

L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods : un panorama ¹

Barry Eichengreen
Peter B. Kenen ²

Résumé

Les institutions mises en place par les accords de Bretton Woods ont permis de gérer l'économie mondiale depuis cinquante ans, grâce à leur force mais surtout à leur remarquable adaptabilité. Un rappel du contexte historique montre comment ces accords se sont fondés sur les propositions anglo-américaines, guidées par le souci d'éviter que ne se reproduisent l'instabilité des taux de change et le protectionnisme des années vingt, pour les Américains, ainsi que la crise des années trente, pour les Britanniques. En matière monétaire, la préférence commune de ces deux pays pour des taux de change fixes ou ajustables explique le succès des accords. En matière commerciale, leurs dissensions – les Américains préconisant le libre-échange et les Britanniques y étant réticents – ont empêché les négociations d'aboutir à la création d'une Organisation internationale du commerce, qui figurait pourtant dans les projets initiaux. A partir de 1947, les conférences successives du GATT ont tenté d'y remédier.

Aux deux institutions – Fonds monétaire internationale (FMI) et Banque mondiale – créées à Bretton Woods, il convient d'ajouter les innovations que le système

1. La présente étude est une version condensée d'un document du même titre présenté à la conférence « la gestion de l'économie mondiale du futur », qui s'est tenue à Washington DC le 19-21 mai 1994, et qui a été parrainée par l'Institute for International Economics.

Copyright © 1994, Institute for International Economics, Washington DC. Tous droits réservés. La version complète de ce texte est à paraître dans *Fifty Years After Bretton Woods*, septembre 1994, Institute for International Economics.

La traduction de ce texte a été assurée par Renée Labatut.

2. Barry Eichengreen est professeur d'économie à l'Université de Californie, Berkeley ; Peter Kenen est directeur de la section « Finances internationales » de l'Université de Princeton.

a générées dans l'après-guerre : le plan Marshall, qui en astreignant les pays bénéficiaires à coordonner leur reconstruction fut à l'origine de la création de l'OCDE ; l'Union européenne des paiements qui a facilité le développement du commerce intra-européen ; et le GATT.

Même si l'objectif probable des architectes de Bretton Woods était de rendre les politiques nationales autonomes, une asymétrie de fait s'est rapidement instaurée entre le dollar et les autres devises. Dans les années soixante, différents facteurs sont venus progressivement ébranler le système : le déficit de la balance courante américaine, le rattrapage des pays européens remettant en cause le leadership des Etats-Unis et l'émergence des pays du Tiers monde, qui avaient été largement oubliés dans les accords initiaux. Avocats de la stabilité des changes au moment des accords de Bretton Woods, les Etats-Unis sont devenus après 1973 partisans du flottement des monnaies. La mise en flottement du dollar en 1973 s'est accompagnée d'un engagement sur un nouveau cycle de négociations du GATT, le Tokyo round, et de la création d'un comité des Vingt chargé de construire un régime de changes « stables mais ajustables ». Le choc pétrolier de 1973, par son ampleur, a rendu cette dernière tâche impossible et a contribué à la généralisation des changes flottants. L'amendement de 1976 aux statuts du Fonds rend les accords de Bretton Woods très imprécis sur la question des changes en préconisant « un régime stable de changes »... et non plus un régime de changes stables.

Dans les années quatre-vingt, la crise de la dette des PED, puis la mutation économique de l'Europe de l'Est et de la Russie, ont une nouvelle fois contraint les institutions de Bretton Woods à s'adapter. Cependant, trois lacunes persistent : la coordination n'est pas encore assez développée pour se substituer au leadership d'un seul pays ; elle est rendue plus difficile par les divergences entre les pays quant à leurs orientations internes ; l'évolution du système de Bretton Woods n'a que partiellement comblé les lacunes initiales à l'égard des problèmes du développement.

Les cinq décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont connu une croissance économique exceptionnelle. Au cours des vingt-cinq premières années consécutives au conflit, les pays industriels avancés ont connu un taux de croissance presque deux fois plus rapide que durant toute autre période comparable, antérieure ou postérieure. Au cours des vingt-cinq années suivantes, un certain nombre de nations récemment industrialisées ont rejoint le « club de convergence ». Le tassement de la productivité dans les pays industrialisés, la montée du chômage, notamment en Europe, et les défis posés par la fin de la guerre froide, soulèvent la question de savoir si la période de l'après-guerre représente un demi-siècle exceptionnel qui approche à présent de son terme.

Nous analyserons la période de l'après-guerre comme une époque spécifique de l'Histoire en cherchant à identifier les facteurs qui expliquent la persistance et

l'ampleur de la croissance économique. Nous prétendons que l'explication adéquate de ce phénomène doit se centrer sur les organisations internationales qui ont défini le cadre de la prise de décision des secteurs public et privé, moteurs de la croissance économique. Nous distinguerons les Institutions avec un « I » majuscule de celles avec un « i » minuscule. Par « Institutions », nous entendons les organisations qui ont modelé et déterminé le comportement des gouvernements comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ces instances ont joué le rôle de gardien des règles et des mécanismes qui ont structuré les relations économiques internationales, même si elles n'ont pas toujours été en mesure de les faire appliquer. Par « institutions » nous signifions les règles et les obligations elles-mêmes, qu'elles soient formellement définies ou implicitement reconnues, qui ont forgé les politiques économiques nationales et encouragé la coopération internationale³.

L'accent que nous mettons sur ces institutions se fait l'écho des travaux récents de North (1993) et d'autres, ainsi que des contributions de Krasner (1983) aux études sur les régimes internationaux mais s'en distingue de façon significative. L'efficacité des arrangements institutionnels de l'après-guerre réside, selon nous, en ce qu'ils ont assuré une combinaison appropriée de rigidité et de souplesse. Un cadre solide était nécessaire pour résoudre les questions liées aux choix de politique économique et à la coordination⁴. Il était indispensable de définir des règles de jeu pour dissuader les comportements opportunistes comme les politiques « du chacun pour soi » menées durant la période de l'entre-deux-guerres. Ces principes ont permis de coordonner la transition vers la convertibilité des comptes courants et la libéralisation des échanges commerciaux sur lesquels les pays industrialisés se sont reposés pour assurer une croissance fondée sur les exportations. Aucun pays n'était en mesure d'en tirer profit seul, à moins que les autres ne conduisent en parallèle une politique identique. Ces préceptes ont contribué à résoudre ce problème en dissuadant les gouvernements de ne pas respecter leurs engagements initiaux et en les incitant à en adopter conjointement de nouveaux.

Nous nous écartons des travaux précédents en affirmant que l'ordre institutionnel de l'après-guerre n'était pas simplement solide, mais qu'il s'est montré remarquablement adaptable, capable de faire face aux événements imprévisibles et de corriger les erreurs. Le projet d'Organisation internationale du commerce (OIC) ayant rencontré des oppositions inattendues, a été remplacé par l'Accord général

3. Les spécialistes de sciences politiques se demandent si les interactions économiques internationales reflètent simplement la puissance économique et politique des pays belligérants ; ou si les règles et les accords constitutifs d'un régime sont des variables déterminantes sur les éléments fondamentaux du pouvoir et les résultats finaux, amplifiant certaines influences, en atténuant d'autres, réglant ainsi les problèmes de coordination et de choix de politiques susceptibles autrement d'enfermer les nations dans un équilibre peu favorable. L'importance que nous attachons dans ce texte à la puissance économique américaine montre que nous privilégions la seconde interprétation, bien que ces deux points de vue nous paraissent intéressants.

4. Tout au long de cette étude nous utiliserons le terme « coordination » dans son acception communément admise par les économistes. Ce mot signifie la nécessité d'un changement concerté de comportement de la part des gouvernements ou des autres acteurs économiques. Ce sens inclut (mais dépasse) la signification prêtée à ce terme en matière de coordination de politique internationale, c'est-à-dire essentiellement la négociation de réformes politiques au bénéfice réciproque de toutes les parties.

sur les tarifs douaniers et le commerce. Face à l'ampleur insoupçonnée de la pénurie de dollars, le plan Marshall a confié aux Etats-Unis la tâche de réunir les financements, alors que celle-ci incombait au FMI et à la Banque mondiale. Les difficultés inattendues de coordination entravant la transition vers la convertibilité des comptes courants, ont entraîné l'intégration de l'Union européenne des paiements (UEP) au système de Bretton Woods, et son administration par les pays européens plutôt que par le FMI. L'aspect le plus remarquable de la première moitié de la période de l'après-guerre procède de ce que les arrangements institutionnels, même ceux qui avaient vocation à durer, furent adaptés aux circonstances nouvelles sans remettre en cause leur intégrité et, par voie de conséquence, leur capacité à encourager la coordination et à conforter les engagements de chacun. Cela n'a pas toujours été le cas s'agissant de la seconde moitié de cette période, lorsque les Institutions de Bretton Woods ont été appelées à assumer des tâches pour lesquelles elles n'avaient pas été conçues, ce qui a compromis leur intégrité et leur efficacité future.

Trois facteurs nous paraissent avoir conféré force et souplesse aux institutions de l'après-guerre. Le premier a été la capacité et la volonté des Etats-Unis d'assurer des financements complémentaires et d'appliquer des sanctions. Ayant émergé de la Seconde Guerre mondiale comme puissance économique dominante, les Etats-Unis ont montré une capacité exceptionnelle à octroyer les financements supplémentaires nécessaires pour gagner le soutien des autres pays lors de l'élaboration des accords institutionnels et lorsque leur changement s'est révélé indispensable. L'avènement de la guerre froide leur a fourni un prétexte puissant pour exercer leur influence.

Le deuxième facteur a été le petit nombre de nations impliquées dans la planification des institutions de l'après-guerre ainsi que leur homogénéité sur les plans économique et politique. Bien que les pays latino-américains et ceux qui sont devenus par la suite le bloc de l'Est aient participé aux accords de Bretton Woods en 1944, les Etats-Unis et une poignée de gouvernements européens ont dominé les négociations. Les premières innovations, dont le plan Marshall, le GATT et l'UEP, ont impliqué également moins d'une douzaine de pays industrialisés. Les intérêts et les comportements communs à ces pays, avant même d'être renforcés par les préoccupations de sécurité suscitées par la guerre froide, leur ont permis de parvenir à des accords sur des questions difficiles.

Un troisième facteur qui a renforcé l'efficacité initiale des institutions de l'après-guerre a été la similitude des économies nationales. Les politiques d'autarcie menées durant les années trente et les restrictions imposées durant la Seconde Guerre mondiale se sont traduites par un repli des pays face aux flux commerciaux et financiers par rapport aux années vingt. Même si cette évolution n'a pas lieu d'être amplifiée, elle n'en demeure pas moins. Les mesures d'encadrement du commerce et des mouvements de capitaux ont permis aux gouvernements de poursuivre leurs objectifs de politique intérieure, tout particulièrement le plein emploi, sans violer gravement les règlements internationaux.

Ces généralisations occultent des disparités importantes en matière d'efficacité entre les divers accords internationaux. Le FMI a joué le rôle de gardien des règles et des dispositifs qui ont façonné les politiques monétaires internationales et

déterminé le régime de Bretton Woods, tout comme le GATT assumait le même rôle dans le domaine commercial. Les politiques concernant le développement économique n'ont pas été élaborées dans un cadre comparable. Il n'a pas été créé d'institution formelle avec un « I » majuscule ou un ensemble de conventions implicitement reconnues pour leur conférer cohésion et crédit. Cette négligence des relations nord-sud n'a rien de surprenant. La plupart des pays en développement n'étaient pas représentés à la conférence de Bretton Woods. Il n'était même pas clair que nations avancées et pays en développement partageaient des intérêts et des préoccupations communs suffisamment importants pour arrêter conjointement des objectifs et des disciplines.

Enfin, nous prétendons que le succès même du système mis en place durant l'après-guerre en a progressivement sapé la pérennité et l'adaptabilité. En encourageant la croissance économique dans les pays industrialisés et son extension à une large part des nations en développement, il a réduit la capacité des Etats-Unis à effectuer des financements parallèles ; la fin de la Guerre froide a renforcé le processus en diminuant leur intérêt à le faire. Les succès du FMI, de la Banque mondiale et du GATT ont également encouragé la plupart des pays à y adhérer, faisant naître des problèmes inhérents au nombre élevé de participants aux négociations et accentuant les clivages entre pays développés et en voie de développement. Ces clivages se sont fait jour de façon manifeste avec la revendication, de la part des nations en développement, d'un « nouvel ordre économique mondial », et par la remise en cause des règles existantes. L'hétérogénéité accrue de la communauté internationale explique en partie la multiplication des accords régionaux traduisant une quête vers l'homogénéité au détriment de l'universalité qui peut s'avérer nécessaire pour atteindre un consensus et mettre en place de nouvelles règles.

L'efficacité des institutions de l'après-guerre, en encourageant la libéralisation du commerce et des capitaux, a aussi ouvert les économies de chaque pays rendant plus difficile pour les gouvernements de concilier leurs obligations internationales et leurs objectifs de politique intérieure. La croissance initiale des échanges internationaux, l'essor plus récent des mouvements de capitaux transfrontières et l'expansion attendue des migrations internationales se sont conjugués pour renforcer la nécessité d'opter entre l'adhésion aux règles internationales et la poursuite indépendante des politiques économiques et sociales sur le plan intérieur. Ce conflit d'intérêt a affaibli le soutien aux institutions existantes, rigidifié le fonctionnement de certaines d'entre elles et rendu plus difficile l'octroi de financements, sur les plans tant national qu'international nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles politiques de réformes et d'ajustements.

Cet article comporte quatre parties. La première rappelle les principes qui ont présidé à l'organisation du système international à la fin de la Seconde Guerre mondiale ainsi que les ajustements réalisés face aux événements imprévus. La deuxième examine l'évolution du système et de l'économie mondiale au cours des vingt-cinq années qui ont suivi la guerre. La troisième décrit les mécanismes d'évolution du système au cours du quart de siècle suivant et les obstacles qui ont freiné son changement. La dernière partie conduit une réflexion prospective en s'efforçant de dégager des conclusions pour proposer des ajustements et des réformes pour le prochain demi-siècle.

Naissance et premiers ajustements du système de Bretton Woods

Le contexte historique

Les gouvernements avaient déjà tenté une première fois, à l'issue de la Première Guerre mondiale, de reconstruire un cadre économique international. Presque immédiatement après sa création, la Société des Nations mettait en place une Commission financière chargée de superviser l'octroi des prêts aux puissances vaincues et à leurs successeurs, les Etats de l'Europe orientale, qui fonctionnait avec des comités réunissant les représentants des autorités et des spécialistes dont la mission était de concilier les impératifs de stabilité financière et les réparations de guerre. La Société des Nations convoquait également une série de conférences avec pour objet de réduire les entraves au commerce et de reconstruire le système monétaire international. Les dirigeants des banques centrales tels que Benjamin Strong de la Réserve fédérale de New York et Montagu Norman de la Banque d'Angleterre se consultaient fréquemment dans le but d'harmoniser les situations monétaires.

L'échec de ces initiatives peut être imputé à une conjonction de circonstances dont la plus déterminante était la réticence des Etats-Unis. Bien que devenue la première puissance industrielle mondiale à l'issue de la guerre, les Etats-Unis se sont dérobés à leurs responsabilités internationales⁵. Dans la situation de vide ainsi créée, la France et la Grande-Bretagne ont cherché à accroître leur influence en Europe centrale et orientale ; la France tentant de contrôler la commission financière de la Société des Nations et la Grande-Bretagne d'asseoir la suprématie de la Banque d'Angleterre.

De prime abord, ces manifestations de l'isolationnisme américain trouvent leur origine dans une cause commune : la crainte que les autres pays réclament aux Etats-Unis d'effacer leurs dettes de guerre afin de rétablir la stabilité économique. Une question plus profonde se pose cependant lorsque l'on compare cette période avec celle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Pourquoi les Etats-Unis ont-ils accepté de prendre cette mesure dans les années quarante alors qu'ils l'ont refusé dans les années vingt ? Les enseignements tirés de l'expérience apportent certainement une partie de la réponse. A l'issue de la Première Guerre mondiale, les Etats-Unis avaient peu, voire pas du tout, d'expérience dans la gestion du système international et n'étaient pas en mesure d'apprécier correctement les implications de leur puissance économique sur la stabilité internationale. Deux décennies de prospérité économique, sans mentionner les catastrophes des années vingt et trente,

5. Kindleberger en a fait le sujet d'une analyse (1973) sur la période de l'entre-deux-guerres qui fait autorité. Il y a lieu cependant d'apprécier avec mesure l'isolationnisme des Etats-Unis ; une étude de Hogan (1977) décrit le gouvernement américain comme relativement actif dans les années vingt.

n'ont pas manqué de transformer leurs perspectives ⁶. En outre, les groupes de pression nationaux appelés à tirer parti de politiques plus tournées vers l'extérieur, avaient appris à se mobiliser et à militer en faveur de leurs intérêts, et l'ampleur même du deuxième conflit mondial avait contribué à modifier l'équilibre politique intérieur. Les commandes militaires massives avaient fait naître des industries navales et aéronautiques sur la côte Pacifique et dans le Sud ; ces régions se sont davantage tournées vers les exportations et se sont montrées mieux disposées envers des choix de politique axés vers l'étranger ⁷. Il était cependant loin d'être acquis que ces groupes d'intérêt empêcheraient les Etats-Unis de se retrancher à nouveau dans l'isolationnisme, et prévenir une telle perspective devint la priorité des négociateurs européens à Bretton Woods.

