

# **CHAP/ LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE**

## **MONDIALE DEPUIS 1975**

En 1944, la Seconde Guerre mondiale est sur le point de s'achever et les futurs vainqueurs souhaitent le nouveau monde issu de ce conflit, entre autres sur le plan économique. Cependant, les Etats-Unis et l'URSS, les deux grandes puissances du camp allié, ne partagent pas la même idéologie économique.

Certains économistes expliquent l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale par l'instabilité monétaire consécutive à la crise de 1929. Selon eux, la crise a provoqué une concurrence accrue entre les Etats qui ont procédé à des dévaluations de leur monnaie afin que leurs exportations restent compétitives. De plus, les différentes nations ont développé un protectionnisme commercial qui a ralenti les échanges et accru les tensions entre les Etats. Les difficultés économiques ont, enfin, facilité l'affirmation des régimes totalitaires, en particulier du nazisme en Allemagne. Dès 1941, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, dans la charte de l'Atlantique, insistent sur la nécessité de mettre en place un ordre économique mondial garantissant la croissance et le développement du commerce international. Seule cette coopération économique permettra une paix durable.

A la sortie de la guerre, les Etats-Unis sont la première puissance mondiale avec 40% du PNB mondial. Le conflit a stimulé la puissance industrielle américaine dans l'industrie lourde comme dans les secteurs de pointe.

En 1944, 50% des produits fabriqués dans le monde le sont aux Etats-Unis. En tête de la production énergétique mondiale de charbon et de pétrole, ils détiennent plus de 65% du stock d'or mondial (24,5 milliards de dollars).

Mais, la Seconde Guerre mondiale a bouleversé l'économie mondiale. Pour garantir leur équilibre économique après la fin du conflit, les Etats-Unis doivent assurer des débouchés à leur production dans un monde ruiné par la guerre. En Europe comme au Japon, les moyens de production sont anéantis par les combats, les marchés désorganisés. La livre sterling britannique ne peut plus rivaliser avec le dollar américain.

Face à la situation catastrophique du monde à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Etats-Unis font tout pour garantir la reconstruction de l'économie mondiale.

Le nouvel ordre mondial est organisé avant la fin des combats. Le 22 juillet 1944, 44 pays signent les accords de Bretton Woods préparés par le Britannique John Maynard Keynes et l'Américain Harry Dexter White. Le premier défend la démonétarisation de l'or et la mise en place d'une Banque mondiale qui jouerait le rôle de Banque centrale en émettant une monnaie internationale, le bancor, à laquelle les autres monnaies seraient rattachées. Ce projet est rejeté car il pénalise les détenteurs d'or, en particulier les Etats-Unis, et impose un gouvernement économique mondial aux nations les plus riches, dont toujours les Etats-Unis. C'est donc le projet de White qui est retenu. Il repose sur un étalon dollar-or : la valeur des monnaies est définie en or ou en dollars et cette parité ne peut varier que de 1% à la hausse ou à la baisse. Il s'agit donc du rétablissement du Gold Exchange Standard (1922-1933) sauf que, en 1944, le dollar américain remplace le couple livre sterling / dollar américain. La stabilité monétaire ainsi mise en place garantira la croissance économique internationale indispensable au maintien de la paix mondiale.

Deux institutions internationales assurent le fonctionnement de ce système : le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale. Le FMI fournit aux Etats, en cas de crise financière, des liquidités permettant d'éviter l'assèchement du crédit et donc l'effondrement du secteur bancaire. Toute dévaluation doit obtenir l'accord préalable du FMI. Fondée sous le nom de Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), le 27 décembre 1945, la Banque mondiale doit permettre la reconstruction de l'Europe et du Japon après la guerre. Ces deux institutions sont financées par les contributions des Etats membres, calculées en fonction de leur richesse et de leur rôle dans le commerce mondial. En échange de cette contribution, les Etats reçoivent des droits de vote proportionnels à leur contribution. Cette structure est donc favorable aux pays riches qui assurent le contrôle de ces organisations (duopole Etats-Unis / Europe occidentale, les Etats-Unis disposent de 25% des droits de vote et il faut une majorité de 85% pour voter un changement donc les Etats-Unis disposent d'un droit de véto).

