



SÉRIE AMÉRICAINE ÉLECTIONS 2020

Par son impact sur le reste du monde autant que par ses incertitudes, l'élection présidentielle américaine va retenir notre attention durant les semaines qui viennent. Terra Nova se met à l'heure américaine en publiant des contributions venant d'horizons variés, avec pour objectif de multiplier les éclairages sur une élection atypique. Sans illustrer une position collective de Terra Nova, les textes du présent cycle viseront à mieux comprendre les impacts multiples de ce vote aux Etats-Unis et au-delà.

LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE APRÈS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE AMÉRICAINE : L'INITIATIVE REVIENT AUX EUROPÉENS

26 octobre 2020 | Par Pierre Jaillet, ancien Directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France, chercheur associé à l'IRIS et expert associé à l'Institut Jacques Delors

La présidence de Donald Trump aura été marquée par une série de coups de boutoirs contre le multilatéralisme, sous toutes ses formes. Le premier a été le retrait des Etats-Unis de l'accord de Paris sur le climat dès juin 2017. Cette décision brutale et emblématique en annonçait beaucoup d'autres. Donald Trump, comme il l'avait promis lors de sa campagne de 2016, a adopté une approche conflictuelle des relations commerciales, en particulier avec la Chine. Privilégiant le règlement des différends par le rapport de force plutôt que par l'arbitrage des institutions internationales, cette approche concerne aussi tous les volets de la coopération économique, financière et monétaire.

Cette « guerre commerciale » brandie par Donald Trump relevait largement d'une posture politique puisqu'économiquement infondée et déclarée à contre-temps.

En effet, la part des exportations dans le PIB mondial, qui est passée de 15 à 30% entre le début des années 1970 et la grande crise financière de 2008, régresse régulièrement depuis lors, principalement en raison du recentrage de la croissance chinoise sur la demande interne. Contrairement aux assertions de l'administration américaine, il n'a jamais pu être démontré que la Chine «manipulait» le taux de change du Yuan à des fins compétitives. Côté européen, le déficit structurel de la balance des biens et services des Etats-Unis est compensé par les revenus très substantiels tirés de leurs investissements. La balance courante bilatérale est ainsi pratiquement à l'équilibre.

Aussi la mise en cause tous azimuts de la coopération économique multilatérale et de ses institutions est-elle apparue davantage motivée par des considérations politiques ou même idéologiques que par des arguments économiques et financiers. Donald Trump n'a d'ailleurs jamais caché son mépris à l'égard des institutions de Bretton Woods, qu'il tente d'instrumentaliser. En décembre 2019, il appelle ainsi la Banque mondiale à interrompre ses prêts à la Chine (et a même songé un peu plus tard à porter sa fille à sa présidence). En avril 2020, il enjoint le Fonds monétaire international à se concentrer sur son « mandat principal », défini étroitement comme le soutien aux économies en difficulté et à l'assistance technique, en évitant de se mêler des questions macroéconomiques à long terme, notamment lorsqu'elles touchent à la transition climatique. Aujourd'hui, il exerce des pressions pour nommer à la tête de l'OCDE l'un de ses proches conseillers comme successeur d'Angel Gurría dont le mandat s'achève en juin 2021. Dans le cas de l'OMC, au-delà des menaces récurrentes de retrait d'une organisation qu'il juge biaisée et caduque, sa méthode consiste à en paralyser le fonctionnement, en opposant son veto à la nomination des juges d'instance d'appel. L'OMC se trouve ainsi depuis 2019 dans l'impossibilité d'arbitrer les litiges commerciaux.

L'attitude de Donald Trump vis-à-vis des forums informels du G7 et du G20 est à peine plus subtile. S'il y participe de plus ou moins bon cœur, c'est pour y manifester son opposition unilatérale aux positions des autres membres (voir son rejet d'une mention du dérèglement climatique dans le communiqué final du sommet du G20 d'Osaka en 2019), ou pour le saborder (comme lors du retrait de sa signature du communiqué quelques heures après la réunion du G7 à La Malbaie au Canada de 2018, en réaction à une déclaration jugée hostile de Justin Trudeau). Si la présidence du G7, revenant en 2020 aux Etats-Unis, n'a pas été facilitée par la crise sanitaire, elle a surtout illustré le manque d'empressement de Donald Trump pour définir un ordre du jour et aboutir à des conclusions avant la fin de son mandat.

