répond cette nouvelle poussée idéologique que nous essayerons ensuite de définir plus précisément avant de conclure sur une critique sommaire.

## 02. Pourquoi ce discours, et d'où vient-il ?

- 7 Pour bien comprendre l'enjeu de ce discours, il faut en connaître les conditions de création, les textes des institutions de Bretton Woods et leur relative inadéquation au contexte mondial actuel qui n'est plus celui d'il y a cinquante ans et de la reconstruction d'après-guerre.
- 8 On se souviendra, et d'autres textes l'explicitent largement, des débats de la Conférence monétaire et financière autour des Nations Unies de 1944. Deux points sont aujourd'hui pertinents pour nous : la liaison de la Banque à l'Organisation des Nations Unies et son rapport aux politiques étatiques.
- 9 Des nombreuses études ont opposé la vision de Lord Keynes à celle des États-Unis d'Amérique. Lord Keynes souhaitait que la Banque mondiale et le FMI soient deux organismes autonomes et techniques séparées des vicissitudes des politiques nationales, un peu comme une banque centrale internationale. Les Américains eux les voulaient soumis à un contrôle serré des gouvernements nationaux, et bien sûr d'abord

au leur<sup>8</sup>. Les États-Unis ont insisté pour que les institutions de Bretton Woods ne soient pas directement reliées au système des Nations Unies. Ils ont eu gain de cause sur ce point. La Banque mondiale est une *agence spécialisée* indépendante du système des Nations-Unies. Son siège est à Washington pour bien montrer la distance d'avec l'institution de New York et peut-être la proximité avec le gouvernement dont c'est le siège. La Constitution de la Banque est claire à cet effet et l'entente de 1947 qui lie la Banque et les Nations Unies<sup>9</sup> est explicite :

La Banque est une agence spécialisée au sens de l'article 57 de la Charte des Nations-Unies, établie par entente entre ses gouvernements membres, ayant de larges responsabilités internationales définies par son accord constitutif, dans les domaines économiques et connexes. En raison de la nature de ses responsabilités internationales, la Banque est, et doit fonctionner comme une institution indépendante.

10 La seule exigence contenue à cette entente est que la Banque mondiale est tenue de conduire ses activités « with due regard », c'est-à-dire, « en tenant compte des décisions du Conseil de Sécurité qui excipent des articles 41 et 42 de la Charte » concernant le maintien de la paix et la sécurité collective... Bref, en tenant compte des sanctions économiques qui y sont adoptées. Cela est si vrai que, malgré une demande formelle de l'Assemblée générale, la Banque ne se présente toujours pas au Conseil économique et social pour y défendre son rapport annuel et ses politiques comme le suggérerait pourtant l'article 60 de la Charte des Nations Unies.

11 L'autre point de divergence de 1947 portait sur la dimension politique des décisions de la Banque. Soucieuse de rassurer les Soviétiques, la délégation britannique avait proposé d'inclure l'article suivant dans la Charte du Fonds monétaire international :

The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member ; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the membre or members concerned. *Only economic considerations shall be relevant to their decisions*, and these considérations shall be weighed impartially in order to achieve the purpose stated in Article I.

12 Après négociations, cette disposition se trouvera dans tous les autres textes constitutifs de la Banque sauf dans celui du FMI<sup>10</sup>. Cette disposition est renforcée par celle de l'article III § 5 (b) (BIRD) interdisant spécifiquement à la Banque dans son processus décisionnel de prendre en compte des considérations politiques ou de quelqu'autres influences non économiques « , mais l'obligeant à n'envisager que « des considérations économiques et d'efficacité ». L'article V § 5 (c) précise que les officiers et personnels de la Banque dépendent d'elle et d'aucune autre autorité et que « chaque État membre doit respecter le caractère international de cette fonction et s'abstenir de toute tentative d'influence dans l'exécution de leurs fonctions ».

13 On croit rêver en lisant une disposition juridique aussi distante de la réalité. C'est pourtant cette distance qui est le moteur de l'évolution actuelle.

14 On se souviendra en effet de la campagne pour le respect des droits de la personne du président Carter des États-Unis. Au début des années quatre-vingt, une loi américaine<sup>11</sup> impose à tous les fonctionnaires américains agissants dans les organisations internationales, et donc au Directeur exécutif américain de la Banque qui est *ex officio* son président<sup>12</sup>, de s'opposer à tout prêt ou assistance financière ou technique à tout pays qui viole grossièrement les droits de la personne<sup>13</sup>, à moins que le programme ne soit orienté à la satisfaction de « besoins de base » (*basic needs*) des populations. Quand on sait le poids politique et institutionnel des États-Unis à la Banque mondiale, cela ne

pouvait pas ne pas avoir d'effets. Les juristes se mirent à l'œuvre pour réinterpréter la Constitution de la Banque afin de rencontrer les exigences américaines. Déjà la question des prêts à l'Afrique du Sud et au Portugal avait posé le problème du respect par la Banque mondiale des sanctions imposées par le Conseil de Sécurité, mais c'était encore un problème théorique puisque trois des membres permanents du Conseil possédaient la majorité de blocages à la Banque mondiale <sup>14</sup>. La question se posa avec plus d'acuité à partir du moment où les groupes internationaux de pression ont réussi à rendre politiquement intenable la position de la Banque non plus seulement en ce qui concerne les droits de la personne, mais aussi les questions d'environnement <sup>15</sup>. La Banque a alors eu recours au détour suivant : « Good ecology is good economics » <sup>16</sup>.

- <sup>15</sup> La Banque développa l'argumentation suivante : les documents constitutifs « excluent les considérations politiques ou autres que purement économiques » ; mais la Banque a le devoir de s'assurer que le pays emprunteur est structurellement à même (*compétent*) de dépenser les fonds de la Banque de manière efficace et productive <sup>17</sup>. Cela signifie que la Banque peut non seulement exiger les ajustements structurels macro-économiques et financiers, mais encore des restructurations sectorielles, des réformes politiques, l'amélioration de l'efficacité et de l'administration du secteur public. C'est ce que la Banque a appelé la « question de la liaison » (*linkage issue*). Bien sûr, la Banque et ses agents ne peuvent intervenir dans les affaires politiques de ses membres, mais « des événements politiques internes ou externes peuvent avoir des effets économiques directs et importants <sup>18</sup> ». La Banque ne doit pas permettre que des considérations politiques interviennent dans ses décisions « à moins qu'elles n'aient un effet économique direct et évident » (...) « comme les impératifs de l'ordre public, d'un climat favorable aux investissements et d'une utilisation efficace des ressources <sup>19</sup> ».
- <sup>16</sup> On utilise alors la même interprétation que pour l'écologie : *Good Governance is good economics*. C'est ainsi que l'on justifiera les conditions qui se sont ajoutées aux ajustements structurels et que l'on désigne maintenant sous le nom de *conditionnalités*. Ainsi, le prêt ne sera débloqué, par exemple, que si le gouvernement réduit le nombre de la fonction publique, restructure les ministères, liquide les entreprises publiques. Souvent, ces *conditionnalités* imposeront des changements juridiques majeurs dans les domaines des investissements, des relations de travail, de la taxation et d'une façon générale dans tout ce que l'on qualifie de *enabling business environment* <sup>20</sup>.
- <sup>17</sup> Voyons donc ce qui est inclus sous ce concept de Good Governance qu'il nous semblerait impropre de traduire comme le fait M. le Ministre Marcel Massé par Good Government, car ce terme, qui figure à la Constitution du Canada depuis 1867 comme fondement de la juridiction du gouvernement central canadien, pourrait alors servir de base à toutes les prétentions centralisatrices fédérales.

## 2.1 Good Governance

- <sup>18</sup> On cherche en vain dans les documents internationaux une définition précise et limitative de ce concept mou dont la flexibilité est une condition d'utilité dans des contextes nationaux très divers et qui sert à recouvrir des *conditionnalités* très variées.
- <sup>19</sup> La base du *good governance* est un « amalgame savant d'institutions, de lois, de procédures et de normes, permettant aux gens d'exprimer leurs préoccupations et de défendre leurs intérêts dans un contexte prévisible et relativement équitable » <sup>21</sup>.

- 20 Le terme est apparu pour la première fois dans le *1989-Long-Term-Perspective-Study (LTPS) : Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth* qui concluait « underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance » (p. 60) reflétée par l'absence de *Rule of Law* et de système judiciaire efficace et indépendant. Ce document proposait qu'aucune aide ne soit accordée sans une nette amélioration de la *gouvernance* qui passe par celle de l'« imputabilité » (*accountability*) des dirigeants envers leur peuple, de la transparence dans les transactions, l'administration des fonds publics et l'attribution des contrats, par le respect des procédures établies (*due process*), par la déréglementation et par une réforme de la fonction publique. Il ajoutait qu'un cadre légal transparent et correctement mis en œuvre est indispensable au succès durable d'une entreprise. Et pour conclure, des efforts systématiques devaient être entrepris pour construire une structure institutionnelle pluraliste qui respecte le *Rule of law* et une protection vigoureuse de la liberté de la presse et des droits de l'homme (p. 61).
- 21 Ce sont ces mêmes idées qui seront mises en œuvre dans la constitution de la BERD en 1990, dans la mesure où l'on expose aux pays de l'Europe de l'Est qu'ils ne pourront se développer ni développer une économie de marché que s'ils adoptent la structure institutionnelle qui a fait la fortune de l'Ouest, dont la théorie sera exposée ainsi par la Banque mondiale :
- The most crucial determinants (of development) appear to be investments in human and physical capital, along with the strengthening of market competition... Countries must strive to create a market-friendly environment, in which governments allow markets to function well, while intervening efficiently when markets prove inadequate... (*Finance & Development*, 1991, p. 6)
- 22 Les avis du conseiller juridique de la Banque seront repris dans le document de 1992 *Governance and Development* produit par le Governance Task Force et qui « réaffirme certaines propositions de base d'un cadre cohérent d'intervention de la Banque : la gestion efficace et responsable (*accountable*) du secteur public et l'existence d'un cadre prévisible et transparent pour les activités économiques sont essentielles (*critical*) à l'efficacité des interventions tant des marchés que du gouvernement, ... et donc au développement économique <sup>22</sup> ».
- 23 Dans leurs termes, le *Governance*, c'est « la manière dont est exercé le pouvoir dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue d'assurer un développement fort et équitable et qui est le complément nécessaire de saines politiques économiques <sup>23</sup> ». Et pour la banque, cela comporte les éléments suivants qui sont autant de mots clefs, en anglais évidemment :
- *Accountability* : maintien d'une nette distinction entre le public et le privé sans que les ressources publiques ne se transforment en gains privés et que les gestionnaires soient comptables de leurs décisions
  - *Legal Framework* : Il est vital pour l'entreprise moderne d'avoir un cadre légal et une attitude gouvernementale prévisibles, qui respectent le *Rule of law*, les contrats et la propriété, excluent l'arbitraire et induisent le développement. Les affaires modernes exigent un ensemble de règles connues d'avance, mises en œuvre et modifiées selon des mécanismes connus, et interprétées par des arbitres ou des juges indépendants et capables de faire respecter leurs décisions <sup>24</sup>. Cela implique aussi en contrepartie de réduire les exigences réglementaires ou de licences qui encouragent la recherche de situations de rente, empêchent une distribution équitable des revenus, induisent l'apparition d'une économie informelle et empêchent le fonctionnement du marché.

- *Information and Transparency* : l'existence et la disponibilité des informations nécessaires à l'efficacité et à la compétitivité de chacun dans un processus décisionnel transparent et prévisible, constitueraient une condition de l'imputabilité et du *Rule of Law*.

- *Well Educated Work Force* : les priorités et politiques gouvernementales doivent être compatibles avec le développement et l'utilisation optimale des ressources et la formation d'une main-d'œuvre efficace

- 24 Mais attention ! Ces éléments ne doivent pas nécessairement être tous présents en même temps, et il est possible que des États autoritaires puissent très bien rencontrer les exigences du marché <sup>25</sup>.
- 25 La Banque explique par ailleurs que si ses programmes et projets pertinents, efficaces et bien conçus, ne produisent pas les résultats escomptés, c'est à cause de la faiblesse des institutions, de l'absence de cadre légal adéquat, des interventions discrétionnaires dommageables, des institutions politiques incertaines et variables et un processus décisionnel fermé et étroit qui accroît les risques de gaspillage et de corruption. Bien sûr, le critère ici n'est plus de savoir si le *good governance* va accroître le PNB, mais si la violation de ces principes est susceptible de nuire au développement du pays aussi bien dans le court que le long terme.
- 26 Rapidement exposée, cette théorie <sup>26</sup> du *Good Governance* prétend que la croissance générée par l'*économie de marché* non seulement nécessite, mais aussi ira de pair dans les pays plus pauvres avec les conditions de la démocratie, du respect des droits de la personne et des plus hauts standards de gestion juridique et gouvernementale. Cette théorie se présente comme un faisceau d'idées politiques prétendant constituer un modèle de saine gestion économique et politique qui, s'il est suivi, produira la croissance économique et le développement qui auront à leur tour raison de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion.
- 27 Cette théorie comporte trois éléments ou axes fondamentaux. Le *Good Governance* postule qu'une prospérité durable sera générée par une relation organique entre une économie de marché, un État solide et ferme et une société civile forte. Examinons chacun de ces trois éléments.
- 28 En ce qui concerne la dimension économique, le modèle accorde un rôle fondamental aux marchés libres et ouverts, à la libre entreprise, au libre-échange, etc. comme étant la forme la plus efficace de production. Fukuyama et la Fin de l'histoire ne sont pas loin. La globalisation et la mondialisation qui seraient des faits et non plus des politiques <sup>27</sup> auraient conféré à l'économie mondiale une autonomie devant laquelle les États devenus impuissants doivent s'incliner. Le refrain est connu <sup>28</sup> : « It's the economy, stupid ! »
- 29 Quant à la dimension politique, cette théorie reconnaît à l'État et au Gouvernement la fonction de bien gérer, pour permettre aux conditions du marché de se réaliser. Le rôle de l'État comporte une saine gestion financière, le paiement de la dette, la lutte à l'inflation et l'équilibre budgétaire ; il peut même comprendre la planification à long terme, en plus d'une éducation et d'un système de santé efficace, des lois qui protègent les citoyens contre les abus et des tribunaux qui agissent sans préjugés. L'approche « *good governance* » reconnaît que le marché n'est pas efficient quand il est question d'investissements à long terme (infrastructures et environnement) ou encore lorsque la rentabilité du capital est faible ou douteuse (formation de la main-d'œuvre, santé, services sociaux et services publics efficaces). Or ces domaines sont très coûteux et

nécessitent donc des revenus importants que seules les économies prospères peuvent permettre à leurs États de rassembler.

- 30 Enfin, dans un troisième aspect social, la théorie du *good governance* reconnaît un rôle nécessaire à la *société civile*, l'importance de l'initiative individuelle, de l'entreprise privée et donc des droits de la personne et des libertés. Sans contrôle des consommateurs pour les institutions économiques et sans contrôle du public qui vient de la démocratie et du respect des droits humains pour les institutions politiques, la corruption s'installera, ce qui réduira l'efficacité qui résulte de la séparation des fonctions de gouvernement de celles du marché. Pour qu'un marché moderne puisse fonctionner, l'interaction des patrons, travailleurs, des groupes sociaux et des intellectuels est essentielle. Et pour une société civile ouverte, il faut une presse libre, un processus démocratique et des élections « libres », des droits fondamentaux civils et politiques affirmés qui résistent aux monopoles de la représentation et à l'emprise des groupes d'intérêts (syndicats).
- 31 On a qualifié de « cercle vertueux » les trois composantes économiques, politiques et civiles de cette théorie qui permettrait de sortir du cercle vicieux du « dirigisme » et de « l'interventionnisme ». Devant la mondialisation de l'économie, l'État devrait prendre les mesures d'ajustement structurel nécessaires au libre marché, mais il ne pourra le faire que s'il a la collaboration de la société civile.
- 32 Cette théorie est distincte du néo-libéralisme pur et dur dans la mesure où elle reconnaît certaines limites au marché, qui a besoin de l'appui de l'État avec des responsabilités sociales et économiques, fournisseur et gestionnaire de services essentiels comme l'éducation, la santé, les infrastructures et le *Rule of Law*. Elle intègre certains facteurs politiques et permet la promotion de l'éducation et de la santé, de l'écologie et des droits de la personne et des femmes, et de la démocratie conçue comme des prérequis à une économie de marché moderne et à un État bien géré et efficace et créatif. Cette théorie reconnaît certains facteurs politiques nécessaires et c'est en cela qu'elle est plus raffinée, plus tolérante que le néo-libéralisme pur et dur. Elle reconnaît par ailleurs que les *ajustements structurels* ne peuvent plus être imposés comme avant, car ils provoquent au mieux l'instabilité politique et au pire, des insurrections (Venezuela), des violences et violations des conditions minimales nécessaires au fonctionnement du marché. Enfin, le discours politique peut être le même partout en associant le libre-marché à la discipline fiscale et au libre choix des consommateurs. Il s'applique même aux relations internationales où la Banque mondiale favorise le libre-échange et la participation de la *société civile*. Et surtout ce discours réassemble et réunit des facteurs que le néo-libéralisme avait « déconstruits. » Là où les néolibéraux veulent écarter l'État des activités économiques et tendent à nier l'importance des « facteurs sociaux », cette théorie fait de la complémentarité de chacun de ces trois facteurs une condition du développement.
- 33 La théorie a l'avantage de permettre aux commentateurs dans certains milieux d'avoir l'air un peu plus tolérants, plus humains, et moins primaires, égoïstes et misanthropes que les néo-libéraux. Mais elle reste une théorie libérale en ce sens qu'elle est orientée par la loi fondamentale du marché qui favorise les forts dans tous les domaines : techniques, éducationnels, culturels, politiques, économiques et financiers. C'est la qualité de ce modèle de reconnaître l'interrelation des trois dimensions, économiques, politiques et sociales dans les économies dominantes caractérisées par leurs investissements dans des personnes capables et compétentes, leur environnement

économique et politique prévisible et leur capacité d'accumuler du capital. Cette théorie a cependant pour les pays pauvres des conséquences évidentes.