Pour prolonger le processus de Bretton Woods, l'ONU propose, lors de la conférence de La Havane en mars 1948, la mise en place d'une Organisation Internationale du Commerce (OIC) pour assurer la régulation du marché mondial et la mise en place du libre-échange par la baisse des tarifs douaniers. Cependant, ce projet est abandonné car le Sénat américain refuse de ratifier la charte de La Havane en raison du caractère supranational de l'OIC. A la place, les Etats-Unis obtiennent le remplacement de l'OIC par le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), signé le 30 octobre 1947 par 23 Etats assurant 50% du commerce mondial. L'objectif reste la mise en place du libre-échange mais par l'intermédiaire de négociations commerciales multilatérales (rounds) sur les droits de douane. En 1947, les taxes sur les produits industriels représentent 40% du prix mais seulement 10% en 1971. La valeur des exportations de marchandises passe de 58 milliards de dollars à 579 milliards de 1948 à 1976.

Le nouvel ordre mondial repose sur l'étalon or-dollar ce qui montre la domination occidentale, particulièrement américaine.

Comment s'organise donc la gouvernance économique mondiale à partir de 1975 ?

## **I/ LA REMISE EN CAUSE DU NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE MONDIAL (1971-1991).**

A partir des années 1970, le nouvel ordre économique mondial se transforme en raison de la crise économique et du développement de l'idéologie néolibérale. Comment la gouvernance économique mondiale s'organise-t-elle désormais ?

### **A/ La transformation de l'ordre économique mondial dans les années 1970.**

Le système de Bretton Woods permet la reconstruction de l'Europe occidentale et du Japon même si la stabilité des monnaies est difficile à assurer (dévaluations en France en 1958 et 1969, au Royaume-Uni en 1949 et 1967...). De plus, dès 1961, la quantité de dollars circulant dans le monde est supérieure au stock d'or détenue par la FED (Banque centrale américaine, fondée en 1913). En effet, la guerre froide et le déficit commercial sont financés par l'émission de dollars qui sont ensuite reconvertis en or par les autres nations. Pour maintenir la compétitivité des Etats-Unis et éviter l'épuisement des réserves d'or américaines passées de 24 à 10 milliards de dollars entre 1944 et 1968, le président américain Nixon décide, le 15 août 1971, de surtaxer de 10% toutes les importations américaines, ce qui revient à dévaluer le dollar dont la convertibilité en or est suspendue. Cette décision est prise sans consulter les autres nations, ni le FMI. A partir de 1973, il n'y a plus de parité fixe entre les monnaies : leur valeur est déterminée sur le marché des changes selon l'étalon-dollar. En 1976, les accords de Kingston mettent fin à la parité or-dollar et démonétarisent l'or qui devient une marchandise.

Le système économique mondial passe donc sous le contrôle des marchés financiers. Les entreprises cherchent à accroître leurs profits sous la pression de ceux-ci et procèdent à des délocalisations qui bénéficient aux NPI, en particulier d'Asie. Les progrès dans les transports facilitent la mise en place d'une nouvelle division internationale et donc les échanges : les exportations de marchandises passent de 579 à 1 838 milliards de dollars entre 1976 et 1983. En octobre 1973, lors de la guerre du Kippour, le premier choc pétrolier secoue violemment la croissance des pays industrialisés occidentaux. Organisés au sein de l'OPEP, les Etats arabes exportateurs de pétrole multiplient par quatre le prix du baril. En 1979, un deuxième choc anéantit la reprise qui s'amorçait. Reprenant la main sur des gisements contrôlés par les compagnies occidentales, l'OPEP entend tirer du pétrole de plus grands revenus.

Les chocs pétroliers provoquent le recul de la consommation et de la production ainsi que la hausse de l'inflation. Un chômage de masse apparaît. En réponse, les Etats se replient sur eux-mêmes renonçant à une recherche de solutions communes. Les négociations du GATT piétinent car les Etats ou les organisations régionales s'opposent à de nouvelles baisses des barrières douanières qui affaibliraient leurs économies.

Cependant, la fin du système monétaire international bénéficie aux Etats-Unis qui financent leurs déficits public et commercial en émettant massivement des bons du Trésor et ils demeurent la grande puissance du système monétaire occidental car le dollar est toujours la devise des échanges internationaux.

En 1971, les Etats-Unis mettent fin au système de Bretton Woods mais de nouvelles formes de coopération économique se mettent en place.

## **B/ Les nouvelles voies de la coopération économique.**

Face à la crise des années 1970, le GATT montre ses limites car il ne dispose pas de moyens de sanction contre les infractions au libre-échange et il ne concerne quasiment que l'industrie laissant de côté l'agriculture et les services. Par conséquent, deux nouvelles formes de coopération économique se mettent en place.