Ces quelques péripéties peuvent paraître anecdotiques et il serait tentant de présenter Donald Trump comme un Père Ubu, responsable fortuit de tous ces dysfonctionnements transitoires. Elles traduisent cependant une grave altération d'un modèle de coopération économique internationale, dont plusieurs piliers datent de trois-quarts de siècle (Institutions de Bretton-Woods) ou de près d'un quart de siècle (G7) et qui n'est plus en phase avec les mutations rapides de l'économie mondiale. L'hypothèse, assez partagée, selon laquelle la défaite de Donald Trump lors de l'élection présidentielle suffirait alors à remettre le système à l'endroit et les pendules à l'heure paraît illusoire. Elle repose sur l'hypothèse qu'une victoire de Joe Biden suffirait à réparer les dommages de ces dernières années et à résoudre la crise d'un modèle de coopération économique international frappé d'obsolescence. Au demeurant, les positions du candidat démocrate sur le multilatéralisme (comme d'ailleurs celles de l'administration Obama avant lui) restent assez vagues, en dehors de son engagement à rejoindre l'Accord de Paris sur le climat.

Donald Trump dit « Le roi est nu » et pose, sans doute à son insu, quelques bonnes questions sans fournir aucune réponse. L'économie mondiale n'a sans doute jamais eu autant besoin de mécanismes de coopération pour gérer ses biens communs et des risques planétaires. Mais le retour hypothétique au monde d'avant Donald Trump n'apparaît ni probable ni même souhaitable. L'élection présidentielle américaine peut alors offrir l'opportunité d'engager une réflexion afin de réformer en profondeur un modèle affecté d'un triple problème de représentativité, de légitimité et d'efficacité, conduisant à l'absence de *leadership* mondial.

Les pays du G7 représentent aujourd'hui 45% du PIB mondial (contre 80% pour le G20) mais à peine 10% de la population du globe (66% pour le G20). Cela ne l'empêche pas de s'ériger à l'occasion en directoire du monde et de se saisir de questions « onusiennes » comme le réchauffement climatique ou les équilibres géopolitiques, qui le dépassent largement et concernent tout autant les 90% de la population mondiale exclus de ce club très fermé. Le G7 nous renvoie la photo de famille couleur sépia du premier sommet de Rambouillet, de 1975, comme si les rapports de force économiques étaient restés figés depuis lors : la Chine était encore assoupie et les principales économies européennes continentales géraient encore leurs monnaies nationales...

Le G7 n'apparaît ainsi plus légitime pour traiter de questions globales qui sont en principe du ressort d'institutions à caractère universel (ONU, FMI, OMC) ; à condition qu'elles ne soient pas elles-mêmes paralysées par la lourdeur de leur fonctionnement et l'inertie de leur gouvernance.

Observons à cet égard qu'à l'issue de quinze laborieux processus de révision des quotes-parts du FMI depuis 1944, les Etats-Unis (17,44%) et l'Europe (environ 25%) y restent fortement surreprésentés, en comparaison de la Chine (6,21%) ou de l'Inde (2,76%), par exemple. Les Etats-Unis y conservent un droit de veto et les Européens la Direction générale. Dans ces conditions, l'incitation est forte de développer des institutions régionales concurrentes, comme tente de le faire la Chine en relation avec la zone du sud-est asiatique.

La création du G20 au début des années 2000 a traduit la volonté d'associer les grandes économies émergentes à la coopération économique internationale. Cependant sa représentativité est très perfectible. L'Afrique n'y compte qu'un seul représentant (l'Afrique du sud) contre six européens (sans compter la Russie mais avec le Conseil de l'UE et la Commission européenne). En outre, si le G20, rehaussé au niveau des chefs d'Etat et de gouvernements en 2008, a démontré ses capacités d'impulsion et d'initiative lors de la grande crise financière, il semble être retombé depuis dans la routine de sommets formels traitant dans l'indifférence générale d'ordres du jours définis en fonction des préoccupations des présidences annuelles tournantes, sans réelle continuité des travaux.

Cette perte de représentativité et de légitimité des institutions en charge de la coopération internationale nuit à leur influence et à leur efficacité. Il en va de même de la prolifération d'instances sans répartition claire des tâches. On a vu que la promotion du G20 en 2009 permettait d'intégrer les grandes économies émergentes mais elle traduisait aussi l'incapacité du FMI à assumer le mandat de stabilité financière et monétaire internationale que ses fondateurs lui avaient assigné à l'origine. De surcroît, ces institutions comme le G20, le FMI ou l'OCDE mobilisent en parallèle d'importantes ressources dans le cadre de leur mandat de surveillance macroéconomique ou de prévention des crises, sans pour autant avoir d'influence réelle sur les politiques de leurs membres et leurs dérivés.

