

La gouvernance économique mondiale depuis 1944

Alors que la non-intervention des États dans l'économie – l'un des dogmes fondamentaux du libéralisme économique – prévaut pendant tout le XIX^e siècle, l'entre-deux-guerres et plus encore la Seconde Guerre mondiale imposent la nécessité d'une régulation de l'économie mondiale assurée par les États. Un système de gouvernance totalement inédit est donc mis en place à partir de 1944, qui permet la croissance exceptionnelle des « Trente Glorieuses », mais qui ne résiste pas aux crises des années 1970. Les nouvelles formes d'organisation de l'économie mondiale qui apparaissent alors, et qui existent encore aujourd'hui, doivent constamment s'adapter à une mondialisation de plus en plus poussée, en même temps qu'elles font face à des oppositions de plus en plus nombreuses.

Comment la gouvernance de l'économie mondiale a-t-elle été organisée à partir de 1944 ? Quelles évolutions a-t-elle connues et quelles oppositions a-t-elle rencontrées depuis cette date ?

I. La construction d'un nouvel ordre économique mondial (1944-1971)

1. La conférence de Bretton Woods est un tournant majeur

a) **Les Alliés se réunissent dès 1944 pour construire l'économie mondiale de l'après-guerre.** Afin d'éviter que se renouvellent les désordres économiques et monétaires qui, pendant l'entre-deux-guerres, ont conduit à l'arrivée de Hitler au pouvoir et au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, des représentants de **44 États** membres de **la Grande Alliance** formée autour des États-Unis contre l'Allemagne et le Japon se réunissent en **juillet 1944** à **Bretton Woods** (New Hampshire) afin de préparer la reconstruction de l'économie mondiale. Cette conférence est dominée par les idées exprimées dès 1919 par **John Maynard Keynes**, dans *Les Conséquences économiques de la paix* : la stabilité politique du monde ne pourra pas être assurée sans une reprise rapide de la croissance économique ni sans une stabilité monétaire durable.

b) **Les États-Unis occupent une place centrale dans cette refonte de l'économie mondiale.** « **Arsenal des démocraties** » depuis leur entrée en guerre en 1941, les États-Unis se sont considérablement enrichis pendant le conflit : ils assurent **plus de la moitié** de la production industrielle de la planète et détiennent **les deux-tiers** du stock d'or mondial. Dans un monde ravagé par la guerre et où toutes les autres monnaies se sont effondrées, les États-Unis apparaissent comme un îlot de prospérité sans égal et leur monnaie, le dollar, fait figure de seule valeur sûre. C'est la raison pour laquelle les décisions prises à Bretton Woods sont très largement le reflet des positions américaines : confronté à l'intransigeance de **Harry Dexter White**, qui représente les États-Unis à la conférence, Keynes, qui représente le Royaume-Uni, échoue à imposer son idée d'une **monnaie supranationale** (le *bancor*), à laquelle toutes les monnaies mondiales auraient été rattachées.

2. Une gouvernance économique inédite est mise en place

a) **Le Gold Exchange Standard, fondé sur le dollar, est créé.** La monnaie américaine, « *as good as gold* », devient la seule monnaie **convertible en or** (une once – 30 grammes – d'or pour 35 dollars) et sert de **référence** pour déterminer la valeur des autres monnaies, qui, dans un mécanisme de « **parités fixes** », ne peut varier que de plus ou moins 1% par rapport à la valeur du dollar. Pour assurer le bon fonctionnement de ce nouveau système monétaire, la conférence de Bretton Woods donne naissance à deux organisations internationales, qui sont créées en 1945 et dont le siège est installé à **Washington** : le **Fonds monétaire international** (FMI), qui est chargé de fournir aux États les moyens d'assurer la stabilité de leur monnaie, et la **Banque internationale pour la reconstruction et le développement** (surnommée la **Banque mondiale**) qui doit financer la reconstruction et le développement ultérieur des économies en Europe et en Asie. Ces deux institutions sont financées et dirigées par les États qui en sont membres, en proportion de leur poids économique. De ce fait, la gouvernance économique de l'après-guerre est très largement contrôlée par les États-Unis et, dans une moindre mesure, par les États européens.

