

1944 et après : Autour de la fondation des institutions de Bretton Woods

Série : Les 70 ans de Bretton Woods, de la Banque mondiale et du FMI (Partie 1)

jeudi 31 juillet 2014, par [TOUSSAINT Éric](#) (Date de rédaction antérieure : 15 juillet 2014).

Voici 70 ans, le 22 juillet 1944, prenait fin la conférence de Bretton Woods.

Pour éviter la répétition de crises du type de celle de 1929, mais également pour assurer son leadership sur le monde de l'après seconde guerre mondiale, le gouvernement des États-Unis planche très tôt sur la création d'institutions financières internationales [1]. C'est en 1944 que naissent à Bretton Woods la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Au départ, l'administration Roosevelt est favorable à la création d'institutions fortes capables d'imposer des règles au secteur financier privé, y compris à Wall Street. Mais les banquiers y sont hostiles et Roosevelt recule. Par ailleurs, la répartition des voix au sein de la Banque mondiale et du FMI illustre bien la volonté de domination de quelques grandes puissances sur le reste du monde.

Aux origines [2]

C'est dès 1941, en pleine seconde guerre mondiale, que débutent l'élaboration et la discussion sur les institutions internationales à mettre en place une fois ce conflit majeur terminé.

Au sein de l'administration états-unienne, Harry White remet en mai 1942 au président Franklin Roosevelt un plan intitulé « Plan pour un fonds de stabilisation des Nations unies et associées et d'une Banque des Nations unies pour la reconstruction et le développement ». Un de ses objectifs consiste à convaincre les nations alliées en lutte contre les puissances de l'Axe (Allemagne, Italie, Japon) qu'une fois la paix venue, des mécanismes devront être mis en place pour empêcher que l'économie mondiale n'entre à nouveau dans une dépression comparable à celle des années 1930.

Entre 1941 et juillet 1944, moment où se réunit la conférence de Bretton Woods, plusieurs propositions contenues dans le plan initial sont abandonnées. Mais l'une d'entre elles se matérialisera : la création du FMI (Fonds monétaire international) et de la BIRD (Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement), mieux connue sous le nom de Banque mondiale.

Pour bien comprendre la fonction attribuée à ces deux institutions, il faut prendre la peine de remonter à la fin des années 1920 et aux années 1930. La profonde dépression économique qui touche alors de plein fouet les États-Unis, a un effet de contagion sur l'ensemble du capitalisme mondial.

Symptôme de la contagion, en 1931, l'Allemagne interrompt le remboursement de sa dette de guerre à l'égard de la France, de la Belgique, de l'Italie et de la Grande Bretagne. Dans la foulée, ces pays interrompent le remboursement de leur dette extérieure à l'égard des États-Unis [3]. De leur côté, les États-Unis réduisent radicalement leurs exportations de capitaux en 1928 et surtout en 1931 [4].

Simultanément, ils diminuent fortement leurs importations. Conséquence : le flux de dollars des États-Unis vers le reste du monde se tarit, les pays endettés à l'égard de la première puissance mondiale ne disposent plus d'assez de dollars pour la rembourser. De même, les dollars leur manquent pour acheter les produits nord-américains. La machine capitaliste mondiale se grippe. Les dévaluations compétitives se multiplient car chaque pays essaye de conquérir des parts de marchés aux dépens des autres. Le monde capitaliste développé s'installe dans une spirale récessive.

John Maynard Keynes commente avec un certain sarcasme l'attitude des États-Unis dès 1932 : « Le reste du monde leur doit de l'argent. Ils refusent de se faire rembourser en nature ; ils refusent de se faire rembourser en titres ; ils ont déjà reçu tout l'or disponible. Le casse-tête dans lequel ils ont plongé le reste du monde n'admet qu'une seule solution : on va devoir se débrouiller sans leurs exportations » [5].

