

La saga de Bretton Woods



Ed Conway

The Summit

The Biggest Battle of the Second World War—Fought Behind Closed Doors

Little, Brown, London, 2014, 863 pages, 29,95 dollars (toilé).

Tous les ingrédients sont réunis pour une histoire passionnante. Des personnages hauts en couleur dans un hôtel isolé au cœur des montagnes du New Hampshire, un été fabuleux, une abondance que cinq années de guerre avaient effacé des esprits, et de l'alcool à profusion. Les deux acteurs principaux : le Britannique John Maynard Keynes, personnage excentrique et brillant, malade et en position de faiblesse, avec à ses côtés sa femme Lydia Lopokova, danseuse étoile peu conventionnelle, et l'Américain Harry Dexter White, résolu, autodidacte, énergique, chargé d'antécédents de contacts avec le renseignement soviétique. Leur mission : parvenir à un accord sur un système monétaire international capable d'éliminer les fléaux de l'instabilité et du chômage. Malgré la complexité de la tâche et des séances de travail chaotiques, un accord fut conclu, qui reste le symbole même de la coopération internationale. Si Keynes a été déçu par le résultat et si White a fini par douter de ses principaux éléments, cet accord a néanmoins créé, et permis de financer, deux institutions qui sont restées au cœur de la coopération économique internationale pendant 70 ans.

Une histoire remarquable, qu'Ed Conway, rédacteur en chef économique de Sky News, raconte avec brio. Il s'appuie sur les mémoires des participants

et extrait des informations fascinantes d'archives du monde entier. Certes il s'intéresse surtout aux méandres de la conférence, mais il prend aussi le recul nécessaire pour en rappeler le contexte et les enjeux de même que les résultats que l'accord allait produire.

L'auteur décrit les pressions que subissaient les négociateurs de la part de dirigeants soucieux de préserver leurs propres intérêts et comprenant mal les dossiers, et de celle d'un secteur financier déterminé à préserver ses nombreuses sources de richesse. La ratification ultérieure des deux accords donnant naissance au FMI et à la Banque mondiale paraît encore plus miraculeuse si l'on considère le sort d'autres structures, comme par exemple l'Organisation internationale du commerce.

Les grandes questions de la coopération économique et monétaire internationale examinées à la conférence restent aujourd'hui à l'ordre du jour. Les pays excédentaires et les pays déficitaires doivent-ils partager le fardeau de l'ajustement? Quel est le meilleur moyen d'assurer la stabilité des taux de change sans rendre le système trop rigide ni imposer des ajustements intenable? Quel degré d'autonomie doivent avoir les politiques économiques nationales et les capitaux devraient-ils pouvoir circuler librement? Comment gérer la dette d'un pays quand elle n'est plus viable? Tout en décrivant de manière captivante les débats de Bretton Woods, Ed Conway apporte un éclairage lucide des crises actuelles.

La mission du FMI énoncée dans les statuts négociés à Bretton Woods est décrite dans un langage complexe et obscur, ce qui n'est guère surprenant vu la confusion qui régnait lors des négociations. Keynes se plaignait du texte préparé par les États-Unis qui semblait avoir été rédigé en langue cherokee, mais White et sa délégation faisaient tout pour qu'il en soit ainsi. Plus rompus à la tradition juridique, ils savaient que les textes de base doivent être établis de manière à pouvoir s'appliquer à des circonstances inimaginables dans l'esprit des rédacteurs. Le résultat a toutefois donné au FMI la souplesse nécessaire pour pouvoir s'adapter à l'évolution de l'économie mondiale.

Les règles du système de Bretton Woods étaient vagues à dessein. Les rédacteurs les plus avisés comprenaient que les règles ne pourraient vraisemblablement être maintenues que si d'autres pays acceptaient d'imposer des sanctions à ceux qui ne les respecteraient pas, ce qui est rarement le cas lorsque ces derniers sont de grands pays excédentaires. L'accord aurait pu voler en éclats à la première confrontation si les règles avaient été plus précises. En l'occurrence, elles n'ont pas été appliquées de manière très contraignante, et des moyens ont été trouvés pour contourner des règles dérangeantes.