- 34 Si le marché d'un pays est faible et étroit, il générera peu d'emplois et de richesses, donc peu de revenus pour l'État et par conséquent de faibles investissements en éducation et en santé ; de telle sorte que les performances économiques s'enfonceront dans une sorte de spirale implosive du cercle vicieux global dont les fadaises de « l'avantage comparatif des nations » (Porter, 1992), les aideront peu à sortir. C'est ce qui explique que la Banque mondiale se soit consacrée depuis deux ans à l'analyse de la pauvreté, puisque la paupérisation des plus faibles est incluse dans ses politiques et en est une résultante perçue et admise. La théorie du marché qui est central à celle de *good governance* implique que les économies les plus faibles, les moins douées davantage comparatifs, non seulement échoueront, mais qu'elles doivent échouer à cause de leur moindre efficacité économique <sup>29</sup>.
- 35 Nous essaierons maintenant d'esquisser en conclusion quelques éléments de réflexion critique.

### 03. Les insuffisances et contradictions du Governance

- 36 Le premier élément boiteux de cette théorie c'est qu'elle postule comme existant un équilibre qu'elle a, par ailleurs, pour objectif de produire. En effet, pour le développement d'un environnement efficace au marché, cette théorie implique l'existence et la persistance d'investissements renouvelés dans les gens et les infrastructures, alors que la maximisation de l'efficacité du marché implique l'exclusion des plus faibles et des inaptes. C'est le principe du modèle que les plus faibles vont échouer et seront éliminés du système. Comment alors prétendre assurer la participation démocratique à un pareil mécanisme d'*exclusion* ?
- 37 La contradiction est encore plus flagrante lorsqu'il s'agit non plus des individus, mais des économies des États. La compétition a des effets darwiniens terribles sur et dans les pays les plus faibles ; c'est-à-dire précisément ceux qui manquent de financement, d'investissement et d'épargne, de compétence et de technologie, d'informations ou d'expérience. Or c'est le cas de la majorité des pays en voie de sous-développement que prétend « aider » la Banque mondiale. Ces pays doivent échouer parce que, comme le veut la théorie du marché, leur efficacité économique est évidemment moindre. Tout ce que garantit le modèle, c'est que le marché offre aux compétiteurs la même situation et les mêmes garanties que le *Rule of Law* offre aux parties dans un procès : un terrain de lutte égal pour des parties inégales (le fameux « level playing field » des libéraux).
- 38 En ce qui concerne les pays du Sud, il n'y a pas d'exemple où ce modèle a fonctionné. Les nouveaux pays industrialisés (NPI ou, en anglais NIC : Newly Industrialised Countries) le doivent à d'autres conditions. On sait statistiquement que ça ne marchera pas ; que les pays les moins développés ne croîtront pas ni ne recevront d'investissements qui continueront de diminuer pour eux.
- 39 Comment alors ne pas considérer comme incohérente une politique du développement qui valide la marginalisation politique et économique des plus pauvres et des plus vulnérables dans la société et la communauté des nations ? Mais ce serait lui faire insulte que de prétendre que la Banque mondiale ne s'en est pas rendu compte. Et elle

s'est lancé depuis dans une vaste offensive mondiale « d'ajustement » idéologique qui est sa campagne actuelle <sup>30</sup> de « réduction de la pauvreté. » Les riches insisteront sur la réduction de la pauvreté. La Banque mondiale, le Sommet mondial des Nations-Unies pour le Développement social (Copenhague 1995) et les nombreuses conférences internationales se pencheront avec compassion sur les cas d'extrême pauvreté.

- 40 En effet, pour que le « cercle vertueux » puisse se réaliser, il est nécessaire que la *société civile* y participe ; et une condition essentielle de sa participation est précisément que ce système résolve ou masque les conséquences les plus criantes de sa mise en place. D'où l'actuel glissement du discours qui ne porte plus sur les « droits » économiques, sociaux et culturels, mais déplace l'attention vers la satisfaction des *basic needs* ; les besoins primaires dont l'État minimal devrait assurer la satisfaction. Comme si nos droits fondamentaux étaient respectés dès lors que l'on a une pièce de tissu pour se vêtir et se loger et un minimum de calories.
- 41 Il faut bien voir que ce discours sur les *basic needs* n'a qu'un objectif : dégager les États du Nord de toute obligation en ce qui concerne les droits économiques et sociaux de leurs propres populations en concentrant l'attention sur les cas d'extrême pauvreté dont la prise en compte dédouanerait l'État de toute autre responsabilité. Ce discours ignore et nie la progressivité affirmée et nécessaire dans la réalisation des droits économiques et sociaux. Mais même si l'on accepte que l'État puisse se désintéresser de ceux qui par divers expédient et combines, réussiront à s'en sortir plus ou moins, ce discours sur l'extrême pauvreté comporte une autre contradiction, surtout en ce qui concerne la problématique de l'aide au développement qui est la principale fonction de la Banque. Celle-ci selon la théorie du *Good Governance* conditionnera ses prêts à la réalisation de certains facteurs sociaux du développement ; protection des structures sociales et des cultures, respect des droits, transmission des valeurs, besoins des femmes et des minorités ethniques, mesures pour la santé et l'éducation, encouragement de la société civile qui sont autant de déterminants essentiels de la stabilité sociale dont l'écroulement génère des urgences immensément destructrices et très coûteuses à gérer : Haïti, Rwanda, Yougoslavie...
- 42 Mais il y a là une contradiction pour l'aide au développement : si l'aide vise surtout le soulagement de la pauvreté, cela nécessite le maintien des conditionnalités, la promotion des droits et de la démocratie, centrale au *Good Governance*. Or ces violations sont le plus susceptibles d'intervenir dans les sociétés où les institutions civiles sont les moins fortes, c'est-à-dire dans les pays les plus pauvres. La théorie postule alors que l'on retirera l'aide aux pauvres qui ne respectent pas les conditions.... Précisément parce que leur condition d'extrême pauvreté les empêche de les respecter, de la même façon que l'on retire la protection sociale à un chômeur qui n'est pas capable de faire la preuve qu'il peut se trouver un emploi.
- 43 La théorie du *Good governance* et des *conditionnalités* fondées sur la démocratie, le *Rule of Law* et le respect des droits peut fournir à nos États du Nord qui cherchent des dépenses à couper, de bons motifs pour se retirer ou réduire l'aide aux pays les plus pauvres. Les démocrates, y compris de nombreux politiciens sincères des pays riches et la société civile le demandent déjà comme sanction des violations des droits fondamentaux, alors que dans les faits cela permet d'intervenir indirectement auprès d'un gouvernement alors que l'intervention directe est impossible.
- 44 Ce discours qui conditionne l'aide au respect des règles de « governance » est donc profondément contradictoire puisqu'il permet au nom du développement de disculper

et d'absoudre notre refus de participer au sauvetage d'un nombre de plus en plus élevé de pays qui sont écartés et marginalisés dans ce monde proclamé global. Ce n'est pas le moindre paradoxe de ce discours sur la mondialisation et la globalisation que d'en taire l'effet le plus patent qui est la dualisation non plus seulement de nos sociétés occidentales, mais la transposition de ce modèle dual au niveau global. La mondialisation est un mythe dont les trois quarts de la population du globe sont exclus. La globalisation est une politique destructrice au service de certains États et non pas un fait propre à une économie internationale autonome qui se seraient affranchis de la tutelle des États empêtrés dans leurs problèmes de dettes.

- 45 Sur ces bases, la participation de la société civile et les diverses consultations populaires apparaissent non pas comme la construction d'un « partenariat nouveau », mais comme l'entérinement des conditions imposées de l'extérieur, et à la réduction des droits économiques et sociaux fondamentaux aux seuls « besoins de base » dont la satisfaction est discrétionnairement et politiquement décidée par l'État.
- 46 N'est-ce pas la tâche que nous propose le ministre Axworthy lorsqu'il nous parle de réaliser les réformes des programmes sociaux « avant que 'd'autres' ne nous les imposent » ?

## NOTES

1. Guy Debord, *Commentaire sur la société du spectacle*, Paris, Gallimard, 1992.
2. Nous utiliserons l'expression Banque mondiale pour regrouper comme cela est devenu la coutume maintenant, les institutions financières multilatérales de Bretton Woods et celles qui ont été créés par la suite : cela comprend quatre institutions principales : La Banque internationale pour la reconstruction et le développement ; l'Association pour le développement international (IDA en Anglais, pour ne pas la confondre avec la AID des États-Unis d'Amérique ; la Corporation de financement international (IFC- Internationale Finance Corporation ; et l'Agence de garantie multilatérale de l'investissement (MIGA : Multilateral Investment Guarantee Agency). Il est à noter que le Fonds monétaire international, aussi créé à Bretton Woods sur des structures et avec une charte quasi-identique, n'est pas institutionnellement inclus dans la Banque mondiale.
3. Les institutions de la Banque interviennent pour environ 25 milliards de dollars US par année. Alors que le flux total des investissements privés internationaux équivalait à \$139 milliards US en 1989, seulement 13% allait dans les pays en développement en 1989, comparé à 24% en 1980. (FMI, *Finance et Développement*, mars 1992).
4. Banque européenne de reconstruction et de développement : Les emprunteurs devront « promouvoir et appliquer les droits de l'homme, les principes de la démocratie multi-partite, du pluralisme et de l'économie de marché ». (Préambule de la Constitution de la BERD, 29 mai 1990).
5. Des services publics efficaces, un système judiciaire fiable et une administration responsable.
6. *Public Policy Forum des politiques publiques*, qui regroupe les plus grandes banques et entreprises du Canada a publié ce document le 23 juin 1993 : *Pour mieux se Gouverner* dont le projet est explicite : « Comment pouvons-nous gérer les affaires du pays ou mobiliser les Canadiens pour nous attaquer à des questions difficiles alors qu'ils manifestent si peu de confiance envers leurs

décideurs nationaux ? » Une note en bas de page précise que ce NOUS est cependant distinct mais associé au « secteur privé » qui comprend maintenant : « Le monde des affaires, les syndicats, le monde universitaire, les groupes communautaires et d'autres entités non gouvernementales ».

7. Que la Conférence du Caire sur la Population a traduit en français par la boiteuse expression : « renforcement de leur pouvoir » lorsqu'il s'agit de celui des femmes.

8. À l'origine les États-Unis avaient 37% des droits de vote. Cette proportion variera avec l'adjonction de nouveaux membres et leurs apports respectifs, elle était de 15,12% à la dernière révision (1992).

9. *Entente entre les Nations Unies et la BIRD* du 15 novembre 1947 (16 U.N.T.S. 346) art. 1(2). Les textes juridiques cités ici ont été reproduits à partir d'une note en anglais préparée en 1992 pour le *Lawyers Committee for Human Rights* par MM. Randolph Smith, Roy Goldberg et Peter Lipperman, qui nous a été transmise par cette organisation. La traduction en français des textes est de nous. Une partie de l'argumentation historique développée ici est tirée de là.

10. C'est là le texte actuel de l'article IV § 10 de la Banque et de l'ADI.

11. US International Financial Institutions Act, Section 701, as amended, 22 U.S.C. § 262

12. Le statut de la Banque prévoit que la présidence revient à l'État qui a le plus grand nombre de votes.

13. [...] Any country with « a pattern of gross violations of internationally recognised human rights », or which « provide refuge to individuals committing acts of international terrorism by hijacking aircraft », unless in all such cases, such assistance is directed specifically to programs which serve basic human needs of the citizens of such country.

14. Plus de 25% : États-Unis, 15,12% ; Royaume-Uni, 6,47% et France, 5,15% pour un total de 26,74% des votes à la Banque selon l'annexe C de l'acte constitutif de la Banque.

15. Dès 1980, la Banque mondiale a créé un poste de responsable aux questions environnementales et procède depuis lors à des évaluations environnementales pour ses projets, bien qu'il ne s'agisse pas de questions directement économiques. (*Environment and Development*, World Bank Pub., 1979). Cela est devenu une priorité de la Banque.

16. Selon le discours du Président Barber B. Conable devant le *World Resources Institute*, 5 mai 1987.

17. C'est le thème central du *Rapport annuel* de 1992 de la Banque mondiale et du *Rapport sur le Développement mondial* de 1991.

18. Mémoire du conseiller juridique de la Banque, M. Ibrahim Shihata, *Issues of 'Governance' in Borrowing Members — The Extent of their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement*, Memorandum of the Vice-President and General Council, déc. 21, 1990, p. 30.

19. *Idem*, pp. 38 et 54. « When political factors lead to direct and obvious economic results relevant to the Bank's work, the Bank may properly take such results into account as economic considerations which only happened to have political origins. »

20. Création d'un climat favorable à l'entreprise.

21. « The combination of institutions, laws, procedures and norms, which allows people to express their concerns and fight for their interests within a predictable and relatively equitable context, forms the basis of good governance. » Dharam Ghai, in *Toward Human Security*, UNPD.

22. Introduction par le président Barber Conable aux discussions de juillet 1991 du « Committee of the Whole » des directeurs exécutifs qui adopteront le document *Governance and Development* (1992). « Good Governance is central to creating and sustaining an enabling environment for development [...] since sound development is inextricably linked with the returns to and the efficacy of investments that the bank helps finance and so to the Bank's underlying objectives of helping countries reduce poverty and increase sustaining growth. » (p. 13)

23. « The way in which people, institutions or even societies organize themselves to make decisions about the way public resources are allocated and managed for public purposes, "good governance". The basic elements include transparency and informational openness,

accountability, responsiveness, fairness, and effectiveness, in terms of both the ways decisions are made about resource use and their management thereafter ». (*The Synergos Institute : How New Funding Mechanisms Could Be Used to Support Civil Society ; a Preliminary Study of Existing Experience*, prepared by Leslie M. Fox, octobre, 1994.)

24. Bien sûr ici, la Banque ajoute une note que la poursuite du *Rule of Law* n'est pas une fin en soi pour la Banque, mais n'est pertinente que dans la mesure où elle fait partie des préconditions nécessaires au développement. (*Governance and Development*, 1992, pp.10-11). La conséquence d'un pareil point de vue est qu'on n'interdit la torture que dans la mesure où on pourra établir qu'elle s'avère inefficace sur le plan du développement économique, unique considération autorisée par la Charte de la Banque.

25. On pense à Taiwan, Singapour et autres dragons de l'Asie. « Growth, on average, proceeds at about the same rate in democratic and non démocratie régimes. » Lawrence H Summers, alors économiste en chef à la Banque mondiale, in *Finance and Development*, sept. 1991, p. 5.

26. Nous nous sommes inspiré, pour la présentation de cette théorie et de sa critique d'un article très éclairant de M. Robert Archer : « Markets and Good Government ; The Way Forward for Economic and Social Development ? » publié sous forme de plaquette par le UN Non-Governmental Liaison Service, NGLS, 1994, 53 p.

27. Le caractère idéologique et politique de la description de l'économie actuelle en termes de mondialisation et de globalisation était bien illustré dans une conférence de Ricardo Petrella de la Fondation Gulbenkian devant le Conseil des Relations internationales de Montréal le 24 octobre 1994. Il notait que si la richesse du monde avait quintuplé entre 1960 et 1990, il y avait 600 millions de pauvres de plus (un pauvre pour la Banque mondiale dispose de moins de 1.00 US \$ par jour et on en compte aujourd'hui 1,4 milliard) ; mais surtout que le « monde » dont on parle est un tout petit archipel de trois îles (ALENA, CEE et ASEAN) qui engloutit 93% des investissements stratégiques, alors que les 102 pays les plus pauvres qui fournissaient déjà aussi peu que 7,9% des exportations mondiales en 1982, n'en fournissent plus que 1,4% en 1994, et probablement plus rien en 2003. On sait, par ailleurs, que ces fameux échanges internationaux qui devraient croître avec la libéralisation des échanges sont en fait constitués à plus de 80% par des échanges inter-groupes transnationaux.

28. On vient d'ailleurs d'en faire un film où un certain Forrest Gump, handicapé intellectuel est mêlé sans le savoir ni le vouloir à toute une série d'évènements historiques qui transformeront l'Amérique comme si le développement de la société était auto-généré sans que personne n'y comprenne ou n'y puisse quoique ce soit. L'allusion à Bill Clinton est évidente et le slogan « Forrest Gump for President » atterrant.

29. Robert Archer, *loc. cit.* p. 40.

30. La Banque a publié un nouveau « kit » en 1993 : *Poverty Réduction Handbook*, The World Bank, 1993, Washington, 317 p.

# La nécessaire réforme des institutions internationales

André Donneur

---

## 01. Introduction

- 1 Dans la seconde moitié des années quatre-vingt, plusieurs propositions furent émises pour réformer le système des Nations Unies. Elles ne concernaient pas seulement les institutions politiques, mais s'étendaient longuement sur les institutions socio-économiques. Cette volonté de réforme reflétait une préoccupation sérieuse devant le désordre économique et monétaire qui régnait sur la planète. Cette situation a aujourd'hui plutôt évolué dans le sens du pire avec la désagrégation de l'empire soviétique et les immenses problèmes économiques qu'elle a entraînés et ajoutés au désordre existant. Même si ces plans de réforme ne s'adressaient pas particulièrement aux institutions de Bretton Woods, il faut bien reconnaître que c'est précisément la négligence de considérer celles-ci comme les parties d'un ensemble d'institutions, chapeautées par le Conseil économique et social des Nations Unies, qui en rend la réforme difficile.

## 02. Les projets de réformes

- 2 Le premier plan de réforme des années quatre-vingt fut celui de Maurice Bertrand, qui avait œuvré durant dix-sept ans dans le Corps d'inspection des Nations Unies. Maurice Bertrand se concentrait délibérément sur les affaires économiques et sociales, qui consomment la partie la plus importante du budget de l'ONU. La pièce centrale de la réforme proposée par Maurice Bertrand était la restructuration du Conseil économique et social, qui deviendrait un Conseil de sécurité économique. Organisme restreint à vingt-trois membres, ce qui permettrait néanmoins la représentation des principaux États et des principales régions du monde, il deviendrait le cerveau central de coordination des programmes économiques et sociaux. Ce conseil serait flanqué d'une

Commission d'experts hautement qualifiés, qui présenterait au conseil les questions importantes à décider (Bertrand, 1985).