La coopération monétaire internationale est devenue un des angles morts du multilatéralisme. Depuis l'éclatement du système de Bretton-Woods en 1970, les grandes économies vivent dans un non-système où le dollar reste la monnaie internationale dominante sinon hégémonique dans ses différents usages (actif de réserve, instrument de transaction et support de dette). Les questions relatives au Système Monétaire International (SMI) ont disparu de l'agenda du G7 et, semble-t-il aussi, des préoccupations du FMI, dont la création répondait pourtant au souci de ses fondateurs d'éviter le retour de l'égoïsme monétaire des années 1930.

Or l'équilibre implicite de ces deux dernières décennies, dans lequel la Chine recyclait l'essentiel du produit de ses excédents commerciaux en bons du Trésor Américain, est depuis quelques années fragilisé. Dans ce contexte, Donald Trump se sert du dollar comme d'un levier diplomatique. Lors du retrait de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, il a interdit de facto son usage par les pays tiers, rendant pratiquement impossible toute transaction avec l'Iran. Plusieurs initiatives (russe et européenne, en particulier) ont cherché à contourner cet abus d'exercice du droit d'extraterritorialité. Il incite la Chine à renforcer le rôle-pivot du Yuan au centre de son réseau de devises asiatiques et conduit les Européens (en fait la BCE) à une position plus allante au sujet du rôle international de l'euro. Cet usage opportuniste du dollar à des fins géopolitiques apparaît comme une erreur stratégique de la part des Etats-Unis : il affaiblit la devise-clé du SMI et accélère sa recomposition vers un système multipolaire, à l'issue d'une phase de transition sans doute longue, au regard des positions acquises et de l'inertie des effets de réseaux. Se pose aussi la question de la stabilité d'un SMI multipolaire non coopératif.

Il serait naïf et illusoire d'imaginer que toutes ces questions puissent être soulevées à l'issue de l'élection présidentielle de novembre, et a fortiori qu'elles puissent être rapidement résolues. Mais cette élection peut être une fenêtre d'opportunité pour qu'au moins trois d'entre elles figurent en bonne place dans l'agenda de prochaines discussions multilatérales.

La première concerne le rôle du G7, s'il lui en reste un à jouer. Il ne représente comme on l'a vu que 10% de la population du globe, mais il concentre encore 90% des transactions monétaires et financières et peut rester un forum approprié (en liaison avec le FMI et la BRI) pour discuter de ces sujets ; à condition toutefois de réviser sa composition. Un G5, réunissant les responsables des principales zones monétaires (Etats-Unis, Chine, Japon, Royaume-Uni et zone euro) semblerait à cet égard plus pertinent. Cette solution serait aussi plus rationnelle que celle (proposée par Donald Trump) d'élargir sa composition à l'Inde, la Russie et quelques autres, au risque de marginaliser le G20 et de vider plus encore le FMI de sa substance.

Une deuxième priorité serait de renforcer la représentation africaine au G20 (notamment). Cela rejoint le souhait, formulé par le Président Macron en 2018 à la tribune de l'ONU, de corriger la sous-représentation de ce continent dans les instances internationales. Ce serait aussi l'occasion de réduire la surreprésentation de l'Europe dans ce forum, très irritante pour ses partenaires. Il conviendrait alors de clarifier la répartition des tâches entre G5 et G20 d'une part, G20 et FMI d'autre part.

Une troisième priorité serait d'engager une réflexion approfondie sur le rôle et la gouvernance du FMI, précisément, pour qu'il retrouve la légitimité internationale et l'influence qui étaient encore les siennes jusqu'à la fin des années 1990. Cela suppose d'abord de sortir des ajustements incrémentaux des méthodes de calcul et de la répartition des quotes-parts. Ensuite, un *aggiornamento* courageux des actionnaires européens est nécessaire. Cela est particulièrement vrai pour ceux de la zone euro : en disposant d'une chaise unique ils préserveront mieux à terme leur influence qu'avec une représentation éclatée. Le poids des pays en développement pourrait dès lors être accru et les Etats-Unis, en contrepartie devraient renoncer à un droit de veto dépourvu de toute justification dans une enceinte multilatérale.

Dans le cas du G7, du G20 et de la réforme du FMI, la balle est plus précisément dans le camp de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Les réformes évoquées plus haut comportent naturellement pour ces pays un coût politique immédiat, lié au sacrifice d'une représentation individuelle. Mais, de même que l'adoption de l'euro en 1999 leur a permis de recouvrer une souveraineté monétaire commune, une représentation unique dans les institutions, selon des modalités à préciser, renforcera leur influence collective dans un jeu dominé par les Etats-Unis et la Chine.

Joe Biden, s'il est élu, pourrait entrouvrir la porte à la révision d'un modèle de coopération économique à bout de souffle. Mais, quel que soit le prochain Président des Etats-Unis, ce sont les Européens qui ont la clef et sont les mieux placés pour favoriser une coopération multilatérale plus équitable et plus efficace entre les grandes zones de la planète.