b) **De nouvelles règles de fonctionnement du commerce mondial sont également définies après la guerre.** Entre 1947 et 1948, une autre conférence est organisée par les Nations-Unies à **La Havane**, afin de mettre en place une **Organisation internationale du commerce** (OIC) chargée d'encadrer les échanges internationaux. Signée par de nombreux pays, la Charte de La Havane qui institue l'OIC est rejetée par **le Sénat des États-Unis**, soucieux de préserver la liberté commerciale du pays. Ce sont donc les accords beaucoup moins contraignants du **GATT** (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Accord général sur les prix et le commerce), signés en 1947 qui entrent en vigueur. Ces accords, qui visent à éliminer tout

protectionnisme du commerce mondial, prévoient l'organisation de **cycles de négociations** successifs (les « rounds ») permettant de réduire progressivement les droits de douane dans les échanges internationaux : le **libre-échange** devient une autre règle essentielle de l'économie mondiale.

c) **Cette nouvelle gouvernance de l'économie mondiale rencontre de nombreuses oppositions.** A partir de 1947 et pendant toute la période de la Guerre froide, l'URSS (qui était représentée à Bretton Woods), la Chine et les autres États du bloc communiste rejettent ces nouvelles règles, qu'ils dénoncent comme étant des instruments de **l'impérialisme américain** au même titre que le Plan Marshall. En 1949, les Soviétiques mettent en place leur propre système économique en créant le **COMECON** (Conseil d'assistance économique mutuelle) qui lie étroitement les économies de l'URSS et de ses États satellites. De leur côté, les États du Tiers-Monde, réunis à la suite de la conférence de Bandung (1955) dans le « **Mouvement des non-alignés** » créé en 1961, dénoncent « **l'échange inégal** » qui avantage toujours plus les pays les plus riches dans le commerce mondial. Ils obtiennent en 1964 la création à l'intérieur de l'ONU de la **CNUCED** (**Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement**), où ils réclament le droit de contrôler **le volume et les prix de leurs exportations**, comme le font les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), qui a été créée en 1960. Le système de Bretton Woods est même contesté à l'intérieur **du bloc occidental** : à partir de 1965, de Gaulle engage la France dans un « bras de fer monétaire » avec les États-Unis pour obtenir un **retour à l'étalon-or** de l'avant-guerre.

II. Le temps des crises (1971-1991)

1. Les crises des années 1970 bouleversent l'ordre économique mondial.

a) **Le Gold Exchange Standard disparaît à partir de 1971.** Depuis les années 1960, les États-Unis sont confrontés à la concurrence croissante des économies japonaise et européennes, qui entraîne un **déficit commercial** de plus en plus marqué, et ils sont affaiblis par la guerre du Vietnam, qui creuse un **déficit budgétaire** croissant. Le dollar est de ce fait fragilisé, à la fois par **l'inflation** (les Américains financent leurs déficits en faisant fonctionner la « **planche à billet** », c'est-à-dire en émettant toujours plus de monnaie) et par les **achats d'or** effectués par les États étrangers auprès de la Banque centrale américaine. Pour protéger sa monnaie nationale, Nixon décide en **août 1971**, de suspendre la **convertibilité du dollar en or**, qui est depuis 1944 le centre du système monétaire mondial. Cette décision unilatérale entraîne les autres monnaies dans **une instabilité inédite**. Pour y mettre fin, un accord signé **en 1976 à la Jamaïque** par les principaux pays industrialisés établit un système de « **changes flottants** » : il n'y a plus de parité fixe entre les monnaies, dont la valeur est désormais déterminée sur les marchés financiers. C'est la fin du système de Bretton Woods.

b) **Deux « chocs pétroliers » ébranlent durablement l'économie mondiale.** En **octobre 1973**, à la suite de **la guerre de Kippour**, les États membres de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole décident de **multiplier par quatre** le prix de leurs exportations et de restreindre le volume de leurs ventes aux pays industrialisés occidentaux, afin de punir ces derniers du soutien qu'ils apportent à Israël. En **1979-1980**, la réduction des exportations iraniennes, consécutive à la **révolution islamique** et au déclenchement de la **guerre avec l'Irak**, crée un deuxième choc qui amène le prix du baril de pétrole (qui n'était que de **2 dollars** avant 1973) à **40 dollars**. C'est la fin de la croissance forte des « Trente Glorieuses », en grande partie favorisée par une énergie à bon marché.