- 3 En fait, c'est ce rôle qu'aurait dû tenir le Conseil économique et social, si l'on se réfère à la Charte des Nations Unies. Il devait, en effet, selon l'article 63, « coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nations Unies ».
- 4 Or, dès le début, le Conseil économique et social n'a pas rempli ce rôle. De plus, composé à l'origine de dix-huit membres, avec l'expansion des Nations Unies, il a été porté à cinquante-quatre membres et est devenu un organe trop lourd pour être efficace. Ensuite, même les grands débats sur les questions économiques et sociales se sont déplacés vers les deuxième et troisième Commissions de l'Assemblée générale et depuis sa création en 1964, à la Conférence des Nations Unies sur commerce et le développement (CNUCED). Finalement, le Conseil économique et social s'est contenté de recevoir chaque année les rapports des institutions spécialisées, sans leur donner des directives que sa fonction de coordination impliquait. Ces institutions ont accompli leurs tâches en toute indépendance. De plus, dans le cas du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, elles ont usurpé le rôle du Conseil économique et social en devenant des agences centrales des relations économiques internationales (Kaufmann et Schrigver, 1990, pp. 10-17).
- 5 En août 1986, un rapport, émis par un groupe de dix-huit éminents experts, nommés par l'Assemblée générale des Nations Unies pour donner son avis sur une réforme de l'organisation avant tout destinée à diminuer son déficit budgétaire, dénonçait la duplication des travaux des diverses institutions, un volume de documentation dépassant les limites de ce que les membres pouvaient étudier et une « structure beaucoup trop complexe qui manque généralement de cohésion ». D'une manière significative, il recommandait « une étude soignée et approfondie de la structure intergouvernementale dans les champs économique et social » (General Assembly, 1986).
- 6 En septembre 1987, un autre rapport important fut publié par l'Association américaine pour les Nations Unies, qui en avait confié la rédaction à un groupe international d'éminents praticiens des organisations internationales, dont notamment Robert MacNamara, qui avait été à la tête de la Banque mondiale. Cette vision d'avenir des Nations Unies consacrait sa plus grande partie au domaine économique et social. Le rapport soulignait le caractère complémentaire entre les institutions centrales de l'ONU, celles de Bretton Woods et les groupements économiques régionaux. Mais il déplorait que l'ONU ne disposât pas d'une machinerie adéquate pour traiter avec autorité et efficacité des problèmes urgents pour la sécurité économique et le bien-être social des humains. Lui aussi jugeait trop peuplés les deuxième et troisième Commissions de l'Assemblée générale et le Conseil économique et social pour assumer une telle tâche. Renonçant à réduire la taille du Conseil économique et social, il proposait, au contraire, son élargissement à l'ensemble des membres de l'ONU, mais la suppression des deuxième et troisième Commissions de l'Assemblée générale, dont il absorberait les tâches. Le Conseil économique et social réformé se réunirait une seule fois par année, concurremment à l'Assemblée générale, à laquelle il ferait rapport et proposerait des résolutions. Pour assumer ses tâches alourdies, il serait doté d'un Comité de l'ordre du jour et des rapports de vingt-cinq membres, qui filtrerait les

rapports émanant des institutions spécialisées et des Commissions économiques régionales et recommanderait au conseil des textes pour adoption.

- 7 Mais le Conseil économique et social serait coiffé d'un Conseil ministériel de vingt-cinq membres maximum, pouvant se réunir à tous moments et composé de ministres des principaux pays et, désignés par rotation, de représentants des principales régions du monde. Il serait chargé de soulever tout problème international pouvant avoir de graves conséquences pour la sécurité économique et le bien-être de l'humanité, forger une communauté d'intérêts, appeler l'ONU et les institutions spécialisées (FMI, Assemblée générale, Conseil de sécurité notamment) à entreprendre des actions spécifiques. En outre, le secrétaire général des Nations Unies nommerait une Commission consultative de cinq experts, dont les principales tâches seraient d'identifier les problèmes socio-économiques globaux, consulter les dirigeants des institutions spécialisées et préparer des propositions d'action pour le Conseil ministériel. Au bout de cinq à sept ans, cette Commission consultative serait remplacée par une Commission de quinze à dix-huit membres, sur le modèle de la Commission de l'Union européenne, nommés par le Conseil ministériel sur la base de leur expertise, avec les mêmes fonctions que la Commission consultative, mais avec plus d'influence. Elle serait présidée par le directeur général des Nations Unies, nommé par le secrétaire général et confirmé par l'Assemblée générale. Enfin, les divers conseils exécutifs du PNUD, de l'UNICEF et du Fonds alimentaire mondial seraient remplacés par un Conseil de l'aide au développement, qui veillerait à la mise en œuvre de l'ensemble des programmes de développement, dont il élaborerait progressivement un schéma commun (United Nations Association of the USA, 1987).
- 8 Plus utopique fut la proposition de Marc Nerfin, président de l'Internationale *Foundation for Development Alternatives*. Critiquant le fait que le Conseil économique et social ne consulte pas réellement les organisations non gouvernementales, et est incapable de le faire à cause de la trop grande diversité de celles-ci, il proposait de réformer les Nations Unies en instituant trois assemblées. La première serait l'Assemblée générale actuelle représentant les gouvernements. La deuxième, appelée Chambre des marchands par Nerfin, représenterait les entreprises transnationales, nationales et locales, publiques et privées. Enfin, une troisième Chambre des citoyens, composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes, représenterait le peuple et ses associations (Nerfin, 1985).
- 9 Sans tomber dans une telle utopie, le secrétaire général de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation (UITA), Dan Gallin, posait le problème de l'implication des organisations internationales non gouvernementales dans le système des Nations Unies. Vantant le mode d'organisation de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui est la seule institution internationale où la « société réelle » est représentée par les organisations patronales et syndicales, il proposait la démocratisation des organisations internationales spécialisées. Il recommandait par exemple qu'au sein de la FAO, les entreprises transnationales de l'alimentation et l'UITA soient représentées (Gallin, 1986).

## 2.1 Actualité des réformes

- 10 Ces propositions de réforme gardent leur actualité. N'a-t-on pas vu, récemment, à Ottawa, le président de la Commission européenne, Jacques Delors, proposer la création

d'un « Conseil de sécurité économique » ? Selon lui, ce conseil devrait comprendre les représentants des grandes puissances économiques et démographiques et les présidents des organisations régionales. Il serait confronté aux institutions internationales actuelles, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), l'UNESCO, l'Organisation internationale du travail (OIT) et la toute nouvelle Organisation mondiale du commerce. Ce nouveau conseil aurait pour tâche de trouver des solutions pour résoudre les problèmes économiques et éviter « un nouveau protectionnisme, voire des conflits » (*La Presse*, 1994).

- 11 En effet, contrairement à ceux qui pensent que la dérégulation et la main invisible conduisent inéluctablement à un monde harmonieux, l'économie mondiale est confrontée au désordre monétaire, à de larges zones insuffisamment développées pour assurer un niveau de vie décent aux populations qui les habitent et à un sérieux problème de chômage. Il est évident que la solution de ces grands problèmes dépasse les politiques nationales et n'arrivera pas spontanément.
- 12 Or il faut rappeler que la communauté internationale s'était donné pour objectifs dans la Charte des Nations Unies « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » (article 55). Pour atteindre ces objectifs, il y avait les institutions spécialisées, dont l'ONU devait assurer la coordination des programmes et des activités par le truchement du Conseil économique et social.
- 13 Il apparaît donc clairement qu'il faut redonner au Conseil économique et social ou à un Conseil de sécurité économique qui le remplacerait un rôle central d'orientation et de coordination pour mettre en œuvre des politiques qui remplissent les objectifs fixés en 1945. Le Groupe des sept, qui a voulu en quelque sorte assumer cette tâche, n'est pas à sa hauteur, d'abord parce qu'il n'est composé que de pays occidentaux, ensuite parce que ses réunions sont devenues des événements médiatiques peu propices à de véritables décisions et n'ont lieu qu'une fois par année, ce qui est insuffisant. De plus, il n'a pas manifesté une volonté constante d'utiliser des moyens efficaces pour mettre en œuvre les grands objectifs de 1945, se contentant souvent de s'en remettre à des mécanismes d'orthodoxie financière, qui se sont révélés peu propices à la réalisation de ces objectifs.
- 14 Il faut donc au centre des institutions réformées un Conseil de sécurité économique, où seraient représentées les principales puissances économiques et les régions du monde, et qui serait flanqué d'une Commission consultative d'experts. L'idée de fusionner les deuxième et troisième Commissions de l'Assemblée générale et l'actuel Conseil économique et social en un seul organisme faisant rapport à l'Assemblée générale est aussi excellente, ainsi que la gestion unifiée des programmes de développement.
- 15 Toutes les organisations spécialisées seraient l'objet d'une attention soutenue du Conseil de sécurité économique, qui saurait leur rappeler, chaque fois qu'il le faudrait, les objectifs de la communauté internationale et leur dicter les mesures particulières pour les mettre en œuvre. De plus, il est important d'introduire dans le processus de décision des institutions spécialisées des mécanismes qui assurent aux principaux organismes non gouvernementaux transnationaux plus qu'un avis consultatif, mais une part à la décision. De même que les réformes économiques fondamentales à l'échelle nationale ne réussissent vraiment que si l'on utilise la concertation et l'on obtient un soutien de la majorité par le truchement d'institutions démocratiques représentatives (Pereira, Marvall et Przeworski, 1993, pp. 183 et 212), les mesures proposées par les

institutions internationales ne réussiront que si elles sont le résultat d'un processus de décisions qui prend en compte les avis de « la société réelle ».

- 16 Les institutions de Bretton Woods méritent une attention particulière. Un expert aussi éminent que Charles Kindleberger exprime de sérieux doutes sur les résultats que produisent le régime des taux de change flexibles et la dérégulation des marchés financiers. L'expérience historique et son instinct lui suggèrent qu'on doit revenir à des taux de change fixes et à des politiques monétaires coordonnées, en fait une seule politique monétaire pour le monde. C'est là la tâche essentielle du Fonds monétaire international (FMI). Kindleberger préconise aussi de stabiliser les prêts à long terme aux pays en développement sous l'égide de la Banque mondiale et des banques de développement régionales (Kindleberger, 1989, p. 62).
- 17 Un autre élément important de réforme est celui des politiques d'ajustements structurels que le Fonds monétaire international (FMI) impose lors des difficultés sérieuses de balance de paiements. Le FMI ne devrait pas se contenter, comme il le fait actuellement, de ne considérer que l'aspect financier du problème, mais devrait prendre en considération les coûts sociaux et politiques et adapter ses plans d'ajustements en conséquence. Son action doit, en effet, s'inscrire dans les objectifs fondamentaux de la communauté internationale, lesquels comprennent aussi dès 1945 « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » (article 55 de la Charte), c'est-à-dire l'instauration et la consolidation d'institutions démocratiques. Un tel objectif ne peut être rempli que si les réformes structurelles sont entreprises avec un filet de sécurité sociale et sont orientées vers la croissance. Le Conseil de sécurité économique serait là pour rappeler au FMI, si nécessaire, ces objectifs plus généraux.
- 18 Une question inévitable est celle de la démocratisation des institutions de Bretton Woods. Certes, il est naturel que les principales puissances économiques aient une part importante dans la décision, mais cette part ne doit pas être excessive. On peut ainsi se demander si les quotas souscrits au FMI doivent être le seul facteur de pondération des votes et si d'autres critères ne devraient pas être ajoutés. En tout cas, les directives du nouveau Conseil de sécurité économique devraient orienter les politiques aussi bien du FMI et de la Banque mondiale que de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, de façon à ce qu'elles soient conformes aux grands objectifs de la communauté internationale. Il faudrait notamment que les normes environnementales, élaborées par le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les conférences internationales, et la législation internationale du travail, adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT), soient mises en œuvre conjointement avec la libéralisation du commerce, sous peine de sanctions.
- 19 Sans verser dans l'utopisme et sans minimiser les obstacles à la mise en œuvre de ces réformes, on peut estimer qu'elles sont réalisables, que de nombreuses personnes influentes les préconisent et, last but not least, qu'elles sont nécessaires.

---

## BIBLIOGRAPHIE

BERTRAND, Maurice (1985). *Some Reflections on Reform of the United Nations*, Genève, Nations Unies, Joins Inspection Unit.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, José Maria MARVALL et Adam PRZEWORSKI (1993). *Economic Reforms in New Democracies : a Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 183 et 212.

GALLIN, Dan (1986). *La dimension mondiale de la société réelle*, Genève, UITA.

GENERAL ASSEMBLY (1986). *Official Records*, 41st Session, Supplément n° 49, New York.

KAUFMANN, Johan et Nico SCHRIJVER (1990). *Changing Global Needs : Expanding Roles for the United Nations System*, Academic Council on the United Nations, 10-17.

KINDLEBERGER, Charles P. (1989). *International Capital Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 62.

LA PRESSE, « Delors prône la création d'un Conseil de sécurité économique », 17 avril 1994.

NERFIN, Marc (1985). « The Future of the United Nations System : Some Questions on the Occasion of an Anniversary », *Development Dialogue*, n° 1, 5-29.

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE USA (1987). *A Successor Vision : The United Nations of Tomorrow*, Final Report, New York.

---

# Faits et tendances économiques

*Economic facts and trends*

---

# Le Brésil et la zone de libre-échange sud-américaine

Yves Chalout

---

## 01. Introduction

- 1 À la fin de ce deuxième millénaire, notre « système-monde » est de plus en plus influencé par la dynamique de deux réalités intimement reliées. D'une part, nous vivons une croissante interdépendance économique, politique et sociale à l'échelle planétaire, en raison de la mondialisation rapide des circuits productifs et à la « transnationalisation » des capitaux, des investissements, de la technologie et des services. D'autre part, nous assistons à la naissance et à la consolidation d'espaces géo-économiques régionaux, ayant à leur origine des zones économiques et politiques préférentielles.
- 2 En Amérique latine, ce processus de régionalisation et de rapprochement progresse rapidement en revêtant divers aspects. Ainsi, nous pouvons observer : 1) des groupes sous-régionaux, comme le Pacte andin, revitalisé au début des années quatre-vingt-dix, et le Marché commun du Sud (MERCOSUL), créé en 1991 ; 2) des associations informelles comme le Groupe des trois (G-3), constitué par la Colombie, le Mexique et le Venezuela ; 3) un schème plurilatéral, comme celui entre le Venezuela et les pays des Caraïbes ; ou 4) une intégration bilatérale, basée sur des accords comme ceux que le Chili a signés avec plusieurs pays de l'Amérique latine.
- 3 Dans les pages qui vont suivre, nous présenterons et analyserons la position, relativement à l'intégration régionale en cours, d'un pays qui représente près de la moitié de l'Amérique du Sud sous plusieurs aspects : le Brésil. Comment ce pays s'est-il intégré aux pays voisins durant les dernières années, et surtout en quoi consiste l'Accord de libre-échange sud-américain (ALESA) et pourquoi est-il défendu aussi énergiquement ? Ayant en tête l'existence d'autres zones de libre-échange, comme celle de l'Amérique du Nord, quelle est la position brésilienne en ce qui a trait à l'intégration des Amériques ?

- 4 Pour répondre à ces questions, nous procéderons en trois étapes : 1) nous donnerons un bref aperçu de l'intégration en cours, spécialement en Amérique du Sud ; 2) nous présenterons et analyserons le futur Accord de libre-échange sud-américain (ALESA) ; et 3) nous essayerons de voir où peut nous conduire l'ALESA.

## 02. Changements en Amérique latine

- 5 Durant plusieurs décennies, la croissance de la majorité des pays de l'Amérique latine a été fortement influencée par le modèle de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), laquelle prônait la substitution aux importations, avec l'aide d'un État centralisateur et inducteur du processus d'industrialisation et de production. Au début des années quatre-vingt, face aux problèmes de la dette et sous l'impact de la globalisation croissante des marchés et de l'importance des nouvelles technologies, ce modèle s'est effondré. En outre, avec le processus de redémocratisation de plusieurs pays du continent, permettant de surmonter les anciennes rivalités, diverses nations, comme l'Argentine et le Brésil, ont défendu la dynamisation du processus d'intégration de l'Amérique du Sud, favorisée par la proximité géographique et les affinités culturelles (Denot Medeiros, 1994).
- 6 Au début des années quatre-vingt-dix, cette intégration intrarégionale s'accélère et est accompagnée d'une ouverture et d'une libéralisation commerciale face aux autres régions du globe. De 1990 à 1993, les importations de l'Amérique latine, par exemple, passent de moins de 100 à presque 150 milliards de dollars américains (Fuentes, 1994, p. 6).
- 7 L'actuelle intégration interrégionale est centrée autour de la dynamique de deux phénomènes clés. D'une part, la rapide libéralisation du commerce et les politiques de déréglementation, exécutées par la plupart des pays et, d'autre part, la signature d'accords ou l'adoption de politiques explicites, dénotant des préférences claires à l'égard des autres pays de la région (CEPALC, 1994, p. 2).
- 8 Avec les politiques adoptées, la confiance renaît, les investissements étrangers reviennent et la région atteint un des rythmes de croissance les plus élevés du monde. Toutefois, le modèle néolibéral mis en place, souvent à outrance, est contradictoire. Il ne mène pas vers un développement humain et véritable, car il accroît les disparités économiques et sociales déjà existantes entre les classes et les régions dans plusieurs pays. L'écart entre les revenus dans divers pays de l'Amérique latine, comme le Brésil, est aujourd'hui l'un des plus élevés au monde. De même, le fort taux de chômage ou de sous-emploi favorise l'exclusion économique et sociale de larges couches de la population, et la dette sociale de l'État augmente.
- 9 Tout indique que s'il n'y a pas une rapide prise de position des sociétés civiles de chaque pays, l'Amérique latine risque de reproduire au cours des années quatre-vingt-dix ce qui a été constaté dans d'autres régions du globe durant les années quatre-vingt et qui fut une douloureuse leçon :

Pour atteindre des niveaux minimaux de développement, il ne suffit pas de rétablir les paramètres économiques. Car les solutions économiques adoptées par les pays favorables à une réforme sociale et au développement n'ont pas ouvert de portes aux pauvres. Pas plus qu'elles n'ont réparti plus efficacement les acquis de la croissance. Elles ont plus tôt privatisé encore plus les profits extraordinaires, et 'socialisés' toutes les pertes. (Morales-Gómez, 1994, p. 4)