Il n'existait pas, dans les années vingt, de cadre international approprié pour guider les politiques économiques. Aucune institution ne fut créée pour coordonner la stabilisation des devises européennes ou contrôler le système monétaire international. Les pays prirent individuellement des mesures d'ajustement et certains passèrent de l'étalon de change-or à des systèmes de réserves fondés directement sur l'or, entraînant de graves conséquences déflationnistes ⁸. Aucune instance ne fut mise en place pour superviser les politiques commerciales et il n'existait donc aucun moyen disponible pour mener à bien une évolution coordonnée vers une ouverture accrue des économies. La volonté affirmée des Etats de libéraliser leurs échanges ne se traduisait par aucune mesure crédible. Dans ce contexte, l'isolationnisme des Etats-Unis s'est révélé particulièrement coûteux. Ceux-ci n'ont proposé ni incitations ni sanctions, seuls moyens pour encourager les autres gouvernements à mettre en œuvre des réformes susceptibles de leur faire abandonner leur équilibre sous-optimal.

L'absence d'engagement des Etats et la persistance des problèmes de coordination après la Première Guerre mondiale traduisent l'échec profond des pouvoirs publics à dégager un consensus en matière de politique intérieure ⁹. A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, en revanche, les groupes d'intérêt nationaux sont parvenus à un arrangement sur la redistribution du revenu national. Cet accord a été scellé par l'engagement des gouvernements à atteindre le plein emploi et à instaurer un Etat providence ¹⁰. Ayant abouti à ces accords de politique intérieure en des termes dans l'ensemble semblables et comportant donc des implications cohérentes sur la conduite des politiques nationales, les gouvernements pouvaient s'investir de façon crédible dans des engagements internationaux.

6. En fait l'engagement américain sur la scène internationale n'était pas un comportement complètement nouveau puisque les Etats-Unis avaient convoqué certaines des conférences internationales qui se sont tenues dans la seconde moitié du XIX^e siècle pour mettre un terme aux controverses soulevées par le bimétallisme. Mais l'absence de banque centrale et leur dépendance vis-à-vis des importations de capitaux ont limité leur rôle.

7. Pour plus de détails, voir Sheidman (1953).

8. La stabilisation du franc français en 1926 à un taux sous-évalué passe souvent pour avoir renforcé les tensions déflationnistes subies par les autres pays. La France et les Etats-Unis ont été les deux pays les plus importants à passer de l'étalon de change-or à l'étalon-or vers la fin des années vingt, bien qu'une liquidation généralisée des réserves de change eût commencé en 1931.

9. C'est la théorie développée par Eichengreen (1992).

10. Eichengreen (1994a) décrit ainsi la montée de l'Etat-providence.

La dépression catastrophique des années trente a révélé les lourdes conséquences de cette impuissance à élaborer des règles et des mécanismes ainsi qu'à créer des organisations de supervision des politiques nationales. L'incapacité des dirigeants politiques et des autorités à se mettre d'accord sur des mesures appropriées pour faire face à la crise a entravé la coopération internationale. L'absence de cadre institutionnel a permis aux pays de mener des politiques opportunistes qui amplifiaient les difficultés de leurs voisins. Ces comportements ont eu pour conséquences le maintien d'une récession profonde, l'implosion du commerce, l'effondrement du système monétaire international et l'arrêt des financements internationaux ¹¹.

Cette expérience, se conjuguant aux difficultés liées à la période de reconstruction après le premier conflit, a influencé les autorités britanniques et américaines dès le début de la Seconde Guerre mondiale. Ceux-ci prirent conscience de la nécessité d'élaborer des règles et des mécanismes pour guider les politiques nationales à la suite des hostilités, du besoin de les formaliser dans des accords explicites auxquels d'autres pays pourraient souscrire et de l'exigence de créer des organisations internationales ayant pour vocation non seulement d'en être les dépositaires, mais aussi de veiller à leur application. Leurs discussions aboutirent aux projets de création du FMI, de la Banque mondiale et de l'OIC.

Les négociateurs britanniques et américains furent néanmoins influencés par les situations diverses prévalant dans leurs pays et guidés par des préoccupations différentes. Les Etats-Unis s'efforçaient d'éviter des désordres sur le plan international comme ceux apparus dans les années vingt, lorsque l'instabilité des taux de change et le protectionnisme commercial avaient fait obstacle à la reconstruction de l'après-guerre. Ils préconisèrent des taux de change fixes, la suppression des quotas d'importations et la non-discrimination en matière de commerce. Le Royaume-Uni, au contraire, cherchait à éviter que ne se reproduisent les problèmes des années trente comme le chômage élevé et l'effondrement du système international. Les Britanniques recommandèrent des taux de change révisables et le recours limité au contrôle des échanges commerciaux pour faciliter la poursuite de politiques nationales de plein emploi, ainsi que des préférences en matière de tarifs douaniers pour renforcer les liens entre les sous-groupes de pays comme le Commonwealth.

Compte tenu de ces divergences, pourquoi les négociations ont-elles abouti ? Selon les thèses d'Ikenberry (1993), un groupe restreint de spécialistes chargés d'élaborer les politiques « formulèrent un ensemble de théories concernant l'ordre monétaire et l'organisation de l'économie de l'après-guerre » qui les conduisit à « adopter une série de principes normatifs et techniques auxquels adhèrent ultérieurement les dirigeants britanniques et américains en place durant la guerre ». Les décideurs des deux pays furent donc en mesure de trouver des terrains d'entente malgré les divergences entre leurs préoccupations et la disparité des situations nationales. Cette interprétation est importante mais incomplète. Le fait que les

11. O'Dell (1989) et Eichengreen (1992) soulignent que l'absence de règles et d'arrangements communs ont empêché la mise en œuvre de mesures concertées pour faire face à la dépression.

théories d'Ikenberry reposent seulement sur deux pays, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, met l'accent sur un autre facteur capital : le petit nombre de pays sur lesquels reposait l'accord. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni avaient arrêté de nombreux détails avant même de rejoindre les quarante autres pays présents à Bretton Woods. Les puissances ennemies comme l'Allemagne et les pays occupés comme la France n'ont pas pu faire entendre leurs voix, de même que les pays latino-américains ou ceux du futur bloc de l'Est. Le nombre restreint d'acteurs et leur homogénéité ont facilité les négociations.

Une fois négociés ces accords internationaux, il fallut les ratifier. L'adhésion sur le plan national était nécessaire pour qu'ils soient considérés comme des engagements crédibles de la part des gouvernements participants. Sur le plan national, les engagements envers une politique de plein emploi ont à cet égard joué un rôle déterminant. Au cœur des thèses formulées au cours des négociations, résidait la conviction que les institutions internationales de l'après-guerre devaient permettre et faciliter véritablement la poursuite des politiques keynésiennes de stabilisation ainsi que des objectifs sociaux fixés par l'Etat-providence. L'engagement explicite de réaliser le plein emploi marque un éloignement sensible par rapport aux précédents accords internationaux. En contribuant à réduire les conflits entre le capital et le travail, cet engagement a encouragé la formation de coalitions nationales qui ont permis à la fois la ratification des accords internationaux et leur mise en œuvre ultérieure.

Les négociateurs ont concilié les objectifs en matière de concurrence en mettant l'accent sur un ensemble limité de principes unificateurs : poursuite de la libéralisation des échanges sur le plan multilatéral et élimination des discriminations ; suppression des contrôles sur les opérations courantes associée cependant à une restriction éventuelle des mouvements de capitaux ; fixité des taux de change, leur ajustement ultérieur faisant l'objet de concertations communes. La force et la portée de ces principes furent inégaux selon les domaines considérés.

Le succès fut presque total dans le domaine monétaire. Les responsables qui formaient la coalition transnationale étaient pour un grand nombre d'entre eux des spécialistes des questions monétaires, dont les divergences étaient mineures par rapport à leurs points de convergence. Ils étaient d'accord sur la nécessité de fixer les taux de change, de permettre leur flexibilité dans des conditions exceptionnelles (y compris les cas dans lesquels le maintien du plein emploi était menacé par une crise de la balance des paiements), d'exercer des contrôles sur les mouvements de capitaux, d'assurer une supervision multilatérale et de garantir une source fiable de financements de réserve. Les membres du FMI furent donc tenus d'aligner leurs devises sur l'or ou sur le dollar américain (lui-même indexé sur l'or au taux de 35\$ l'once). Leurs taux de change et les réajustements ultérieurs devaient avoir l'aval du FMI, ces derniers sous réserve que le pays en question soit confronté à un « déséquilibre fondamental » de sa balance des paiements. La convertibilité de la balance des comptes courants devait être rétablie à l'issue d'une période de transition de trois à cinq ans. Enfin les statuts du Fonds veillaient à assurer une source fiable de financement des réserves en le dotant d'une provision de devises nationales mises à la disposition des pays déficitaires.

Dans le secteur du commerce, en revanche, les négociateurs britanniques et américains étaient radicalement opposés. Le département d'Etat américain souscrivait pleinement au principe de la libéralisation des échanges étant donné que les industries nationales étaient compétitives sur le plan international et que leur principale préoccupation visait à garantir l'accès aux marchés étrangers. L'enthousiasme des négociateurs britanniques pour le libre-échange était tempéré par le spectre de la pénurie de dollars, leurs préoccupations concernant les avoirs officiels en sterlings, le désir de maintenir une préférence envers les pays de l'Empire et les craintes de voir une contrainte extérieure incontournable faire obstacle au maintien du plein emploi¹². Une tentative fut amorcée pour résoudre le problème en l'éluant, mais elle avorta. En élaborant une charte pour l'OIC trop ambiguë pour s'attirer l'opposition d'un quelconque participant, les négociateurs réussirent simplement à se les aliéner tous. Certains pays comme les Etats-Unis la considérèrent comme trop interventionniste et le Congrès américain refusa de la ratifier. D'autres pays objectèrent que la multiplicité des exceptions et des réserves privait les principes fondamentaux de tout effet opérationnel.

Les premiers ajustements

La force singulière des Institutions de Bretton Woods, en particulier leur adaptabilité, s'est faite jour rapidement. Lorsque de nouvelles difficultés apparurent, le fonctionnement des organisations fut modifié sans amoindrir leur capacité à résoudre les problèmes qu'elles avaient vocation à régler. La souplesse des principes formulés par les négociateurs pendant la guerre et durant la période qui a suivi, permirent même de court-circuiter temporairement ces organismes sans remettre en cause l'acceptation des principes.

L'illustration la plus spectaculaire a été le plan Marshall. Le Fonds et la Banque constituaient les pourvoyeurs évidents des ressources dont l'Europe avait besoin, le premier dans la mesure où les besoins traduisaient un financement de la balance des paiements, le second dans la mesure où ils reflétaient la nécessité de financements à long terme. Et pourtant les principales archives de cette époque mentionnent à peine les Institutions issues des accords de Bretton Woods et leur rôle à cette époque fut relativement limité. Le FMI interdit aux pays bénéficiaires d'aides au titre du plan Marshall de recourir aux ressources du Fonds, prétextant qu'ils devaient conserver intacts leurs droits de tirage pour les utiliser lorsque le système monétaire fonctionnerait normalement et non pour financer les besoins exceptionnels de la reconstruction. La Banque mondiale a octroyé à l'Europe plus de crédits qu'à tout autre continent au cours de ses sept premières années de fonctionnement, et pourtant le volume total de ces concours représentait à peine plus que le vingtième de l'aide accordée par le plan Marshall. Lorsque l'ampleur des difficultés

12. Les balances sterling représentaient les devises acquises par les autres pays pour aider la Grande-Bretagne à financer son effort de guerre. Les pouvoirs publics britanniques craignaient que leur liquidation rapide sous un régime commercial non réglementé n'entraîne des déficits incontrôlables de leur balance des paiements.

de l'Europe fut pleinement connue, l'administration Truman choisit d'accroître unilatéralement son assistance plutôt que d'injecter des capitaux supplémentaires dans le Fonds et la Banque.

L'acheminement d'une aide de l'ampleur du plan Marshall au travers de la Banque et du Fonds aurait demandé une refonte en profondeur de ces organisations plutôt qu'un ajustement superficiel. La Banque avait pour mission d'encourager les investissements internationaux et d'y apporter un complément marginal ; elle n'était pas supposée octroyer des prêts à perte, mais à financer des projets individuels rejetés par des marchés financiers imparfaits ; il ne lui revenait pas non plus de concéder des crédits à des conditions concessionnelles, sans parler de dons purs et simples. Le Fonds avait pour vocation de procurer des crédits à court terme pour financer les déficits temporaires des balances de paiements ou apporter aux pays un concours financier leur permettant de faire face à des chocs de longue durée. Le plan Marshall, au contraire, constituait un engagement sur une vaste échelle et sur une période prolongée en réponse à la prise de conscience que les difficultés de l'Europe ne pouvaient être réglées rapidement. En outre, l'aide octroyée par le plan Marshall était proposée à des conditions que les créateurs du FMI n'auraient même pas envisagées. Chaque bénéficiaire était tenu de signer un pacte bilatéral avec les Etats-Unis, aux termes duquel il acceptait d'équilibrer son budget, de rétablir la stabilité financière intérieure, de stabiliser son taux de change à un niveau réaliste et de mettre en œuvre un programme visant à supprimer les quotas et autres obstacles entravant le commerce. Chaque dépense engagée dans le cadre du plan Marshall devait être négociée avec les autorités américaines, procédure qui offrait à celles-ci l'opportunité d'encourager la libéralisation des prix et de dissuader les nationalisations.

Deux autres spécificités du plan Marshall méritent d'être notées. Premièrement, les Etats-Unis incitèrent les bénéficiaires à engager un processus d'intégration européenne. Ceux-ci devaient aller au-delà d'une simple affirmation de leur soutien à cet objectif en étant contraints d'élaborer conjointement un plan d'allocation de l'aide américaine. Cette obligation les astreignit à coordonner leurs plans de reconstruction nationale et à créer une institution à cet effet ; ce fut l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE), qui est devenue l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Deuxièmement, les Etats-Unis étaient soucieux de contenir toute discrimination à l'encontre des marchandises américaines. Bien qu'ils exigeassent des bénéficiaires de l'aide accordée par le plan Marshall d'assouplir les restrictions sur leurs importations en provenance des Etats-Unis, ils leur permettaient de mettre en œuvre ces mesures de façon plus progressive que pour les échanges intra-européens.

Trois évaluations du plan Marshall sont données dans la littérature¹³. La première lui prête une importance majeure comme facteur de stimulation des investissements, de financement des importations et de reconstruction des infra-

13. On trouvera des citations dans l'étude de Eichengreen (1994b).

structures nécessaires au redémarrage de la croissance. La deuxième interprétation, révisionniste, considère que le plan Marshall a été de trop faible ampleur pour contribuer significativement à la reprise au travers de ces trois canaux. La troisième et plus récente série d'études réhabilite le plan Marshall en soutenant que l'aide américaine a permis à l'Europe de réaliser un consensus interne sur lequel elle a fondé sa croissance ultérieure et, surtout, son soutien aux nouvelles règles internationales.