Le système monétaire conçu à Bretton Woods n'a, en fait, commencé à fonctionner qu'à la fin des années 50 et a été pour l'essentiel démantelé en 1971-73. Cette période a néanmoins été l'une des plus prospères et des plus stables de l'histoire économique internationale. Il est difficile de savoir dans quelle mesure cela est dû aux règles convenues à Bretton Woods ou à d'autres facteurs, dont la reprise durant l'après-guerre, l'impulsion de la demande aux États-Unis ou la disposition de ces derniers à fournir les liquidités requises. Bien que le système se soit effondré sous la pression du déficit courant des États-Unis et de la multiplication des marchés financiers, les réformateurs en puissance du système monétaire international ne cessent de réclamer un nouveau Bretton Woods.

Les règles d'un système monétaire international ont été éphémères, quel a donc été le principal acquis de ces semaines de négociations dans les montagnes du New Hampshire?

On trouvera la réponse dans la création et le financement de deux institutions chargées de promouvoir la coopération financière et le développement économique à l'échelle internationale. L'efficacité avec laquelle elles défendent cet objectif commun donne raison à la détermination et à la clairvoyance affichées par Keynes, White et leurs collègues il y a 70 ans, à Bretton Woods.

Mark Allen

Ancien Représentant résident principal régional du FMI en Europe centrale et orientale et ancien Directeur du département de l'élaboration et de l'examen des politiques.



Dans les coulisses du FMI

Liaquat Ahamed

Money and Tough Love

On Tour with the IMF

Visual Editions, London, 2014, 208 pages, 40 dollars (broché)

Dans *Money and Tough Love*, Liaquat Ahamed dépeint la vie professionnelle des économistes du FMI et de leur tribu internationale, et brosse en parallèle un bref historique de la fondation et de l'évolution de l'institution. C'est là une tâche délicate, car vu le caractère sensible de ses travaux, le FMI est enclin à la discrétion.

En décrivant les activités quotidiennes et la culture de ses fantassins, *Money and Tough Love* met le FMI et ses activités à la portée de tous. Plutôt que de chercher à créer du sensationnel dans les journées de ces conseillers stratégiques armés de leurs tableurs, l'auteur explique en quoi les services du FMI apportent tranquille-

ment leur pierre à la création d'un bien public mondial essentiel.

En levant le voile sur la vie au siège du FMI, il s'interdit tout récit haletant des coulisses des crises financières et tout portrait servile des cadres de direction. Étranger à l'institution, il évite par bonheur les conversations artificiellement reconstruites et la fausse omniscience des souvenirs d'un professionnel aguerri. Son ouvrage tient davantage d'un *Coming of Age in Samoa* macroéconomique que de *Stress Test*.

Fondé sur des visites au siège et des voyages effectués en compagnie des services du FMI à la fin de 2012, le livre arrive à point nommé. Alors que certains, convaincus que les crises

financières étaient révolues, jugeaient en 2007 que le FMI avait quasiment perdu son utilité, celui-ci est revenu sous les feux des projecteurs après la chute de Lehman Brothers en 2008. Il fait depuis presque chaque jour la une des journaux, à son 70^e anniversaire.

Ce regain d'intérêt médiatique n'a pas concouru à mieux faire comprendre la fonction du FMI. Ce livre aide à combler cette lacune.

Il s'articule autour de quatre facettes des activités du FMI : la vie quotidienne au siège, à Washington; le tourbillon de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale à Tokyo en octobre 2012; une «mission» (visite des services) en Irlande — l'un des rares pays «avancés» à avoir emprunté auprès du FMI ces dernières années — le même mois; et une mission au Mozambique, pays pauvre grand habitué des concours du FMI et fortement tributaire de l'aide, en novembre 2012. Ce choix fournit à l'auteur un cadre pour examiner un large éventail d'activités du FMI et leurs liens avec l'économie mondiale.

Apprendre pour croître

Joseph E. Stiglitz et Bruce C. Greenwald

Creating a Learning Society

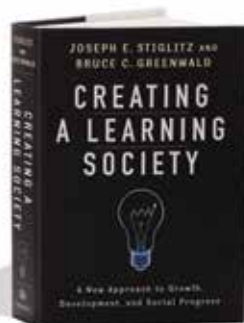
A New Approach to Growth, Development, and Social Progress

Columbia University Press, New York, 2014, 680 pages, 34,95 dollars (toilé).