- 10 Plusieurs gouvernements et agences de développement ont pris conscience que sans développement social et intégral, l'idée même de libéralisation est menacée et la mise en place d'une économie de marché stable peut être sabotée à moyen terme (Torres, 1993).
- 11 Cela étant dit, et dans une optique strictement économique, nous pouvons constater que le modèle néolibéral adopté en Amérique latine favorise la croissance commerciale, laquelle est stimulée par les accords de libre-échange, de plus en plus nombreux. En 1994, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) a dénombré 28 accords de ce genre entre ses pays membres. Par conséquent, les échanges commerciaux ont rapidement augmenté. En 1993, les exportations intra-ALADI totalisaient 19% des ventes globales des pays membres (Arocena, 1994).
- 12 Le Groupe andin, auquel le Pérou a été réintégré progressivement, a connu un nouvel essor, en créant une zone de libre-échange en octobre 1992 et une union douanière en janvier 1995. Durant le premier semestre de 1994, les échanges commerciaux intra-andins ont augmenté de 21%, comparés à la même période de l'année précédente (Arocena, 1994).
- 13 En 1995, le Groupe des trois (G-3) mettait en branle un processus progressif de formation d'une zone de libre-échange.
- 14 De plus, de nombreux accords bilatéraux ont été signés par le Chili : avec le Mexique en 1992, le Venezuela en 1993 et la Colombie en 1994. Le Venezuela a également signé des accords avec les pays de l'Amérique centrale et ceux de la Communauté des Caraïbes. Mentionnons aussi que l'Amérique centrale a intensifié son intégration et que les Caraïbes ont fait de même en créant l'Association des États des Caraïbes.
- 15 Finalement, nous allons tisser quelques commentaires au sujet du plus ambitieux processus d'intégration en cours en Amérique du Sud, lequel inspira la création de l'ALESA. En effet, dans les pays du Cône Sud, un accord (basé sur l'axe Brasília/Buenos Aires et sédimenté à la fin des années quatre-vingt, et ayant une forte connotation géopolitique) est célébré en 1991 entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, créant le Marché commun du Sud (MERCOSUL), totalisant plus de 200 millions d'habitants. Le Traité d'Asunción, qui créa ce bloc, dont l'*apparatus* bureaucratique est très réduit, a prévu, à partir de 1995, non seulement une zone de libre-échange, mais aussi une union douanière et un marché commun.
- 16 Selon l'échéancier, la zone de libre-échange entre en vigueur en janvier 1995, avec une liste d'exceptions très réduite. À partir de cette date, plus de 85% des biens sont soumis à un tarif externe commun, fluctuant entre 0 et 20%. Toutefois, deux secteurs sensibles de l'industrie brésilienne, bien de capital et informatique, bénéficieront d'une période allant jusqu'à 10 ans, selon les cas, pour atteindre les tarifs respectifs de 14 et 16%.
- 17 Par ailleurs, le processus d'harmonisation des politiques économiques et des législations a été accéléré. Les présidents des pays du MERCOSUL ont ainsi pris des mesures pour qu'à l'avenir le dynamisme du bloc ne repose pas seulement sur la libéralisation commerciale, comme durant la phase de transition de 1991 à 1994, mais sur la coordination des politiques et sur une complémentarité économique, basée sur la coopération industrielle et technologique et sur la consolidation de politiques scientifiques convergentes (Florêncio, 1994).
- 18 Le succès commercial du MERCOSUL a dépassé les prévisions les plus optimistes du début des années quatre-vingt-dix. Par exemple, de 1990 à 1993, le commerce entre les

quatre membres est passé de 3,6 à 8,7 milliards de dollars américains, une augmentation de plus de 140%. En 1993, le commerce bilatéral entre l'Argentine et le Brésil a atteint 6,3 milliards de dollars américains, niveau le plus élevé entre pays de l'hémisphère sud.

- 19 La rapide et significative intégration du Cône Sud transforma le MERCOSUL en une « personnalité internationale » reconnue. Non seulement le bloc a déjà signé des accords avec les États-Unis, créant un conseil pour le commerce et les investissements, avec l'Union européenne (UE) sur la coopération interinstitutionnelle, avec des banques et organismes internationaux, mais il négocie aussi avec l'Union européenne la formation d'une zone de libre-échange MERCOSUL-UE. De plus, le Brésil a aussi suggéré en octobre 1994 que soit adoptée une formule créative afin de pouvoir articuler le MERCOSUL avec la Communauté pour le développement de l'Afrique méridionale (SACD) à laquelle l'Afrique du Sud s'est jointe en 1994.
- 20 Les succès du MERCOSUL ont amené la diplomatie brésilienne à formuler un projet plus ambitieux d'intégration de l'Amérique du Sud, projet dont le « noyau dur » et le point d'équilibre sont le MERCOSUL.

### 03. Un accord de libre-échange sud-américain

- 21 Comment est née la proposition brésilienne de créer une zone de libre-échange sud-américaine ? Après la ratification du Traité d'Asunción en novembre 1991 et inspiré par sa dimension continentale, le Brésil a défendu « l'initiative amazonienne » qui visait la signature d'accords de complémentarité économique entre les pays amazoniens. De plus, pour dynamiser le processus d'intégration en cours, le président brésilien, Itamar Franco, lança l'idée, durant la VII réunion des présidents du Groupe de Rio <sup>1</sup> — qui est la plus haute instance de coordination politique entre pays latino-américains — à Santiago, en octobre 1993, de la formation d'une zone de libre-échange sud-américain, qui inclurait les pays du MERCOSUL, du Groupe andin <sup>2</sup> et le Chili.
- 22 En quoi consiste cet Accord de libre-échange sud-américain (ALESA) ? Le Brésil proposa la création d'un programme réciproque de réduction tarifaire et d'élimination des restrictions non tarifaires pour le commerce intrarégional des biens, mais pas des services. L'accord entraîne l'élimination automatique, linéaire et progressive de l'univers tarifaire pour plus de 80% de la valeur du commerce, et comporte une liste d'exceptions formée de produits sensibles qui sont protégés en conformité avec les directives de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'accord entrera en vigueur au cours de l'année 1995 et s'étendra sur une période de dix ans (Denot Medeiros, 1994).
- 23 L'ALESA est différent des accords antérieurs entre pays latino-américains. D'abord, au lieu de réduire les tarifs de certains produits, on utilise l'approche du MERCOSUL qui a parfaitement réussi, c'est-à-dire que l'on part de l'univers tarifaire et on ajoute une liste d'exceptions. Autre différence : aujourd'hui les pays de l'Amérique du Sud ont des régimes politiques et une vision économique beaucoup plus homogènes que lors des autres tentatives d'intégration régionale. D'une part, les valeurs démocratiques sont plus présentes et les organisations non gouvernementales sont très actives et font pression sur les gouvernements élus et les parlements, et d'autre part, tous les pays défendent, à des degrés divers, l'ouverture commerciale et sont favorables aux

investissements étrangers, à la déréglementation et surtout à une insertion compétitive dans les marchés amplifiés.

- 24 Au cours de la VIII<sup>e</sup> réunion du conseil des ministres des Relations extérieures des pays de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), à Montevideo, en février 1994, le ministre Celso Amorim du Brésil a défendu l'idée que les instruments constitutifs de l'ALESA soient conclus dans le cadre du Traité de Montevideo de 1980, comme c'est le cas pour le Traité d'Asunción et pour l'Accord de Cartagena du Pacte andin (Amorim, 1994a). Toutefois, différemment du MERCOSUL, l'accord bénéficierait de l'appui technique et logistique de l'ALADI pour négocier et surtout des normes de l'association en ce qui concerne les sauvegardes, les résolutions de conflits, les droits compensatoires, etc.
- 25 Comment le Brésil en a-t-il été amené à suggérer la création de l'ALESA ? D'une part, en 1993, les exportations brésiliennes vers l'Amérique du Sud, excluant les pays du MERCOSUL, représentaient plus de 8% de ses exportations totales ; en incluant le MERCOSUL, ce taux s'élève à 21%. Si l'on ajoute l'Amérique latine, ce pourcentage atteint plus de 25% (Amorim, 1994b). De plus, au-delà de 85% de ce total est composé de produits manufacturés. Le potentiel de la région, en ce qui a trait au commerce interrégional, est évidemment immense et est favorisé par la proximité physique, par une culture et une mentalité semblable ainsi que par des structures simples et flexibles, comme celle du MERCOSUL.
- 26 L'ALESA reflète donc l'actuel dynamisme du commerce interrégional qui devra s'amplifier dans l'éventualité d'un rapide processus de libéralisation. Ainsi, l'accord peut organiser, rationaliser et dynamiser ce qui existe et, surtout, approfondir les diverses relations entre la plupart des pays de l'Amérique du Sud.
- 27 L'intensification des échanges augmente les possibilités d'insertion de l'Amérique du Sud dans l'actuel système multilatéral de commerce qui fut renforcé par le succès de la Ronde Uruguay du GATT. L'ALESA favorise une insertion plus compétitive de la région dans l'économie mondiale, surtout en relation avec les pays de l'Organisation de la coopération et du développement économique (OCDE), pour ce qui est des échanges de biens, de capitaux et de technologies. Ainsi, la région sera plus compétitive quand elle aura à se mesurer aux régions en croissance rapide, comme celle du bassin du Pacifique.
- 28 Il est important d'ajouter qu'au-delà de sa dimension commerciale et économique, qui est essentielle, l'ALESA comporte aussi une interface politique. Les considérations d'ordre politique priment, en effet, dans tous les processus d'intégration régionale (Smith, 1993). Le renforcement de deux nouveaux régimes démocratiques et le maintien de la paix à long terme furent les motifs clés de la signature par l'Argentine et le Brésil, en 1988, du Traité d'intégration, de coopération et de développement, qui est à l'origine du MERCOSUL. En Amérique du Nord, la signature de l'ALENA était surtout issue d'une stratégie géopolitique (Foweraker, 1993). L'ALESA contribuera à consolider la paix et la démocratie qui règnent dans la région.
- 29 Par ailleurs, considérant les autres régions du globe, il est clair que l'intégration régionale, via l'ALESA, pourra servir de mécanisme de défense et contribuer à diminuer les effets du protectionnisme de plusieurs pays du Nord qui, par exemple, ont vu leurs subventions agricoles légitimées lors de la signature des accords de Marrakech du GATT, en avril 1994. Un plus large processus d'intégration de l'Amérique du Sud pourra

aider à faire face à des contextes extérieurs défavorables, car il permettra de préserver le marché amplifié des pays ayant adhéré à la zone de libre-échange.

- 30 Quelle a été la réaction des autres pays à la proposition brésilienne ? Pour ce qui est des pays du MERCOSUL, dès décembre 1993, les quatre présidents, réunis en Uruguay, ont appuyé l'idée et suggéré d'organiser une conférence pour définir les modalités et instruments de l'ALESA. En mars 1994, les ministres des Relations extérieures et ceux des finances des quatre pays, réunis à Buenos Aires, affirmaient, entre autres, dans leur communiqué final : « Les ministres des Relations extérieures et ceux des Finances du MERCOSUL manifestent leur appui à la totale libéralisation du commerce entre tous les pays de l'Amérique du Sud comme étant un objectif en soi facilitant l'insertion de la région dans les économies hémisphérique et mondiale » (MERCOSUL, 1994). Par la suite, le Brésil a été désigné pour négocier cette décision au nom du MERCOSUL.
- 31 Quelle est la position du Chili ? Il est bien connu que ce pays désire depuis longtemps adhérer à l'ALENA ou, du moins, signer un accord de libre-échange avec les États-Unis. En outre, le Chili considère qu'il a une vocation sud-américaine. Même s'il reconnaît et valorise les succès du MERCOSUL et s'il constate la rapide convergence des politiques économiques des cinq pays du Cône Sud, le Chili ne pense pas à s'intégrer, à court terme, au MERCOSUL, en raison notamment de différences tarifaires : le Chili a un tarif externe unique de 11% tandis que les pays du MERCOSUL ont négocié un tarif externe commun qui varie, entre 0 et 20%. Toutefois, le président chilien, Eduardo Frei, a participé comme observateur à la réunion des présidents du MERCOSUL, en août 1994 à Buenos Aires, démontrant ainsi son intérêt pour le marché commun.
- 32 Par ailleurs, le Chili a présenté aux pays du MERCOSUL une proposition d'accord, appelé « 4 + 1 », qui a comme point de référence la formation de l'ALESA (Rios, 1994). Cet accord est analysé et, s'il est approuvé, il sera signé dans le cadre de l'ALADI. Il comporte trois documents : 1) les principes et éléments généraux de l'intégration Chili/MERCOSUL ; 2) l'accord de complémentarité économique avec les quatre pays du MERCOSUL ; 3) les protocoles individuels avec chaque pays, comprenant les dates et le chronogramme. La commission Chili-MERCOSUL qui a été formée tente non seulement de préserver le volume de commerce existant qui, en 1993, totalisait 2,8 milliards de dollars américains, mais surtout de l'augmenter de façon substantielle.
- 33 De son côté, la Bolivie, tout en appartenant au Pacte andin, participe déjà à des réunions du MERCOSUL à divers niveaux, à titre d'observateur. Le président bolivien appuie l'ALESA, mais aimerait aussi discuter de la possible et future relation ALESA/ALENA.
- 34 En septembre 1994, le Brésil invitait formellement le Venezuela à négocier un accord de libre-échange avec le MERCOSUL. Le président vénézuélien, Rafael Caldera, non seulement accepta l'invitation, mais insista également pour que le processus de négociation et d'intégration soit accéléré.
- 35 En somme, nous pouvons affirmer que la possibilité de pouvoir dynamiser le commerce interrégional sud-américain, via un accord, intéresse la plupart des pays de la région ; les négociations progressent rapidement.
- 36 Comment évaluer les chances de succès de l'ALESA ? Elles reposent en grande partie sur la continuité des « progrès » du MERCOSUL, lequel est étroitement lié à la stabilité et à la croissance économique du Brésil. Ce pays de plus de 155 millions d'habitants affiche un produit intérieur brut (PIB) d'environ 500 milliards de dollars américains et possède,

par conséquent, un poids énorme au sein du MERCOSUL et dans toute l'Amérique du Sud. Donc, l'avenir de l'ALESa dépend dans une large mesure du Brésil.

- 37 Quelle est la situation du Brésil sur le plan économique ? En 1993 et en 1994, malgré une inflation galopante, le PIB brésilien a connu une croissance entre 4 et 5%, donc plus élevée que la plupart des pays du Nord. Au début de 1995, ses réserves monétaires atteignaient plus de 40 milliards de dollars américains et on estime que la même année le surplus de sa balance commerciale dépassera les 10 milliards de dollars américains. En outre, son ouverture commerciale est très rapide, si nous considérons qu'en 1987 son tarif moyen pour les importations était de 51% et qu'en 1994 il a baissé à moins de 14% (ministère des Relations extérieures du Brésil, 1994).
- 38 L'un des plus graves problèmes du Brésil, comme de plusieurs autres pays de la région, fut sans aucun doute son inflation atteignant plus de 2500%, ce qui constitue probablement l'impôt le plus injuste et cruel que puissent payer les classes sociales les plus démunies. À partir de juin 1993, le gouvernement commença à appliquer un programme de stabilité, comprenant diverses phases. Au cours de la troisième phase, en juillet 1994, on adopta une nouvelle monnaie, et en peu de mois, l'inflation mensuelle passa de près de 50% à environ 2%, ce qui a permis au « père » du programme, Fernando Henrique Cardoso, ancien ministre des Finances, d'être élu président du Brésil en octobre 1994.
- 39 Le programme du nouveau gouvernement est très clair sur certains points : il défend, entre autres, la continuité du programme de stabilité qui, dans une quatrième phase, prône la réforme de la Constitution en ce qui a trait à quatre aspects clés : fiscal, tributaire, administratif et providence sociale, sans lesquels le programme de stabilité n'aura été qu'un « feu de paille ».
- 40 Le nouveau président préconise aussi la continuité, en termes d'ouverture et de modernisation quand il affirme que « l'ouverture de l'économie a forcé l'industrie à se moderniser et à devenir plus compétitive, comme ce fut le cas de l'industrie de l'automobile. Cette ouverture sera maintenue durant mon gouvernement » (Mestrinel, 1994). Cet aspect est central pour l'intégration régionale en cours.
- 41 Il défend aussi l'accélération du processus de privatisation, plus d'ouverture pour les investissements étrangers, la déréglementation de l'économie sans néolibéralisme à outrance, l'adoption d'une nouvelle loi de propriété intellectuelle plus étendue et en accord avec les propositions du GATT et, finalement, il souligne l'importance capitale de l'innovation et de la diffusion technologique. Dans ce nouveau contexte, les investissements étrangers sont rapidement revenus. Les analystes de Ernst Young prévoient que, de 1995 à 1997, les investissements américains au Brésil totaliseront plus de 20 milliards de dollars américains.
- 42 Dans sa stratégie globale, la nouvelle administration accorde une place centrale à l'intégration en cours, privilégiant la consolidation du MERCOSUL. En 1995, les quatre pays du bloc ont une vision économique et globale plus homogène que par le passé. Avec la nouvelle stabilité de l'économie brésilienne, il sera dorénavant possible d'avoir une coordination au niveau de la politique macroéconomique et d'harmoniser plus facilement les diverses législations comme celle sur la propriété intellectuelle, favorisant une convergence sur certains points essentiels.
- 43 Toutefois, le président Cardoso est conscient que l'intégration ne doit pas se limiter à la simple dimension commerciale et économique ; elle doit aussi contribuer à diminuer

l'exclusion sociale, à favoriser les échanges éducationnels et culturels, à protéger l'environnement et surtout à renforcer les institutions démocratiques par divers mécanismes de coopération.

- 44 L'intégration sociale dans chaque pays et entre pays est vitale et, conséquemment, elle implique le paiement progressif de la dette sociale envers les populations marginalisées durant des décennies. Sans attaquer ce problème, l'intégration sud-américaine deviendra probablement insoutenable à long terme, même d'un strict point de vue économique. Comme la note clairement la CEPALC, un « facteur essentiel à l'intégration régionale est l'intégration sociale dans chaque pays moyennant la mise en œuvre de politiques visant à combattre la marginalité [...] Dans la mesure où l'intégration est mise au service de la transformation du processus de production dans un climat d'équité, les processus d'intégration aux échelons national et régional pourraient se compléter et se renforcer mutuellement » (CEPALC, 1994, p. 12).
- 45 L'orientation et les premières politiques du nouveau gouvernement brésilien sont claires : donner la priorité aux processus en cours en Amérique du Sud, MERCOSUL et ALESA, adoptant des politiques homogènes et des normes stables et transparentes, pour ce qui est, par exemple, des règles d'origine, sauvegardes, code de défense du consommateur, résolutions de conflits, code de santé et d'alimentation, migration, environnement, etc. De cette façon, les risques et facteurs d'incertitude, quant à l'accès au marché élargi, diminueront sensiblement.
- 46 Avec les changements qui ont eu lieu au Brésil et dans le Cône Sud, le potentiel de la nouvelle zone de libre-échange sud- américain est manifeste et la région, motivée par un impératif de coopération, possède tous les atouts pour s'affirmer au sein des trois Amériques.

