

Le nouveau Bretton Woods chinois

Arnaud Zacharie, août 2015

Suite à la crise financière mondiale de 2008, l'idée d'instaurer un « nouveau Bretton Woods » avait motivé la mobilisation du G20, en vue d'adapter l'architecture financière internationale au monde du 21^{ème} siècle. Bretton Woods est la ville des Etats-Unis où, en juillet 1944, s'était tenue la conférence qui avait rassemblé les quarante-quatre pays alliés et donné naissance, suite aux « accords de Bretton Woods », au système financier international d'après-Deuxième Guerre mondiale. Dominé par les Etats-Unis, le système de Bretton Woods reposait sur la coopération monétaire et le contrôle des mouvements de capitaux internationaux. Deux institutions financières internationales avaient été créées pour en assurer le bon fonctionnement : le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, mieux connue sous le nom de Banque mondiale). Avec le Plan Marshall, lancé par les Etats-Unis pour financer la reconstruction de l'Europe d'après-guerre, le système de Bretton Woods allait favoriser la stabilité financière, le développement économique et le plein-emploi au cours des décennies qui seront qualifiées en Europe de « Trente Glorieuses ».

Le nouveau Bretton Woods avorté du G20

Sept décennies plus tard, malgré les annonces répétées d'une refondation du système financier après la crise de 2008, les promesses du G20 sont largement restées lettre morte. Bien que les accords de Bretton Woods aient été abolis unilatéralement par les Etats-Unis en août 1971, le FMI et la Banque mondiale avaient survécu au système qui leur avait donné naissance et s'étaient vues insuffler une « deuxième vie », dans le cadre des programmes d'ajustement structurel appliqués dans les pays en développement suite à la crise de la dette du tiers-monde des années 1980. A la fin de la Guerre froide, l'économie mondiale était gérée selon les préceptes du « consensus de Washington », du nom de la ville où siégeaient les deux institutions de Bretton Woods. Leur mode de décision, basé sur le poids économique des Etats membres, étaient restés inchangé depuis leur création, tout comme la tradition garantissant la direction de la Banque mondiale à un Américain et celle du FMI à un Européen.

Malgré l'engagement du G20 de désormais désigner la direction des deux institutions selon une procédure « ouverte et transparente » et sa décision en 2010 de réformer les droits de vote du FMI et de la Banque mondiale en faveur de la Chine et des autres pays émergents, rien n'a changé : c'est l'Européenne Christine Lagarde et l'Américain Jim Yong Kim qui ont été nommés à la tête du FMI et de la Banque, tandis que le Congrès US a refusé de ratifier l'accord sur la réforme des droits de vote. Il en résulte que la Chine ne dispose que de 3,8% des voix, contre plus de 15% aux Etats-Unis et 4,3% au Royaume-Uni et à la France – ceci alors que selon le FMI et la Banque mondiale, l'économie chinoise est devenue en 2014 la plus importante dans le monde en parité de pouvoir d'achat, surpassant le poids économique des Etats-Unis¹.

Face à un tel refus de voir son poids économique reconnu à sa juste valeur dans les institutions de Bretton Woods, la Chine n'avait guère d'autre choix que lancer ses propres initiatives. C'est ce qu'elle a fait à travers la création de plusieurs institutions en vue de financer la construction d'une « nouvelle Route de la Soie » traversant l'Asie centrale et reliant la Chine à l'Europe et à l'Afrique. L'Empire du Milieu semble ainsi jeter les bases d'un « nouveau Bretton Woods » sous influence chinoise.

¹ Même en prenant en compte le PIB nominal, sans le convertir en parité de pouvoir d'achat, le PIB chinois représentait 60% du PIB des Etats-Unis en 2014 et plus de deux fois le PIB de n'importe quel autre pays, alors que trente ans plus tôt le PIB des Etats-Unis représentait quinze fois ceux de la Chine et de l'Inde réunis.