Cet ouvrage de référence, initialement conçu comme une série de conférences en hommage à Kenneth Arrow (et implicitement à Bob Solow), marie la théorie classique de l'apprentissage par l'expérience d'Arrow avec le modèle de croissance de Solow. Il avance l'idée que le changement technique est un processus d'apprentissage et que les entreprises grandissent et les nations se développent du fait qu'elles apprennent de trois façons : par l'invention, l'innovation (adaptation des inventions au processus de production) et «l'apprentissage par l'apprentissage». Ce qui différencie les pays qui réussissent de ceux qui font moins bien est un processus d'apprentissage qui permet aux entreprises, aux secteurs et, en dé-

finitive, à l'ensemble de l'économie de réaliser pleinement son potentiel.

L'idée que l'apprentissage détermine la réussite économique unit divers courants de la littérature économique et en remet d'autres en question. La notion vague d'«avantage comparatif dynamique» est précisée en se demandant si celle de l'avantage comparatif classique, basée sur les facteurs de production, a encore un sens (dans un monde caractérisé par la mobilité des capitaux). Les auteurs avancent que la plupart des entreprises sont cantonnées à l'intérieur des limites de leurs possibilités de production; l'apprentissage leur permet de se rapprocher de ces limites et de les franchir, même si certains vous diront



que ces limites peuvent elles-mêmes être mal définies dans un monde où les pays croissent par l'apprentissage. Plus fondamentalement, peut-être, ce livre propose une perspective nouvelle quant à la manière dont l'État peut stimuler la croissance et le bien-être. La connaissance est un bien public et, sans intervention des pouvoirs publics, elle sera insuffisamment distribuée dans une économie de marché concurrentielle. Mais il est difficile de savoir quel degré d'intervention publique produit le plus d'apprentissage. Joseph Stiglitz et Bruce Greenwald considèrent que la thèse de Joseph Schumpeter selon laquelle les monopoles promeuvent l'innovation ne se vérifie pas toujours, mais reconnaissent que l'inverse — l'idée que la concurrence encourage davantage l'innovation — n'est peut-être pas non plus toujours vrai. Les entreprises en concurrence sont plus petites et donc moins capables de supporter le coût de l'innovation. Les auteurs plaident de manière convaincante pour une politique industrielle qui incite les entreprises à innover et apprendre, et à conserver cet apprentissage chez elles. Mais la sorte de politique industrielle

L. Ahamed parvient à la fois à prendre en compte les aspects prosaïques du travail du FMI — même quand il admet les juger ennuyeux — et à rendre la motivation qui anime la plupart de ses employés. À l'en croire, les forts en thème du FMI planchent sur les rouages de l'économie mondiale pour nous épargner ce labeur.

À la rigueur, l'auteur pourrait ajouter une touche de couleur à sa description du personnel du FMI, et ne pas la limiter à l'image quasi uniforme des costumes sombres et cravates. J'espérais en apprendre davantage sur les histoires et les personnalités qui font la riche diversité de l'institution : la caissière sandiniste de sa cafétéria qui dispense des conseils sur les marchés; le chef de mission finnois qui tenait mieux l'alcool que n'importe quel ministre des Finances soviétique; ou bien encore l'Administrateur iranien qui a milité en faveur de l'octroi de prestations familiales aux couples de même sexe, des années avant la plupart des États membres.

L'auteur observe que le personnel du FMI compte 150 nationalités, mais

sa notion de la diversité ne semble pas aller au-delà des passeports. Les améliorations apportées à la situation de diverses minorités balisent l'évolution de l'institution elle-même et auraient pu donner matière à des aperçus savoureux de la culture du FMI et à des anecdotes parfois tragicomiques.

L. Ahamed avance par ailleurs que le personnel du FMI est l'incarnation du concept *e pluribus unum* à l'échelle mondiale : une équipe disciplinée aux théories homogènes. Mais il n'explique pas pourquoi : ils ont fréquenté les mêmes établissements supérieurs, étudié avec les mêmes professeurs, et rédigé des thèses sur les mêmes sujets. Cela ne veut pas dire qu'ils pensent de la même manière, mais qu'ils utilisent le même jargon professionnel et peuvent s'investir pleinement dans des problèmes complexes.