## 04. Le Brésil et l'intégration des Amériques

- 47 L'agenda de l'ALESA, qui prône la coopération et l'intégration sud-américaine, est évidemment compatible avec celle d'autres processus d'ouverture commerciale sous-régionale et aussi avec une plus ample intégration dans les Amériques. En augmentant la circulation des biens et l'accumulation de la richesse entre ses membres, l'ALESA converge dans la même direction que d'autres processus en cours (Denot Medeiros, 1994, pp. 2-3). L'initiative brésilienne n'a pas pour objectif d'inhiber d'autres initiatives comme le G-3 ou les accords de libre-échange entre le Chili et plusieurs autres pays. Les processus d'intégration doivent s'implanter avec pour base des « géométries variables », mais sans exclusion.
- 48 En résumé, l'ALESA converge avec les schèmes de libéralisation plus vaste au niveau de la région ou des Amériques, surtout si nous considérons la plus grande libéralisation et la stabilisation de l'économie brésilienne qu'a entraînées l'arrivée au pouvoir, en janvier 1995, du président social-démocrate Cardoso.
- 49 Où pourrait conduire l'ALESA ? En simplifiant, nous pourrions dire que la politique d'intégration brésilienne peut être comparée à trois cercles concentriques. A court terme, nous observons la consolidation du MERCOSUL, à moyen terme l'essor de l'ALESA et, à long terme, un plus grand rapprochement et, possiblement, l'intégration avec l'Amérique du Nord, à l'aide de négociations créatrices. Celles-ci, quelles qu'elles

soient, seraient menées au niveau de blocs, comme le MERCOSUL, et non individuellement, entre pays.

- 50 Avec leur philosophie libéralisante, la base de l'ALESA, soit le MERCOSUL, et l'ALENA ont plusieurs points en commun, même si le MERCOSUL est plus ambitieux et complexe, puisqu'il vise une intercomplémentarité des économies des pays membres à long terme, comme, par exemple, en ce qui concerne les structures productives industrielles. De plus, comme l'ALESA n'a pas pour ambition de créer un tarif externe commun ni un marché commun, il n'est pas essentiellement différent de l'ALENA.
- 51 Le rapprochement des pays de l'ALESA avec les États-Unis ou l'ALENA comporte des avantages évidents : accès à un marché élargi, prévention contre le détournement du commerce, tant au niveau de l'Amérique du Nord qu'au niveau intrarégional, captation d'investissements étrangers, etc.
- 52 L'ALESA, qui favorise un réel apprentissage géoéconomique d'un vaste processus d'intégration dans toute l'Amérique du Sud, peut rehausser la capacité de la région et son potentiel, faisant ainsi valoir l'importance du marché sud-américain considéré dans sa globalité. En conséquence, à l'exemple des présidents des pays du MERCOSUL qui ont décidé de négocier ensemble toute initiative de rapprochement avec d'autres blocs, les pays de l'ALESA pourraient faire de même.
- 53 Un continent sud-américain fort aurait aussi plus d'influence sur l'ensemble de l'hémisphère et pourrait avoir un rôle important à jouer sur le plan mondial, appuyant, par exemple, l'idée qu'un de ses représentants devienne membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.
- 54 Tout processus d'intégration comporte un aspect crucial : son timing. Le Brésil estime qu'un rapprochement trop rapide avec l'Amérique du Nord, tout au moins à court terme, pourrait être un élément d'instabilité pour le processus en cours au MERCOSUL et à l'ALESA. Il est nécessaire de consolider l'intégration et aussi d'avoir le temps d'évaluer les résultats du processus actuel en Amérique du Sud, pouvant alors envisager les conséquences d'une intégration, sous une forme ou une autre, au sein des Amériques.
- 55 Plusieurs facteurs incitent le Brésil à être prudent face à cette problématique : 1) à la différence du Mexique ou du Canada, le Brésil est un *global trader* et désire garder ses portes ouvertes ; 2) il s'interroge sur la diminution de sa capacité d'adopter des politiques autonomes dans des secteurs sensibles comme les investissements, les services, la propriété intellectuelle (Didonet, 1994), laquelle sera sans doute accélérée par le transfert de certains pouvoirs de la sphère de l'État à celle des entreprises privées et des corporations transnationales ; 3) une trop brusque accélération de son processus de libéralisation commerciale pourrait affecter sérieusement la compétitivité de son industrie nationale dans les secteurs de technologie plus avancée, par exemple.
- 56 L'hypothèse à très long terme, d'une négociation d'intégration à l'ALENA, placerait les pays du MERCOSUL devant un « fait accompli », ne pouvant en aucune manière modifier les règles du jeu et devant probablement faire des concessions plus significatives, à court terme, que les bénéfiques qu'ils en retireraient (Almeida, 1994). Le Brésil serait alors un demandeur et jouerait un rôle de second plan, tandis que dans le MERCOSUL et l'ALESA, il est un acteur central.
- 57 En raison, entre autres, du degré d'institutionnalisation minimal de l'ALENA, les États-Unis ont un pouvoir hégémonique à tous les niveaux de l'accord. En fait, à l'exemple de

« l'Initiative pour les Amériques », lancée par le président Bush en juin 1990, et de la conférence de Miami, convoquée par le président Clinton, en décembre 1994, avec les dirigeants de tous les pays des trois Amériques, l'ALENA a été élaboré à partir de l'agenda politique américain. Pour les États-Unis, l'accord est beaucoup plus d'ordre politique que commercial ou économique. Il favorise la stabilisation politique du Mexique et aide à consolider sa libéralisation économique (Chalout, 1994). De plus, cet accord fait partie intégrante du « régionalisme stratégique » américain, basé sur un vison hégémonique de la sécurité économique internationale (Deblock et Brunelle, 1993) ; il a aussi été initialement influencé par une politique régionaliste américaine élaborée pour contrebalancer des problèmes de politiques multilatérales et pour exercer des pressions durant les discussions de la Ronde Uruguay du GATT (Foweraker, 1994).

- 58 Devant cette réalité, le Brésil et les pays de l'ALESa doivent savoir mesurer les conséquences d'une intégration plus ample. Cette option doit être sérieusement analysée et discutée, en tenant compte, d'une part, des avantages et des concessions que comporte tout processus d'intégration plus avancé et, d'autre part, de l'interaction existant entre deux phénomènes clés, le régionalisation et le multilatéralisme.
- 59 Stimulé par les accords de Marrakech du GATT, incluant la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le multilatéralisme prend un essor considérable et consolide l'expansion presque sans limites de la production transnationale. Plusieurs pays de l'ALESa, comme l'Argentine, le Brésil et le Chili, sont des global traders et estiment qu'un commerce régional solide doit parallèlement faire partie d'un commerce international ouvert avec accès au marché planétaire.
- 60 À ce sujet, le gouvernement chilien prend position de façon très incisive quand il affirme, par la voix de son ambassadeur au Brésil, Heraldo Munoz Valencuela, que les accords entre pays de l'Amérique du Sud et entre ces derniers et ceux de l'Amérique du Nord :
- peuvent converger vers la formation d'un seul bloc. Toutefois [...] nous voulons avoir accès à un marché amplifié, au niveau de la planète, qui stimulera le développement de nos pays. Nous avons, par exemple, un grand intérêt à accroître notre commerce avec l'Asie, le Pacifique ou l'Union européenne. Donc, nous ne pourrions accepter un bloc hémisphérique fermé. Nous voulons des accords multilatéraux et ouverts. C'est pourquoi nous avons appuyé les négociations du GATT qui permettent des relations commerciales plus ouvertes et moins protectionnistes » (Rios, 1994 : p. 13).
- 61 Nous constatons aussi que malgré la fin de la guerre froide et l'expansion du « système-monde » durant les prochaines années, stimulé par les produits et la technologie de pointe, notre système actuel continue d'être très vulnérable sur le plan structurel, et il existe une tendance à la polarisation entre les hémisphères nord et sud de la planète. L'inévitable migration sud-nord va sans doute accroître les tensions à l'intérieur des pays du Nord et aura des répercussions sur le processus d'accumulation au niveau mondial (Wallerstein, 1984). Conséquemment, ce phénomène pourra affecter les relations économiques, politiques et sociales entre l'Amérique du Sud et l'Amérique du Nord.

## 05. Conclusion

- 62 Après avoir en grande partie réussi à stabiliser son économie interne, le Brésil a pour ambition de consolider le MERCOSUL. Parallèlement, il estime que la formalisation et la dynamisation d'une ample zone de libre-échange dans l'Amérique du Sud permettront à chaque pays d'étendre son marché et d'accumuler plus de richesses, formant ainsi un continent « fort » qui pourra s'affirmer dans tout l'hémisphère et aussi à l'égard des pays et blocs des autres continents.
- 63 Après presque 200 ans, le rêve de Bolivar d'une Amérique du Sud totalement émancipée et unie semble un peu plus près de se réaliser. La politique de la confrontation ou de « l'isolationnisme » cède la place à une philosophie de coopération lui permettant d'être plus compétitive et intégrée par rapport aux autres régions.
- 64 Cette convergence idéologique et économique du continent sud-américain se situe évidemment aux antipodes de tout désir d'hégémonie économique ou politique, tant dans la région qu'à l'égard d'autres régions. En outre, elle implique une coopération et une intégration non seulement entre les pouvoirs exécutifs de chaque pays, mais aussi entre les pouvoirs législatifs, favorisant, par exemple, le renforcement de l'actuel Parlement latino-américain. Elle mène aussi à une coopération plus intense entre les sociétés civiles de chaque nation, permettant d'éveiller les consciences et, surtout, de trouver une solution aux plus graves problèmes de l'heure dans la région : l'écart des revenus et l'exclusion sociale de dizaines de millions de citoyens du continent.
- 65 Finalement, le processus d'intégration en cours en Amérique du Sud ne s'oppose pas au même phénomène dans les deux autres Amériques, au contraire, ces processus convergents dans la même direction et peut être complémentaire. De plus, un continent sud-américain uni et qui s'affirme pourrait sans doute avoir des relations plus « libres » avec l'Amérique du Nord et songer à intensifier ses relations avec cette dernière. On peut voir ce rapprochement comme l'embryon d'une future Amérique sans frontières, qui ainsi pourrait mieux faire face à une Europe unifiée et puissante. Cette « nouvelle Amérique » pourrait contribuer à renouveler notre « système-monde » afin qu'il puisse se transformer de façon qualitative et donner davantage place aux pays du sud durant les prochaines décennies.

---

## BIBLIOGRAPHIE

ALMEIDA, Paulo Roberto de (1994). « O Brasil e o MERCOSUL em face do NAFTA », *Boletim de integração latino-americana*, n° 13, avril-juin, 15-23.

AMORIM, Celso (1994a). « Discurso », *VIII reunião do conselho dos ministros da ALADI*, Montevideo, février.

AMORIM, Celso (1994b). « Avanços na área de livre comércio sul- americana », *Folha de São Paulo*, 14 avril [S.P.].

- AROCENA, Martin (1994). *Evolucion Reciente de los Procesos de Integracion en el Hemisferio*. Washington, mimeo 10 p.
- COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPALC) (1994). *Le Régionalisme Ouvert en Amérique Latine et aux Caraïbes*, Santiago, Nations Unies, 125 p.
- CHALOULT, Yves (1994). « ALENA et intégration des trois Amériques : vision et rôle des agents de changements », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 2, automne, à paraître.
- DEBLOCK, Christian et Dorval BRUNELLE (1993). « Une intégration régionale stratégique : le cas nord-américain », *Études internationales*, vol. 24, n°3, septembre, 595-629.
- DENOT MEDEIROS, José Artur (1994). « A área de livre comércio sul- americana : o imperativo e a lógica da cooperação económica regional », *Boletim de integração latino-americana*, n° 13, avril-juin, 1-3.
- DIDONET, Evandro (1993). « O MERCOSUL e o comércio hemisférico », *Boletim de integração latino-americana*, n° 9, avril-juin, 89-96.
- FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima (1994). « MERCOSUL e intercâmbio Brasil-Argentina : explosão comercial ou crescimento sustentado ? Alguns elementos para reflexão », *Boletim de integração latino-americana*, n° 12, janvier-mars, 1-6.
- POWERAKER, Joe (1993). « Political Actors of Civil Society : Winners and Losers », dans Peter SMITH (dir.), *The Challenge of Integration : Europe and the Americas*, New Brunswick, Transaction Publishers, 279-302.
- POWERAKER, Joe (1994). *From NAFTA to WHFTA ? The Prospects for Hemispheric Free Trade*, Atlanta, 17 Congrès de la Latin American Studies Association, 10-12 mars 1994, 17 p.
- FUENTES, Juan Alberto (1994). *Prospects of Open Regionalism in Latin America*, Montréal, Séminaire intitulé « Latin America and the International Economic System in the 1990s : Macro-level Adjustment Policies and their Alternatives », 6-8 avril 1994, 15 p.
- MARCHÉ COMMUN DU SUD (MERCOSUL) (1994). « Declaração final », Reunião dos Ministros das Relações exteriores e das Finanças do MERCOSUL, Buenos Aires, 10 mars.
- MESTRIVEL, Reinaldo (1994). « A ameaça das urnas », *Revista de negócios*, n° 28, 50-53.
- MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU BRÉSIL (1994). *Brazilian Economy : Recent Developments*, Ottawa, Ambassade du Brésil, 6 p.
- MORALES-GÓMEZ, Daniel A. (1994). « Le dilemme des besoins sociaux », *Le CRDI explore*, vol. 21, n° 4, janvier, 4-6.
- RIOS, Helival (1994). « Comércio mundial poderá viver uma era de ouro », *Brasil Business*, Ano 3, n° 22, 12-15.
- SMITH, Peter H. (1993). « The Politics of Integration : Concepts and Themes », dans Peter H. SMITH (dir.), *The Challenge of Integration : Europe and the Americas*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1-14.
- TORRES, Mario (dir.) (1993). *Research on Social Policy : Proposals for a Futur Agenda*, Ottawa, International Development Research Center, 191 p.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1984). *The Politics of the World-Economy : the States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 191 p.

## NOTES

1. Le Groupe de Rio comprend les onze pays de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et deux pays représentants respectivement l'Amérique centrale et les Caraïbes.
2. Le Groupe andin est formé des pays suivants : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Venezuela et le Pérou.

# La distribution régionale des contrats de défense : une donnée du problème de l'industrie militaire québécoise

Yves Bélanger et France Maltais

---

## 01. Introduction

- 1 Lors de l'attribution à l'été 1992 du contrat d'intégration des systèmes de l'hélicoptère EH101 à la firme montréalaise Paramax, ce fameux projet annulé au cours de la campagne électorale de 1993, le ministre de la Défense de l'époque, Marcel Masse, soulignait le caractère inéquitable du traitement accordé au Québec par son ministère. Il précisait alors que cette injustice était la conséquence d'un détournement de la mission du ministère en vue de promouvoir une forme de politique économique consacrée au développement régional. Or ajoutait-il dans une allocution prononcée lors de la séance d'ouverture d'un symposium organisé par la section québécoise du Bureau fédéral de développement à l'intention des fournisseurs militaires du Québec, l'heure est à la « reconcentration géographique » de l'industrie de défense :

La question se pose donc de savoir si, dans un monde où la concurrence devient de plus en plus féroce, il ne vaudrait pas mieux, pour notre pays et pour notre industrie, jouer la carte de la concentration des compétences plutôt que celle de la dispersion des installations. (Masse, 1992)

- 2 Cette remise en question implicite du principe du partage régional des contrats de défense peut sembler accessoire dans notre environnement économique somme toute très peu militarisé. Il faut cependant savoir que, chaque année, le budget de la défense est à l'origine de 35% à 40% des achats réalisés auprès des entreprises par le gouvernement fédéral, qu'il soutient de façon active plusieurs secteurs technologiquement évolués comme l'aérospatiale et l'électronique de communication et qu'il sert d'appui aux plus importants programmes de recherche et développement.

À ce dernier chapitre, une étude réalisée en 1992 permettait de constater que, dans la région de Montréal, entre 20% et 25% de l'activité de R&D était financée par les programmes militaires (Bélangier et Ferenbach, 1992). Des recherches dérivées soulignaient en outre l'importance des emplois en cause. Au total, quelque 30 000 emplois dans l'industrie et 14 000 reliés aux bases militaires dépendaient en 1994 de l'économie de défense du Québec (D'Amours, 1994). Rappelons enfin qu'une partie significative des emplois en cause sont des emplois de qualité occupés par du personnel hautement scolarisé (Ferenbach, 1994).

- 3 Les critiques de l'ex-ministre de la Défense apparaissent d'autant plus significatives qu'elles interpellent par ailleurs une des formes les plus achevées de la politique économique canadienne. Peu de domaines d'intervention offrent en effet autant d'emprise et surtout autant de moyens au gouvernement pour faire la promotion de ses politiques industrielles et de sa vision du développement régional. Au cours des quinze dernières années, pas moins d'une trentaine de projets ont eu droit à des budgets supérieurs à 100 millions de dollars sous le contrôle exclusif du gouvernement. Parmi ces projets, certains, comme celui des F-18 dans l'aéronautique et celui des frégates dans l'industrie navale, ont littéralement fait office de politique industrielle. L'enjeu est donc significatif et le cadre en vertu duquel est déterminée la structure du partage régional ne peut être ignoré.
- 4 Le présent article a pour but d'évaluer l'impact de la politique d'attribution des contrats militaires sur la structure industrielle militaire du Québec. La question est d'actualité puisque l'ensemble de la politique industrielle rattachée aux programmes militaires est en voie d'être révisée. Il est probable que le prochain livre blanc sur la défense, dont la parution est prévue pour le début de l'année 1995, procédera en ce domaine à des annonces majeures. Rappelons que, en octobre 1994, le Comité mixte spécial sur la révision de la politique de défense du Canada a précisément invité le gouvernement à renoncer à ses ambitions de développement industriel dans le champ de la défense pour revenir à des préoccupations centrées sur l'objectif de permettre à l'armée de se rééquiper au meilleur coût possible (CCSC, 1994).
- 5 La recherche sur laquelle s'appuie notre analyse a été menée principalement dans le cadre d'une vaste étude sur l'économie de défense de la région métropolitaine de Montréal. En ce qui concerne spécifiquement le dossier de la répartition régionale des contrats, elle a donné lieu à une cueillette de données statistiques auprès des ministères fédéraux de la Défense nationale, de l'Industrie, science et technologie et des Approvisionnements et services. Avec la collaboration du Project Ploughshares de Waterloo, nous avons par ailleurs constitué une banque de données sur les contrats de défense de première source attribués depuis 1980 par le ministère de la Défense nationale du Canada et les clients étrangers des fabricants militaires canadiens. Cette banque rassemble les informations sur plus de 80% des contrats exécutés au Canada au cours de la dernière décennie. Une analyse encore plus détaillée du dossier québécois a été rendue possible grâce à la collaboration des commandants des principales installations de défense de la région de Montréal. Ces derniers nous ont notamment permis d'accéder aux données complètes des quelque 15 000 contrats de première source confiés aux entreprises de la région de Montréal entre 1987 et 1992. Ce travail de nature statistique a été complété par un programme de 75 entrevues mené entre octobre 1991 et mars 1992 auprès d'entreprises et d'organismes gouvernementaux.