Ce consensus intérieur reposait sur trois piliers. Le premier a été l'accord sur la redistribution des revenus, qui a fait si cruellement défaut après la Première Guerre mondiale. Une fois arrêtés les termes fondamentaux déterminant les contribuables et les bénéficiaires des allocations publiques, les budgets pouvaient être équilibrés et les prix libéralisés. En fournissant un concours égal à 2,5 % du PNB européen, le plan Marshall a réduit les sacrifices nécessaires à la mise en œuvre de ce compromis sur la redistribution des revenus. Le deuxième pilier a été l'accord pour retenir le système des prix et la propriété privée comme fondements des économies européennes. Nationalisations et contrôle des prix pouvaient être décidés mais leur portée serait limitée. Dans les turbulences qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, alors que les partis socialistes et communistes étaient puissants dans plusieurs pays européens, ce résultat était loin d'être assuré. Le troisième pilier a été l'engagement des gouvernements d'opter pour la croissance comme moyen privilégié de compenser les sacrifices initialement consentis et de protéger les plus vulnérables des bourrasques du marché. Ces objectifs devaient être atteints en réalisant le plein emploi et en développant l'Etat providence. Les responsables du plan Marshall ont permis la mise en œuvre de ces objectifs en laissant les gouvernements européens libres d'intervenir sur leurs économies de façon plus dirigiste qu'il n'était habituel aux Etats-Unis, en ne s'opposant pas au maintien des contrôles des changes et en tolérant des discriminations commerciales à l'encontre des marchandises américaines. Ils encouragèrent l'industrie européenne à se réorganiser selon les méthodes américaines et se servirent du plan Marshall pour inciter les Européens à venir aux Etats-Unis apprendre les nouvelles technologies au sein même de leurs usines ¹⁴.

L'histoire de l'UEP, autre ajustement de la première heure, est identique à de nombreux égards ¹⁵. Au lieu d'adopter des mesures rapides visant à rétablir la convertibilité des comptes courants, les pays d'Europe occidentale créèrent une union régionale de paiement qui a fonctionné jusqu'à la fin de 1958. Le FMI était parvenu avec un certain succès à obtenir de ses membres qu'ils adoptent et maintiennent la parité des changes, mais le retour rapide à la convertibilité des opérations courantes prévue à Bretton Woods a été retardé et le financement officiel

14. Comme l'écrit Hogan (1987, p. 23), « une augmentation de la productivité... mettrait fin aux luttes pour la redistribution du revenu qui animaient les partis politiques extrémistes de l'Europe occidentale.... La solution consisterait à transformer le problème de croissance économique en un problème technique que l'on résoudrait en adoptant les méthodes américaines de production privée parmi lesquelles l'ingénierie, les procédés de transformation, les techniques de marketing et les stratégies de travail en équipes associant ouvriers et encadrement ».

15. Pour la création et le fonctionnement de l'UEP, voir Triffin (1957) et Kaplan & Schleiminger (1989).

des déficits de paiements intra-européens a été assuré non par le FMI mais par l'UEP qui œuvrait en collaboration avec la Banque des Règlements Internationaux (BRI) et l'OECE.

L'UEP facilitait la compensation multilatérale des paiements liés aux échanges commerciaux au sein de l'Europe et apportait un financement partiel aux déficits nets¹⁶. Toutefois les règles en vigueur minimisaient le risque de voir un pays utiliser les crédits consentis par l'UEP pour exploiter ses partenaires en demeurant déficitaire de façon persistante. Un pays pouvait tirer sur son quota UEP sans se plier à aucune condition (bien que la fraction de tout déficit susceptible d'être financé par un crédit UEP aille décroissant à mesure que grossissait sa dette totale). Des crédits supplémentaires pouvaient être obtenus seulement si le pays acceptait les conditions strictes imposées par le conseil d'administration de l'UEP.

L'UEP avait toutefois pour mission principale de résoudre les difficultés liées à la coordination et au choix de politiques rencontrées par les pays européens qui prévoyaient des mesures visant à accroître l'ouverture de leurs économies, premièrement sur le plan régional puis, par la suite, en appliquant à tous le principe de non discrimination. Investir des ressources en s'appuyant sur la théorie des avantages comparatifs pouvait se révéler une erreur coûteuse si les partenaires commerciaux ne respectaient pas leurs engagements en matière d'ouverture économique. Une fois leurs ressources engagées dans la production de biens exportables, les pays pouvaient se trouver confrontés à la fermeture des marchés étrangers, compromettant ainsi la rentabilité de leurs investissements. Chaque gouvernement devait par conséquent avoir la conviction que l'engagement de ses partenaires en matière d'ouverture économique était crédible. Le GATT, adopté comme un accord intérimaire dans l'attente de la ratification des statuts de l'OIC, n'était pas à même de résoudre cette question de façon satisfaisante en raison de la portée limitée de son champ d'action. Il avait pour objet principal de réduire les tarifs douaniers, ce qui ne demandait pas le démantèlement rapide des barrières commerciales et des contrôles sur les mouvements financiers exigés par les impératifs de balance des paiements. L'Europe était en outre confrontée à deux obstacles spécifiques en matière de coordination du processus de libéralisation.

L'un de ces obstacles était le « problème allemand » : se rappelant les mesures adoptées par Schacht au cours des années trente et pendant la guerre, les autres pays européens se montraient particulièrement sceptiques quant à l'engagement de l'Allemagne envers une politique d'ouverture. Pourtant celle-ci avait longtemps été le principal fournisseur européen de biens d'équipements. Les autres pays européens devaient par conséquent acquérir la certitude qu'ils pouvaient se fier à l'Allemagne pour exporter les biens d'équipements nécessaires à l'extension et à la modernisation de leurs industries, et que celle-ci importe les biens produits pour l'exportation par leurs industries. En l'absence d'assurances appropriées dans ce domaine, les autres pays européens étaient susceptibles d'opter pour l'autosuffi-

16. Il convient de noter que les opérations de compensation et de crédit effectuées par l'UEP s'étendaient au-delà du commerce intra-européen pour couvrir les transactions avec les colonies européennes et le reste de la zone sterling.

sance au détriment de l'efficacité. Des institutions capables de contraindre l'Allemagne à tenir ses engagements envers le commerce intra-européen seraient ainsi à même de contribuer à la reconstruction du schéma traditionnel des avantages comparatifs et de mettre fin à la pénurie de dollars.

L'autre obstacle résidait dans les hésitations de la Grande-Bretagne à rétablir la convertibilité. La tentative avortée faite en 1947 fut traumatisante, et les difficultés liées aux avoirs en sterling qui étaient à l'origine de l'échec, ont persisté même après la dévaluation de 1949. Les propositions émises périodiquement dans ce pays en faveur d'un mouvement unilatéral vers la convertibilité ont été rejetées car les autorités jugeaient que cette mesure entraînerait une dévaluation importante et une érosion intolérable du niveau de vie de la population active.

L'UEP a apporté une réponse institutionnelle à ces problèmes¹⁷. Les pays membres procédèrent de façon simultanée au démantèlement des quotas entravant les échanges commerciaux intra-européens, selon un calendrier dénommé Code de libération. Dès février 1951, moins d'un an après la création de l'UEP, la discrimination au sein de l'Europe devait disparaître. En outre, pas plus de 10 % du commerce européen ne devait faire l'objet de quotas dès l'année 1955. L'OECE a veillé au respect du Code de libération. Tout pays manquant à ses engagements dans ce domaine, ou mettant en œuvre des mesures visant à manipuler les termes ou le volume des échanges, pouvait se voir refuser l'accès aux crédits de l'UEP.

Les administrateurs du plan Marshall apportèrent leur soutien à l'UEP en lui procurant 350 millions de dollars de fonds de roulement pour financer ses opérations et en détournant les objections du Trésor américain envers les discriminations inhérentes aux arrangements de l'UEP. Les Etats-Unis usèrent de leur suprématie pour promouvoir l'application flexible des règles qu'ils avaient préconisées à Bretton Woods et leur appui contribua à empêcher que l'UEP ne porte immanquablement préjudice à l'autorité du FMI¹⁸.

La reconnaissance d'une union régionale de paiement privilégiant le commerce intra-européen était accentuée par le fait que celle-ci fonctionnait dans un contexte où le processus du GATT gagnait en crédibilité et en puissance¹⁹. Les Etats-Unis organisèrent la première conférence du GATT destinée à réduire les droits de

17. Aux yeux de ceux que préoccupait l'élaboration d'un dispositif contraignant, l'UEP était préférable à la convertibilité unilatérale des comptes courants, autre mécanisme qui aurait pu servir de fondement à la reconstruction du commerce européen. La convertibilité était réalisable sur le plan technique mais trop facile à inverser. La structure financière et la surveillance exercée par l'UEP constituaient en revanche un cadre institutionnel contraignant. Le plan Schuman qui a conduit à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et jeté les fondements de l'intégration européenne, peut être considéré dans la même optique. Il a créé un marché commun du charbon et de l'acier et mis en place une haute autorité chargée de contrôler le respect du traité. Ses décisions s'imposaient dans une certaine limite tant aux gouvernements qu'aux individus. La CECA a renforcé la crédibilité de la volonté d'ouverture de l'Allemagne en assurant à la sidérurgie française l'accès au charbon de la Ruhr qui lui était indispensable, et à la sidérurgie allemande l'approvisionnement en minerai de fer lorrain.

18. L'opposition ferme du FMI envers l'UEP a néanmoins constitué « un facteur majeur qui a contribué à dégrader la réputation du Fonds dans les années cinquante » (Kenwood & Lougheed, 1971, p. 263).

19. La même explication vaut pour la CECA et, ultérieurement, pour la CEE. La dérogation aux règles du GATT interdisant les accords de libre-échange sectoriels distincts des unions douanières globales, était soumise au respect, par les membres de la CECA, de certaines règles et obligations dont l'observation était contrôlée annuellement par le GATT auprès duquel les autres membres du GATT pouvaient déposer des plaintes pour discrimination excessive.

douane avant de réaliser que la charte de l'OIC ne verrait jamais le jour. Les délégués représentant vingt-trois pays se réunirent à Genève en 1947 pour négocier bilatéralement un dispositif de concessions réciproques produit par produit. Les réductions tarifaires résultant de ce processus furent par la suite généralisées à l'ensemble des pays membres par le biais de la clause de la nation la plus favorisée. L'accord signé le 30 octobre 1947 représente donc le résultat de 123 arrangements couvrant 50 000 produits, ainsi qu'un code de conduite général fondé sur le multilatéralisme et le principe de non-discrimination demandant la suppression des contingents. Ces principes rappelaient ceux inscrits dans la Charte de l'OIC ; certains termes repris par le GATT s'en inspiraient en fait directement. Cette fois encore, l'élaboration de règles acceptées par tous a facilité les négociations et a permis leur formalisation définitive. Bien que les cycles de négociations d'Annecy en 1949 et de Torquay en 1950-1951 n'aient pas abouti à des réductions tarifaires comparables à celles obtenues à Genève, les conférences successives du GATT ont créé un processus laissant anticiper que la libéralisation des échanges se transformerait en un mécanisme permanent qui, en mettant en jeu la réputation de chaque participant, les inciterait à respecter leurs précédents engagements.

Succès et nouveaux problèmes 1945-1970

Les performances économiques des pays industrialisés

La production industrielle de l'Europe occidentale progressa de près de 10 % par an pendant la durée du plan Marshall (1947-1951). Au Japon, où la pesanteur de l'occupation américaine était allégée par son assistance, une reprise soutenue fut amorcée après l'application du plan Dodge visant à juguler l'inflation en 1949, et s'accéléra de façon spectaculaire pendant la guerre de Corée lorsque l'industrie japonaise fut sommée de répondre aux besoins des forces des Nations Unies. Le tableau 1 montre clairement que l'accélération du taux de croissance de la production européenne, qui a atteint 4,7 % dans les années cinquante et 5,5 % dans les années soixante, a marqué une rupture spectaculaire avec le passé. Aux Etats-Unis, où la croissance de l'après-guerre a été plus lente, la continuité s'explique plus facilement. Il est cependant incontestable que le Japon a enregistré une expansion exceptionnelle pendant la période de l'après-guerre.

L'essor soutenu de la production et l'amélioration du niveau de vie ont permis aux institutions de l'après-guerre d'asseoir leur crédit. Face à la progression des revenus et à l'amélioration spectaculaire des perspectives, il était facile de demander les sacrifices nécessaires pour rendre les politiques économiques nationales

conformes aux exigences internationales. Les taux de chômage s'effondrèrent partout (sauf en Italie) et, en raison des tensions sur le marché du travail, les ajustements intérieurs imposés par la libéralisation extérieure soulevaient moins d'opposition.

TABLEAU 1

Taux de croissance annuel moyen dans les principaux pays industriels, 1870-1989

En %

	1870-1913	1913-1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989
<i>Europe</i>	2,3	1,6	4,4	4,8	3,1	2,00
Belgique	2,7	1,0	2,9	4,9	3,3	1,86
France	1,6	0,7	4,6	5,8	3,7	1,95
RFA	2,9	1,2	7,8	4,8	2,8	2,17
Italie	1,4	1,3	5,8	5,7	3,2	1,94
Pays-Bas	2,2	2,1	4,7	5,1	2,9	1,33
Norvège	2,2	2,7	3,2	5,0	4,7	2,39
Suède	3,0	2,2	3,4	4,6	2,0	1,92
Royaume-Uni	2,2	1,7	2,7	2,8	1,8	2,41
<i>Canada</i>	3,8	2,8	3,9	5,6	4,2	3,02
<i>Japon</i>	2,4	1,8	9,5	10,5	4,9	3,77
<i>Etats-Unis</i>	4,3	2,9	3,2	4,3	3,0	2,96

Sources : Van der Wee H. (1986), « Prosperity and Upheaval : The World Economy 1945-1980 », New York : Viking, et calculs des auteurs.

L'expansion plus rapide en Europe et au Japon qu'aux Etats-Unis s'explique manifestement par le « rattrapage » souligné par Abramovitz (1986). Deux décennies de récession et de conflit avaient creusé des disparités entre les taux de croissance par rapport aux Etats-Unis et à la situation antérieure à la guerre en Europe : ces écarts offraient des opportunités d'essor exceptionnelles après 1945²⁰. Outre le rattrapage, le niveau élevé des investissements est la deuxième cause immédiate de l'expansion prodigieuse de l'après-guerre. A l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, les taux d'investissement dans la plupart des pays étaient supérieurs de 50 % aux niveaux moyens atteints durant la période 1914-1949. Au Japon, le taux d'investissement, qui n'était pas exceptionnel dans les années cinquante, progressa d'environ 50 % la décennie suivante avec l'accélération de la croissance. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni qui enregistrèrent l'expansion la plus faible,

20. Mais des régressions empilées reliant les taux de croissance aux écarts des niveaux de PIB par habitant indiquent que « rattrapage » et « bond en arrière » expliquent seulement en partie l'accélération de l'économie européenne après la guerre. Crafts (1992) a estimé la prime de croissance imputable au « rattrapage » vis-à-vis des Etats-Unis et au « bond en arrière » au niveau de l'avant-guerre. Il démontre que, une fois déduits les effets du rattrapage et du bond en arrière, les taux de croissance de huit pays européens s'établissaient à un niveau supérieur de 50 % pendant la période 1950-1973 par rapport à ceux de la période 1979-1988. Pour consulter d'autres études sur ce sujet, voir Baumol, Blackman & Wolff (1989).

affichèrent les taux d'investissement les plus bas. Manifestement il y avait une double causalité : l'investissement stimulait la croissance et était particulièrement fort dans les pays à croissance élevée. Le développement de l'après-guerre se caractérise donc par un cercle vertueux.

L'essor des échanges constitue une source de l'augmentation de la productivité. Le volume des exportations a crû plus rapidement que la production, à un rythme supérieur à 8 % par an en Europe dans les années cinquante et soixante, faisant un bond fantastique de 16,5 % au Japon et progressant de 5,3 % aux États-Unis. L'expansion du commerce a généralement concentré les investissements dans les secteurs d'activité où leur contribution à la croissance de la productivité était la plus forte. On remarque cette fois-ci encore, que la relation de cause à effet est double : comme nous l'avons déjà dit, il s'avérait relativement aisé de libéraliser le commerce lorsque la rapidité de l'expansion compensait les coûts d'ajustement. Toutefois les écarts importants constatés entre les taux de croissance des exportations et de la production donnent à penser que d'autres facteurs sont intervenus. Le tableau 2 montre que l'élasticité des exportations par rapport à la production était de 1,5 aux États-Unis, encore plus forte dans tous les pays de l'Europe du nord autres que la Grande-Bretagne et affichait un rapport exceptionnel de 6,6 au Japon. Ces résultats s'expliquent manifestement par la libéralisation des échanges et la stabilité relative des taux de change assurés par le système de Bretton Woods.