Cette similitude donne lieu à des débats incroyablement vifs, quoique diplomatiques, derrière les vitres teintées du FMI. Un examen interne type revêt souvent la forme d'un «sandwich FMI» : il observe que le rapport d'études a été superbement rédigé

avant de démolir systématiquement chacun de ses arguments de fond et de conclure sur des compliments quant à la méthode économétrique utilisée. Ce qui distingue le FMI d'autres institutions, comme la Banque mondiale, c'est que ces passes d'armes stratégiques demeurent internes : une fois la question réglée, ses collaborateurs présentent au monde un front uni.

C'est grâce à cette discipline que, parmi de nombreuses banques, seule une institution financière joue un rôle tellement fondamental dans l'économie mondiale qu'elle est simplement connue comme «le Fonds». Dans son ouvrage, L. Ahamed décrit en expert la façon dont les agents du FMI travaillent pour que l'institution soit plus importante que la somme des 2.500 personnes qui la composent.

Brett House

Chargé de recherche au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, chercheur et chargé de cours à la Fondation Jeanne Sauvé, Université McGill, Ancien membre des services du FMI

est bien différente de la pratique récemment ressuscitée qui consiste à «miser sur des champions», surtout si le critère de sélection est l'avantage comparatif.

Ces idées complexes et d'autres sont présentées de manière intuitive et systématique. À l'occasion, les auteurs font appel à des modèles simples (dans la tradition d'Arrow et Solow) pour affiner l'intuition et clarifier les conclusions. La première et la deuxième partie sont un parfait exemple de la façon de présenter des idées neuves à un lecteur qui connaît l'économie, sans en être spécialiste. La première partie explique d'abord l'importance de l'apprentissage, décrit ensuite comment les entreprises acquièrent leurs connaissances, traite la question de la structure du marché et se conclut par des considérations sur le bien-être et l'ensemble de l'économie. La deuxième partie aborde des questions plus compliquées, telles que l'apprentissage dans une économie fermée et la dynamique à long terme, mais toujours de manière intuitive et à l'aide de modèles simples. Les deux premières parties apprennent à penser comme un économiste — en utilisant les outils de la profession pour résoudre le problème le plus pressant

de notre temps : comment aider les sociétés à réaliser une croissance durable. L'enthousiasme de Stiglitz et Greenwald pour le sujet est communicatif.

La troisième partie, «politique pour promouvoir une société de l'apprentissage» est par contre un peu décevante, car il lui manque la rigueur et la démarche intuitive des deux premières. Elle s'ouvre sur une longue critique assez éculée du Consensus de Washington et de la libéralisation commerciale à tout va. Qu'il s'agisse ou non d'un argument fallacieux, la critique ne sert en rien à faire comprendre les implications de la théorie de l'apprentissage des auteurs. Les deux premières parties démontrent bien la nécessité de l'intervention des pouvoirs publics pour promouvoir l'apprentissage. Le problème est de savoir comment moduler ces interventions pour qu'elles ne produisent pas les échecs par lesquels s'étaient soldées de précédentes tentatives (par exemple les politiques industrielles malavisées en Afrique avant les années 90). Stiglitz et Greenwald citent ce problème dans leur courte section sur l'économie politique. Mais ils ne proposent pas de conseil (si ce n'est l'éternel «tout dépend de la

situation du pays»). Et, pourtant, c'est la question que se posent les dirigeants, en particulier ceux qui ont perdu des plumes en prenant des mesures bien intentionnées, mais en définitive dommaageables. C'est aussi la question que pose Philippe Aghion dans ses commentaires sur la conférence originale, où il se demande si les arguments en faveur de la politique industrielle sont «plus puissants que les solides contre-arguments de l'économie politique» et conclut par le sage conseil de «tenter l'expérience, puis assurez-vous d'être en mesure de stopper l'intervention si elle ne donne pas de bons résultats».

Cet ouvrage est si convaincant et bien conçu que la déception suscitée par sa partie prescriptive n'est pas une critique. C'est plutôt une invitation à donner à cet ouvrage une suite qui aborde franchement la question du contenu et de la mise en œuvre de la politique publique — et des incitations politiques — pour promouvoir une société de l'apprentissage.

Shantayanan Devarajan

Économiste en chef pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, Banque mondiale