Une des leçons tirées par le gouvernement des États-Unis sous Franklin Roosevelt (président de 1933 à 1945), c'est qu'un grand pays créancier doit mettre à la disposition des pays débiteurs les devises qui leur serviront à payer leurs dettes. Une autre leçon, audacieuse celle-là, c'est que dans certains cas, il est préférable de faire des dons plutôt que des prêts si l'État créancier veut que ses industries exportatrices tirent un profit maximum et durable. Nous aborderons cette question dans un prochain article en évoquant le Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe (1948-1951).

Arrêtons-nous encore brièvement aux années 1930 avant de passer à la genèse des institutions de Bretton Woods au cours de la guerre.

Création de l'Export-Import Bank of Washington (1934)

L'Export-Import Bank of Washington (l'agence publique états-unienne de crédit à l'exportation, rebaptisée plus tard Eximbank) est créée en 1934 afin de protéger et de favoriser les industries exportatrices des États-Unis. Elle garantit les exportations et octroie des crédits à long terme à des étrangers pour qu'ils importent des produits des États-Unis. Chaque dollar prêté doit être dépensé pour l'achat de marchandises produites aux États-Unis. L'Export-Import Bank ne débourse l'argent qu'après avoir reçu la preuve que les produits sont embarqués vers l'étranger. Au départ, la somme totale de prêts octroyés par l'Export-Import Bank est très modeste : 60 millions de dollars au cours des cinq premières années. Mais le volume augmente très rapidement par la suite. En 1940, sa capacité de prêts est portée à 200 millions de dollars et en 1945, elle atteint 3 500 millions. Dans les premières années, l'Export-Import Bank cible l'Amérique latine et la Caraïbe, la Chine et la Finlande. Les intérêts en jeu sont autant économiques que géostratégiques.

Naissance de la Banque interaméricaine (1940)

Un autre instrument financier est créé en 1940 : la Banque interaméricaine. Il s'agit d'une banque interétatique fondée à l'initiative des États-Unis dans le cadre de l'Union pan-américaine (l'ancêtre de l'Organisation des États Américains - OEA). En font partie dès l'origine : la Bolivie, le Brésil, la Colombie, la République dominicaine, l'Équateur, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay et les États-Unis. Cette banque préfigure d'une certaine manière la Banque mondiale qui sera fondée quatre ans plus tard.

Le principal architecte du côté états-unien est un partisan convaincu de l'intervention publique dans l'économie, un adepte du *New Deal* : Emilio Collado, le numéro deux du Département d'État [6]. Très vite, il participe aux discussions préparatoires à Bretton Woods et il devient en 1944 le premier représentant (directeur exécutif) des États-Unis à la direction de la Banque mondiale. Il n'y a pas que le département d'État à être investi dans le lancement de la Banque interaméricaine en 1940. Le département du Trésor est aussi représenté en la personne de Henry Morgenthau et de son assistant

Harry White.

Quatre raisons fondamentales ont poussé l'administration de Franklin Roosevelt vers la création de la Banque interaméricaine.

Primo, le gouvernement a compris que non seulement il doit prêter de l'argent pour qu'on lui achète ses produits mais il doit aussi acheter les exportations de ceux à qui il veut vendre ses marchandises. L'Allemagne nazie, qui domine une partie de l'Europe, est en train de s'approvisionner et d'investir en Amérique latine [7]. La mise en place de la Banque interaméricaine doit permettre de resserrer les liens entre les États-Unis et tous ses voisins du Sud.

Secundo, Washington considère qu'il ne peut pas compter sur le secteur financier privé des États-Unis pour prêter des capitaux au sud du Rio Grande alors que quatorze pays latino-américains sont en défaut total ou partiel de paiement de leur dette extérieure. Washington considère que Wall Street et les grandes banques états-uniennes sont responsables de la crise de 1929 et de sa prolongation. Il faut alors se doter d'un instrument public pour agir sérieusement.

Tertio, afin de convaincre les gouvernements latino-américains d'entrer activement dans le jeu de relations renforcées avec les États-Unis, il faut leur proposer un instrument qui, officiellement, poursuit des objectifs non directement subordonnés aux États-Unis.