2. De nouvelles voies de coopération apparaissent pour faire face à ces crises.

a) **Les principaux États industrialisés d'économie capitaliste créent le G6 en 1975.** Alors que les institutions de Bretton Woods apparaissent impuissantes face aux désordres économiques et financiers, **les pays les plus riches** du bloc de l'Ouest s'organisent entre eux pour retrouver une certaine stabilité. Sous l'impulsion du président français Giscard d'Estaing, les chefs d'État et de gouvernement de la **France**, de la **RFA**, de **l'Italie**, du **Royaume-Uni**, des **États-Unis** et du **Japon** (qui, à eux seuls, produisent alors 50% de la richesse mondiale) se réunissent pour la première fois de manière informelle à **Rambouillet** en **1975**. Rejoints, à la demande des États-Unis, par le **Canada** en 1976, ils forment **le G7**, dont les sommets annuels coordonnent les politiques économiques des pays les plus riches et fixent des orientations qui engagent l'ensemble de l'économie mondiale. A partir des années 1980, ce nouveau directoire s'élargit à la **CEE**, puis à l'**Union Européenne** – les présidents du Conseil Européen et de la Commission Européenne assistent en tant qu'invités aux sommets du G7 – et à la **Russie**, qui, admise en 1997, est « **mise en congé** » de l'organisation en 2014 à la suite de l'annexion de la Crimée. Les sommets du G7 sont aussi l'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement des pays les plus riches du monde de nouer des relations amicales.

b) **Les pays les moins développés cherchent à élaborer leurs propres réponses aux crises des années 1970.** Durement touchés par le ralentissement de l'économie mondiale, les pays en développement exigent à partir de 1973 la mise en place d'un « **Nouvel Ordre Economique International** » : celui-ci serait fondé sur une réforme de la gouvernance de l'économie mondiale et sur une refonte des règles du commerce mondial qui leur donnerait enfin **le contrôle des prix** des matières premières qu'ils exportent. La seule réponse positive qu'ils obtiennent de la part des pays les plus riches est la tenue à **Cancun** en **1981** d'un « **sommet Nord-Sud** » associant les pays industrialisés occidentaux et les pays en développement, un sommet sans véritables résultats et surtout sans lendemains. Confrontés à une baisse continue des cours des matières premières, les pays du Sud doivent de plus en plus recourir à des prêts consentis par les pays du Nord, en se plaçant dans **une nouvelle forme de dépendance** vis-à-vis de ces derniers.

3. Les années 1980 sont marquées par le triomphe du libéralisme économique.

a) **L'impulsion est donnée par les États-Unis et le Royaume-Uni.** Alors que les décennies de forte croissance de l'après-guerre ont été marquées par une importante **intervention des États** dans leur économie, les années 1980 amènent au contraire ces pays à revenir aux principes du **libéralisme** le plus strict. Pour faire face au ralentissement de la croissance, le président américain **Ronald Reagan** (1980-1988) et le Premier ministre britannique **Margaret Thatcher** (1979-1990) prônent, au nom de la libre-concurrence, un **désengagement** complet de l'État, qui entraîne de nombreuses **privatisations**, une **déréglementation** des marchés et une **diminution des dépenses publiques**. A leur suite, l'ensemble des pays industrialisés adoptent cette politique – la France y est par exemple contrainte en 1983 – ce qui permet de parler, dans les années 1980, d'une « **révolution néolibérale** ». Si elle permet un retour relatif de la croissance, cette inflexion majeure n'empêche pas une forte augmentation du chômage.

b) **Le libéralisme économique gagne progressivement l'ensemble des économies mondiales.** Confrontés à une dette de plus en plus importante, un grand nombre de pays en développement se retrouvent en **cessation de paiement** au début des années 1980, lorsque les États et les banques des pays les plus riches cessent de leur accorder de nouveaux prêts. L'exemple le plus spectaculaire est celui du **Mexique** qui, en 1982, **suspend tous ses remboursements** envers ses créanciers. Pour faire face à cette crise majeure, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale acceptent de financer les pays les plus endettés, mais en leur imposant des « **plans d'ajustement structurels** », basés sur des réductions drastiques des dépenses publiques et sur une ouverture de leur marché aux produits et aux investissements étrangers. Très impopulaires dans les pays où ils sont appliqués, ces plans obligent les pays en développement à entrer dans ce qu'on appelle le « **consensus de Washington** », en convertissant leur économie aux règles de l'économie de marché. La même conversion est imposée, après 1989, aux anciens **pays d'économie socialiste** (Europe de l'Est et ex-URSS) qui adoptent, par une transition brutale surnommée la « **thérapie de choc** », une économie strictement libérale.

