

LA GOUVERNANCE D'UN MONDE OUVERT : COOPÉRATION MONÉTAIRE OU TENTATION DU CHACUN POUR SOI ?

JACQUES MISTRAL*

La mondialisation est, depuis des années, un thème à la mode. On débat de ses bénéfices et de ses coûts, il faut décider d'être « pour » ou « contre ». Mais ce n'est pas la bonne façon de poser la question. Car la mondialisation est plus fragile que ses défenseurs comme ses opposants ne le croient : l'histoire nous apprend qu'elle n'est ni naturelle ni irréversible. Ce que nous vivons aujourd'hui est en fait la seconde expérience en la matière. La première avait commencé dans les années 1870, elle brilla de tous ses feux pendant la Belle Époque, elle s'acheva en tragédie avec la Première Guerre mondiale dont nous célébrons cette année le centenaire. Alors commença, sur le plan économique, un demi-siècle marqué par le désordre des flux internationaux de marchandises et de capitaux qui ont largement contribué au déclenchement du second conflit mondial. Voilà ce à quoi aboutissent les guerres commerciales et monétaires et l'autarcie, voilà ce qu'est la réalité de la « démondialisation ». Et c'est sur un amas de ruines que la seconde moitié du xx^e siècle a vu renaître l'économie internationale, dans un contexte dominé par le poids prépondérant des États-Unis, la guerre froide, le rétablissement de l'économie et de la démocratie en Europe et au Japon, puis la décolonisation, la naissance de l'Opep et les succès des « nouveaux pays industriels » comme la Corée du Sud ou Taiwan. Au final, ce n'est, comme on le constate toujours avec une certaine surprise, qu'à la fin du xx^e siècle que l'on a dépassé le degré d'internationalisation déjà atteint à la fin du xix^e. Les pays émergents, la Chine en particulier, ont, à la fin du siècle, donné un nouveau coup d'accélérateur à ce processus désormais qualifié de « mondialisation ».

* Conseiller, Brookings Institution (Washington) et IFRI (Institut français des relations internationales, Paris). Auteur de *Guerre et paix entre les monnaies*, Fayard, 2014.

Il est frappant de constater que les succès et les défis enregistrés depuis vingt ans progressent parallèlement ; le monde est devenu plus riche, c'est évident, et les inégalités de développement entre pays se sont réduites. Mais c'est aussi un monde où les inégalités internes à chaque pays se sont accrues, peu en France, plus en Allemagne et, de manière dramatique, aux États-Unis ou en Chine ; c'est aussi un monde confronté à la rareté des ressources et, finalement, plus instable. La globalisation suscite de vives réactions sociales et politiques, elle donne naissance à une rhétorique formulée en termes de « patriotisme économique » ou d'« altermondialisme », de « sécurité nationale » aux États-Unis ou de « restauration de la grandeur passée » en Chine. La tentation du « chacun pour soi » est de retour : « Notre pays est grand, débarrassons-nous des contraintes externes et retrouvons notre pleine souveraineté nationale. », voilà le mot d'ordre qui monte. Ces réactions sont dangereuses parce qu'elles répandent l'illusion que les restrictions aux échanges ou, pour ce qui concerne le débat au sein de l'Eurozone, la sortie de l'euro pourraient constituer un remède miracle aux difficultés du temps, alors qu'elles ne peuvent conduire qu'au repliement, à l'affaiblissement et à l'appauvrissement : le Venezuela d'Hugo Chavez, popularisé un temps comme symbole de la « souveraineté » et étendard du Front de gauche, en est la dernière illustration.

La vraie question que soulève donc la mondialisation aujourd'hui, c'est de savoir comment éviter que se répète la tragédie sur laquelle a débouché l'économie déjà mondialisée de la fin du XIX^e siècle : en d'autres termes, les forces économiques et géopolitiques aujourd'hui à l'œuvre peuvent-elles être canalisées pour organiser un développement soutenable des échanges ? L'histoire ne se répète évidemment pas, 2014 n'est pas 1914. Certes, la tentation du chacun pour soi, c'est bien le premier pas en direction du nationalisme et de la guerre économique. Mais la mondialisation n'est pas aujourd'hui, pas plus qu'à la fin du XIX^e siècle, le pur produit de l'expansion continue des marchés, loin de là, c'est un fait politique et c'est un fait construit. Penser globalement, c'est vouloir un monde ouvert qui rompe avec l'univers étriqué de l'autarcie marqué par l'étroitesse des horizons, la misère économique et sociale et les risques politiques auxquels s'exposent les nations repliées sur elles-mêmes. La vraie question à laquelle répondra le XXI^e siècle, c'est de savoir si la mondialisation dans laquelle nous sommes entraînés depuis vingt-cinq ans est durable, c'est-à-dire si elle est politiquement « gouvernable » ou si elle ne sera finalement, comme la précédente à la fin du XIX^e siècle, qu'une parenthèse s'achevant dans la régression, voire le désastre.