A. A. Berle, adjoint du secrétaire au département d'État, le précise clairement :

“De par le passé, on a considéré les mouvements de capitaux comme franchement impérialistes et cela a généralement conduit plus tard à des difficultés de l'un ou l'autre type. L'autre pays ne voulait pas rembourser ; les intérêts attachés au prêt étaient souvent considérés comme tyranniques. On est encore en train de liquider certaines situations de pagaille datant du XIX^e siècle causées par les mouvements brutaux et non éclairés du capital” [8].

Quarto, il faut mettre sur pied une banque dont font partie les pays emprunteurs et où ils ont voix au chapitre. Le raisonnement est très simple : pour s'assurer que les emprunteurs remboursent leurs dettes, il vaut mieux qu'ils fassent partie de la Banque. Ce même principe sera appliqué lorsqu'il s'agira de construire la Banque mondiale et le FMI.

En ce qui concerne la répartition des droits de vote au sein de la Banque inter-américaine, les critères appliqués seront également adoptés par la Banque mondiale et le FMI. Le principe « un pays - une voix » est délaissé au profit d'un système de vote fondé sur le poids économique (en l'occurrence, le volume des exportations).

Le système prévoit une cerise sur le gâteau pour les pays latino-américains : l'existence d'une institution bancaire multilatérale doit les protéger contre le recours à la force des créanciers désireux de récupérer leurs fonds. En effet, il n'y a alors pas si longtemps que les États-Unis et d'autres puissances créancières intervenaient soit militairement, soit en prenant le contrôle des douanes ou de l'administration des impôts de pays endettés pour récupérer ce qu'ils prétendaient leur être dû [9].

Il faut souligner ici qu'à ce moment-là, l'attitude ferme d'un nombre important de pays latino-américains (quatorze parmi lesquels le Brésil, le Mexique, la Colombie, le Chili, le Pérou et la Bolivie), qui ont décidé d'arrêter totalement ou partiellement le remboursement de leur dette extérieure, est couronnée de succès. Trois résultats positifs sont à mettre à leur crédit : leur croissance économique est supérieure à celle des pays qui continuent de rembourser ; ils ont regagné une marge importante d'autonomie par rapport aux pays riches ; loin d'être exclus de toute

source de financement, ils sont courtisés par différents gouvernements du Nord qui leur proposent des financements publics. C'est la preuve que la fermeté peut payer.

Les discussions dans l'administration Roosevelt

Dès 1942, l'administration Roosevelt discute activement de l'ordre économique et financier à établir dans l'après-guerre. Certaines idées reviennent régulièrement sur la table en matière de dette et de mouvements de capitaux : il faut mettre en place des institutions publiques multilatérales qui, face au caractère aléatoire de l'investissement international privé, fournissent des capitaux publics. Ces institutions devraient "réglementer les investissements internationaux de capitaux privés en prévoyant des possibilités judiciaires et d'arbitrage pour le règlement des différends entre créanciers et débiteurs et pour écarter le danger de l'utilisation par les pays créanciers de leurs revendications comme base pour des exigences politiques, économiques ou militaires ou "illégitimes". (extrait d'un mémorandum du Conseil des relations étrangères daté du 1^{er} avril 1942).

Premier projet très ambitieux d'Harry White

Comme indiqué plus haut, Harry White travaille dès 1941 au sein du département du Trésor à l'élaboration d'un plan visant à la mise en place de deux grandes institutions multilatérales. Franklin Roosevelt reçoit un premier plan en mai 1942 selon lequel il ne faut pas attendre la fin de la guerre pour créer un Fonds de stabilisation des taux de changes (le futur Fonds monétaire international) et une Banque internationale pour fournir des capitaux. Il précise : « *Deux agences séparées, bien que liées, vaudraient mieux qu'une, car une agence s'occupant des deux tâches aurait trop de pouvoir et ferait courir le risque de trop grandes erreurs de jugement* » [10]. Le Fonds et la Banque devraient rassembler toutes les nations, en commençant par les Alliés. Le poids relatif de chaque nation membre serait fonction de son poids économique. Les pays emprunteurs devraient faire partie de la Banque car cela les motiverait à rembourser. Les deux institutions devraient favoriser des politiques garantissant le plein emploi.