## 02. Économie de défense et enjeux régionaux

- 6 Même si le thème de la régionalisation des impacts des dépenses militaires a été peu étudié, la documentation nous donne néanmoins accès à certains enseignements pertinents. Ainsi, à la suite d'une étude minutieuse des implantations industrielles de nature militaire dans le tissu régional britannique, Lovering (1989) constate que les critères d'approvisionnement de la défense et les contraintes de nature géostratégique ont amené l'économie de défense à contribuer à l'approfondissement des disparités régionales.
- 7 Une situation un peu semblable prévaut en France. Selon les données de la Direction générale des armements, 20% des départements possèdent la moitié des effectifs rattachés à l'industrie de défense. Dans certains départements tels le Var, le Cher, le Finistère et les Hautes-Pyrénées, plus d'un emploi industriel sur cinq dépend de l'armement. La logique territoriale serait une composante essentielle de la crise de l'industrie en Europe qui a pour caractéristique d'ajouter les dimensions spatiales du développement technique et technologique aux enjeux de localisation plus habituels (Carroué, 1993).
- 8 Cette logique économique de l'industrie militaire est également bien connue des analystes américains qui se sont penchés sur la distribution des budgets consacrés à la recherche et développement. Les firmes militaires actives en R-D sont généralement attirées par les centres de recherche universitaires et gouvernementaux, notamment les unités de recherche rattachées aux institutions militaires, provoquant la création de grappes spécialisées qui, en période de croissance des dépenses militaires, canalisent les ressources vers les programmes militaires. Suit l'inévitable processus de spécialisation industriel (Malecki et Stark, 1988). De véritables enclaves militaires se seraient ainsi développées. La nature oligopolistique de l'industrie n'a en rien contribué à redresser la situation. Todd (1988) la tient d'ailleurs responsable de la tendance à la spécialisation qui a émergé au cours des années quatre-vingt dans les régions aux économies militarisées.
- 9 Les travaux de Markussen montrent que cette spécialisation tout comme la dépendance d'une région face au militaire n'est pas de très bon augure. On se heurte rapidement, souligne-t-elle, à une foule de pratiques qui n'ont plus rien à voir avec les règles du marché parce qu'il s'agit d'un milieu qui, notamment, freine délibérément le rythme de la dispersion du savoir et des techniques en plus de monopoliser les ressources, ce qui entraîne parfois le sous-développement de zones entières (Markussen, 1984).
- 10 Étant donné l'importance que n'a cessé d'avoir l'économie militaire au sein des principaux pays industrialisés, on aurait pu s'attendre à d'autres conclusions. Les budgets d'armements n'offrent-ils pas aux gouvernements un outil d'intervention plutôt exceptionnel compte tenu du fait qu'ils sont reliés à un marché qui est précisément contrôlé par les instances gouvernementales ? Plusieurs auteurs suggèrent que le secteur de l'armement est effectivement mis à contribution dans le processus de planification et d'exécution de la politique industrielle (Bellon, 1986), mais il s'en trouve autant pour juger cette action inefficace ou inappropriée (Alic, 1992). Là où la production d'armement a été orientée vers le développement économique, l'effort a essentiellement porté sur la promotion de la R-D et l'impact sur les régions a été une conséquence généralement non volontaire et non planifiée.

- 11 En se donnant une politique dans le marché des biens militaires axée vers la promotion des régions, le Canada a donc choisi une voie originale. La configuration de son économie de défense n'est pourtant pas très différente de celle qu'on peut observer dans les autres pays industrialisés. Les travaux de Treddenick (1985 et 1988) ont en effet mis en évidence l'important déséquilibre dans le partage régional de l'activité économique militaire. L'industrie de défense, constate-t-il, est essentiellement ontarienne et québécoise, et donc le fait du centre du pays. C'est sa grande perméabilité aux interventions politiques qui en aurait fait un enjeu régional (Treddenick, 1988).
- 12 Selon Byers (1985), d'autres problèmes comme le développement technologique et la réduction de l'important écart entre les responsabilités et les ressources du ministère de la Défense auraient dû axer les énergies vers des objectifs plus militaires. Il constate toutefois que l'accent n'est pas mis sur le rééquipement de l'armée, mais plutôt sur la question des retombées industrielles. Cette tendance est à son avis d'autant plus déplorable qu'elle a politisé le processus de décision, compliqué la négociation des contrats et ajouté aux coûts des armements.
- 13 Ce processus de politisation qui prend racine à l'intérieur même du système fédéral (Maltais, 1992), entraînera le débat sur le terrain des conflits interrégionaux. La notion « d'équité régionale » dans le partage des contrats militaires incarnerait à cet égard la réponse apportée aux pressions issues des forces politiques régionales (Bélanger et Fournier, 1989) et c'est la mise en place d'un véritable système de gestion de cette notion qui en fera l'élément incontournable qu'elle est devenue.
- 14 Le Canada, en choisissant d'arrimer son industrie de défense à sa politique de développement régional serait-il tombé dans la politique « politicienne » ? Et si cette politique est abandonnée, qu'en résultera-t-il pour l'industrie québécoise ? La mise en perspective du cheminement qui a débouché sur la formulation de la politique actuelle apporte une vision beaucoup plus complexe de la relation qui s'est établie entre la gestion des programmes d'armement et la grande politique d'État.

### 03. L'équité régionale : pierre angulaire du système d'octroi des contrats

- 15 L'émergence de sensibilités économiques régionales dans le champ de la défense s'est essentiellement produite au début des années quatre-vingt. Il faut dire que les budgets d'acquisition d'armement du ministère de la Défense avaient été fortement réduits pendant la plus grande partie de la décennie précédente et que ce n'est que tardivement que le cabinet accepta de donner son aval au programme de modernisation des équipements annoncé dans le livre blanc de 1971. Le coup d'envoi de la première véritable confrontation interrégionale surviendra avec l'annonce de la mise en route du programme des F-18 et l'ouverture, quelques mois plus tard, des soumissions pour le programme de construction des nouvelles frégates destinées à la marine. Ces deux grands projets vont coïncider avec l'adoption d'une politique d'acquisition centrée de façon moins exclusive sur l'obtention de compensations économiques de la part des fournisseurs étrangers pour privilégier, à la demande de l'industrie, une approche plutôt axée vers un accroissement des retombées économiques directes au pays.

- 16 On se souviendra notamment de la lutte pour l'obtention du contrat des F-18 comme d'un affrontement épique entre l'Ontario et le Québec, que le contexte du référendum de 1980 aura tôt fait de dramatiser. L'attribution de 2/3 des retombées aux entreprises ontariennes sera reçue comme une injustice voire une véritable provocation. C'est à la suite de cette confrontation dont le Québec est sorti perdant qu'a émergé le discours sur l'iniquité du traitement consenti aux contribuables québécois dans la répartition des activités rattachées au champ militaire. Tout au long des années quatre-vingt, le gouvernement québécois, en réclamant « sa juste part », attirera lui-même l'attention sur l'aspect régional des retombées. Dans la confrontation entre le Québec et les Maritimes pour l'obtention du programme des frégates qui suivra quelques mois seulement après l'attribution du contrat des F-18, le gouvernement fédéral se fixera pour objectif de préserver l'apparence d'équité. Il faut dire qu'on tentait déjà, à l'époque, d'utiliser les programmes militaires en vue de promouvoir certaines facettes de la politique gouvernementale. À la fin des années soixante-dix, en effet, alors que l'accent était placé sur la canadianisation des retombées des achats réalisés à l'étranger, le marché militaire a servi de pépinière d'entreprises. Plus tard, lorsque le gouvernement fédéral a tenté de formuler des stratégies industrielles adaptées aux caractéristiques de chaque province, on s'est tout naturellement tourné vers les contrats militaires en vue de soutenir l'effort de rationalisation dans les secteurs les plus dispersés et d'appuyer une démarche visant à promouvoir une nouvelle spécialisation régionale.
- 17 Une réponse plus administrative commence néanmoins à prendre forme en 1982 avec l'annonce d'une restructuration majeure de la gestion des dossiers industriels et du développement régional suite à la création du ministère de l'Expansion industrielle régionale. Le but de cette restructuration écrit Leyton-Brown (1982) était d'assurer une bonne pénétration des préoccupations économiques régionales à l'intérieur des différents ministères et au sein du Conseil des ministres. Elle atteindra ses objectifs dans les programmes de défense, non seulement dans les ministères chargés de l'administration des retombées économiques tels le ministère de l'Industrie et celui des Approvisionnements et services, mais également dans les services chargés de la gestion et de la planification des programmes d'armement du ministère de la défense. À partir de ce moment, non seulement le poids des enjeux économiques dans les dossiers reliés aux achats d'armement s'en trouve-t-il accru, mais le processus décisionnel est directement attaché à la logique particulière du développement régional. Tous les programmes visant l'achat de nouveaux systèmes d'armes qui suivront seront soumis à une analyse serrée de leurs retombées en région. Un virage vers un nationalisme économique accru épaulera par ailleurs les forces favorables à une plus grande canadianisation des contenus.
- 18 La mise en application, par le gouvernement fédéral, d'une politique des grands projets de l'État en 1985<sup>1</sup> confirme le rôle prépondérant des critères économiques, incluant celui des retombées régionales au sein du processus d'attribution des contrats. Tous les programmes engageant des budgets supérieurs à 100 millions de dollars, ce qui implique essentiellement des programmes d'acquisition d'armement, sont soumis à l'obligation de formuler des objectifs non militaires touchant plusieurs dimensions. Ces exigences portent notamment sur le niveau des retombées directes et indirectes du projet, sa distribution régionale, le développement technologique et l'effort consenti au soutien des petites entreprises. Les soumissionnaires sont par ailleurs astreints à

l'obligation de déposer un document sur les bénéficiaires industriels comptant généralement pour 35% de l'évaluation, contre 34% pour les aspects techniques du produit et 31% seulement pour le financement du programme. Une grille d'évaluation couvrant divers aspects de nature quantitative et qualitative est également mise en application. Notons que l'équilibre régional des retombées y est évidemment annoncé comme un des points majeurs de l'évaluation.

- 19 Les fournisseurs militaires seront les premiers entrepreneurs à devoir apprendre à doser leurs propositions de retombées de manière à satisfaire une foule d'attentes encore très imprécises, mais dont l'influence est déterminante sur l'attribution des marchés. Le Vérificateur général soulignera d'ailleurs dans son rapport de 1992 que plusieurs projets mis en route peu de temps après l'adoption de la politique des grands projets, dont celui consacré au remplacement des véhicules blindés pour la milice et celui de la modernisation de l'équipement électronique du chasseur CF-5, ont débouché sur des décisions « où le processus normal d'approvisionnement a été contourné en raison de considérations industrielles ou régionales » (Vérificateur général, 1993, p. 443).

**Tableau 1 : Quelques grands programmes d'acquisition de matériels du ministère de la Défense et leurs engagements sur le plan régional (en millions de dollars)**

PROGRAMME	Date d'attribution	Coût du programme	ENGAGEMENTS RÉGIONAUX			
			Atlantique	Québec	Ontario	Ouest
<b>FRÉGATES</b>	1983	9,050	1,584	1,338	662	106
<b>SYST. ALERTE DU NORD *</b>	1985	1,083	11	10	320	490
<b>SYST. DE DÉFENSE À BASE ALTITUDE (DABA)</b>	1985		78	125	210	25
<b>TRUMP</b>	1986	1,805	10	344	508	31
<b>VÉHICULES LOURDS</b>	1988	365	15	29	255	1
<b>VÉHICULES BLINDÉS LÉGERS*</b>	1989	156	30	**	**	30
<b>SYST. TACTIQUE DE CONTRÔLE ET DE COMMUNICATION</b>	1992	1,899	28	45	161	911

\* Les retombées régionales estimées au départ en pourcentage du contenu canadien ont été transposées en dollars pour la bonne compréhension du tableau.

\*\* Non précisé.

Source : Partie trois du budget du ministère de la Défense nationale, 1990/1991 à 1994/1995.

À plusieurs reprises à partir du milieu des années quatre-vingt, l'analyse des retombées économiques promises et leur distribution régionale entraîneront une modification de l'ordre de préférence du ministère de la Défense. De même, des propositions moins coûteuses seront écartées en vue de donner avantage à des retombées plus conformes aux attentes gouvernementales (BIPE, 1989). Mais l'arrivée du gouvernement Mulroney donne un coup de barre à la politique de développement régional en accordant aux régions éloignées une place plus névralgique au sein des institutions économiques fédérales. Les modifications au système de représentation des régions au sein des grands dossiers économiques apportés par le gouvernement conservateur, dont la création d'un ministère de la Diversification de l'Ouest et la mise sur pied de grandes agences de développement régional dans l'Ouest et dans les Maritimes, contribueront

au renforcement des préoccupations favorables à une distribution plus « équitable » des contrats entre les régions. En l'absence d'une politique industrielle structurée en matière de développement entrepreneurial et technologique, le développement régional est littéralement devenu la pierre angulaire du système d'attribution des contrats.

- 20 Notons que le nouveau système s'est mis en place alors même que le budget d'acquisition de biens de capital connaissait une forte croissance. Ni le Québec ni l'Ontario n'eurent à l'époque à subir de baisse dans les commandes. De même, les deux provinces ne semblent pas avoir perçu à l'époque comme une menace trop immédiate l'implantation consécutive de nouvelles usines dans les autres régions. La situation changera lorsque le contexte de croissance cédera le pas devant la lutte au déficit fédéral et la démilitarisation consécutive à la fin de la guerre froide.

## 04. L'évolution dans la distribution des contrats et le cas québécois

- 21 L'analyse input-output des chercheurs du Centre for Studies in Defence Resources Management du National Defence College of Canada qui porte sur l'ensemble des retombées des dépenses du ministère de la Défense et non pas sur la seule répartition des contrats aux entreprises, présente un portrait des retombées économiques qui montre bien les déficits récurrents encaissés par l'économie québécoise. Ces données indiquent clairement que la politique des grands projets de l'État n'a contribué que marginalement à l'amélioration de la performance globale du Québec. En fait, seul l'Ouest semble avoir véritablement tiré avantage de cette politique.
- 22 Il faut préciser que la part des dépenses du ministère reliée à la rémunération des personnels occupe une place proportionnellement beaucoup plus importante dans les Maritimes et dans l'Ouest que dans les deux régions du centre du pays. Cette situation est évidemment reliée à l'inégale distribution des grandes bases militaires, notamment des bases navales et aériennes. L'importance des effectifs ontariens est pour sa part essentiellement rattachée à la présence même du ministère, dont les bureaux sont situés à Ottawa, auquel s'ajoutent diverses installations (bases, collège de Kingston, siège du NORAD, etc.)<sup>2</sup>.

**Tableau 2 Répartition régionale des dépenses militaires\* (en pourcentage)**

	<i>Atlantique</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Ouest</i>
1983	16,1	18,2	46,9	18,8
1984	16,8	14,9	48,8	19,5
1985	16,5	15,9	49,3	18,3
1986	18,1	16,3	45,8	19,8
1988	20,9	21,0	38,6	19,6
1989	16,7	20,3	46,1	16,9
1990	18,7	16,0	40,7	24,6
1991	16,2	18,9	43,6	21,3
1992	20,0	18,2	39,3	22,4
1993	17,7	19,7	39,3	23,4
<i>Moyenne</i>	17,7	17,9	43,8	20,5
<i>% population</i>	8,8	25,5	36,6	29,1

\*Incluant les salaires versés au personnel, les budgets de fonctionnement des bases et les achats en équipements.

Source : Major Serge Caron, *The Economic Impact of Canadian Defence Expenditures*, Report #24, Centre for Studies in Defence Resources Management, National Defence College, juin 1994, p. 11.

- 23 La part des effectifs stationnés au Québec est étonnamment peu élevée, avec 17,3% seulement des postes. Le ministère de la Défense nationale a toujours éprouvé de la difficulté à expliquer cette situation. Différents arguments reliés à la position géostratégique de la province et au faible intérêt du gouvernement provincial comme de l'ensemble de la population québécoise pour les institutions militaires ont été invoqués dans le passé. Quoi qu'il en soit, l'allocation proportionnellement plus généreuse de contrats liés à la fabrication et à l'entretien des systèmes d'armement a toujours été un peu perçue comme une forme de compensation destinée à rééquilibrer les dépenses du ministère de la Défense. Il est vrai que le Québec semble, du moins en apparence, faire meilleure figure à ce dernier chapitre, mais il appert que la grande majorité des contrats va néanmoins à l'Ontario où est située la masse critique du complexe militaro-industriel canadien.
- 24 La part des provinces de l'Ouest est quant à elle le reflet d'une économie qui demeure toujours sous-développée dans le domaine industriel. On s'étonnera de la performance somme toute très honorable des entreprises des Maritimes qui, en étant le siège de l'industrie navale militaire, ont bénéficié des généreux contrats consacrés au cours des dernières années au renouvellement de la marine.

**Tableau 3 : Répartition régionale des dépenses du ministère de la Défense nationale 1992-1993, selon la catégorie (en pourcentage)**

Régions	Personnels	Budget bases et salaires	Achats équipement
Maritimes	22,8	23,2	14,8
Québec	17,3	14,7	30,1
Ontario	32,6	34,5	37,3
Ouest	27,3	27,6	17,8
Canada	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère de la Défense nationale, Estimation des dépenses du MDN par circonscriptions électorales, Ottawa, 1993.