La mondialisation a un ciment, c'est l'existence d'une monnaie internationale : pas de monnaie internationale, pas d'échange ; pas de système monétaire, est-on tenté d'ajouter, pas d'équilibre entre les nations, ce fut le cas dans l'entre-deux-guerres dans une période sombre où la Grande-Bretagne ne pouvait plus et où les États-Unis ne voulaient pas encore organiser les affaires monétaires du monde. C'est la raison pour laquelle la question du système monétaire international est

aussi la question géopolitique par excellence. Résumons ce que nous enseignent à cet égard l'origine, l'épanouissement et le déclin des trois systèmes monétaires internationaux qui ont réglé l'économie mondiale depuis la révolution industrielle : l'étalon-or à la fin du XIX^e siècle, les changes fixes mais ajustables de 1944 à 1973, les changes flottants par la suite.

Abordant l'étude des systèmes monétaires internationaux selon une approche d'économie politique, on observe que leur succession obéit à une logique endogène (l'expansion, les failles et les crises, le déclin) et qu'elle reflète une triple détermination : d'abord, celle qu'impose la nature des forces économiques et financières à l'œuvre dans une période donnée (on reconnaît les deux grandes étapes du capitalisme concurrentiel du XIX^e siècle et du capitalisme institutionnalisé après la Seconde Guerre mondiale) ; ensuite, celle qui reflète les réalités géopolitiques de l'heure, le *leadership* britannique, puis américain, ce qui rend illusoire pour l'avenir les meilleurs projets de réformes s'ils ne concordent pas avec les intérêts des acteurs les plus importants (Keynes lui-même en fit la douloureuse expérience à Bretton Woods) ; enfin, celle que circonscrit l'état des idées et des doctrines en matière financière et qui se concentre sur la vision dominante définissant à chaque période historique l'arbitrage entre le pouvoir des marchés et celui des gouvernements (la théorie économique classique, puis Keynes, puis Friedman et, enfin, la théorie des marchés financiers efficients).

Nous sommes aujourd'hui, selon ces trois critères, à une nouvelle bifurcation : le monde n'est plus représentable sous la figure de l'« hyperpuissance américaine », le capitalisme n'est plus « un » mais « multiple » et la confiance dans les succès des marchés autorégulés est brisée. La crise ouverte par la faillite de Lehman Brothers en 2008 ne s'est certes pas transformée en « grande dépression » ; mais on voit bien que les « politiques non conventionnelles » qui ont stoppé la grande récession de 2009 n'ont pas créé les conditions d'une reprise durable et équilibrée de la croissance. Et ce qui en résulte, ce sont partout des montagnes de dettes qui placent les gouvernements devant des contradictions insolubles (par exemple, réduire la dette et soutenir la croissance, etc.) et c'est de là que naît la tentation du chacun pour soi. Cela dit, l'histoire des grandes convulsions passées montre que la réaction des acteurs compte au moins autant que les événements eux-mêmes. Et la comparaison souvent faite entre les années 1930 et aujourd'hui est jusqu'ici porteuse d'espoir. À ce jour, les stratégies isolationnistes et agressives n'ont pas cours, personne ne veut (encore ?) entrer dans l'histoire comme le successeur de Reed Smoot ou Willis C. Hawley, les auteurs de la loi protectionniste désastreuse de 1930, sans parler des dictateurs qui ont poussé les peuples vers l'abîme. Les intérêts des principales puissances restent bien tranchés, mais ils sont concordants plus souvent qu'on ne le pense, en particulier sur la poursuite des échanges commerciaux et financiers, et il n'y a rien qui ressemble à l'opposition frontale du communisme et du capitalisme ou aux ambitions guerrières allemande et japonaise dans l'entre-deux-guerres. Tant mieux, évidemment, mais ce n'est pas suffisant pour justifier le *statu quo*. Comment aller plus loin ? Peut-on montrer

que les impasses auxquelles se heurtent les gouvernements nationaux dans la crise devraient les pousser à rechercher des solutions coopératives aux problèmes de l'heure ? On se heurte ici à deux défis.