TABLEAU 2

Évolution du commerce extérieur dans les principaux pays industriels

	Taux de croissance des échanges de marchandises exprimés aux prix de 1963, 1950-1952 à 1967-1969		Elasticités de la croissance des échanges par rapport au PNB*		Biens, services et revenu des facteurs, en pourcentage du PNB aux prix courants du marché			
					Crédits		Débits	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations	1950	1970	1950	1970
<i>Europe</i>	8,4	8,6	1,8	1,9	26,4	31,1	26,8	30,7
Belgique	8,6	8,3	2,5	2,4	29,4**	48,2	29,1**	45,1
France	7,3	8,7	1,5	1,7	16,4	17,0	15,6	16,6
RFA	12,0	12,6	1,9	2,0	11,6	22,0	12,9	20,2
Italie	13,1	11,1	2,4	2,1	12,0***	20,2	13,4***	19,6
Pays-Bas	9,3	8,8	1,9	1,8	43,1	52,2	49,6	53,4
Norvège	7,3	7,8	1,8	1,9	47,4	42,4	45,9	43,9
Suède	6,8	6,7	1,7	1,6	24,2	24,4	23,5	24,9
Royaume-Uni	3,1	4,4	1,1	1,6	26,9	22,6	24,6	21,8
Japon	16,5	n.d.	6,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
États-Unis	5,3	n.d.	1,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* Taux de croissance des exportations (ou des importations) divisé par le taux de croissance correspondant du PNB exprimé en prix constants. Les taux de croissance de la production (qui n'apparaissent pas dans ce tableau) proviennent de ECE, *The European Economy from the 1950s to the 1970s*, tableau 1, p. 16.

** 1953.

*** 1951.

Sources : Zacchia C. (1976), « *International Trade and Capital Movements 1920-1970* », in Carlo Cipolla (ed), « *The Fontana Economic History of Europe* » : Volume 5, Part 2 : *The Twentieth Century*, London : Fontana, et calculs des auteurs.

Les résultats sur les plans commercial et monétaire

Au début des années soixante-dix, six cycles de négociations du GATT ont été menés à bien. Les plus importants ont été le premier, tenu à Genève en 1947, qui a vu les Etats-Unis réduire leurs droits de douane de 20 % en moyenne sur toutes les importations assujetties au paiement d'un droit et le dernier, les négociations Kennedy en 1967, où les principaux participants ont baissé d'environ 35 % leurs droits sur les importations de produits non agricoles. Les résultats des négociations sur les échanges agricoles ont été moins impressionnants ; à l'exception des céréales, qui ont fait l'objet d'un régime spécifique, seulement la moitié des importations des pays industrialisés ont été touchées et les réductions tarifaires représentaient à peine plus de la moitié des baisses accordées aux produits manufacturés.

Deux autres résultats soulignent l'importance du *Kennedy Round*. Pour la première fois les négociateurs ont cherché à régler les pratiques antidumping. Ils ont adopté un code qui a conduit les Etats-Unis à accélérer leurs procédures dans ce domaine, le Canada à fixer des normes en matière de préjudices et les pays de la CEE à harmoniser leurs législations antidumping. Des codes supplémentaires ont été approuvés lors de cycles de négociations ultérieurs. Le *Kennedy Round* a en outre élaboré un nouveau mécanisme de réduction des droits de douane. Lors des précédentes négociations, des accords bilatéraux étaient négociés produit par produit, puis leur application était généralisée. Cette procédure s'était alourdie à mesure que le nombre des participants grandissait. Le *Kennedy Round* s'est fixé comme objectif l'adoption de « réductions linéaires » (c'est-à-dire des réductions tarifaires généralisées sur les produits industriels), qui acceptaient seulement un nombre restreint d'exceptions possibles dans chaque pays. Les négociateurs ont ainsi négocié sur les produits pour lesquels il n'y aurait pas de baisse des tarifs, plutôt que de discuter toutes les baisses de tarifs une à une. Ici encore la suprématie américaine a joué un rôle déterminant car le « Trade Expansion Act » de 1962 avait conféré aux négociateurs américains des pouvoirs plus étendus en matière de réduction tarifaire.

De façon plus générale, le *Kennedy Round* doit être vu comme une réponse des Américains au développement commercial le plus important de cette période, la création de la Communauté économique européenne. Les Etats-Unis avaient encouragé l'intégration européenne, la considérant comme une source de puissance économique faisant écran à la menace soviétique et comme un moyen d'ancrer l'Allemagne au sein de l'Europe. Le plan Marshall avait incité les Européens à créer l'OECE, l'UEP et la CECA pour répondre aux critères d'octroi de l'aide américaine. En 1957, les six membres de la CECA signèrent le Traité de Rome, s'engageant à établir une union douanière totale comme étape intermédiaire vers une intégration plus approfondie. Bien que l'union douanière n'ait pas été achevée avant 1968 (malgré tout en avance sur le calendrier) et que le tarif extérieur commun n'ait pas été plus élevé que les droits nationaux antérieurs des pays membres, les Etats-Unis, préoccupés par les potentialités de détournements d'échanges commerciaux, furent incités à lancer le *Kennedy Round*.

L'essor des échanges internationaux s'est accompagné d'une mobilité croissante des capitaux. Les entreprises américaines, stimulées par la création de la CEE, avaient commencé à investir massivement en Europe dans les années cinquante. On observait également le développement des investissements de portefeuille, et la mobilité des capitaux à court terme avait été encouragée par le rétablissement de la convertibilité des opérations courantes en 1959 et l'assouplissement des contrôles sur les transactions bancaires en Europe. Ces évolutions avaient aussi facilité l'expansion du marché des eurodollars sur lequel les banques établies à Londres acceptaient des dépôts en dollars, détournant ainsi des fonds des banques américaines dont les taux de rémunération des dépôts étaient plafonnés. L'ensemble de ces innovations a resserré les liens entre les marchés financiers comme le traduit la convergence des taux d'intérêt à court terme durant les années soixante²¹.

Avec le rétablissement de la convertibilité des opérations courantes et la fin de l'UEP, le système de Bretton Woods a commencé à fonctionner à plein régime bien que les mouvements de capitaux aient joui d'une liberté plus grande que ne l'avaient prévu ses fondateurs. Les taux de change des principaux pays industrialisés étaient maintenus dans des fourchettes étroites ; ils ne pouvaient s'écarter de leur parité par rapport au dollar de plus de 1 %. Les seuls ajustements de parité significatifs survenus durant les années soixante ont été les réévaluations de faible ampleur décidées par l'Allemagne et les Pays-Bas en 1961, les dévaluations adoptées par la Grande-Bretagne et la France respectivement en 1967 et en 1969, ainsi que la réévaluation menée par l'Allemagne en 1969 après un court flottement²². Même le Canada, qui avait laissé sa devise flotter en 1950, a réintégré le système des changes fixes en 1962. Les dévaluations opérées par les pays en développement, plus fréquentes, étaient cependant généralement imposées²³. Le FMI a joué un rôle plus actif, encourageant les pays à recourir aux crédits accordés par le Fonds plutôt que de resserrer les restrictions sur les changes pour faire face à des difficultés de balance des paiements. Le Fonds a multiplié le recours aux accords de confirmation, fournissant des crédits importants pour la constitution de réserves, de manière à renforcer la confiance envers la devise d'un pays. Pour accroître les ressources propres du Fonds, les dix plus grandes nations industrialisées conclurent les Accords généraux d'emprunts, aux termes desquels elles prêtaient au FMI jusqu'à six milliards de dollars.

La montée des tensions

Ces ressources accrues pouvaient cependant se révéler insuffisantes si le dollar américain, devise à laquelle était amarré le système de Bretton Woods, faisait l'objet d'attaques, et cette menace grandissait. A la fin des années cinquante, la balance des paiements américaine accusait un déficit permanent. La compétitivité

21. Cooper (1968), pp. 112 et 141.

22. Solomon a décrit les circonstances qui ont entouré ces réajustements de parités (1982).

23. Voir Cooper (1971).

des exportateurs américains n'était pas en cause, mais les sorties de capitaux grossissaient en raison des facteurs décrits précédemment. Cette nouvelle situation fut aggravée en 1960 par un mouvement de spéculation sur l'or qui fut contré par un train de mesures *ad hoc* destinées à financer le déficit de la balance des paiements américaine en encourageant les autres pays à constituer leurs réserves en dollars plutôt qu'à acheter de l'or aux Etats-Unis. L'une de celles-ci fut la constitution d'un pool de l'or dans le cadre duquel les principaux pays, y compris les Etats-Unis, convinrent de vendre de l'or sur le marché de Londres pour empêcher son cours de monter au delà du prix officiel de 35\$ l'once. Mais ces mesures ne réduisirent pas le déficit de leur balance des paiements et les Etats-Unis en adoptèrent d'autres de leur côté. Ils s'efforcèrent d'alléger le coût des troupes stationnées à l'étranger et de diminuer les sorties de capitaux américains. En 1963, ils imposèrent une taxe de péréquation sur les achats américains d'obligations étrangères ; en 1966, ils fixèrent des plafonds « volontaires » sur les prêts octroyés par les banques américaines aux étrangers et sur les investissements directs des firmes américaines ; en 1968, ces plafonds devinrent obligatoires.

Les inquiétudes suscitées par ces évolutions firent naître des propositions visant à modifier le système de Bretton Woods. Les discussions les plus notables portèrent sur les projets qui visaient à constituer de nouveaux actifs de réserve placés sous la tutelle du FMI, qui prirent le nom de droits de tirage spéciaux (DTS). Le Trésor américain, soucieux de préserver le rôle de réserve du dollar, s'opposa initialement à cette idée, puis changea brutalement de position en 1965 et demanda un amendement aux statuts du FMI lui permettant de créer et de distribuer des DTS. L'amendement entra en vigueur en 1969 et la première distribution de DTS commença en 1970. Mais les gouvernements n'étaient pas prêts à envisager une modification du régime de change, bien que celui-ci commençât à subir de fortes tensions. Le démantèlement des restrictions commerciales et des contrôles sur les paiements, les négociations du GATT sur les réductions tarifaires, et la mobilité croissante des capitaux résultant du rétablissement de la convertibilité rendaient les économies plus ouvertes aux flux de marchandises et de capitaux. En d'autres termes, les contraintes extérieures devenaient plus lourdes, accentuant les conflits entre les objectifs de politique intérieure et les engagements extérieurs et justifiant une flexibilité accrue des taux d'intérêt. Et pourtant le discours officiel qui accompagnait les dernières années du système de Bretton Woods ressemblait étrangement à celui qui a prévalu durant la période précédant les crises récentes du système monétaire européen (SME). Les gouvernements soutenaient que les taux de change en vigueur étaient viables, et les pressions exercées par le marché ne faisaient que renforcer leur entêtement. La rigidité du système monétaire s'accroissait alors que grandissait l'exigence de flexibilité.

De nouvelles difficultés surgissaient également sur la scène commerciale. Face à la pénétration des importations, notamment de marchandises japonaises, des voix s'élevaient en Europe en faveur du protectionnisme. Dans les années cinquante, un certain nombre de pays européens, dont la Grande-Bretagne et la France, exerçaient des discriminations à l'encontre des produits japonais. Lorsque le Japon devint

membre à part entière du GATT, ils réclamèrent une disposition les autorisant à ne pas appliquer la clause de la nation la plus favorisée. D'autres événements du même ordre limitèrent le champs d'action du GATT. Les Etats-Unis et la CEE, par exemple, obtinrent des dérogations leur permettant de contingerer les importations agricoles lorsque celles-ci portaient préjudice à la production agricole nationale : ce fut l'attitude adoptée par la CEE dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

Avec une croissance européenne dépassant de moitié celle des Etats-Unis et une croissance japonaise lui étant trois fois supérieure, les Etats-Unis n'étaient plus certains de leur suprématie industrielle. Déjà dans les années cinquante, le Congrès avait élargi la définition du préjudice susceptible d'être invoqué par les producteurs nationaux pour justifier une réparation de la part des importateurs étrangers et plusieurs droits de douane furent levés à la suite des dommages constatés par la commission américaine des tarifs douaniers sur les réclamations déposées par les producteurs nationaux. Les Etats-Unis persuadèrent en outre leurs partenaires commerciaux de fixer des restrictions « volontaires » sur certaines de leurs exportations, dont l'acier au carbone exporté par les Japonais et les Européens.

Les institutions existantes n'étaient pas armées pour faire face à ces tensions. Le GATT avait mené à bien une réduction sensible des droits de douane et parvenait, avec une relative efficacité, à exiger des pays industrialisés la suppression des quotas directs sur les importations, hormis sur les produits agricoles. Mais il disposait de peu de moyens pour lutter contre la multiplication des accords « volontaires ». Le GATT a même participé à l'élaboration de l'arrangement multifibres (AMF), constituant le cadre d'un ensemble de restrictions nationales qui contingentait les importations de textiles et de vêtements produits par les pays en développement²⁴. Le GATT était supposé surveiller et diffuser les informations concernant les politiques commerciales des pays membres mais cette tâche devint de plus en plus difficile à accomplir à mesure que les obstacles au commerce revêtaient des formes nouvelles dont les équivalences tarifaires étaient malaisées à mesurer.

L'émergence du Tiers-Monde

Le système international réagissait dans une certaine mesure avec une flexibilité plus grande à la mutation des pays en développement. Dans les premières années de l'après-guerre, les stratégies autocrates de nombreuses nations en développement freinaient leur intégration dans le système international et leur participation à sa conduite. Les exportations de marchandises provenant des pays en développe-

24. L'arrangement multifibres (AMF), adopté en 1974, trouve son origine dans les restrictions bilatérales imposées par les Etats-Unis, d'abord au Japon, puis aux autres pays. Craignant que les exportations des pays en développement ne soient détournées vers leurs marchés, les autres nations industrialisées adoptèrent des restrictions identiques. Cet arrangement arrêta le cadre de ces limitations et imposa leur suppression progressive ; les pays du Tiers-Monde soutiennent toutefois que cette libéralisation s'est faite trop lentement.

ment avaient progressé à un taux annuel de 3,1 % seulement dans les années cinquante. Dès la fin de la décennie, toutefois, une politique encourageant les exportations s'amorçait et les exportations provenant du Tiers-Monde augmentèrent à un rythme beaucoup plus rapide, voire préoccupant du point de vue de certains pays industrialisés. Il atteignit 5,9 % dans les années soixante²⁵. Toutefois, lorsqu'elles commencèrent à mettre en œuvre des politiques tournées vers l'extérieur, les nations en développement s'impliquèrent de façon active dans la gestion et dans l'ajustement du système de l'après-guerre.

N'étant pas parvenus à convaincre les états industrialisés de la nécessité de conclure un ensemble d'accords sur les produits de base pour stabiliser leurs prix, elles acceptèrent avec une certaine réticence la création au sein du FMI d'une facilité de financement compensatoire (FFC) destinée à fournir des crédits à des conditions privilégiées aux pays producteurs de matières premières confrontés à des déficits imprévus de leurs recettes d'exportations²⁶. Peu de temps après, lorsque démarrèrent les négociations qui devaient aboutir à la création des DTS, les pays du Tiers-Monde exigèrent d'y prendre part et réclamèrent une part des nouveaux actifs de réserve. Les discussions avaient été lancées par les pays industrialisés du G-10 qui s'efforcèrent de dégager un consensus au sein de leur propre forum avant de soumettre une proposition à l'ensemble des Etats membres du FMI. Allant plus loin, ils décidèrent de recommander la répartition des nouveaux actifs de réserve entre un noyau de pays clefs ; les autres membres se verraient octroyer des facilités de crédits conditionnelles financées par le groupe de pays clefs. Ils soutenaient que les pays du Tiers-Monde qui recevraient des DTS les utiliseraient pour financer leurs importations, et que ces crédits échoueraient entièrement dans les caisses des nations industrielles qui se verraient obligées par ce processus de leur offrir des biens et services. Les pays en développement s'élevèrent avec énergie contre ce projet et se tournèrent vers la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) pour les aider à régler ce problème de liquidité²⁷. Les négociations piétinèrent jusqu'à ce que les pays du G-10 abandonnent leur projet et acceptent d'allouer les DTS à l'ensemble des membres du Fonds proportionnellement à leurs quotes-parts.

Les pays en développement se montrèrent tout aussi actifs sur les dossiers à caractère commercial. Ils soulignèrent l'échec des précédentes négociations du GATT à réduire les droits de douane sur les produits agricoles, ce qui ne fut pas lancé avant le *Kennedy Round*. Ils se plaignirent de ce que le GATT n'avait pas réussi à neutraliser les pressions politiques dans les pays industriels qui les avaient conduits à concéder des réductions tarifaires moins élevées sur les importations de biens manufacturés intenses en travail pour lesquelles les pays du Tiers-Monde

25. Calculs effectués par Reynolds (1985), tableau 8.

26. L'origine et le fonctionnement de la FFC et des autres dispositifs spécifiques mis en place par le FMI ont été étudiés par Kenen (1986).