- 25 Il était donc prévisible qu'une modification dans le système d'attribution des contrats provoque une rupture dans un équilibre interrégional déjà un peu aléatoire. L'effet des réformes apportées par la politique des grands projets de l'État sera majeur. La conséquence la plus visible a été une modification fondamentale de la distribution régionale des contrats.
- 26 Analysons de plus près la distribution des contrats. Même s'il est vrai que le marché s'est distribué de façon très variable au cours des dernières années, nous avons assisté (cf. tableau 4) à un déplacement marqué de l'activité économique rattachée aux contrats de défense, le tout s'étant réalisé pour le plus grand bénéfice des Maritimes et de l'Ouest. Ainsi la part de la valeur des contrats de première source allouée à l'Ouest canadien est-elle passée de 10% en 1980-1981, soit l'année de l'entrée en vigueur de la politique des grands projets, à 18% en 1990-1991. Au cours de la même période, celle des Maritimes s'est accrue de près de 5 points de pourcentage pour atteindre 12%. L'attribution des contrats a évidemment évolué dans le sens inverse au Québec et en Ontario.

**Tableau 4 : Évolution de la répartition régionale des programmes d'acquisition militaire de première source (en pourcentage)**

Contrats militaires	1980-1981	1985-1986	1990-1991
Ontario	58%	56%	45%
Québec	31%	28%	25%
Ouest	9%	10%	18%
Maritimes	2%	6%	12%

Source : Industries, Sciences et Technologies Canada, compilation spéciale, 1992

- 27 Le Québec a connu une année particulièrement désastreuse en 1986-1987 (ne figure pas au tableau), année où la province n'a obtenu que 17% des contrats alloués par le ministère de la Défense. Notre enquête auprès des entreprises nous a amenés à conclure que cette performance particulièrement mauvaise a été causée par les pressions faites par les gouvernements de l'Ouest après une vague de maîtrise d'œuvre jugée trop favorable au Québec. C'est grâce à l'obtention de contrats alloués sans appel d'offres que la situation s'est redressée au cours des deux années suivantes <sup>3</sup>.
- 28 La principale conséquence de ce processus de redistribution des fonds assignés à la fabrication des armements a sans doute été de faire émerger de nouveaux concurrents au sein de la base industrielle du pays. C'est en tirant-bénéfice de cette politique par exemple que s'est constitué une industrie des véhicules militaires concurrente à celle de l'Ontario dans l'Ouest du pays. De même le Québec a-t-il dû affronter de nouveaux concurrents dans divers domaines dont celui, névralgique pour son économie, des systèmes de communication. Mais comme le contexte budgétaire du ministère de la Défense permettra à peu de chose près de maintenir jusqu'en 1989 ses dépenses en capital, l'impact sur les entreprises des provinces centrales demeurera limité.
- 29 Les choses vont changer avec le début des années quatre-vingt-dix sous l'emprise du nouvel ordre international relié à l'effondrement du bloc de l'Est. À la période d'abondance des années quatre-vingt va en effet succéder une phase de rationalisation des dépenses qui affectera une bonne partie de la base industrielle de défense du pays. L'analyse des données disponibles permet en effet de constater (cf. année 1991-1992 du tableau 3) que le premier réflexe des autorités fédérales a été de protéger le noyau ontarien du complexe. Il faut dire qu'elles ont en cela été très largement encouragées par le Vérificateur général qui n'a cessé, au cours des cinq dernières années, de dénoncer le gaspillage relié au saupoudrage des contrats en région. Dans son rapport de 1992, ce dernier estime à 20% du total des programmes les coûts supplémentaires représentés par les objectifs industriels et régionaux (Vérificateur général, 1992). Il constate en outre que la réalisation d'objectifs industriels a souvent entravé la démarche adoptée par le ministère de la Défense pour satisfaire ses besoins opérationnels.
- 30 Après l'obtention de l'important contrat d'entretien des F-18 qui a permis au Québec de reconquérir une partie du marché en 1990-1991, la situation s'est dégradée de façon marquée en 1991-1992, année où la part de la province a atteint un plancher historique de 12,9%. Le nombre de contrats alloués aux firmes québécoises a également chuté de façon prononcée au cours de cette dernière année pour se fixer à un plancher inférieur de 15% à la performance de 1989-1990 et de 50% de celle de 1986-1987. Selon toute vraisemblance, les fournisseurs québécois, déjà très lourdement touchés par la mise en

place du principe de l'équité régionale, n'ont pas su ou pas pu tirer avantage du processus de rationalisation budgétaire.

- 31 La nouvelle politique a également eu pour résultat d'affaiblir la capacité de rétention des contrats en région. Depuis 1985, on constate à cet égard chez les soumissionnaires une tendance beaucoup plus systématique à rechercher des partenaires dans toutes les régions du pays. Le marché de défense canadienne ayant, comme dans tous les pays industrialisés, développé une forte tendance oligopoliste, le processus d'ancrage de l'industrie dans les régions périphériques s'est également manifesté par des relocalisations de filiales ou divisions de grandes entreprises. Plusieurs grands maîtres d'œuvre ont ainsi été amenés, non pas seulement à gérer une forme plus achevée de distribution des contrats, mais également à procéder à une fragmentation de leur propre organisation. On s'est donc ouvert à un partage qui a aussi eu des conséquences structurelles sur l'industrie. Il ne pouvait en découler qu'une plus grande interpénétration au plan économique.
- 32 Comme le Québec, dit Treddenick (1988), est une des régions les plus dépendantes des contrats militaires, il fallait s'attendre à ce qu'on y vive beaucoup plus difficilement la régionalisation. C'est ce qui s'est produit. Certaines entreprises du Québec, dans l'espoir de préserver leur marché, ont procédé à l'achat d'entreprises ou à l'implantation de nouvelles unités à l'extérieur de la province. Citons en exemple Pratt & Whitney qui a ouvert deux nouvelles usines canadiennes dont l'une est située dans les Maritimes et l'autre dans l'Ouest. Lavalin, une société maintenant rattachée au groupe SNC/Lavalin a mené une politique similaire en achetant les entreprises UTDC en Ontario et Fenco des Maritimes. Marconi et Bombardier, deux autres grands maîtres d'œuvre québécois ont suivi des cheminements similaires. Ce redéploiement des entreprises québécoises ne peut évidemment être uniquement imputé à la trajectoire du marché militaire, mais nos recherches auprès de leurs gestionnaires nous ont permis de constater que les politiques en vigueur dans le domaine militaire ont joué un rôle important.
- 33 L'économie de défense du Québec a donc dû, avant même que l'heure du désarmement n'ait sonné, affronter un affaiblissement de son marché, et la glissade n'a fait que s'accélérer depuis que l'heure est à la rationalisation des dépenses. Il faut en effet bien comprendre que les intentions de soustraire les programmes militaires de la politique des grands projets de l'État auxquelles nous avons précédemment fait référence ne visent pas la reconcentration de l'industrie, leur objectif est de mettre fin aux programmes d'armement *made in Canada* en vue de permettre au ministère de la Défense de parvenir à remplir ses objectifs de renouvellement des équipements avec un budget réduit. Depuis 1987, le pouvoir d'achat du ministère de la Défense a diminué de 16% et la portion de ce budget qui est consacrée à l'achat de systèmes d'arme a été amputée de 27%. Selon les prévisions actuelles, le budget devrait diminuer d'un 6% additionnel d'ici 5 ans.
- 34 Le problème du déclin du marché militaire est déjà très réel au Québec, tout particulièrement dans la région de Montréal où il se trouve concentré. La très grande majorité des entreprises de la province participant à la production militaire ont dû affronter une diminution de leur chiffre d'affaires au cours des dernières années. Une analyse statistique plus poussée permet de constater que cette perte d'activité n'est pas uniquement imputable à une chute de la valeur des contrats, elle est aussi causée par une réduction marquée du nombre même des contrats confiés aux entreprises du Québec.

**Tableau 5 : Évolution du budget fédéral consacré aux achats en systèmes d'armement (en millions de dollars)**

Année	A : en dollars courants	B : en dollars de 1987*
1987-1988	2,571	2,571
1988-1989	2,441	2,328
1989-1990	2,209	1,999
1990-1991	2,178	1,860
1991-1992	2,275	1,849
1992-1993	2,330	1,857
1993-1994	2,345	1,826
1994-1995	2,437	1,874**
1998-1999***	2,400	

\* Pondéré selon l'IPC

\*\*Projection du taux d'inflation : 1%

\*\*\* Selon les projections du ministère et si la part des dépenses en capital s'accroît comme prévu à 26%

Source : Partie trois du budget du ministère de la Défense nationale, 1987-1988 à 1994-1995

- 35 Selon une compilation du ministère de la Défense, en 1990-1991 on a attribué 47% moins de contrats qu'en 1986-1987 (Bélanger et Ferembach, 1992) Il en a notamment résulté d'importantes pertes d'emplois. À ce chapitre, la situation n'a pas cessé de se dégrader depuis le début des années quatre-vingt-dix. Au cours des sept dernières années (1987-1994) plus de 14 000 emplois ont été perdus de sorte qu'on compte maintenant quelque 26 000 personnes engagées dans la production de produits militaires spécialisés en défense et d'autres biens de consommation courante. La compilation récente de données d'emploi recueillies auprès d'un échantillon de 40 entreprises montre bien que la plus grande partie des pertes d'emplois est récente et qu'elle a été brutale. Cette enquête indique en effet une diminution de 45% des emplois rattachés à la production militaire depuis 1990<sup>4</sup>. Plus de la moitié d'un groupe de 75 entreprises du Québec engagées dans la fabrication de produits spécialisés en défense que nous avons visité en 1992 avait procédé à des mises à pied au cours des 24 mois précédant notre passage. Or, ce qui est peut-être encore plus préoccupant, cet impact s'est essentiellement fait sentir dans les secteurs de pointe au plan technologique, notamment dans la fabrication de produits électroniques et l'aérospatiale.

## 05. Une solution ?

- 36 L'économie de défense du Québec est donc en crise, et cette crise est en grande partie imputable à la politique de répartition des contrats appliquée par le gouvernement fédéral. Étant arrivé à ces conclusions, le Groupement des industries de défense du Québec (GIDQ) où siègent des représentants de la haute direction des huit plus importants fabricants militaires du Québec a décidé de mener sa lutte sur le terrain politique en vue de renverser cette situation et de faire reconnaître le Québec comme centre d'excellence dans le domaine de la défense. Il espère manifestement que l'abandon des objectifs liés au développement industriel et régional va permettre, comme le suggérait l'ex-ministre Masse en 1992, de « reconcentrer » l'industrie dans la région de Montréal. Mais lors d'un colloque organisé au printemps 1994 par la *Canadian Defence Preparedness Association*, une organisation dont la mission est de promouvoir le

développement de l'industrie militaire canadienne, des représentants des principaux ministères à vocation économique et d'autres du ministère de la Défense sont venus dire aux industriels du Québec que cette idée de promouvoir des centres d'excellence était incompatible avec les intentions gouvernementales et la nouvelle dynamique budgétaire. Cette porte est donc fermée.

- 37 Plus encore, la réalité du complexe industriel de défense du Canada étant déjà régionale, il apparaît que la lutte pour la survie des entreprises prendra à son tour le profil d'un conflit entre les régions, la confrontation sera d'autant plus vive qu'elle ne sera pas, cette fois, atténuée par la dissémination des sous-contrats aux quatre coins du Canada. Comme les contrats accessibles aux fabricants canadiens seront moins nombreux maintenant que le gouvernement a choisi de privilégier l'achat de systèmes existants à l'étranger, chaque programme risque d'être perçu comme une occasion unique. Si, par exemple, le programme de remplacement des bateaux d'approvisionnement est mené à terme et qu'il continue d'être à la portée des fabricants canadiens, la lutte sera certainement très vive entre le chantier Saint-John Shipbuilding des Maritimes et MIL-Davie du Québec, et le perdant pourrait bien être contraint de fermer ses portes. Les programmes de remplacement des camions et des autres véhicules dont la vie utile est terminée vont pour leur part mener à une confrontation entre les usines de l'Ouest et celles de l'Ontario.
- 38 Dans cette prochaine guerre, les entrepreneurs québécois qui ont le désavantage de ne pas nécessairement posséder les usines les plus neuves, ni les plus performantes, pourraient bien se retrouver à nouveau confrontés à des problèmes majeurs. Étant donné par ailleurs que le Québec abrite la majorité des maîtres d'œuvre, assembleurs et intégrateurs en opération au Canada et que ce type d'entreprises serait directement affecté par une politique d'approvisionnement à l'étranger, on peut déjà anticiper une nouvelle vague de fermetures et de mises à pied. Le Bloc québécois a bien compris la menace qui plane au-dessus des entreprises québécoises impliquées dans le marché militaire. Dans un rapport récent, il invite le gouvernement à faire preuve de discernement :
- Nous estimons qu'il faut se garder des analyses simplistes. Pour plusieurs domaines d'activité où les firmes canadiennes sont tout à fait compétentes, le marché militaire est, quoi qu'on en dise, vital. L'objectif de réduire les coûts d'approvisionnement doit donc donner lieu à un arbitrage qui tienne compte des entreprises en place et des politiques industrielles et économiques que le gouvernement peut par ailleurs être amené à promouvoir. (Bloc québécois, 1994, p. 16)
- 39 Peu importe le mode sur lequel sera gérée la décroissance, il est acquis que le complexe industriel militaire du Québec en sera une des principales victimes et il faut rapidement chercher une autre solution qui soit susceptible de préserver l'expertise développée dans le cadre des programmes militaires et de sauver les emplois qui peuvent encore l'être. Ailleurs dans le monde, de nombreuses entreprises, parfois même des pays entiers, ont choisi d'opter pour la reconversion de leur industrie militaire, ce qui se traduit dans la pratique par la mise en forme de diverses stratégies de diversification des entreprises de défense les plus menacées. Étant donné qu'une partie significative de l'économie du Québec a développé une relation de dépendance face au marché militaire, la formule présente un intérêt certain. Il reste vrai qu'elle chemine péniblement, mais des avancées importantes sont faites présentement. Les pays où les forces favorables à la démarche se heurtent aux plus grandes difficultés sont ceux où la

structure de la recherche scientifique et industrielle a développé de trop forts liens de dépendance face aux programmes militaires et ceux où la diversification est considérée comme une aventure risquée. Au Canada, la R-D, même celle qui puise son financement dans les goussets des militaires, a en général gardé le contact avec l'industrie civile. La diversification si elle est contestée par certains représentants du monde des affaires, demeure une politique reconnue et institutionnalisée dans plusieurs provinces, notamment celles de l'Ouest.

- 40 Une chose est toutefois certaine : si rien de sérieux n'est fait pour remédier à la situation actuelle, l'affaiblissement de plusieurs des meilleures entreprises du Québec dans les secteurs de pointe va se poursuivre. Cela contribuera à accentuer le problème de déclin industriel qui frappe déjà plusieurs régions de la province, dont au premier chef celle de Montréal. L'économie du Québec doit donc, lucidement, faire face au défi que lui lance maintenant l'adaptation aux nouvelles réalités du marché militaire.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- ALIC, J.A. et al. (1992). *Beyond Spinoff, Military and Commercial Technologies in a Changing World*, Boston, Harvard Business School Press.
- BÉLANGER, Y. et C. FEREMBACH (1992). *L'économie de défense de Montréal, un enjeu pour les années quatre-vingt-dix*, Ville de Montréal et Office de l'expansion économique de la CUM juin,
- BÉLANGER, Y. et P. FOURNIER (1989). *Le Québec militaire*, Montréal, Québec/Amérique.
- BELLON, B. (1986). *L'interventionnisme libéral ; la politique industrielle de l'État fédéral américain*, Paris *Economica*.
- BLOC QUÉBÉCOIS (1994). *Rapport dissident des députés du Bloc québécois membres du comité mixte spécial sur la révision de la politique de défense du Canada*, Ottawa, Chambre des communes.
- BUREAU D'INFORMATION ET DE PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES (BIPE) (1989). *L'industrie aérospatiale au Canada*, ronéotypé.
- BYERS, R.B. (1985). « La défense nationale et l'achat du matériel de défense » dans D. STAIRS et G.R. WINHAM, *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada.
- CARROUÉ, L. (1993). *Les industries européennes d'armements*, Paris, Masson.
- COMITÉ CONJOINT DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LA RÉVISION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE (1994). *Rapport*, Ottawa, Chambre des communes.
- D'AMOURS, M. (1994). « Portrait de l'industrie militaire », dans *Vie ouvrière*, novembre-décembre 1994, p.18.

- FEREMBACH, C. (1994) L'enjeu du désarmement et le problème de l'emploi : un portrait de la situation, *Continentalisation*, Cahiers de recherche du Groupe de recherche sur la continentalisation, UQAM, 94-3.
- LEYTON-BROWN, D. et B. MACDONALD (1982). « Industrial Strategy », dans *The Canadian Strategic Review 1982*, Toronto, Canadian Institute of Strategic Studies.
- LOVERING, J. (1989). « The Changing Geography of the Military Industry in Britain » dans *Regional Studies*, vol. 25, p.282.
- MALECKI, E.J. et L. STARK (1988). « Regional and Industrial Variation in Defence Spending : Some American Evidence » dans M. BREHENY, *Defence Expenditure and Regional Development*, New York, Mansell Publishing.
- MALTAIS, F. (1992). Incidence des dépenses militaires sur les économies régionales au Canada et aux États-Unis : analyse comparative de la fin de la guerre du Viet-Nam à la fin de la guerre froide. Mémoire M.A. science politique, UQAM.
- MARKUSSEN, A. (1984). *The Politics of Region*, New Jersey, Rowan & Allenheld.
- MASSÉ, M. (1992). Notes pour une allocution devant les participants au Symposium sur les industries de défense au Québec, Montréal, 25 novembre.
- MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (MDN) (1994). Incidence du budget, *Défense nationale*, Ottawa, février
- TODD, D. (1988). *Defence Industries ; A Global Perspective*, London, Routledge.
- TREDDENICK, J. (1985). « Regional Impact of Defence Spending » dans B. MACDONALD, *Guns and Butter ; Defence and the Canadian Economy*, Toronto, CISS.
- TREDDENICK, J. (1988). « The Economic Significance of the Canadian Defence Industrial Base » dans D.G. HAGLUND, *Canada's Defence Industrial Base*, Kingston, Ronald P. Frye and Co., p.44
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (1993). Rapport à la Chambre des communes 1992, Ottawa.