Le premier est le décalage dû au fait que l'appareillage politique et institutionnel international élaboré après la Seconde Guerre mondiale est progressivement apparu désuet et qu'il a été plus ou moins démantelé parce qu'en décalage par rapport au potentiel et aux exigences supposées des marchés libres. Expérience faite, on est pourtant loin de voir se réaliser une homogénéisation progressive de la planète par le marché. On constate au contraire que le capitalisme peut prendre des formes extrêmement diverses renforçant, paradoxalement, l'hétérogénéité du système mondial. La mondialisation est loin d'aboutir à un monde lisse et homogène. Ce qui la caractérise, au contraire, c'est la concurrence des capitalismes. Le triomphe universel du marché et de la démocratie, ce n'était qu'une histoire romancée. Mais le corollaire déstabilisant, c'est que l'ordre libéral et occidental qui a encadré la mondialisation aux XIX^e et XX^e siècles, celui qui a fixé sous des formes successives mais bien établies (à l'exclusion de la période allant de 1914 à 1945) les règles du jeu, celles en particulier sous lesquelles nous vivons depuis un demi-siècle, cet héritage est désormais en décalage par rapport au monde qui émerge. On voit ainsi mieux pourquoi la géopolitique à l'ère de la globalisation est une question neuve. La planète est hétérogène, elle devient multipolaire, elle a besoin d'une régulation d'ensemble. Il faut redéfinir les valeurs et reconstruire les institutions capables de faire régner, au XXI^e siècle, une *Pax Universalis* succédant à la *Pax Britannica* du XIX^e siècle et à la *Pax Americana* de la seconde moitié du XX^e siècle. Beaucoup jugent cette perspective, régulièrement agitée depuis le projet de « paix perpétuelle » du philosophe Emmanuel Kant, trop audacieuse, à moins qu'elle n'ait été simplement en avance sur son temps.

Face à ce défi intimidant, l'irruption un peu improvisée du G20 en 2009 a constitué une innovation porteuse d'espoir. Puisque les intérêts vitaux des États sont en jeu, c'est bien au niveau des chefs d'État que se situent les responsabilités ultimes, c'est là que peuvent être données les impulsions, contrôlés les progrès, noués les compromis les plus délicats. Un tel cadre favorise la recherche de compromis sur un champ étendu, il offre le moyen de sortir de la boîte logique dans laquelle est enfermée la réforme de chaque institution, il façonne chaque concession non comme un recul, mais comme l'opportunité d'un pas en avant sur un autre dossier, il permet d'aborder explicitement la question de la cohérence du système dans son ensemble en corrigeant les manques, en supprimant les duplications et en organisant les interactions. Est-ce suffisant pour assurer le succès ? On voit bien que le G20 est déjà essoufflé et ce serait trop demander à une telle rencontre informelle, même en se limitant au champ économique ; c'est du moins ce que suggère le bilan du G7-G8.

La chute du mur de Berlin, le succès de la démocratie et l'entrée dans l'économie de marché de vastes pays émergents annonçaient un monde plus prospère :

la thématique dominante pour refléter cette innovation sans précédent, celle de la mondialisation, ne nous aide finalement guère à penser ce monde nouveau. Ce dont la mondialisation a désormais besoin, ce n'est pas d'idéologues célébrant ses promesses, c'est de principes d'action collective capables de concilier ses conséquences souvent dérangeantes, parfois brutales, avec les aspirations des peuples partout dans le monde : ni le cadre moyen nouvellement urbanisé de Shenzhen, ni le fermier ou l'employé de l'Illinois, ni l'ouvrier ou le fonctionnaire social-démocrate du Bade-Wurtemberg, de Franche-Comté ou de la vallée du Pô ne peuvent être laissés sur le bas-côté du chemin. Les gouvernements ont par définition le devoir pressant de répondre aux attentes de leurs populations, mais ils doivent aussi définir le cadre de leurs interactions. Les doctrines économiques ultralibérales ont répandu un temps l'idée que l'on pourrait se passer de régulations et se contenter de la discipline de marché et de ses sanctions ; nous avons – à quel prix ! – découvert que le compte n'y était pas. Il ne devrait plus y avoir de doutes, l'heure est à la recherche d'un nouveau multilatéralisme, plus ambitieux. Mais on fait face ici à une seconde difficulté.