La nouvelle Route de la Soie

C'est d'abord au sein du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) qu'a été décidée la création d'une nouvelle Banque de développement et d'un Fonds de réserve. Doté chacune d'un capital de départ de 100 milliards de dollars, les deux nouvelles institutions auront pour particularité d'octroyer des prêts sans conditionnalité et de fonctionner sur base d'un mode de décision où chaque Etat membre dispose des mêmes droits de vote. Les BRICS ont ainsi pris soin de se démarquer des pratiques tant critiquées du FMI et de la Banque mondiale, dont les prêts sont conditionnés à des réformes structurelles et dont le fonctionnement repose sur une démocratie « censitaire ». Le siège social de la Banque des BRICS, baptisée « Nouvelle Banque de développement » et officiellement lancée en juillet 2015, est situé à Shanghai, tandis que l'Inde assure la présidence durant les cinq premières années. Chacun des BRICS apporte 10 milliards de dollars pour constituer un capital de 50 milliards appelé à être doublé. Le premier prêt de la Banque est prévu pour avril 2016 et sera libellé en yuan plutôt qu'en dollar. Le Fonds de réserve, officiellement baptisé « *Contingency Reserve Arrangement* », dispose également d'un capital de départ de 100 milliards de dollars, dont 41 milliards apportés par la Chine, 18 milliards par l'Inde, le Brésil et la Russie, et 5 milliards par l'Afrique du Sud. In l'instar du FMI, ce Fonds a pour but d'enrayer les crises de balance des paiements, en octroyant des lignes de crédits à court terme en cas de déséquilibres financiers.

Plus discrète a été la création en décembre 2014 du Fonds de la Route de la Soie (*Silk Road Fund*), doté d'un capital de 40 milliards de dollars pour financer la création de deux nouvelles Routes de la Soie, du nom du réseau commercial instauré il y a plus de deux mille ans par la Chine des Han pour relier l'Asie centrale et du Sud au Moyen-Orient et à l'Europe : une route terrestre baptisée « Ceinture économique de la Route de la Soie » et une route maritime baptisée « Route maritime du 21^{ème} siècle », dans le cadre de la stratégie « une ceinture, une route » (*One Belt, One Road*) lancée en 2013 par le gouvernement chinois. Le fonds, capitalisé par quatre agences financières publiques et sous l'influence de la Banque populaire de Chine, a pour but de financer des infrastructures (routes, chemins de fer, ports, aéroports, centrales électriques) par le biais d'investissements à long terme (15 ans). Il a également pour rôle de catalyser les investissements publics et privés : au cours du premier semestre 2015, pas moins de 1.401 projets de contrats ont été signés par les firmes chinoises dans les différents pays traversés par la nouvelle Route de la Soie, pour un montant total de 37,6 milliards de dollars.

Enfin, la dernière-née, la Banque asiatique pour l'investissement dans les infrastructures (*Asian Infrastructure Investment Bank*), n'est pas la moins impressionnante : basée à Pékin et dotée d'un capital de 100 milliards de dollars issu des contributions des Etats membres, elle a été créée malgré l'opposition des Etats-Unis par cinquante-sept pays – la Chine et les vingt pays asiatiques qui avaient signé le projet de création en novembre 2014 ayant été rejoints par trente-six autres pays dont le Brésil, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Arabie Saoudite, la Turquie, l'Iran, Israël et quasi tous les pays d'Europe occidentale, Royaume-Uni inclus (mais à l'exception notable de la Belgique qui a pourtant intérêt à promouvoir la position du port d'Anvers dans ce nouveau contexte géostratégique). L'objectif de la Banque est également de financer les infrastructures en Asie et le long de la nouvelle Route de la Soie. Selon Larry Summers, ex-ministre des Finances du président Clinton, la création de la nouvelle Banque asiatique, opérationnelle fin 2015, pourrait représenter le moment où les Etats-Unis ont perdu leur rôle de souscripteur du système économique mondial. Percevant ce projet comme rival de la Banque asiatique de développement créée en 1966 et contrôlée par les Etats-Unis et le Japon, l'administration Obama s'est entêtée à chercher en vain à dissuader ses alliés de répondre à l'invitation chinoise, accusant même le Royaume-Uni d'« accommodation constante » avec Pékin, mais seul le Japon, qui voit d'un mauvais œil la Chine contester son influence dans la région, est finalement resté à l'écart du projet.