D'un côté, les pays les plus riches mettent en place une coopération intergouvernementale. En 1975, sous l'impulsion du président français Giscard d'Estaing, les chefs d'Etat et de gouvernement de la RFA, de l'Italie, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et du Japon se réunissent et négocient « au coin du feu » à Rambouillet au sein du G6. Rejoints par le Canada, ils forment, en 1976, le G7. Cependant, les résultats sont médiocres en raison des intérêts divergents des Etats membres et de l'exclusion d'une majorité des Etats mondiaux de la gestion économique mondiale.

D'autre part, les pays du Tiers-Monde coopèrent également. Depuis les conférences de Bandung (1955) et de Belgrade (1961), le mouvement des pays non-alignés s'est organisé dans la seule institution internationale qui les rend visible, l'ONU. Regroupés en un G77, ils réclament, en 1974, un « nouvel ordre économique international » plus juste en leur faveur : il s'agit de sortir du système économique hérité de la colonisation et fondé sur l'exportation des matières premières dont les prix sont soumis aux aléas du marché. Ils demandent aussi à participer à la gouvernance économique mondiale et à ne plus subir des décisions prises par les pays du Nord au sein du FMI, du G7 ou du GATT. Ils obtiennent ainsi le principe de préférence généralisée qui protège leur marché intérieur tout en favorisant l'exportation de leurs productions. De plus, les pays riches s'engagent à soutenir leur développement par l'Aide publique au développement (APD) d'un montant de 1% du PIB des pays riches. Cependant, ces victoires sont à relativiser. La préférence généralisée bénéficie surtout aux entreprises du Nord qui délocalisent leurs productions dans les pays pauvres et bénéficient ainsi des avantages liés à l'exportation. Quant à l'APD, elle n'atteint jamais les 1% promis compte tenu de la crise économique qui touche les pays riches.

Des collaborations intergouvernementales s'organisent pour faire face à la crise mais, à partir des années 1980, l'idéologie néolibérale va réduire le pouvoir de régulation économique des Etats.

## **C/ Les années 1980 : la vague néolibérale.**

Contrairement au choix du protectionnisme dans les années 1930, les Etats industrialisés, à partir des années 1980, font le choix du libéralisme pour résister à la crise. Cette différence de politique économique est le résultat d'une révolution conservatrice de la part des économistes néolibéraux. Théorisé par Milton Friedman, Arthur Laffer ou Jacques Rueff, le néolibéralisme dénonce le rôle de l'Etat-providence, tenu responsable de la crise économique, et prône l'autorégulation des marchés. Le président américain Reagan (1980-1988) et le Premier ministre britannique Thatcher (1979-1990) favorisent la privatisation des services publics, la défiscalisation et la déréglementation des échanges. Le recul de la régulation publique et l'informatisation des marchés favorisent la libre-circulation des capitaux et les délocalisations, ce qui conduit à la naissance d'une globalisation financière. L'extension du commerce mondial s'organise, sous l'arbitrage du GATT. Les flux d'IDE passent de 25 à 200 milliards de dollars. Les firmes transnationales multiplient les filiales à l'étranger.

Mais, le chômage de longue durée augmente fortement et la régulation des marchés est transmise à des acteurs non étatiques (agences de notation, banques centrales, clubs de réflexion et d'influence) qui agissent avant tout

dans leur intérêt plutôt que dans celui des populations. Les organisations régionales se multiplient et prennent le pas sur les institutions internationales qui se révèlent incapables de lutter contre la crise.

Ces organisations se tournent alors vers le soutien aux pays en développement qui subissent une forte crise de la dette. En effet, ils se sont endettés pour financer leur développement et, avec la baisse du prix des matières premières, ils se trouvent dans l'incapacité de rembourser leurs dettes. Le FMI impose des politiques d'ajustement structurel basées sur le « consensus de Washington » et d'inspiration néolibérale. Il s'agit de plans de reprise économique fondés sur la restriction des dépenses publiques par le biais de privatisations et sur l'ouverture des échanges. En 1990, le FMI, la Banque mondiale et les Etats-Unis incitent les pays en voie de développement à adopter la libéralisation des marchés financiers. Ces politiques sont fortement critiquées en raison d'un coût social important et du sentiment de la part des pays du Sud de subir la domination du Nord. Par conséquent, certains Etats recherchent à obtenir une indépendance financière en remboursant leur dette le plus rapidement possible ou réclament une gouvernance mondiale plus équilibrée.

La crise des années 1970 provoque la disparition du nouvel ordre économique mondial né à Bretton Woods en 1944. Cependant, les gouvernements ne renoncent pas, dans un premier temps, à organiser l'économie mondiale mais, à partir des années 1980, au nom du néolibéralisme, ils abandonnent la gouvernance économique mondiale à des acteurs indépendants. Comment ce système évolue-t-il après la chute du communisme ?