III. Quelle gouvernance économique pour la mondialisation actuelle ? (1991-)

1. La gouvernance économique mondiale devient plurielle après la fin de la Guerre froide.

a) **Des organisations internationales sont créées ou renouvelées à partir de 1991.** Les institutions issues de Bretton Woods augmentent le nombre de leurs membres, en même temps qu'elles élargissent leurs missions. L'**Organisation Mondiale du Commerce (OMC)**, qui succède au GATT après la conférence de **Marrakech** en **1995**, regroupe ainsi la quasi-totalité des États du monde (164 membres aujourd'hui) et fixe des règles pour l'ensemble des échanges internationaux de marchandises, mais aussi de services. D'autres institutions sont parallèlement contraintes de se renouveler à la suite de l'émergence **de nouvelles puissances** économiques, dont les principales forment le groupe des **BRICS** en 2009. L'action du G7 est ainsi complétée par celle du **G20**, qui associe les États les plus développés du Nord aux États émergents du Sud. Ce sont les pays du G20 (les deux tiers de la population mondiale, 80 % du commerce mondial et plus de 90 % du produit mondial brut) qui se mobilisent pour faire face à la crise financière de 2008. La mondialisation de l'économie suscite enfin de multiples organisations régionales, qui, comme le **Mercosur** (formé en 1991), l'**Union Européenne** (fondée en 1992), l'**ASEAN** (renouvelée en 1992) et l'**ALENA** (fondé en 1993) contribuent à l'accroissement des échanges mondiaux, tout en participant activement au fonctionnement des organisations internationales : l'Union Européenne, qui est le 20^{ème} membre du G20, est aussi représentée aux réunions de l'OMC, au même titre que l'ALENA ou l'ASEAN.

b) **Les États sont de plus en plus concurrencés par d'autres acteurs.** Depuis la révolution néolibérale des années 1980, une part croissante de la gouvernance économique mondiale est assurée par les **marchés financiers** (dont dépend en

particulier la valeur des monnaies), par les **banques centrales** – qui, comme la Banque Centrale Européenne et la FED (la banque centrale américaine) agissent indépendamment des États – ou par les **agences de notation** (comme Fitch, Standard and Poor's et Moody's), dont les décisions peuvent déstabiliser des entreprises ou des États. Les **firmer transnationales**, dont les stratégies s'imposent de plus en plus aux États, et les **organisations non-gouvernementales**, qui dénoncent les dysfonctionnements de l'économie mondiale, jouent également un rôle majeur dans l'organisation de la mondialisation. Le **Forum économique mondial** qui se tient tous les ans depuis 1971 à **Davos**, en Suisse et qui rassemble les chefs d'État les plus puissants de la planète, les représentants des principales organisations internationales, les dirigeants des principales FTN et des personnalités leaders de l'opinion mondiale, est la meilleure illustration d'une gouvernance économique devenue plurielle.

2. Mais cette nouvelle gouvernance économique est la cible de nombreuses critiques

a) Les altermondialistes deviennent dans les années 2000 ses principaux opposants. Regroupement d'associations aux finalités très diverses (Greenpeace, Attac ou la Confédération Paysanne), le **mouvement altermondialiste** multiplie les manifestations lors des sommets réunissant les dirigeants de la gouvernance économique mondiale : parfois violentes, comme à **Seattle en 1999** en marge d'un sommet de l'OMC ou à **Gênes en 2001** en marge du sommet du G8, ces manifestations permettent aux altermondialistes de dénoncer les dégâts économiques, sociaux et environnementaux de la mondialisation actuelle et de réclamer une plus grande place pour les sociétés civiles dans la prise de décisions qui engagent l'ensemble de l'économie mondiale. C'est dans ce but qu'est mis en place à partir de 2001 un **Forum social mondial** qui réunit tous les ans ou tous les deux ans les organisations altermondialistes du monde entier dans une ville d'un pays du Sud et qui se présente comme une alternative (« **un autre monde est possible** ») au Forum de Davos et aux autres institutions de la gouvernance mondiale.

b) Plus généralement, la gouvernance de l'économie mondiale est contestée pour sa faible efficacité. Depuis longtemps accusées d'être les **instruments de la domination** des pays plus développés sur le reste du monde, les organisations internationales sont aussi dénoncées pour **la faible transparence** de leur fonctionnement et pour **leur incapacité** à prévoir et à résoudre les crises qui, comme en 2008, ébranlent la stabilité de l'économie mondiale. En dépit de nombreuses **tentatives de réformes** de leur fonctionnement, ni le G7 ou le G20, ni le FMI ni la Banque Mondiale ni l'OMC ne parviennent à apparaître comme des institutions à la fois **incontestables, légitimes et efficaces**.