Un nouvel ordre mondial

En refusant de réformer la gouvernance du système financier international, les Etats-Unis ont persuadé la Chine et les autres pays émergents que la meilleure façon de faire entendre leur voix était de lancer leurs propres initiatives. En ce sens, le « nouveau Bretton Woods chinois » révèle que dans un monde en mutation, l'architecture de l'économie mondiale ne peut rester inchangée. Les nouvelles institutions qui en découlent sont susceptibles de bénéficier au développement mondial : en mobilisant des centaines de milliards de dollars, elles sont susceptibles de combler l'écart existant entre les besoins de financement des infrastructures – estimés à 800 milliards de dollars rien que pour l'Asie par la Banque asiatique de développement – et les moyens alloués jusqu'ici par les institutions traditionnelles. En rééquilibrant la représentation sur la scène multilatérale au profit des pays émergents, elle accentue les sources de financement pour les pays en développement et leur marge de manœuvre pour contourner les conditions liées aux financements traditionnels. L'émergence d'une nouvelle architecture Sud-Sud du financement du développement est ainsi susceptible de transformer plus largement le cadre multilatéral qui en a bien besoin, tant il semble inadapté aux enjeux mondiaux du 21^{ème} siècle.

Toutefois, une telle perspective n'est pas sans risque. La principale critique des Etats-Unis a porté sur ses doutes concernant la gouvernance et le respect des normes sociales et environnementales au sein de ces nouvelles institutions. La critique sonne creux, tant les problèmes en la matière ont été nombreux dans l'histoire des institutions de Bretton Woods. Il n'en reste pas moins que le problème est réel et qu'il faudra évaluer la qualité des projets et pas seulement les moyens financiers mobilisés. Le régime chinois a la réputation d'être peu regardant envers les dégâts environnementaux et les déplacements de population lors de mégaprojets d'infrastructure souvent sujets à ce type de risques. L'Asie centrale est en outre traversée par des Etats fragiles et en conflit, à commencer par l'Afghanistan. En outre, la Chine doit faire face au ralentissement de son économie et à l'éclatement de bulles immobilières et boursières qui risquent de fragiliser sa force de frappe financière à terme.

Plus généralement, c'est la construction d'un nouvel ordre mondial stable qui est en jeu. Le monde a besoin d'institutions multilatérales motivées par l'intérêt général plutôt que par les seuls intérêts nationaux. En mettant son veto sur la réforme du FMI et de la Banque mondiale, en refusant de joindre la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et en négociant le Traité transpacifique (TPP) plutôt que la Coopération Asie-Pacifique (APEC) pour écarter la Chine, les Etats-Unis optent pour la stratégie de la confrontation, semblant vouloir rester la seule puissance hégémonique dans un monde de plus en plus multipolaire. La Chine répond au contraire qu'elle souhaite collaborer avec les institutions de Bretton Woods, continuant de revendiquer plus de voix et demandant au FMI d'intégrer le yuan dans l'unité de compte du FMI (DTS) composé du dollar, de l'euro, du yen et de la livre sterling. Présentant ses initiatives comme complémentaires avec les institutions de Bretton Woods, la Chine cherche à étendre son influence régionale et mondiale en évitant l'opposition frontale avec les Etats-Unis. La manière dont les relations entre ces deux puissances vont évoluer déterminera la nature de l'ordre mondial du 21^{ème} siècle.

La nouvelle Route de la Soie