## NOTES

1. Annoncée plus formellement en 1986.
2. Les annonces du budget fédéral de février 1994, suite à d'importantes coupures dans les effectifs et les infrastructures militaires, vont certainement avoir une influence sur la répartition régionale des dépenses du ministère de la Défense nationale. Selon les projections actuelles, la part du Québec, par exemple, devrait passer de 19,5% en 1992-1993 à 22,0% en 1996-1997. Cet objectif sera évidemment atteint dans la mesure où la répartition régionale ne sera pas affectée par de nouvelles coupures (MDN, 1994).
3. Les chiffres d'Approvisionnements et services Canada montrent en effet qu'un nombre record de contrats a été soustrait à la procédure d'appel d'offres en 1989-1990 et 1990-1991. En 1989-90 la valeur totale des contrats en cause a atteint \$376,4 millions. En 1990-1991 elle s'est établie à \$542,2 millions, soit une somme représentant 36% de l'ensemble des contrats confiés à des entreprises de la province.
4. Compilation réalisée entre le 15 janvier et le 21 février 1994.

---

# Comptes Rendus

*Reports*

---

Bernard EME et Jean-Louis La ville  
(sous la direction de), *Cohésion  
sociale et emploi*, Paris, Desclée de  
Brouwer, Collection sociologie  
économique, 1934, 286 pages.

Christel-Anne Noraz

---

- 1 Cet ouvrage est le fruit de réflexions entre plusieurs chercheurs sur les problèmes de cohésion sociale et d'emploi caractéristiques des sociétés occidentales aujourd'hui, ainsi que sur les solutions qui pourraient y être apportées. Il fait suite à un colloque tenu en juin 1993 sur le même thème et se présente comme un recueil d'articles.
- 2 Cet ouvrage est le premier d'une collection intitulée « sociologie économique » où seront publiés des textes de synthèse et des recherches portant sur le thème des rapports entre économie et société aujourd'hui.
- 3 La plupart des auteurs approfondissent ou synthétisent ici des réflexions engagées il y a quelques années et les confrontent avec les analyses d'autres auteurs, moins familiers avec ce thème ou l'abordant sous un angle très particulier <sup>1</sup>.
- 4 Il s'agit donc de réflexions théoriques, bien que les exemples concrets ne soient pas négligés : plusieurs chapitres sont consacrés à des expériences d'économie solidaire dans différents pays. L'ouvrage s'appuie particulièrement sur l'exemple de la France, mais deux chapitres sont consacrés entièrement à d'autres pays : l'un à l'Allemagne et l'autre, de B. Lévesque, au Québec.
- 5 L'objectif général de l'ouvrage nous est présenté dans la préface de R. Sainsaulieu et l'introduction de J. L. Laville : il s'agit, dans la période actuelle de crise, d'imaginer des solutions innovantes et originales pour en sortir. Les auteurs entendent, par leurs analyses, contribuer à cette recherche de solutions. R. Sainsaulieu observe que cette période de crise n'est pas synonyme de vide social, mais est au contraire pleine de

potentialités de développement que les chercheurs, et en particulier les sociologues, ont pour tâche de rendre plus visible.

- 6 L'analyse des auteurs est, dans les grandes lignes, la suivante. Nous sommes actuellement dans une période de mutations très importantes qui se traduisent par une crise de l'emploi et un affaiblissement de la cohésion sociale (Laville parle d'une « nouvelle question sociale »). Nous sommes donc devant la nécessité d'inventer un autre modèle de développement et d'innover de nouvelles formes de cohésion sociale. Or ceci passe par la redéfinition des rapports entre économie et société, telle que mise en œuvre dans les projets d'« économie solidaire ». Il convient de « réexaminer la question de l'emploi dans la perspective plus générale de la participation de tous à la vie sociale. » (Laville, p. 136) Il ne s'agit pas d'appliquer une nouvelle « recette » de sortie de crise, mais plutôt de s'appuyer sur une multitude d'expériences concrètes : « Affronter la complexité contemporaine suppose [...] d'envisager une pluralité de solutions partielles qui trouveraient cohérence dans leur articulation. » (Laville, p. 24)
- 7 Cet ouvrage se compose de trois parties. La première est une analyse des raisons de la crise et des mécanismes actuels d'exclusion, ainsi qu'une présentation succincte de solutions. La seconde se propose de montrer en quoi et comment les projets d'économie solidaire peuvent contribuer à résoudre cette crise en recréant du lien social. Enfin la troisième partie examine les relations entre projets d'économie solidaire et État et s'interroge sur la nécessaire évolution des politiques publiques.
- 8 La première partie de l'ouvrage aborde deux thèmes complémentaires. G. Roustang et X. Gaullier analysent les bouleversements actuels, à la fois économiques et sociaux, et les raisons de l'affaiblissement de la cohésion sociale ; ils présentent également les grandes lignes de l'économie solidaire. M. Lallement et D. Mothé nous montrent les limites de certaines solutions envisagées pour résoudre la crise, en analysant respectivement les politiques de l'emploi et le partage du travail.
- 9 G. Roustang et X. Gaullier analysent, sous un angle différent, les changements dans la nature de l'activité économique, changements qui marquent la fin des « 30 glorieuses » et qui affectent aujourd'hui la cohésion sociale. G. Roustang développe l'idée de « tertiairisation de l'économie » en montrant que dans ce contexte, la socialisation par le travail est de plus en plus difficile, et la cohésion sociale fondée sur le travail par conséquent remis en cause. X. Gaullier définit quant à lui la « société flexible et sélective » dans laquelle nous sommes. Il conclut ainsi son analyse : « Cette dualisation économique et sociale produit des inégalités, mais également des processus de dévalorisation et de fragilisation qui peuvent mener à la précarité et à l'exclusion. » (Gaullier, p. 61.)
- 10 Ces deux auteurs proposent donc le passage à un autre mode de développement. G. Roustang parle d'une « économie politique » ou « économie citoyenne », c'est-à-dire une économie qui ait pour objectif prioritaire l'insertion sociale de tous. La création d'emplois est alors moins importante que la création d'activités permettant de nouer des liens sociaux. Dans le même sens, X. Gaullier parle de « société diversifiée de pleine activité ». Il développe à ce sujet l'exemple de la retraite.
- 11 M. Lallement, dans son exposé sur les politiques françaises en matière d'emploi, montre que celles-ci ne réussissent pas à résoudre la crise actuelle. Les différents programmes mis en place souffrent en premier lieu d'un manque de cohérence globale : ils s'empilent plutôt qu'ils ne se complètent et sont trop souvent axés sur le court terme. De plus, au vu de l'hétérogénéité des personnes concernées par ces mesures, l'objectif

d'insertion des catégories les plus en difficulté sur le marché du travail n'est que partiellement atteint et l'on assiste plutôt à un renforcement des inégalités. On voit ici que les politiques françaises et québécoises en matière d'emploi souffrent pour partie des mêmes maux.

- 12 D. Mothé fait quant à lui la critique d'autres solutions à la crise de l'emploi, ce qu'il nomme les « utopies du temps libre »<sup>2</sup>. Le partage du travail, tel que proposé par A. Gorz ou G. Aznar, part de deux postulats très discutables, qui sont que le travail est rejeté par la population, alors que le temps libre est synonyme d'épanouissement et de convivialité. Quant à l'allocation universelle, outre la question de son acceptabilité par la population, elle pose le problème de la responsabilisation de la collectivité, puisqu'elle occulte le transfert des flux financiers au sein de la société. Fondamentalement, ces deux types de solutions ne se posent pas les bonnes questions : « L'utopie n'est pas d'établir un catalogue de tout ce que pourrait faire un individu dans un temps libre, mais de dresser le catalogue de tous les travaux qu'il faudra réaliser pour atténuer les [242] tensions sociales et le délabrement de notre univers culturel, artistique, écologique. » (Mothé, p. 112)
- 13 La deuxième partie de l'ouvrage examine ce que pourrait être une « économie solidaire », à partir de l'étude de projets existant à l'heure actuelle. Les textes de J. L. Laville et B. Eme, plus théoriques, définissent l'économie solidaire, ses intérêts et ses enjeux. Le texte de B. Colin décrit un projet d'économie solidaire, les cafés-musiques. Enfin le texte de J. B. de Foucauld fait une synthèse de ce qu'est l'économie solidaire et propose des pistes pour en étendre l'expérimentation.
- 14 J. L. Laville décrit en premier lieu les mutations actuelles de l'économie, et en particulier l'émergence des « services relationnels » basés sur une interaction directe entre prestataire et usager du service. Il s'attache ensuite à montrer comment les « services de proximité », s'inscrivant dans une démarche d'économie solidaire, permettent de répondre aux besoins en matière de services relationnels tout en créant des liens sociaux. Ces services combinent différents principes économiques, les principes de réciprocité, marché et redistribution, dans des structures fondées sur « la liberté d'adhésion et l'égalité des membres » (Laville, p. 137). L'enjeu de l'économie solidaire est l'intégration sociale de tous : « Une réelle citoyenneté passe par l'inscription dans des réseaux sociaux, dans des échanges économiques concrets et par la possibilité consentie à des groupes de négocier des espaces d'autonomie. » (Laville, p. 152) Le développement de tels projets d'économie solidaire n'est cependant pas évident, puisqu'il va à l'encontre des représentations dominantes : « La possibilité d'une économie solidaire repose donc sur un double renversement de perspective. Elle s'appuie sur la mobilisation des acteurs au lieu de privilégier l'offre institutionnelle ; elle parie sur une combinaison synergique entre économique et sociale au lieu de conforter leur cloisonnement. » (Laville, p. 151)
- 15 L'article de B. Eme s'inscrit en complémentarité de celui de J. L. Laville. Pour commencer, l'auteur déconstruit de manière approfondie et très intéressante le concept d'« insertion », en analysant ses différents usages sociaux. Il montre ainsi que l'insertion est une notion polysémique, désignant, selon les cas, une action professionnelle ou un processus individuel, un état définitif ou une période de transition, et s'appliquant à des domaines diversifiés. Il est aujourd'hui possible de désigner deux champs d'intervention de l'insertion. Un « tiers secteur institutionnel parapublic » d'insertion s'est constitué et devient un véritable secteur de « régulation

de l'exclusion ». Parallèlement, un « champ d'intervention civique » (c'est-à-dire issu de la société civile et non de l'État) s'est mis en place ; il a pour objectif la « création de structures de socialisation par le travail pour les personnes exclues de la sphère économique. » (Eme, p. 171) Les organismes de ce secteur ont souvent des difficultés à concilier leurs objectifs économiques et sociaux et à véritablement réaliser une insertion en emploi. B. Eme montre ensuite comment les organismes d'économie solidaire envisagent différemment l'insertion. Dans ces organismes, l'activité économique est un support à l'insertion plutôt qu'un objectif : « l'économie comme projet et activité est support de quelque chose qui est plus essentiel : l'exercice concret d'une solidarité publique, d'une participation effective de chacun [...] ou d'un engagement expressif, ou encore de la création d'un lien civil. » (Eme, p. 180) L'auteur s'interroge enfin sur la portée de l'économie solidaire en termes de changement social. Pour lui, les organismes d'économie solidaire constituent autant d'« institutions intermédiaires » qui peuvent être vecteur de changement social par leur ramification dans la société. Il est alors possible d'envisager la réémergence d'une forme spécifique de société civile : « Entre les deux domaines régulés fonctionnellement (économie et État), un espace social et civique, autonome, au sens renouvelé, s'ouvrirait permettant la réalisation des valeurs de solidarité et d'épanouissement personnel et collectif. » (Eme, pp. 193-194)

- 16 B. Colin, en présentant les « cafés-musiques », met en exergue les difficultés rencontrées par les entreprises d'économie solidaire, qui sont notamment de fonctionner avec des ressources économiques diverses, concilier des objectifs économiques et sociaux, travailler en partenariat, assurer la rentabilité de l'organisme... Il montre également l'intérêt de tels projets pour renforcer la cohésion sociale dans un quartier en difficulté, les cafés-musiques devenant un espace d'expression et de participation pour les jeunes.
- 17 J. B. de Foucauld suggère quant à lui des pistes pour étendre ces innovations, comme par exemple se préoccuper de leur transférabilité et créer un observatoire de l'économie solidaire.
- 18 Dans la troisième partie de l'ouvrage, plusieurs chercheurs s'interrogent sur les liens entre les projets d'économie solidaire et l'État. Ces articles sont donc également l'occasion de débats sur la nécessaire transformation des politiques publiques dans le contexte actuel. A. Evers et B. Lévesque dressent un portrait de la situation, respectivement en Allemagne et au Québec. L. Thévenot et B. Perret proposent des textes plus théoriques sur les bouleversements auxquels sont confrontées les politiques publiques.
- 19 L'exemple de l'Allemagne est très intéressant puisqu'il est une bonne illustration des obstacles que rencontrent les organismes d'économie solidaire et même des craintes qu'ils suscitent. Ces organismes, que c'est sous forme de coopératives ou d'associations, sont très développés en Allemagne dans le secteur des services sociaux aux personnes. Ils se heurtent cependant à des problèmes de financement. Comme dans d'autres pays, ils sont largement financés par des emplois subventionnés ainsi que par des aides des collectivités locales ; or il y a souvent incompatibilité entre ces programmes d'emplois et les besoins spécifiques des organismes. De plus, le développement de telles structures se heurte à de fortes réticences. L'auteur fait l'hypothèse que cela est dû au fait que l'économie solidaire fait appel à des solidarités de proximité, aux réseaux

sociaux ; or ces solidarités ont été largement écartées par les solidarités étatiques et ne sont plus valorisées aujourd'hui.

- 20 Selon B. Lévesque, la situation est quelque peu différente au Québec où l'on assiste à une institutionnalisation de l'économie solidaire selon différentes voies. Le terme d'économie solidaire n'est pas utilisé ici, mais correspond à l'ensemble formé par les groupes populaires et communautaires. Certains de ces groupes, et c'est la première voie d'institutionnalisation, ont été intégrés aux services étatiques ; il en est ainsi des cliniques populaires transformé en CLSC. L'institutionnalisation résulte dans ce cas d'un compromis et conduit à la standardisation de l'expérimentation initiale. D'autres groupes, comme les garderies populaires, bénéficient d'une autonomie dans leur gestion, assortie d'un financement public partiel. Cette voie peut paraître adéquate puisqu'elle limite les dépenses publiques tout en laissant le contrôle de la structure aux usagers ; elle est cependant synonyme de sous-financement pour l'instant. Enfin d'autres groupes communautaires commencent à travailler en partenariat avec le secteur public et le secteur privé, selon des ententes négociées localement ; c'est par exemple le cas des CDEC ou des services alternatifs en santé mentale. L'auteur conclut en faisant l'hypothèse que les processus d'institutionnalisation sont plus avancés au Québec qu'en France, du fait notamment d'une plus forte mobilisation de la société civile et d'une plus faible emprise de l'État au Québec.
- 21 L'article de L. Thévenot portant sur les « nouvelles figures du compromis » entre « économique » et « social » est d'un accès plus difficile pour qui n'est pas familier avec les concepts développés par l'auteur. Il montre que le compromis antérieur entre social et économique dans la société est aujourd'hui remis en cause. Les contours de ce que l'on appelle « social » ont en particulier évolué, avec notamment la constitution d'un « sociolocal ». L'État est donc aujourd'hui contraint de redéfinir son rôle.
- 22 B. Perret clôt cet ouvrage par un article très intéressant sur les liens entre politiques publiques et société civile. En continuité de la réflexion de A. Evers sur l'Allemagne, il s'interroge sur les réticences à la mise en place de nouvelles politiques publiques qui soient axées sur la solidarité. Concernant la France, son hypothèse est que l'affirmation de l'individu dans la nation est très forte et entre donc en contradiction avec l'appartenance à des collectivités intermédiaires ; de plus les politiques sociales sont perçues comme devant répondre à des situations exceptionnelles et non réguler le lien social. Il examine ensuite l'évolution récente des rapports entre État et société, dans le cadre des tentatives de modernisation des politiques, et notamment des politiques sociales. La limite principale de ces politiques est que les différents groupes sociaux concernés sont largement exclus de leur élaboration. Ces politiques doivent donc véritablement évoluer, notamment en favorisant les initiatives des acteurs sociaux et en décloisonnant les logiques économiques et sociales.
- 23 On l'aura compris, cet ouvrage est très dense et cette brève synthèse ne reflète que partiellement la richesse des analyses.
- 24 La diversité de cet ouvrage le rend particulièrement intéressant. Les auteurs travaillent en effet sur différents champs de recherche et abordent chacun ce thème de la cohésion sociale et de l'économie solidaire selon un angle d'analyse qui leur est propre. Il est d'ailleurs éventuellement possible de lire les chapitres indépendamment les uns des autres. Cette diversité ne nuit pas à l'unité de l'ouvrage : le « message central » est clair et l'on peut plutôt parler de complémentarité entre les différents chapitres.

- 25 La lecture de cet ouvrage est particulièrement recommandée à toutes les personnes s'intéressant au rôle et à la place du « secteur communautaire » ou de l'« économie solidaire », ainsi qu'aux transformations récentes du rôle de l'État. Les personnes peu familières avec le thème de l'économie solidaire ont là une vue d'ensemble des débats en cours, tandis que les autres ont une bonne synthèse des écrits de chacun des auteurs. Cet ouvrage a été écrit principalement par des chercheurs français, mais les lecteurs québécois y trouveront de quoi nourrir leurs réflexions. D'une part, les analyses ont une portée qui dépasse largement le cas de la France. Il y a d'autre part de nombreuses similitudes entre les pays, notamment en ce qui concerne les problèmes sociaux et les solutions tentées pour y remédier.
- 26 Terminons en disant que ce livre incite à l'optimisme : les auteurs démontrent que les bouleversements économiques et sociaux actuels sont l'occasion de faire des choix de société et ne conduiront pas forcément à l'exclusion d'un nombre croissant de personnes.
- 

## NOTES

1. Parmi les ouvrages de ces auteurs : B. Perret et G. Roustang « L'économie contre la société », J. L. Laville « Les services de proximité en Europe ». À lire également des articles dans les revues Travail été 1993, *Economie et Humanisme*, avril-juin 1992 et octobre-décembre 1990. Le colloque 1994 de l'AÉP, dont les Actes seront publiés à l'automne 1995, portait aussi sur ce thème.
2. On pourra lire un article du même auteur dans la revue *Esprit* de juin 1992.