## **II/ DEPUIS 1991, QUELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE MONDIALE ?**

Avec la chute du communisme, l'économie libérale s'impose au niveau mondial mais facilite la survenue de crises économiques face auxquelles diverses formes de gouvernances économiques tentent de faire face.

### **A/ Du triomphe de la mondialisation libérale à la crise de 2007.**

La dissolution de l'URSS en 1991 marque la fin du monde soviétique et collectiviste. Les pays de l'Est amorcent une transition vers l'économie libérale, ainsi la Russie entre au FMI en 1992. La fin du bloc communiste renforce la mondialisation : les exportations de marchandises passent de 1.838 milliards en 1983 à 12.178 milliards de dollars en 2009. Les accords de Marrakech de 1994 marquent la victoire du libre-échange : 124 pays s'entendent sur la réduction des tarifs douaniers, la libéralisation des services et la libre-concurrence dans le domaine agricole. En 1995, le GATT cède la place à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Son objectif est de renforcer le libre-échange et de corriger les défauts du GATT. Par exemple, elle dispose d'un véritable pouvoir de sanctions contre les Etats et inclut quasiment tous les Etats du monde (entrée de la Chine en 2001). L'OMC offre une voix à chaque Etat favorisant ainsi la place des pays en développement dans son fonctionnement. Cependant, les procédures sont longues et complexes privant les pays pauvres des moyens de défendre réellement leurs intérêts. Ainsi, les pays industrialisés maintiennent une forme de protectionnisme tout en encourageant une ouverture des marchés des PED au nom du libre-échange. Enfin, ses décisions sont limitées par la multiplication des accords régionaux comme l'UE ou l'ALENA.

Les années 1990 sont aussi marquées par l'émergence de nouvelles puissances économiques, les BRICS.

Celles-ci connaissent une forte croissance économique et attirent les IDE, bouleversant ainsi la hiérarchie économique mondiale. Ils réclament donc un rôle nouveau dans la gouvernance économique mondiale. En 1997, la Russie intègre le G7 qui devient alors le G8. En 1999, le G8 est rejoint par 11 pays émergents et par l'Union européenne pour donner naissance au G20. Cet élargissement de la gouvernance mondiale est, cependant, à nuancer car il ne concerne

qu'un nombre limité d'Etats et son fonctionnement est toujours soumis aux intérêts des Etats. La Chine demande ainsi aux pays riches la maîtrise des déficits publics mais refuse de réévaluer sa monnaie afin de rester compétitive.

Dès 2001, de nouvelles crises transforment la gouvernance mondiale. La mobilité des capitaux fait que la moindre difficulté d'un Etat ou d'une banque entraîne la défiance des investisseurs et donc la fuite des capitaux.

Cette exposition est d'autant plus grande que la dérèglementation financière et la hausse des montants des transactions financières favorisent la spéculation. Après le 11 septembre, le forum de Davos, le G8 et le G20, se donnent pour priorité la lutte anti-terroriste, la sécurité et le rétablissement de la confiance des marchés. Mais le coût des interventions en Afghanistan et en Irak déstabilise les finances américaines et pousse la FED à relever ses taux directeurs. En 2007, après des années de spéculations immobilières où des crédits à taux variables étaient proposés à des ménages peu solvables, la hausse des taux de la FED provoque la hausse des taux bancaires et les banques se retrouvent à la tête d'immenses créances immobilières (500 milliards de \$). A l'automne 2008, la banque Lehman Brothers fait faillite – 1ère faillite d'une banque américaine depuis 1929. La crise des subprimes contamine l'ensemble de l'économie mondiale car les banques américaines avaient cédé une partie de leurs créances à d'autres acteurs financiers dans des montages financiers complexes. Les Etats du G8 et l'Union européenne renflouent les banques privées afin de maintenir les disponibilités de crédit pour les entreprises et les particuliers. Mais, cette politique entraîne une aggravation des dettes des pays développés dont la note est alors dégradée par les agences de notation. Ces Etats se voient imposer des taux plus élevés et certains (Islande, Italie, Grèce, Espagne) sont contraints de demander le soutien du FMI et/ou de l'Union européenne pour faire face à leurs dettes. Comme pour les PED, ces pays riches doivent mettre en oeuvre des politiques de rigueur budgétaire pour bénéficier d'aides financières. Si la crise concerne surtout les pays riches, les pays émergents ne sont pas indemnes car ils subissent la baisse de la demande des pays riches.