27. Les nations du Tiers-Monde tentèrent même de se retourner contre les pays du G-10 en proposant que l'intégralité des DTS leur soit affectée d'emblée de manière à ce que les pays industrialisés se voient dans l'obligation de gagner leurs propres DTS en augmentant leurs exportations vers les pays en développement. C'est ce que l'on a appelé le « lien » entre la création de réserves et l'aide au développement.

possédaient un avantage comparatif, que sur les importations de marchandises intenses en capital. Ils accusèrent le GATT de n'avoir pas réussi à contrôler l'utilisation, par les pays développés, des quotas visant à protéger leurs producteurs nationaux des marchandises produites par une main-d'œuvre non qualifiée, comme les textiles et les vêtements.

Le GATT répliqua à ces accusations en nommant un groupe d'experts dirigé par Gottfried Haberler pour identifier les difficultés commerciales des pays en développement. Le rapport remis au GATT en 1958 entraîna la création d'une série de comités. Le principal résultat de ces travaux fut la décision, en 1964, de supprimer la règle du GATT qui interdisait d'adopter de nouvelles préférences de manière à permettre aux pays avancés de favoriser les importations en provenance du Tiers-Monde. Ce résultat n'étant pas à la hauteur de leurs espérances, les nations du Tiers-Monde cherchèrent des compensations hors du GATT, en obtenant de l'assemblée générale des Nations Unies la convocation, en 1964, de la première conférence sur le commerce et le développement. La deuxième conférence de la CNUCED, en 1968, améliora l'accès des pays moins avancés aux marchés en instaurant le système généralisé de préférences (SGP).

Nouvelles difficultés et adaptations divergentes 1971-1993

L'évolution de l'environnement économique

La conception initiale du système de Bretton Woods et les ajustements opérés après la Seconde Guerre mondiale ont été dans une large mesure déterminés par la situation spécifique des Etats-Unis. Leur puissance économique et militaire se conjuguant au souci des autres pays d'empêcher leur retour à l'isolationnisme, leur ont conféré une grande influence sur les décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système. Cette puissance a renforcé leur position dans les négociations, leur permettant de passer des compromis apparemment défavorables à leurs intérêts économiques au sens étroit ou à ceux de secteurs particuliers de l'économie américaine. Cette situation ne pouvait que changer avec le redressement des autres pays industrialisés. Au début des années soixante déjà, le gouvernement Kennedy réaffirmait la nécessité d'un rééquilibrage du partenariat entre les Etats-Unis et l'Europe dans les domaines de la défense comme de l'économie.

Les tentatives visant à redistribuer la charge des responsabilités sur la scène internationale sont malheureusement intervenues dans un environnement économique qui mettait de plus en plus en danger le résultat des négociations de l'après-guerre sur la répartition du revenu national. La croissance a ralenti dans les années soixante-dix. Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont diminué le revenu réel des pays importateurs de pétrole. Les coûts de l'Etat providence s'en sont alourdi, réduisant la flexibilité budgétaire. Les pouvoirs publics furent confrontés à des

attitudes radicalement différentes, aboutissant à une mise en cause de la légitimité et de l'efficacité des politiques fiscales et des dépenses publiques visant à la redistribution des revenus, ainsi qu'à des tentatives généralisées visant à limiter la taille de l'Etat et son rôle dans l'économie. Ce changement d'idéologie produisit des effets mêlés sur le système de Bretton Woods.

D'un côté, ce changement de philosophie favorisa la libéralisation des échanges et des flux financiers. L'exemple le plus spectaculaire fut la décision prise en 1985 par la Communauté européenne de créer le Marché unique, qui reposait sur l'engagement conjoint de mettre en œuvre une politique de déréglementation et fut facilité par l'adoption du principe de « reconnaissance mutuelle » pour négocier un cadre réglementaire commun. La conséquence essentielle de cette mesure fut de modifier les objectifs et les stratégies de nombreux pays en voie de développement qui passèrent d'une politique de substitution des importations et d'investissement du secteur public axée sur le marché intérieur, à une politique de promotion des exportations et d'investissement du secteur privé tournée vers l'extérieur.

Mais ce changement d'idéologie empêcha aussi les gouvernements de réagir de façon constructive aux bouleversements intérieurs provoqués par la libéralisation et par l'une de ses conséquences : le renforcement de l'intégration des économies nationales et l'accroissement consécutif de leur vulnérabilité aux chocs extérieurs, y compris aux modifications des avantages comparatifs. Les pouvoirs publics devinrent en conséquence plus sensibles aux pressions politiques intérieures émanant de tous ceux qui cherchaient à échapper aux effets pénibles de la concurrence internationale et des mutations économiques, rendant plus malaisée l'application des règles et des accords issus du système de Bretton Woods. Par ailleurs, la détérioration des résultats macroéconomiques des années soixante-dix a accredité les thèses selon lesquelles les politiques budgétaires et monétaires volontaristes peuvent s'avérer très dangereuses et peu profitables, avec leur corollaire international qui a gagné en force au début des années quatre-vingt : l'idée que si chaque pays « mettait de l'ordre dans sa propre maison », les gouvernements n'auraient pas besoin de coordonner leurs politiques.

Ces tendances et théories se sont faites jour progressivement durant les décennies soixante-dix et quatre-vingt, mais le système de Bretton Woods avait été violemment ébranlé en 1971 par le changement déjà net de la position des Etats-Unis, l'essor des mouvements de capitaux internationaux et l'évolution du système monétaire dans les années cinquante et soixante.

La crise du dollar et le flottement des taux de change

Il y eut plusieurs crises de la balance des paiements durant les décennies cinquante et soixante mais elles ne remirent pas en cause le système. En 1971 toutefois, les Etats-Unis tentèrent de remédier à leur déficit d'une manière qui bouleversait le système monétaire international. Pour interpréter cet épisode, il

importe avant tout de rappeler l'évolution du système dans les années cinquante et soixante.

Un régime de taux de change fixes mais ajustables doit répondre à trois impératifs. Premièrement, il doit assurer aux pouvoirs publics des réserves et des crédits pour les acquérir en quantité suffisante, afin que les autorités soient à même de maintenir la parité des changes. Deuxièmement, il doit résoudre le problème du « Nème pays » (qui se pose parce qu'un régime qui couvre N pays comporte seulement N-1 taux de change, de telle sorte que les N pays ne peuvent pas tous conduire des politiques de change indépendantes) avec les risques de conflit inhérents. Troisièmement, le système doit « ancrer » les politiques monétaires de ses membres de manière à prévenir une inflation ou une déflation globales²⁸.

Le système mis en place à Bretton Woods était armé pour répondre à la première exigence. Le FMI fournissait les crédits de réserve en utilisant le pool de devises nationales consenties par les pays membres et le volume des ressources faisait l'objet de révisions périodiques²⁹. Le premier amendement aux statuts alla plus loin en autorisant la création des DTS pour augmenter les actifs de réserve existants. Or, l'essentiel de l'accroissement réel des réserves prit la forme d'avoirs en dollars accumulés progressivement par les banques centrales et les gouvernements. Certains d'entre eux achetèrent de l'or aux Etats-Unis, et le stock de métal précieux américain s'effondra, passant de 22,7 milliards de dollars en 1950 à 10,7 milliards de dollars en 1970. Cependant les avoirs officiels en dollars détenus par les pouvoirs publics étrangers enregistrèrent une hausse très supérieure aux actifs en or étrangers.

Dans le cadre des arrangements adoptés à Bretton Woods, le problème du Nème pays devait être réglé par l'obligation faite aux gouvernements d'obtenir l'aval du FMI avant de modifier leurs taux de change. En d'autres termes, la solution devait être négociée sur le plan politique par des consultations internationales au sein du FMI. Nous avons cependant observé que l'obligation d'obtenir l'assentiment du FMI n'était pas prise au sérieux, et l'influence du Fonds sur les politiques de change des pays industrialisés fut modeste. Les conflits de politique ont été évités dans la réalité par la passivité des Etats-Unis, qui n'ont pas mené de politique de change claire jusqu'au milieu des années soixante. A cette même époque, ils cherchaient en outre à mettre en œuvre leur politique en s'efforçant de dissuader les autres pays comme la Grande-Bretagne et la France, de dévaluer leurs devises par rapport au dollar plutôt que de chercher à obtenir un changement global de la valeur du dollar par rapport aux autres devises. Les pratiques en vigueur ne semblaient pas permettre d'autres choix. Comme les autres pays alignaient leurs devises sur le billet vert, une modification générale des taux de change du dollar aurait nécessité un changement coordonné des taux des autres pays.

28. McKinnon (1993) identifie une liste identique de besoins servant de cadre à son histoire du système de Bretton Woods et de points de comparaison avec les autres systèmes.

29. Les statuts du Fonds prévoient aussi un mécanisme permettant de changer le prix de l'or exprimé dans toutes les devises nationales, mais ce dispositif n'a jamais été utilisé.

Il y a trois façons d'ancrer les politiques monétaires : en indexant la valeur de la devise de chaque pays sur un actif extérieur, ce qui a été la philosophie qui a sous-tendu le principe de l'étalon-or ; en imposant ou en fixant des orientations ou une procédure acceptée de coordination des politiques nationales ; ou en suivant un *leader* dont les préférences manifestes de politique économique permettent d'assurer le degré voulu de stabilité. Certaines interprétations du système de Bretton Woods affirment qu'il a été conçu pour fonctionner dans l'un ou l'autre de ces cadres et l'évaluent dans cette optique ; mais ces explications sont difficiles à soutenir³⁰. La priorité donnée au plein emploi et à des taux de change ajustables, ainsi que la crainte largement exprimée d'une récession possible aux Etats-Unis à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, sont autant d'éléments qui nous rappellent que les architectes des accords de Bretton Woods s'étaient fixé pour objectif de rendre les politiques nationales autonomes et ne pas leur imposer de discipline commune³¹. Cependant, la puissance de l'économie américaine, se conjuguant aux pratiques consistant à aligner les devises sur le dollar, a produit un système asymétrique. Ce n'est pas avec enthousiasme que les autres pays ont suivi les politiques américaines ou, pour reprendre les termes de la littérature récente sur le SME, cherché à « importer la crédibilité » des Etats-Unis. Leur prééminence en matière de politique macroéconomique s'est néanmoins affirmée, et les autres pays industriels ont suivi, parfois à leur corps défendant³².

Bien avant la crise de 1971, Robert Triffin (1960) avait signalé l'instabilité intrinsèque du système monétaire. Il n'était pas possible de se fier aux déficits de la balance des paiements américaine pour répondre aux besoins globaux de réserves sans finir par mettre en cause la détermination des Etats-Unis à vendre de l'or pour acquérir des dollars, puisque les avoirs en dollars des autres pays finiraient par réduire le stock d'or américain. Cette mise en garde a constitué le fondement de la création des DTS. Cependant la suppression du déficit des paiements américain s'avéra beaucoup plus difficile. Les pays excédentaires pouvaient essayer de contraindre les Etats-Unis à changer leurs politiques monétaire et budgétaire en refusant d'accroître leurs actifs en dollars et en exigeant de l'or à la place ; ce fut la stratégie tentée par la France au début des années soixante, mais elle ne pouvait réussir seule. Ces pressions étaient en outre susceptibles de provoquer des réactions indésirables de la part des Etats-Unis. Au lieu d'adopter des mesures de compression de leurs dépenses, ils pouvaient mettre en œuvre une politique visant à les

30. Bordo (1993) étudie le système dans l'optique de l'étalon-or ; pour un point de vue plus proche des thèses défendues dans le présent document, voir Giovannini (1993).

31. Le Trésor américain a effectivement insisté pour un rôle prépondérant de l'or, mais essentiellement dans le but de soutenir leur position en faveur de la stabilité des changes et sans intention claire d'ancrer les politiques nationales.

32. La suprématie des Etats-Unis a été renforcée dans les années cinquante par la pénurie de dollars. Leur position n'avait pas beaucoup souffert durant la décennie soixante alors que leur balance des paiements était déficitaire étant donné que les autres pays industriels, également en situation de déficit permanent, devaient calquer leurs politiques sur celle des Etats-Unis de manière à limiter ou à supprimer ces déficits. L'influence globale de la politique américaine a été en outre amplifiée par la rigidité croissante du régime de change ; les pays dont la balance des paiements était déficitaire, se voyaient contraints d'aligner leurs politiques macroéconomiques sur celle des Etats-Unis s'ils voulaient éviter des dévaluations. Ici encore, on observe une similitude étonnante entre le système de Bretton Woods des années soixante et le SME de la fin des années quatre-vingt. Sur la nature du rôle joué par les Américains et les débats y afférents, voir Solomon (1982), Artis & Ostry (1986).

réorienter, en tentant d'orchestrer une dévaluation générale du dollar. Et c'est la solution pour laquelle ils ont opté lorsque le déficit de leur balance des paiements a accusé une forte aggravation. Le 15 août 1971, l'administration Nixon fermait le guichet de l'or, avisant ainsi les autres gouvernements que tout achat éventuel de dollars supplémentaires en vue de stabiliser les taux de change n'était plus convertible en or. Parallèlement une majoration tarifaire de 10 % était imposée, assortie de la promesse qu'elle serait supprimée dès la rectification des taux de change « déloyaux ». Les Etats-Unis n'étaient pas en train d'essayer de faire passer le monde d'un régime de taux fixes à un régime de taux flottants, ils s'efforçaient de régler le problème de coordination soulevé par l'organisation du régime de change. Comme il leur était impossible de dévaluer le dollar unilatéralement, il leur fallait résoudre le problème du Nème pays par des négociations et ils devaient donc trouver une voie pour initialiser le processus. En décembre 1971, les pays industrialisés réunis au Smithsonian Institution à Washington, acceptèrent un réaligement des taux de change impliquant une dévaluation sensible du dollar³³.

La lenteur du redressement de la balance des paiements amena le Trésor américain à la conclusion qu'une variation plus forte du taux de change était nécessaire. Il négocia donc une deuxième dévaluation du dollar en février 1973. Cependant, à cette époque, la confiance des marchés financiers dans le maintien d'un régime de changes fixes s'était érodée. Le flottement de la livre avait été autorisé en juin 1972, celui du franc suisse en janvier 1973, du yen ainsi que de la lire en février 1973 ; par ailleurs la spéculation contre le dollar s'intensifia rapidement à la suite de la deuxième dévaluation. Le 1^{er} mars 1973, les banques centrales se retirèrent du marché des changes, laissant le dollar flotter. Dès lors, le problème du Nème pays allait être réglé par les cambistes.

Les ajustements des années soixante-dix

Lors de l'annonce des accords de Washington, les pays industriels s'engagèrent à la fois à initialiser un nouveau cycle de négociations du GATT et à procéder à une réforme du système monétaire. Le premier engagement fut honoré avec le démarrage du *Tokyo Round*, mais ces négociations ne furent pas achevées avant 1979. Le deuxième se traduisit par la création de ce que l'on a appelé le comité des Vingt, qui devait consacrer deux années entières à ébaucher les grandes lignes d'une réforme du système monétaire.

Le *Tokyo Round* avait des objectifs ambitieux : la réalisation de réductions tarifaires supplémentaires fondées sur une variante de la formule utilisée lors du

33. Solomon (1982) et Volcker (in Volcker & Gyothén, 1992) rendent compte de façon détaillée des arrangements qui ont abouti aux décisions prises en août et aux négociations qui ont conduit à l'accord de Washington ; les deux rapports confirment également les assertions formulées dans le présent document selon lesquelles la menace de voir adopter une législation commerciale protectionniste a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique de change américaine.

Kennedy Round ; le lancement d'initiatives nouvelles visant à libéraliser le commerce des produits agricoles ; la mise en œuvre de mesures à l'encontre des barrières non-tarifaires ; l'octroi d'un « traitement spécifique et différencié » à l'égard des exportations des pays en développement ; l'élaboration de codes de conduite régissant les pratiques commerciales déloyales. Comparées aux résultats du *Kennedy Round*, les avancées réalisées par le *Tokyo Round* paraissent significatives mais confrontées aux ambitions initiales, elles semblent plus modestes. Les droits de douane moyens sur les biens manufacturés ont été réduits d'environ 34 % (chiffre proche du résultat obtenu lors du *Kennedy Round*), mais l'application rigoureuse de la nouvelle formule de réduction tarifaire aurait dû entraîner une baisse de près de 60 %. Le *Tokyo Round* n'a pas réussi à résoudre le désaccord entre les États-Unis et l'Europe sur les échanges agricoles ; des critiques ont été formulées par les pays en développement qui lui reprochèrent de ne pas avoir tenu ses engagements à leur égard ; il n'a pas mis fin à la multiplication des barrières non-tarifaires telles que les accords d'auto-limitation des exportations. Le *Tokyo Round* a pourtant ouvert de nouvelles brèches en rédigeant plusieurs codes de conduite. L'un d'entre eux proposait une application plus stricte de la clause interdisant de subventionner les exportations et son extension aux subsides nationales comparables à des aides déguisées à ce secteur. L'autre avait pour objet de supprimer toute discrimination à l'encontre des fournisseurs étrangers pour l'attribution des marchés publics et supposait un glissement important par rapport à l'application inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée. Tout gouvernement ayant adhéré à ce code peut encore exercer des discriminations à l'encontre des fournisseurs provenant de pays ne l'ayant pas adopté ³⁴.