Le monde dans lequel se déploient les forces de la mondialisation n'est en effet pas le monde unipolaire de Bretton Woods ou celui dont ont rêvé les néoconservateurs de Washington. L'Amérique reste, et pour longtemps, la puissance prééminente – ce que signifie exactement le terme d'« hégémonie » –, mais elle n'est plus en mesure d'imposer ses choix et c'est une situation lourde d'incertitudes car l'alternative au *leadership* américain, ce n'est pas le concert des nations, ce serait plus probablement le chaos. La globalisation, au point où elle en est, a besoin d'institutions plus fortes que celles que nous a léguées le XX^e siècle. Ces institutions, au premier rang desquelles le FMI (Fonds monétaire international), sont contestées et certains pays, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) en particulier, se concertent pour développer des alternatives. Ce sont des aiguillons, mais ces initiatives, pour intéressantes qu'elles soient comme le projet de banque d'infrastructures adopté à Durban en mars 2013, n'ont qu'une portée encore bien limitée et sont très loin d'offrir une organisation systémique alternative. Il vaut donc mieux partir des institutions internationales existantes qui restent pour l'avenir prévisible le cœur du système. Il faut en évaluer le fonctionnement et en renforcer la légitimité. En bref, l'économie internationale aurait besoin d'une nouvelle gouvernance mondiale, mais on ne fait, comme le montre la réforme du FMI, que trop peu trop tard. Il faut plus d'audace pour institutionnaliser la coopération économique et monétaire internationale, organiser la surveillance collective des politiques économiques, se doter des moyens de gestion de crise nécessaires et mettre à l'ordre du jour le développement d'une monnaie internationale synthétique, reflet d'un monde multimonnaire. Tout cela est possible, de manière incrémentale, sans rêver d'un grand soir qui réglerait tous les problèmes de la planète. L'immobilisme devrait être la seule option à écarter car une chose est sûre : la montée en puissance des économies émergentes et la diversité d'un monde en voie de multipolarisation interdisent de concevoir l'avenir

comme un prolongement du ^{xx} siècle. Un ordre économique mondial soutenable – c'est d'abord un état du monde où chacun est reconnu à sa juste place – peut faire valoir ses intérêts et surtout vérifie le bien-fondé de l'idée suivant laquelle les relations internationales sont un jeu à somme positive.

Abordant ainsi la question des intérêts vitaux des grands pôles de l'économie mondiale, certains évoquent à nouveau la fin du ^{xix} siècle et tracent un parallèle entre la façon dont la Chine pourrait à l'avenir jouer un rôle aussi déstabilisant que l'Allemagne Wilhelminienne. Une pareille analogie repose sur une double erreur : l'expansion du capitalisme au ^{xix} siècle était principalement de nature extensive, la conquête par la force de nouveaux territoires, et l'Allemagne était travaillée par le ressentiment d'arriver trop tard dans cette entreprise de partage du monde. Aujourd'hui, le capitalisme, partout où il s'implante, a une nature intensive : la « conquête » de territoires se fait par le biais d'exportations de capitaux et de marchandises lesquelles prospèrent plus dans un cadre de coopération que d'affrontement.

Or ce qui frappe le plus quand on procède à un examen parallèle des défis auxquels sont confrontés la Chine, l'Eurozone et les États-Unis, c'est plutôt leur similitude. Il y a en premier lieu la similitude du défi économique ; partout la question de l'emploi est posée avec une très grande acuité. Il y a en second lieu la similitude des tensions sur la répartition du revenu ; partout se pose la question, qui paraît si ancienne en Europe, d'un « meilleur partage des fruits de la croissance » ; ailleurs, l'enjeu principal concerne la lutte contre la corruption. Partout, les gouvernements font face à des défis politiques gigantesques ; on se demande souvent si l'Eurozone est gouvernable, mais la question se pose aussi aux États-Unis où la démocratie apparaît de plus en plus dysfonctionnelle, et en Chine où l'exercice du pouvoir, qu'exerce, aussi habile soit-il, le parti communiste sous une forme centralisée et restrictive, ne peut qu'entrer en conflit avec les attentes de la société civile plus diverse et plus exigeante qui accompagnent inexorablement les mutations économiques. Partout se fait sentir le besoin de répondre aux attentes des peuples auxquels, sinon, le populisme ou le nationalisme offrirait un espoir qu'une gouvernance épuisée ne saurait plus entretenir.