L'année 1991 marque le triomphe de l'économie libérale cependant, compte tenu de la multiplication des crises économiques, la question de la gouvernance de cette économie reste entière.

## **B/ Une gouvernance économique mondiale multiforme.**

Certains économistes, comme Joseph Stiglitz, voient dans la crise des subprimes une crise de la gouvernance mondiale basée sur le néolibéralisme et appellent à la mise en place d'une réelle gouvernance économique mondiale. Trop petits, les Etats seraient impuissants face aux réactions des marchés et à la puissance des FTN.

Pour faire face à la crise, le G20, en 2009, décide de coordonner les efforts de ses Etats membres.

Cependant, son action est critiquée en raison du manque de représentativité et du cérémonial fastueux de cet organisme intergouvernemental. Entre autres actions, le G20 renforce les pouvoirs du FMI et de la Banque mondiale. Ainsi, depuis 2010, les droits de vote des nations émergentes ont été accrus pour accroître leur représentativité (Chine passant de 3,98 à 4%, Inde de 1,94 à 2,44%...). Cependant, le manque de transparence et de démocratie de ces institutions ainsi que leur attachement à des politiques libérales limitent l'influence de ces deux institutions. L'OMC tente aussi de relancer la croissance mondiale et de réduire les inégalités entre pays riches et pays pauvres. Par exemple, en 2003, elle autorise les PED à copier les médicaments brevetés dans les pays riches. Mais, elle doit toujours faire face aux oppositions entre nations. Ainsi, lors du cycle de Doha (2001-2006), alors que les pays pauvres demandent la fin des subventions des pays riches à leur agriculture, les pays riches refusent toute évolution. Les organisations régionales ne constituent pas plus une solution efficace à la crise en raison de la difficile solidarité entre leurs membres en période de crise, comme le montre l'exemple grec dans l'UE. Enfin, l'ONU s'affirme progressivement comme un acteur de la régulation mondiale par l'intermédiaire d'institutions en charge de l'économie comme le PNUD ou l'OIT mais aussi de conférences ou d'accords internationaux concernant le développement durable (protocole de Kyoto en 2005, par exemple)

A côté des organismes étatiques et dans le contexte néolibéral des années 1980, le mouvement antimondialiste fait son apparition. Diverses ONG, associations ou syndicats dénoncent les dérives sociales et environnementales de la mondialisation libérale. Ils critiquent l'action des acteurs de la finance défendant les intérêts des plus riches. En 1999, la mobilisation antimondialiste apparaît au grand jour : 40 000 personnes manifestent lors d'un sommet de l'OMC à Seattle (Etats-Unis) contre la « dictature des marchés financiers ».

La même année, les institutions internationales réagissent. Au forum économique mondial de Davos (Suisse), le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, propose un pacte mondial entre l'ONU et les milieux d'affaires.

Reconnus comme acteurs majeurs de la gouvernance économique mondiale, certains dirigeants des FTN s'engagent à respecter les droits de l'homme, les normes internationales du travail et de l'environnement. Mais, ces promesses apparaissent trop limitées et, en 2001, contre Davos, le premier Forum social mondial se réunit à Porto Alegre (Brésil). Rassemblés sous le slogan « Un autre monde est possible », des dizaines de milliers d'antimondialistes deviennent altermondialistes. Plutôt que rejeter la mondialisation, il s'agit de proposer les règles d'un commerce mondial solidaire, éthique et écologique.

En 1944, sous l'égide des Etats-Unis, est mis en place un nouvel ordre mondial reposant sur l'étalon or/dollar et sur le couple FMI / Banque mondiale. Ce système consacre la domination économique des Etats-Unis sur le monde à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, ce rôle central fragilise la situation économique américaine et conduit les Etats-Unis à mettre fin au système de Bretton Woods en 1971. Malgré cette décision, des tentatives de gouvernance économique mondiale se poursuivent soit de façon intergouvernementale, soit par l'intermédiaire d'organismes non étatiques. Lorsque, en 1991, le bloc communisme s'effondre, la mondialisation libérale s'étend à l'ensemble de la planète rendant encore plus importante la mise en place d'une gouvernance économique mondiale.

Pourtant, la crise, débutée en 2007, ne paraît pas s'achever et aucun mode de gouvernance n'a, pour l'instant réussi à s'affirmer. Est-ce que la puissance économique de la Chine annonce la mise en place d'un nouveau duopole de gouvernance de l'économie mondiale avec les Etats-Unis ?