Bien que le *Tokyo Round* n'ait pas atteint l'ensemble des objectifs fixés, les résultats représentent un succès considérable comparé au comité des Vingt dont l'action a été totalement stérile. Ce comité était supposé concevoir un système « de changes stables mais ajustables » et d'en améliorer la « symétrie » par rapport à celui mis au point dans les années cinquante et soixante. Les tentatives visant à conjuguer stabilité et flexibilité étaient vraisemblablement vouées à l'échec depuis le départ, en raison de la mobilité croissante des capitaux qui avait contribué à

34. Il existe toutefois une différence importante entre cette mesure et les précédentes variantes de l'application inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée. Par le passé, lorsque l'application de cette clause était soumise à des conditions, un pays accordant une concession tarifaire à un partenaire qui lui concédait en retour un avantage identique, pouvait supprimer cette concession à une tierce nation à moins que celle-ci ne lui procure un bénéfice équivalent au sien. Le code du GATT, en revanche, est complètement ouvert. Un pays ayant adopté le code ne peut exercer aucune discrimination à l'encontre des fournisseurs appartenant à d'autres partenaires ; il n'a pas la latitude de décider unilatéralement s'il reçoit une concession équivalente ou de refuser un traitement identique à d'autres pays ayant adhéré au code à une date ultérieure. Le champ d'application du code a toutefois provoqué des différends. Quelles mesures doivent prendre les gouvernements pour imposer aux autorités territoriales le respect de cet accord ? Le code s'applique-t-il à toutes les entités du secteur public ? Qu'advient-il des obligations d'une entreprise publique comme Nippon Telephone and Telegraph (NTT) lorsqu'elle sera privatisée ? Ces mêmes questions seront soulevées dans le cadre de l'Uruguay Round qui a tenté de libéraliser les échanges de services par des accords ouverts de ce type et leur importance est susceptible de croître encore avec la rédaction de codes, en principe ouverts, régissant les investissements étrangers, la politique concurrentielle et les sujets liés à l'environnement, conçus à l'origine par des gouvernements guidés par les mêmes aspirations. Les pays qui souscrivent à un code dès son origine, peuvent-ils décider librement s'il acceptent l'adhésion ultérieure d'autres participants ou les différends concernant l'adhésion de nouveaux membres doivent-ils relever d'instances comme la future Organisation mondiale du commerce (OMC) ?

l'effondrement du système issu des accords de Bretton Woods³⁵. La volonté d'élaborer un système plus symétrique a été gênée par les désaccords autour de la signification du terme « symétrie ». Considéré dans l'optique américaine, le précédent système était asymétrique parce qu'il avait enlevé aux Etats-Unis toute marge de manœuvre pour modifier leur taux de change lorsque cela était nécessaire ; s'étant fait l'avocat de la stabilité des changes lors de l'élaboration du système issu des accords de Bretton Woods, ils défendaient à présent leur flexibilité. Vu sous l'angle des Européens, l'asymétrie du système était imputable au fait qu'il avait permis aux Etats-Unis de retarder les ajustements nécessaires au redressement de leur balance des paiements en accumulant une dette en devises auprès du reste du monde³⁶. Le débat fut cependant dépassé par les événements lorsque les pays industrialisés se mirent d'accord sur le fait qu'ils ne pouvaient pas revenir à un régime de taux de change fixes et qu'ils s'attelèrent au contraire à la tâche d'amender les statuts du Fonds de manière à légaliser le flottement des changes, à redéfinir les obligations des pays membres et à redéterminer le rôle même du FMI.

La résolution fut adoptée en 1976 et entra en vigueur en 1978. Elle masque, par des artifices de langage, les désaccords concernant les orientations souhaitables du système monétaire. Selon les termes de l'article IV révisé, les membres « s'engagent à collaborer avec le Fonds et avec les autres Etats membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de changes » (L'emplacement curieux du terme « stable » occulte les dissensions entre la France, favorable à un régime de taux stables, et les Etats-Unis défenseurs d'un système de flottement des changes.) Selon la nouvelle version, chaque gouvernement était en outre simplement tenu de notifier au Fonds le « régime de changes » qu'il appliquerait au lieu de devoir lui faire connaître la parité fixe de sa devise. Ces arrangements pouvaient autoriser :

- le maintien, par un pays membre, de la valeur de sa devise exprimée en droits de tirages spéciaux ou par un autre dénominateur, autre que l'or, choisi par ses soins ;
- des mécanismes de coopération qui permettraient aux membres de maintenir la valeur de leurs devises par rapport à la valeur de la ou des devises d'autres membres ;
- d'autres dispositifs choisis par le pays membre.

Le Fonds était cependant chargé d'exercer une « surveillance stricte » des politiques de change et d'adopter des « principes spécifiques » pour guider les pays-membres.

35. La mémoire est courte. Après la crise du SME en 1992, les gouverneurs des banques centrales de la CEE et le Comité monétaire ont tous proposé que des réalignements de parités plus favorables puissent associer flexibilité et stabilité ; voir Eichengreen (1993).

36. Williamson (1977) décrit le désaccord lui-même de façon encore plus symétrique. Le souhait des Etats-Unis de jouir d'une liberté plus grande pour modifier leur taux de change reflète leur conviction que les pays excédentaires avaient délibérément accumulé des dollars et s'étaient opposés à un réalignement des parités pour supprimer le déficit américain. Williamson prétend également que les thèses européennes ont été fortement influencées par les événements de 1971-1973 ; les banques centrales européennes avaient acheté des quantités massives de dollars à la veille de la crise de 1971, et elles avaient encore augmenté leurs achats en 1972 et 1973 lorsque la masse monétaire des Etats-Unis connaissait une croissance rapide.

La révision des statuts a donc affaibli les obligations des gouvernements, mais les changements ont été plus spectaculaires au niveau des mots qu'en pratique. Sous l'ancien régime, le Fonds exerçait peu d'influence sur les politiques de change et l'essor des marchés financiers internationaux aurait limité les recours futurs aux ressources du Fonds même sans le passage au régime de changes flottants. (Les derniers tirages importants effectués sur les ressources du Fonds par des pays industrialisés ont été faits par le Royaume-Uni et l'Italie en 1976. Les Etats-Unis ont fait appel, pour un faible montant, aux financements du Fonds en 1978).

Par ailleurs, les principales nations industrielles mettaient au point de nouveaux mécanismes pour faire face à leurs préoccupations communes. Le premier sommet économique, organisé à Rambouillet en 1975, ouvrit la voie à l'accord sur la résolution modifiant les statuts du FMI. Le sommet de Londres, deux ans après, fixa des objectifs de croissance à l'Allemagne, au Japon et aux Etats-Unis. Le sommet de Bonn, en 1978, substitua aux objectifs arrêtés précédemment, des engagements précis relatifs aux instruments de politique économique : l'Allemagne et le Japon s'engageait à mener une politique d'expansion budgétaire en contrepartie de la promesse des Etats-Unis de réformer leurs politiques énergétiques. Les avis divergent quant à l'influence réelle du mécanisme des sommets sur la prise de décision en matière de politique économique et les engagements budgétaires pris lors de la rencontre de Bonn sont encore tenus pour responsables d'avoir relancé l'inflation en Allemagne, point de vue qui ignore fort à propos les effets du renchérissement des prix du pétrole provoqué en 1979 par la révolution iranienne³⁷. Les études relatives au dispositif des sommets prétendent néanmoins de façon convaincante qu'ils peuvent attirer l'attention sur la nécessité de procéder à des changements de politique, créer les conditions propices à leur mise en œuvre et encourager la formation d'alliances nationales favorables à ces évolutions³⁸.

Bien que l'essor important des mouvements de capitaux ait sans doute empêché le comité des Vingt d'élaborer un régime viable de changes « stables mais ajustables », l'adoption de fait d'un régime de changes flottants fut surtout liée aux effets du renchérissement des prix du pétrole déclenché par la guerre du Yom Kippur en 1973. Ses conséquences sur la hausse des prix et la baisse des revenus permettent d'expliquer la gravité de la récession de 1974-1975 et la stagflation qui a suivi. Il contient également en germe les difficultés qui se sont faites jour dans la décennie quatre-vingt : la persistance d'un taux élevé de chômage en Europe, le gonflement des déficits budgétaires paralysant les politiques budgétaires et la crise de l'endettement qui a commencé en 1982.

Les pays exportateurs de pétrole, notamment ceux du Moyen-Orient, n'étant pas en mesure de dépenser l'intégralité de leurs revenus pétroliers, ont enregistré

37. Von Furstenberg & Daniels (1992) ont essayé de mesurer les réalisations effectives par rapport aux engagements pris durant les sommets et constatent que les résultats sont plutôt médiocres. Mais leurs conclusions sont obligatoirement déterminées par la façon dont ils quantifient les engagements pris en matière de politique ; ils n'opèrent pas de distinction entre les obligations relatives aux instruments de politique qui sont en principe contrôlables et les engagements concernant les objectifs de politique, difficiles à apprécier.

38. Voir Putnam & Henning (1989) et Holtham (1989).

des excédents de leur balance courante et les pays importateurs de pétrole, en tant que groupe, ont par conséquent été mis en situation déficitaire. La récession qui en est résultée dans les pays industrialisés a transféré l'essentiel du déficit dans les pays du Tiers-Monde qui ont commencé à emprunter massivement. Les recettes excédentaires des pays exportateurs de pétrole ont été « recyclées » par les banques des nations développées pour financer les balances des paiements déficitaires dans les pays en développement. A l'origine des efforts modestes ont été déployés afin de recycler une part des excédents au travers du FMI, mais ils ont cessé lorsqu'il devint clair que les banques se chargeraient de cette tâche. Les créances des banques auprès des pays du Tiers-Monde se sont donc gonflées rapidement durant la décennie soixante-dix et au début des années quatre-vingt (tableau 3).

TABLEAU 3

La dette des pays en développement

En milliards de dollars

	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991*
Encours total	130,1	228,0	504,7	780,9	953,8	1 161,8	1284,2
Par maturité							
Court terme	18,4**	33,2**	88,1**	146,1	137,7	156,8	164,0
Long terme	111,8	194,9	416,6	634,7	816,1	1 004,8	1120,1
Par créanciers							
Organismes officiels	51,0	82,4	163,5	239,7	342,4	485,5	590,9
Banques commerciales	31,1	73,9	208,5	390,1	452,5	484,2	473,6
Autres	48,1	71,8	132,7	151,1	158,9	192,1	219,6

* Estimation.

** Allocation approximative par type de créancier.

Source : Fonds Monétaire International, « Perspectives de l'économie mondiale » (divers numéros). Les données pour 1973 et 1976 couvrent l'ensemble des pays en développement à l'exception de certains pays exportateurs de pétrole ; les statistiques ultérieures concernent tous les pays en développement débiteurs nets.

Le renchérissement du prix du pétrole a eu un autre effet en incitant les pays en développement à revendiquer un nouvel ordre économique international qui assurerait une redistribution des revenus et un partage des pouvoirs au sein de l'économie mondiale. Les succès initiaux enregistrés par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), qui réussit à améliorer les termes de l'échange de ses membres et à gagner du poids au sein des organisations internationales, dont le FMI, « ont cristallisé l'adage selon lequel l'union fait la force, et le concept de "solidarité plutôt que charité". Les pays du Tiers-Monde, forts de l'expérience de l'OPEP, crurent que leurs exportations de matières premières, qui étaient considérées traditionnellement comme une marque de faiblesse, pouvaient être transformées en instruments d'action collective » (Bhagwati, 1977).

Les objectifs du nouvel ordre économique international comportaient les propositions habituelles visant à stabiliser les prix des matières premières, à augmenter le flux de l'aide au développement et à concéder aux pays à faibles revenus un allègement de leurs dettes ; mais de nombreuses propositions originales furent

lancées : délocalisation vers les pays en développement des industries de transformation, rééquilibrage au profit des gouvernements des pays-hôtes des pouvoirs détenus par les firmes étrangères exploitant les ressources naturelles locales, utilisation des revenus produits par l'exploitation minière en haute mer pour financer le développement économique et renforcement du rôle des nations du Tiers-Monde dans la direction du FMI et de la Banque mondiale. Un grand nombre de ces revendications ont été appuyées par l'assemblée générale des Nations Unies et par la CNUCED, mais peu d'entre elles ont été suivies d'effets. Les membres de l'OPEP possédaient un pouvoir de négociation, ou semblaient en posséder un à cette époque. Les autres pays en développement en étaient démunis. Les membres de l'OPEP montraient peu d'intérêt à partager ce pouvoir avec d'autres.

Les ajustements mis en œuvre dans les années quatre-vingt

Des événements d'une importance capitale se produisirent au début et à la fin de la décennie quatre-vingt : la crise de l'endettement qui se déclara dans les premières années et l'effondrement de l'empire soviétique à la fin de la décennie ; le SME vit le jour au début de la décennie et faillit disparaître à la fin. Entre-temps, les accords du Plaza et du Louvre modifièrent la gestion du change entre les parités des principales devises ; l'*Uruguay Round* élargit les négociations du GATT aux échanges internationaux de services et décida la création de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) qui doit constituer le nouveau cadre institutionnel du GATT et sera doté de moyens plus performants pour régler les différends en matière de politique commerciale. Parallèlement l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) suscite des questions sur l'avenir du régime commercial et la libéralisation des échanges, suggérant l'éventuel remplacement des négociations globales du GATT par des arrangements régionaux, tandis que les orientations de la politique commerciale américaine soulevaient des interrogations sur l'attitude des Etats-Unis envers le GATT. Enfin les pays du Tiers-Monde ne sont dorénavant plus considérés comme des solliciteurs, mais associés à part entière au processus de décision concernant l'avenir du système commercial.

Lorsque l'on examine les premières années de fonctionnement du système de Bretton Woods, il est pertinent de se concentrer essentiellement sur les relations entre gouvernements. Lorsque l'on étudie les évolutions récentes, il importe de se pencher sur les relations entre gouvernements et marchés. Le processus de déréglementation s'est accéléré dans les années quatre-vingt, augmentant l'impact des décisions du secteur privé sur l'évolution de l'économie mondiale. Des décisions clefs adoptées par les gouvernements, individuellement et collectivement, ont constitué des réponses aux questions soulevées par la globalisation des marchés financiers, la délocalisation des industries de transformation vers les pays du Tiers-Monde résultant en partie de l'essor des investissements directs à l'étranger, et l'expansion accélérée des échanges de services. En outre, les décisions que les

gouvernements avaient coutume d'arrêter de façon individuelle, doivent à présent être prises collectivement. La protection de la propriété intellectuelle a été une question importante et difficile traitée par l'*Uruguay Round*. La surveillance prudentielle des grandes banques a été le principal point inscrit à l'ordre du jour de la BRI, au sein de laquelle les gouverneurs des banques centrales ont élaboré des règles communes pour fixer des normes de fonds propres³⁹. La nécessité d'une coopération internationale sur les questions liées à l'environnement a été affirmée de façon globale lors de la conférence de Rio.

Nous examinerons d'abord de quelle façon les problèmes des années quatre-vingt ont affecté le Fonds et la Banque. Nous étudierons ensuite leurs incidences sur les régimes de change puis, en conclusion, nous nous pencherons sur leurs effets sur le GATT et les politiques commerciales nationales.