Dans ce panorama, la question économique et financière extérieure est partout au centre des préoccupations des gouvernements, même si cela ne transparaît que peu dans les débats de politiques internes. La question des débouchés externes est partout centrale pour assurer le succès des industries exportatrices, lorsqu'elles sont, comme en Chine et en Allemagne, le fer de lance du succès, ou pour rééquilibrer le compte courant pour les pays déficitaires, les États-Unis ou l'Europe du Sud. La question des financements, symétriquement, obsède les créiteurs qui redoutent la dévalorisation de leurs actifs, la Chine et l'Allemagne partageant là aussi les mêmes préoccupations, tandis que les pays endettés redoutent la hausse des taux d'intérêt, voire l'interruption des flux. À la différence de l'entre-deux-guerres, la tentation de rompre les interdépendances reste, pour l'instant, confinée à des cercles militants, elle aurait un coût énorme, des pertes financières

pour les créiteurs, un manque de financements nouveaux pour les débiteurs, des débouchés restreints pour tous et une guerre des monnaies pour défendre ce qui subsisterait de parts de marché. Comme ils le font depuis le début de la crise, les gouvernements continueront-ils à confirmer le choix de l'interdépendance parce que, tout bien pesé, elle correspond à l'intérêt bien compris de chacun ? Sauront-ils alors mettre en œuvre les mécanismes d'une coopération internationale à la fois plus efficace et plus légitime que celle léguée par le *xx^e* siècle ? Ces questions se posent de manière pressante, à nous d'y répondre.

Ne nous trompons pas sur 1914 : car on commémore aussi cette année le 70^e anniversaire des accords de Bretton Woods. L'année 1944 marque le terme de la période tragique couvrant la Grande Dépression et le second conflit mondial ; quarante-quatre nations décidèrent alors la création des institutions qui ont favorisé la reconstruction des pays dévastés, encadré plus d'un demi-siècle de croissance dans les pays industrialisés et permis la diffusion à de nombreux pays émergents d'une prospérité que l'on avait crue réservée au *xix^e* siècle aux classes dirigeantes, puis, jusqu'aux années 1990, aux classes moyennes des pays avancés. La vision d'un monde ouvert qui sous-tend cette organisation internationale multilatérale sans précédent reste la bonne, mais les termes de cette coopération doivent être clairement redéfinis : le monde a besoin, au *xxi^e* siècle, d'institutions internationales en phase avec les réalités et les défis d'une période qui a peu à voir avec le monde du *xix^e* siècle ou du *xx^e* siècle. Le point commun, c'est que nous sommes, comme à la fin de la Belle Époque, confrontés aux excès et aux crises provoqués par l'extension du marché à la planète entière. Cette instabilité, l'opacité de l'avenir, les inquiétudes qui en résultent nourrissent partout un courant hostile à l'économie ouverte, qui trouve des expressions variées en faveur de la démondialisation ou renoue avec les tentations nationalistes. Céder à cette tentation de repli, ce serait répéter les erreurs du passé, amplifier les difficultés économiques et sociales, se diriger vers une forme ou une autre d'autarcie et faire le lit de régimes plus ou moins autoritaires. Ne nous trompons pas, ce n'est pas le retour du mercantilisme à l'échelle mondiale dont nous avons besoin. L'enjeu fondamental est plutôt de réinsérer le jeu du marché dans un dispositif compatible avec les exigences de la société. Les institutions de Bretton Woods ont constitué la première tentative pour s'engager dans cette direction, en tirant les conséquences en matière de relations internationales, du renversement social, politique et intellectuel qui a abouti à rejeter la discipline de fer imposée jusque-là par l'étalon-or. Bretton Woods fut bien l'amorce d'une gouvernance mondiale, mais elle a tourné court dans le dernier tiers du *xx^e* siècle sous la vigueur retrouvée des forces de marché et sous l'influence rajeunie des idées ultralibérales. Mais on a aussi, depuis, retrouvé les excès de la sphère financière, le danger récurrent de nouvelles bulles, la volatilité des taux de change soumis aux aléas des anticipations. Faut-il alors considérer que la re-régulation de la finance amorcée par le G20 est un retour de l'idée de gouvernance ? C'est exact, mais on ne peut s'arrêter là : car il ne s'agit pas seulement de réaffirmer le contrôle que devrait exercer sur les marchés

la société en général ; lorsqu'on parle de mondialisation, on touche à des sociétés organisées en entités politiques appelées « nations » et c'est cela qui soulève des difficultés d'une nature entièrement nouvelle. Le monde qui a suivi la Grande Dépression a démontré, grâce à l'influence des idées keynésiennes, la possibilité de discipliner le capitalisme concurrentiel ; ce qu'il faut à notre siècle, c'est imaginer une transformation similaire pour résister à la tentation du chacun pour soi en domestiquant le choc des capitalismes nationaux.