La crise de la dette et la réponse du SMI

La crise de l'endettement a éclaté au Mexique en 1982 pour s'étendre rapidement aux autres pays emprunteurs, notamment en Amérique latine et en Afrique⁴⁰. Certains analystes de la crise prétendent que les banques avaient anticipé ces difficultés mais qu'elles avaient intégré ce risque dans leurs projections. Trois phénomènes nous amènent cependant à mettre en cause ce point de vue. Premièrement, la montée des crédits bancaires à partir du début des années soixante-dix était soutenue par l'arrivée de nouvelles banques et ne constituait pas une accumulation continue de créances de la part des banques ayant engagé le processus ; de ce fait, aucune banque individuelle n'était en mesure de maîtriser les risques encourus simplement en contrôlant ses propres financements. Deuxièmement, il paraît difficile d'imaginer que les banques aient pu anticiper les changements survenus dans la situation économique mondiale au début de la décennie quatre-vingt, y compris le brutal revirement de la politique monétaire américaine en octobre 1979, la gravité de la récession qui en a découlé pour les pays industrialisés et l'ampleur de ses conséquences sur les recettes d'exportation des pays débiteurs. Troisièmement, la généralisation de la crise lorsque les banques ont complètement fermé le robinet du crédit, laisse penser que celles-ci ont été surprises par l'événement et qu'elles ont révisé leur stratégie brutalement. Nous partageons en partie la thèse de Gutten-tag et de Herring (1986) qui estiment que les banques ont manqué de clairvoyance face à la catastrophe, c'est-à-dire qu'elles ont généralement tendance à sous-estimer le risque d'un événement grave et rare. Mais nous ne pouvons pas écarter la théorie de Dooley (1993) selon laquelle les banques s'attendaient à une aide des pouvoirs

39. Sur ce sujet et les questions annexes, voir Kapstein (1994).

40. Il est paradoxal que la crise ait éclaté au Mexique, pays exportateur de pétrole, alors que l'essentiel des prêts qui en sont à l'origine représentait l'intermédiation entre les exportateurs et les importateurs de pétrole ; mais le Mexique s'était lourdement endetté en escomptant une hausse de ses recettes pétrolières. L'analyse de la crise reprise dans la présente étude provient de Kenen (1992) ; pour d'autres points de vue, voir Sachs (1989), Cooper (1992), Cline (1994), Kapstein (1994) et Krugman (1994) ; s'agissant du rôle du FMI, se reporter aux travaux de J. Sachs et G. Ortiz in Gwin & Feinberg, eds. (1989).

publics en cas de difficultés. Leurs espoirs n'étaient pas totalement dénués de fondement dans la mesure où elles avaient été incitées à recycler les excédents de l'OPEP, tâche dont les pouvoirs publics se sont déchargés dès que les banques l'ont assumée.

Les banques s'étaient prémunies contre deux des trois risques auxquels elles étaient confrontées. Les dépôts des pays exportateurs de pétrole étaient libellés principalement en dollars américains, de sorte que les banques octroyaient l'essentiel de leurs prêts en dollars, se prémunissant ainsi du risque de change. Les taux d'intérêt dont étaient assortis les prêts étaient en grande partie alignés sur le taux interbancaire pratiqué à Londres (LIBOR), qui rémunère la majeure partie des dépôts, protégeant ainsi du risque d'intérêt. Mais les banques étaient exposées au risque de défaillance de leurs débiteurs. Limiter leur risque d'intérêt en liant le service de la dette des débiteurs à des taux d'intérêt plutôt volatiles augmentait la vulnérabilité au risque de défaut de paiement. L'indexation des taux d'intérêt sur le LIBOR, ainsi que la dépendance des débiteurs envers les recettes d'exportation provenant de produits dont les prix sont sensibles à la conjoncture, expliquent que de nombreux pays débiteurs étaient appelés simultanément à prospérer ou à enregistrer des pertes, réduisant ainsi la protection généralement offerte par la diversification.

La communauté financière internationale réagit rapidement à la crise. Les banques centrales et autres institutions officielles concédèrent d'importants prêts à court terme au Mexique en attendant la fin de ses négociations avec le FMI. Le Fonds lui-même avisa les banques commerciales qu'il n'autoriserait pas le Mexique à effectuer un tirage si celles-ci ne lui proposaient pas un rééchelonnement de la dette et ne lui octroyaient pas de nouveaux prêts pour l'aider à faire face au paiement de ses intérêts. Le Fonds a donc œuvré à la coordination d'une réponse concertée à la crise et, avant même que cette tâche ait été achevée, les arrangements négociés pour le Mexique étaient considérés comme un modèle pour régler les difficultés des autres débiteurs.

Comment un débiteur peut-il résoudre ses problèmes en s'endettant plus ? En termes imprécis mais utiles, un débiteur insolvable est tenu de mettre en œuvre un dispositif visant à réduire sa dette, tandis qu'un débiteur confronté à une pénurie de liquidités se doit d'adopter une politique d'accroissement de sa dette pour assurer le paiement de ses intérêts et défendre sa réputation de solvabilité. Les projections effectuées à cette époque préconisaient la stratégie consistant à alourdir la dette ⁴¹, mais elles sous-estimaient les difficultés intérieures auxquelles étaient confrontés de nombreux pays débiteurs : difficultés à réunir les ressources réelles nécessaires au paiement du service de la dette plutôt que celles liées au transfert de ces ressources à leurs créanciers étrangers.

La première prise de conscience officielle de la nécessité de revoir le diagnostic initial et, en conséquence, de modifier la politique d'endettement, se fit en 1985,

41. Cline (1994) en fournit une rétrospective.

lorsque James Baker, secrétaire américain au Trésor, encouragea les pays débiteurs à mettre en œuvre des mesures financières et structurelles visant à stimuler la croissance, associées à un réajustement de leur balance des paiements et demanda au FMI ainsi qu'à la Banque mondiale de soutenir ces politiques en octroyant des prêts d'ajustement structurel, et aux banques commerciales d'accroître leurs propres prêts. Le FMI et la Banque mondiale continuèrent à augmenter leurs créances auprès des pays débiteurs mais les banques commerciales réduisirent les leurs auprès d'un certain nombre de pays et cette stratégie d'allègement de la dette recueillit l'assentiment du FMI en 1988. Toutefois celui-ci lança en même temps une mise en garde contre tout transfert de risques des créanciers privés vers les créanciers publics. En 1989, Nicholas Brady, nouveau secrétaire américain au Trésor, réclama des « mesures pour accélérer vivement le rythme de réduction de la dette et pour en faire profiter directement les pays débiteurs ». Il demanda au FMI et à la Banque mondiale d'ouvrir des crédits aux pays débiteurs qui acceptaient de garantir la conversion de leur dette en obligations, de reconstituer des réserves destinées aux rachats de dette, ou d'affecter des ressources au paiement futur des intérêts. Plusieurs pays en développement reçurent ainsi une aide du Fonds et de la Banque pour négocier des accords de réduction de leurs dettes auprès de leurs créanciers.

Comment la crise de l'endettement a-t-elle pesé sur les institutions de Bretton Woods ? Examinons le rôle du FMI avec le regard de l'un des participants à la conférence de Bretton Woods en 1944. Le Fonds était supposé fournir des financements à court terme pour faire face aux déséquilibres de la balance des paiements, ce qu'il fit au début de la crise de l'endettement. De retour de Bretton Woods, ce participant aurait sans doute été surpris par l'ampleur des conditions requises pour utiliser un crédit du Fonds. Mais au moment de la crise de la dette, cette pratique n'était pas nouvelle, ni les conditions plus onéreuses que celles imposées à la Grande-Bretagne et à l'Italie dans les années soixante-dix. Le rôle du FMI évolua progressivement par la suite et la Banque mondiale fut également touchée. Les crédits alloués par le Fonds auparavant à court terme passèrent à moyen terme, et la nature de sa conditionnalité fut modifiée. Au lieu de mettre l'accent sur des réformes de politique macroéconomique visant à procéder à des ajustements extérieurs plutôt rapides, le Fonds commença à exiger des modifications de politiques microéconomiques ayant pour objet des réformes étendues sur le plan national. Cette pratique, lancée avant la crise de l'endettement avec la création, en 1974, de la facilité élargie de crédit, a cependant été rarement mise en œuvre. La Banque mondiale a abandonné les prêts-projets, dont le décaissement était lié aux dépenses réellement engagées pour le projet correspondant, au profit de plusieurs formules de prêt d'ajustement structurel, exigeant impérativement un décaissement rapide. Il devint de plus en plus difficile de soutenir que le FMI était une institution financière et non un organisme de développement et qu'il ne convenait pas de l'associer à la Banque mondiale.

Dans les années quarante, les problèmes liés à la reconstruction de l'après-guerre furent réglés par la création de nouveaux programmes et institutions conçus pour répondre à des besoins spécifiques et disposant d'un financement séparé. Dans les années quatre-vingt, la crise de l'endettement donna lieu à des modifications *ad hoc* des politiques et des missions confiées aux institutions issues des accords de Bretton Woods. Au cours de ce processus, et malgré la mise en garde initiale du Fonds, un important transfert du risque s'est opéré des créanciers privés vers les institutions officielles. Entre 1982 et 1991, la part des prêts globaux aux pays du Tiers-Monde octroyés par les banques commerciales régresse de 50 % à 37 %, alors que la part des organismes officiels grimpe de 31 % à 46 % (tableau 3).

La transformation des institutions créées par la conférence de Bretton Woods en instruments de gestion de crise a été poussée encore plus loin au début de la décennie quatre-vingt lorsqu'elles furent alors chargées de piloter le financement et la gestion de la mutation économique de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Ne souhaitant pas assumer la charge financière de cette tâche sur leur propres budgets nationaux, les Etats-Unis et leurs partenaires se tournèrent à nouveau vers le FMI et la Banque mondiale qui se virent contraints à nouveau d'adapter leurs politiques et leurs pratiques habituelles. La décision du Fonds d'accepter, en mars 1994, les promesses très vagues de la Russie, constitue le dernier pas d'un processus long et déconcertant.

L'évolution des régimes de changes

Au début des années quatre-vingt, l'administration Reagan annonça que les Etats-Unis n'interviendraient plus sur les marchés des changes. Au cours des quelques années qui suivirent, toutefois, la devise américaine s'apprécia considérablement et les Etats-Unis commencèrent à connaître un déficit important de leur balance des comptes courants. Le Congrès réagit en adoptant un comportement dans une large mesure identique à celui de la fin des années soixante, c'est-à-dire qu'il prépara des dispositions réglementaires pour freiner les importations, et l'administration répliqua à son tour en s'efforçant, une fois de plus, de faire baisser le dollar. En septembre 1985, à l'initiative des Américains, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G-5 (France, Allemagne, Japon, Royaume-Uni et Etats-Unis) se réunirent à l'hôtel Plaza à New York où ils arrêtèrent une intervention conjointe pour mener à bien ce qu'ils désignèrent dans leur communiqué comme « une appréciation ordonnée et plus ample des principales devises autres que le dollar »⁴².

Le dollar accusa une forte baisse consécutive aux accords du Plaza et continua à décliner en 1986. L'importance de cette dépréciation amena en fait les autorités japonaises à intervenir pour soutenir la devise américaine. Les Etats-Unis refusèrent cependant de s'y associer jusqu'à ce que le Japon adopte un ensemble de

42. Voir Funabashi qui en a fait un compte rendu détaillé ainsi que des événements qui ont suivi ; pour une critique des politiques mises en œuvre se reporter à Frankel (1994).

mesures de politique budgétaire visant à stimuler son économie et à réduire ainsi l'excédent de sa balance courante. Une fois ce train de mesures annoncées, un autre communiqué fut diffusé. Réunis au Louvre à Paris, en février 1987, les gouvernements exprimèrent leur satisfaction quant à l'évolution des taux de change consécutive aux accords du Plaza, qu'ils déclarèrent désormais cohérents avec les données fondamentales de l'économie et annoncèrent qu'ils étaient « convenus, dans les circonstances présentes, de coopérer étroitement pour promouvoir la stabilité des taux de change autour des niveaux actuels ». Mais leur coopération ne fut pas suffisamment étroite. En octobre 1987, le secrétaire américain au Trésor, James Baker, formula publiquement des critiques à l'encontre de la Bundesbank qui avait décidé de procéder à un léger relèvement de ses taux d'intérêt, déclarant que cette mesure était contraire aux dispositions implicites de l'accord du Louvre. L'incertitude suscitée par ce différend a été l'une des causes immédiates de l'effondrement boursier de 1987 qui entraîna à son tour une nouvelle dépréciation de la devise américaine. Par la suite, les gouvernements se montrèrent plus circonspects dans leurs déclarations relatives aux taux de change. Ils poursuivirent néanmoins leur collaboration pour intervenir de façon concertée afin de limiter les fluctuations des taux.

Les défenseurs d'une gestion intensive des taux de change saluèrent les accords du Plaza et du Louvre comme annonciateurs d'un changement fondamental en matière de régime de change et encouragèrent les gouvernements à aller plus loin en s'engageant publiquement sur des zones cibles qui seraient défendues par des interventions et par la gestion des taux d'intérêt⁴³. Ils invoquèrent les résultats d'études récentes sur l'efficacité des interventions et firent observer que les marchés financiers avaient manifesté un respect prudent envers la capacité des gouvernements à influencer les taux de change⁴⁴. Ce phénomène a même survécu aux crises du SME en 1992 et 1993 ; lorsque les négociations entre le Japon et les Etats-Unis furent rompues en février 1994, le yen enregistra une forte hausse qui reflétaient les rumeurs selon lesquelles les Etats-Unis étaient favorables à cette appréciation pour exercer des pressions sur le Japon.

Dans les années quatre-vingt, les régimes et les politiques de change subirent une transformation encore plus fondamentale. Ce processus commença en Europe occidentale avec la transformation du SME passé d'un système de changes fixes mais ajustables à un système de changes fixés de façon rigide ; il se traduisit aussi dans les programmes de stabilisation mis en œuvre en Amérique latine ainsi qu'en Europe centrale et orientale, et infléchit profondément la philosophie du FMI.

Sous l'influence de Nurkse (1945), Meade (1951) et d'autres pendant une large part de la période de l'après-guerre, le taux de change avait été considéré comme un instrument de politique économique destiné à ajuster la balance des paiements, réconciliant ainsi les équilibres intérieur et extérieur. Dans les années soixante-dix, à mesure que la lutte contre l'inflation et la nécessité pour les banques centrales de

43. Voir Williamson & Miller (1987), Bergsten (1988) et Kenen (1988).

44. Sur l'efficacité de l'intervention, voir Dominguez & Frankel (1994) ; Catti, Galli & Rebecchini (1994) ; sur le point de vue des marchés sur cette intervention, se reporter à Kenen (1988) et Frankel (1994).

renforcer leur crédibilité gagnaient en importance, une thèse ancienne revint sur le devant de la scène : on en vint à considérer l'ancrage du taux de change comme un mécanisme visant à crédibiliser les politiques internes et cela devint la pierre angulaire des politiques économiques européennes, notamment en France et en Italie. De nombreux réalignements de parités furent décidés durant les premières années du SME, mais aucun réajustement n'intervint entre janvier 1987 et septembre 1992, alors que les conséquences de la réunification allemande se conjuguant aux doutes soulevés par les perspectives du traité de Maastrich avaient déclenché des spéculations massives sur la lire et la livre. Il est prématuré d'évaluer les incidences de cette crise et de celle qui a suivi en 1993. Il est intéressant d'observer toutefois que la France s'est obstinée à défendre le franc, même lorsque l'élargissement des marges de fluctuation au sein du SME lui aurait permis de réduire ses taux d'intérêt et de faire baisser sa devise.

L'évolution récente des politiques commerciales

Enfin, si l'on considère les politiques commerciales des années quatre-vingt, trois orientations méritent d'être soulignées. Même si la décision de démarrer les négociations de l'*Uruguay Round* supposait la volonté explicite de s'engager vers une libéralisation accrue, la principale tendance qui s'est dégagée en matière de politique commerciale au cours de la décennie a conduit les pays dans une direction opposée. Réagissant à des accusations de dumping, de recours illégal aux subventions aux exportations et d'autres pratiques commerciales « déloyales », les Etats-Unis et la CEE érigèrent de nouvelles barrières non-tarifaires à l'encontre des pays en développement et des pays de l'Europe centrale et orientale (tableau 4). Para-

TABLEAU 4

Importations des principaux pays industrialisés protégées par des barrières non-tarifaires, par groupes de produits, en 1990

Groupe de produits	Pourcentage des importations en provenance de		
	Pays développés	Pays en voie de développement	Europe de l'Est et Union soviétique
Denrées alimentaires	41,8	28,7	56,7
Fer et acier	56,8	40,6	67,1
Carburants	23,8	12,6	43,8
Textiles	17,0	61,6	69,3
Vêtements	27,6	71,6	75,1
Véhicules	58,6	0,7	11,1
Ensemble des importations *	17,1	19,9	30,4

* Inclut les produits non cités dans ce tableau.

Source : Fonds monétaire international, « *Issues and Developments in International Trade Policy* » (Washington : IMF, 1992), tableau A7 ; utilise des catégories de barrières non tarifaires « larges » et couvre l'Australie, l'Autriche, le Canada, la CE, la Finlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, la Suisse et les Etats-Unis.

doxalement, les pays visés par ces mesures étaient engagés dans un processus de libéralisation accéléré de leurs régimes commerciaux. L'*Uruguay Round* se révéla par ailleurs le cycle de négociations du GATT le plus long et le plus difficile de tous, en partie à cause de l'abondance des sujets traités et du nombre des participants.

L'ordre du jour complexe de l'*Uruguay Round* a permis de procéder à des négociations croisées sur plusieurs sujets, mais ce n'était pas le motif d'adoption d'un agenda si chargé. Cet agenda a été arrêté par les Etats-Unis qui tentaient de former une nouvelle alliance nationale en faveur d'une libéralisation accrue. Les incidences des précédentes négociations, le redressement du dollar au début des années quatre-vingt et la concurrence féroce provenant du Japon et des autres pays asiatiques avaient affaibli l'ancienne coalition. Il était difficile de trouver un industriel américain, sans parler d'un syndicat, pour défendre un renforcement du libre-échange. Même les entreprises multinationales qui ont besoin de marchés ouverts chez elles et à l'étranger pour opérer efficacement, se montraient réticentes à soutenir cette politique. L'administration Reagan a donc cherché à rallier de nouveaux partisans. Elle promit de remplir les engagements pris deux décennies auparavant en protégeant les agriculteurs américains des effets de la politique agricole européenne⁴⁵ et d'élargir les négociations du GATT aux échanges services de manière à s'assurer le soutien de la communauté financière. Elle promit aussi d'améliorer la protection de la propriété intellectuelle, des licences de produits pharmaceutiques aux logiciels informatiques. Parallèlement le gouvernement américain s'efforça de contrer les oppositions en agissant ou menaçant d'agir unilatéralement contre les pays recourant à des pratiques commerciales « déloyales ».

Les Etats-Unis se heurtaient également à des oppositions à l'étranger. La CE envisageait sans enthousiasme un nouveau cycle de négociations internationales, notamment à cause des difficultés soulevées par l'achèvement du Marché unique. Les pays du Tiers-Monde s'inquiétaient de voir les services, les mesures d'investissement liées au commerce et la propriété intellectuelle mis à l'ordre du jour du GATT. Mais ces réserves et ces préoccupations étaient surmontées par la nécessité reconnue d'empêcher les Etats-Unis de s'éloigner du système du GATT. Nous ignorerons encore pendant un certain temps si le jeu en valait la chandelle, même après que Washington et Tokyo aient démêlé leurs différends actuels et que le Congrès américain ait entériné les mesures arrêtées par le GATT.

45. A l'origine, lorsque la promesse a été faite, les préoccupations des agriculteurs américains étaient autres. Ils s'inquiétaient surtout des restrictions apportées par la PAC qui limitaient les exportations agricoles américaines vers l'Europe. Dans les années quatre-vingt, leurs inquiétudes portaient essentiellement sur les effets de la PAC sur les marchés du Tiers-Monde car la Communauté européenne subventionnait les exportations de produits agricoles de manière à en écouler les excédents.

Conclusion

Nous n'avons pas examiné les résultats de l'*Uruguay Round*, les négociations et la ratification de l'ALENA, la conclusion des accords régionaux en Amérique latine et en Asie, ou les bouleversements en Europe centrale et de orientale. Nous n'avons pas analysé les crises du SME survenues en 1992-1993, malgré les surprenantes similitudes avec les crises du dollar de 1972-1973, ni les enseignements à en tirer pour l'avenir du système monétaire international. Nous avons deux excuses : notre étude est trop longue et ces événements sont trop récents.

Nous nous sommes penchés tout particulièrement sur le rôle et les politiques mises en œuvre par les États-Unis. Cela ne signifie pas que nous ayons fait nôtre la théorie de la stabilité hégémonique selon laquelle les régimes internationaux ne peuvent survivre à leurs *leaders*. Mais nous avons été amenés à constater que les États-Unis ont joué un rôle décisif non seulement dans la conception des institutions internationales qui ont vu le jour après la guerre, mais aussi dans leur adaptation à des contextes difficiles et inattendus. Ainsi notre conclusion est que les difficultés récentes sont dues à une mauvaise adaptation, faute des directives nécessaires données par les États-Unis. La coopération organisée n'est pas encore suffisamment développée pour se substituer au *leadership* d'un seul pays.

Deux autres constats se sont dégagés de cette étude.

Premièrement, les gouvernements ont été capables de faire face aux changements sur la scène internationale lorsqu'ils ont été à même de les maîtriser sur le plan national. Cette conclusion apparemment banale comporte des implications importantes. A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les groupes d'intérêt nationaux de chaque pays industrialisé étaient parvenus à un consensus sur la redistribution des revenus et la structure de l'économie. Etant parvenus à des accords internes régis par des règles à peu près identiques dans chaque pays, les pouvoirs publics pouvaient s'impliquer de façon crédible dans des engagements internationaux. Ils ont été à même de créer des institutions économiques internationales satisfaisantes pour tous et la crédibilité de leurs choix de politique internationale était renforcée par la stabilité et le soutien des acteurs sur le plan national. L'essor subséquent des transactions internationales, en alimentant l'économie nationale, consolidait l'adhésion au système international. Les institutions internes soutenaient leurs homologues internationales et réciproquement.

Au début des années soixante-dix, en partie à cause du succès même du système mis en place lors des accords de Bretton Woods, la situation commença à changer. Certains arrangements devinrent plus difficiles à soutenir sur le plan national à mesure que les économies s'ouvraient davantage. L'ampleur grandissante du cycle conjoncturel, le ralentissement de la croissance économique et les disparités de revenus de plus en plus importantes ont fragilisé le tissu social. Les pays s'engagent dans des voies différentes, certains vers un soutien plus généreux des revenus

et un renforcement de la réglementation du travail et des marchés, d'autres comme le Royaume-Uni et les Etats-Unis, vers des mesures plus restrictives et un retrait des pouvoirs publics. Ces contraintes supportées par les instances nationales ont porté préjudice à l'efficacité des institutions internationales existantes tout en rendant plus difficile la mise en œuvre de réformes. La libéralisation des échanges marqua le pas en raison de l'inadéquation des institutions et parce que les adaptations exigées sur le plan national par le processus de libéralisation étaient plus malaisées à réaliser dans un contexte de ralentissement de la croissance. La stagnation du revenu réel dans les pays développés a rendu plus difficile la mobilisation des ressources nécessaires pour faire face à des événements comme la restructuration économique des pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique.

Le deuxième constat est que ces difficultés ont été exacerbées par les immenses lacunes du système initial de Bretton Woods sur les questions liées au développement économique. Krueger (1993) démontre que demeurent encore des impasses et des incohérences majeures au niveau du commerce, de l'aide et des autres mesures prises par les pays industrialisés dans ce domaine. A mesure que les nations en développement, de solliciteurs, devenaient des acteurs à part entière du système international, la diversité de leurs priorités a freiné les initiatives visant à le réformer, phénomène déjà évident lors des négociations sur les DTS menées dans les années soixante, et réapparu avec force pendant l'*Uruguay Round*. L'instauration du libre-échange dans le Tiers-Monde est susceptible d'atténuer les conflits dans la mesure où les impératifs nationaux finissent par converger avec ceux des pays occidentaux, mais ce processus ne réconciliera pas les priorités divergentes des producteurs et des consommateurs de matières premières ou des détenteurs de droits de propriété intellectuelle, de même qu'il ne résoudra pas la multitude de problèmes qui a pesé sur le GATT et qui menace son successeur, l'Organisation mondiale du commerce.

On peut s'attaquer à cette multiplicité de problèmes de plusieurs façons. Les associations régionales, dont les avantages apparaissent déjà évidents, constituent une première solution. Mais la proximité géographique seule ne crée pas obligatoirement une communauté d'intérêts et la quête d'une intégration renforcée peut conduire à une deuxième solution que représenteraient des regroupements fonctionnels plutôt que régionaux. Cependant les associations par secteur d'activité ou par région tendent à exercer des discriminations à l'encontre des éléments extérieurs et ferment les possibilités de négociations transversales. C'est l'une des raisons pour ne pas favoriser cette solution ou, tout du moins, pour veiller à sa conformité avec une troisième approche potentielle, c'est-à-dire adapter et renforcer le cadre institutionnel global en insistant pour que les négociations régionales ou fonctionnelles s'y déroulent.

A mesure que croissent en nombre et en diversité les acteurs sur la scène internationale, l'adoption de règles de conduite devient une nécessité de plus en plus impérieuse pour orienter la conduite des politiques nationales et des négociations internationales. Le problème des choix de politiques économiques et de la

coordination qui ont justifié la mise en place et l'adaptation du système issu des accords de Bretton Woods, doivent trouver de nouvelles solutions. Il ne nous appartient pas de formuler des propositions spécifiques, mais cette étude rétrospective souligne l'importance qu'il y a à renforcer les institutions issues des accords de Bretton Woods si nous voulons que les cinquante prochaines années de développement économique soient aussi fructueuses que ce dernier demi-siècle.

Références

- Abramovitz M. (1986), « Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind », *Journal of Economic History* 46, pp. 385-406.
- Artis M. & S. Ostry (1986), *International Economic Policy Coordination*, London : Royal Institute of International Affairs.
- Baumol W. J., S. A. Batey Blackman & E. N. Wolff (1989), *Productivity and American Leadership*, Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Bergsten C. F. (1988), *America in the World Economy : A Strategy for the 1990's*, Washington DC : Institute for International Economics.
- Bhagwati J. N. (1977), « Introduction », in Jagdish N. Bhagwati (ed), *The New International Economic Order : The North-South Debate*, Cambridge, Mass. : MIT Press, pp. 1-24.
- Bordo M. D. (1993), « The Bretton Woods International Monetary System : A Historical Overview », in M. D. Bordo and B. Eichengreen (eds), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago : University of Chicago Press, pp. 3-98.
- Catti P., G. Galli & S. Rebecchini (1994), « Concerted Intervention and the Dollar : An Analysis of Daily Data », in P. B. Kenen, F. Papadia, and F. Saccomanni (eds), *The International Monetary System*, Cambridge : Cambridge University Press (forthcoming).
- Cline W. R. (1994), *International Debt Reexamined*, Washington DC : Institute for International Economics (forthcoming).
- Cooper R. N. (1968), *The Economics of Interdependence*, New York : Mc Graw-Hill.
- Cooper R. N. (1971), « Exchange Rate Devaluation in Developing Countries », *Essays in International Finance* 86, Princeton : International Finance Section, Princeton University.
- Cooper R. N. (1992), *Economic Stabilization and Debt in Developing Countries*, Cambridge, Mass. : The MIT Press.
- Crafts N. F. R. (1992), « Institutions and Economic Growth : Recent British Experience in an International Context », *Western European Politics* 15, pp. 16-38.
- Dominguez K. & J. A. Frankel (1994), *Does Foreign Exchange Intervention Work ?* Washington DC : Institute for International Economics.
- Dooley M. (1993), « A Retrospective on the Debt Crisis », in P. B. Kenen (ed), *Understanding Interdependence*, Princeton : Princeton University Press (forthcoming).
- Eichengreen B. (1992), *Golden Fetters : The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York : Oxford University Press.
- Eichengreen B. (1993), « The Crisis in the EMS and the Transition to EMU : An Interim Assessment », *Economic Policy Issues in Financial Integration*, Helsinki : University of Helsinki.

- Eichengreen B. (1994a), « Institutional Prerequisites for Economic Growth : Europe After World War II », *European Economic Review* (forthcoming).
- Eichengreen B. (1994b), « Mainsprings of Postwar Europe's Growth and Recovery », in B. Eichengreen (ed.), *Europe's Postwar Recovery*, Cambridge : Cambridge University Press (forthcoming).
- Frankel J. A. (1994), « The Making of Exchange Rate Policy in the 1980's », in M. Feldstein (ed), *American Economic Policy in the 1980's*, Chicago : National Bureau of Economic Research, pp. 293-341.
- Funabashi Y. (1988), *Managing the Dollar : From the Plaza to the Louvre*, Washington DC : Institute for International Economics.
- Giovannini A. (1993), « Bretton Woods and Its Precursors : Rules versus Discretion in the History of International Monetary Regimes », in M. D. Bordo and B. Eichengreen (eds), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago : University of Chicago Press, pp. 109-147.
- Guttentag J. M. & R. Herring (1986), « Disaster Myopia in International Banking », *Essays in International Finance* 164, Princeton : International Finance Section, Princeton University.
- Gwin C. & R. E. Feinberg, eds. (1989), *The International Monetary Fund in a Multipolar World : Pulling Together*, Washington DC : Overseas Development Council.
- Hogan M. J. (1977), *Informal Entente : The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1918-1928*, Columbia : University of Missouri Press.
- Hogan M. J. (1987), *The Marshall Plan : America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Holtham G. (1989), « German Macroeconomic Policy and the 1978 Bonn Summit », in Richard N. Cooper et al., *Can Nations Agree ?*, Washington DC : The Brookings Institution, pp. 141-177.
- Ikenberry G. J. (1993) ; « The Political Origins of Bretton Woods », in Michael D. Bordo and Barry Eichengreen (eds), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago : University of Chicago Press, pp. 155-198.
- Kaplan J. & G. Schleiminger (1989), *The European Payments Union*, Oxford : Clarendon Press.
- Kapstein E. B. (1994), *Governing the Global Economy : International Finance and the State*, Cambridge : Harvard University Press (forthcoming).
- Kenen P. B. (1986), *Financing, Adjustment, and the International Monetary Fund*, Washington DC : The Brookings Institution.
- Kenen P. B. (1988), *Managing Exchange Rates*, London : The Royal Institute of International Affairs.
- Kenen P. B. (1992), « Third World Debt », in Peter Newman et al. (eds), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, New York : Stockton Press.
- Kenwood A. G. & A. L. Lougheed (1971), *The Growth of the International Economy, 1820-1960*, London : Allen & Unwin.
- Kindleberger C. P. (1973), *The World in Depression, 1929-39*, Berkeley : University of California Press.
- Krasner S. D., ed. (1983), *International Regimes*, Ithaca and London : Cornell University Press.
- Krueger A. O. (1993), *Economic Policies at Cross-Purposes*, Washington DC : The Brookings Institution.
- Krugman P. (1994), « LDC Debt Policy », in Martin Feldstein (ed), *American Economic Policy in the 1980's*, Chicago : University of Chicago Press, pp. 691-722.
- McKinnon R. I. (1993), « International Money in Historical Perspective », *Journal of Economic Literature* 31, 1-44.
- Meade J. E. (1951), *The Balance of Payments*, London : Oxford University Press.
- North D. C. (1993), « Institutions and Credible Commitment », *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, pp. 11-23.

- Nurkse R. (1945), « Conditions of International Monetary Equilibrium », *Essays in International Finance* 4, Princeton : International Finance Section, Princeton University.
- O'Dell J. S. (1989), « From London to Bretton Woods : Roots of Economic Diplomacy », *Journal of Public Policy* 8, pp. 287-316.
- Putnam R. D. & C. Randall Henning (1989), « The Bonn Summit of 1978 : A Case Study of Coordination », in R. N. Cooper et al., *Can Nations Agree ?*, Washington DC : The Brookings Institution, pp. 12-140.
- Reynolds L. G. (1985), *Economic Growth in the Third World, 1850-1980*, New Haven : Yale University Press.
- Sachs J., ed. (1989), *Developing Country Debt and Economic Performance*, Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Seidman J. (1953), *American Labor from Defense to Reconversion*, Chicago : University of Chicago Press.
- Solomon R. (1982), *The International Monetary System, 1945-1981*, New York : Harper and Row.
- Triffin R. (1957), *Europe and the Money Muddle*, New Haven : Yale University Press.
- Triffin R. (1960), *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven : Yale University Press.
- Van der Wee H. (1986), *Prosperity and Upheaval : The World Economy 1945-1980*, New York : Viking.
- Volcker P. & T. Gyohten (1992), *Changing Fortunes*, New York : Times Books.
- Von Furstenberg G. M. & J. P. Daniels (1992), « Economic Summit Declarations, 1975-1989 : Examining the Written Record of International Cooperation », *Princeton Studies in International Finance* 72, Princeton : International Finance Section, Princeton University.
- Williamson J. (1977), *The Failure of World Monetary Reform, 1971-1974*, New York : New York University Press.
- Williamson J. & M. H. Miller (1987), *Targets and Indicators : A Blue-Print for the International Coordination of Economic Policies*, Washington DC : Institute for International Economics.
- Zacchia C. (1976), « International Trade and Capital Movements 1920-1970 », in Carlo Cipolla (ed), *The Fontana Economic History of Europe : Volume 5, Part 2 : The Twentieth Century*, London : Fontana, pp. 509-602.