Le Fonds devrait œuvrer à la stabilité des taux de change, l'abandon progressif des contrôles sur les changes et l'abandon des subsides aux exportations.

La Banque, elle, devrait fournir des capitaux pour la reconstruction des pays affectés par la guerre et pour le développement des régions arriérées ; elle devrait aider à stabiliser les prix des matières premières. La Banque devrait prêter des capitaux à partir de son capital propre et disposer de sa propre monnaie : *l'unitas*.

Le projet ambitieux tel que conçu par Harry White est profondément revu à la baisse au cours des deux années qui suivent.

En effet, Wall Street et le parti républicain sont particulièrement hostiles à plusieurs éléments fondamentaux du projet White. Ils ne veulent pas de deux institutions publiques fortes qui prétendraient réglementer la circulation des capitaux privés et les concurrenceraient.

Franklin Roosevelt décide de composer avec eux, ce qui permet de garantir en bout de course que le Congrès ratifie à une large majorité, en 1945, les accords de Bretton Woods de juillet 1944. Les concessions faites par Franklin Roosevelt sont considérables au point qu'elles dénaturent le projet original. Et pourtant, Wall Street attendra 1947 avant d'appuyer vraiment la Banque et le Fonds

Parmi les propositions originales [11] qui sont abandonnées avant la tenue de la conférence de Bretton Woods :

- la création d'une monnaie propre à la Banque. Harry White, on l'a vu, proposait de l'appeler

l'unitas. John Maynard Keynes qui, de son côté, faisait une proposition convergente l'appelait le *Bancor*.

- le recours de la Banque à son propre capital pour faire des prêts. Il est finalement décidé que la Banque emprunte auprès des banquiers privés les capitaux qu'elle prêtera.
- la stabilisation du cours des matières premières.

Les interlocuteurs privilégiés des États-Unis pour l'adoption d'une proposition définitive sont la Grande Bretagne et l'URSS. La Grande Bretagne exige d'être traitée de manière privilégiée par Washington.. Selon Churchill, les négociations entre Washington et Londres doivent être bilatérales et secrètes [12]. Washington préfère négocier avec tous les alliés séparément afin de diviser pour régner.

Apparemment Franklin Roosevelt, secondé par Harry White et Henry Morgenthau (le secrétaire au Trésor), veut réellement garantir la participation de l'Union soviétique à la mise en place de la Banque et du Fonds. Henry Morgenthau rend public en janvier 1944 que deux délégués soviétiques sont arrivés à Washington pour discuter de la mise en place des deux institutions.

Dimension géopolitique et géostratégique

Entre le 1^{er} et le 22 juillet 1944, la Conférence monétaire et financière des Nations unies, connue sous le nom de conférence de Bretton Woods [13], se déroule en présence de représentants de 44 pays.

La délégation des États-Unis est menée par Henry Morgenthau et Harry White, la délégation britannique par Lord John Maynard Keynes. Ces deux délégations vont diriger les travaux.

Les Soviétiques participent à la conférence. Selon les marchandages entre Washington, Moscou et Londres, l'URSS doit obtenir la troisième place en terme de droits de vote alors qu'elle souhaite la deuxième. Finalement, Moscou ne ratifie pas les accords finaux et dénonce en 1947, à l'assemblée générale de l'ONU, les institutions de Bretton Woods comme « *filiales de Wall Street* » (*Branches of Wall Street*). Pour le représentant soviétique, la Banque mondiale est « *subordonnée à des objectifs politiques qui en font un instrument d'une seule grande puissance* » [14].

La répartition des votes illustre très bien la volonté de domination des États-Unis et de la Grande Bretagne sur les deux institutions. En 1947, les deux pays totalisent quasiment 50% de voix (34,23% pour les États-Unis et 14,17% pour le Royaume-Uni au 30 août 1947).

En 1947, la répartition par grandes catégories de pays et régions donne une image des rapports de force issus immédiatement de l'après-guerre dans le camp des alliés (sans l'URSS). Onze pays capitalistes les plus industrialisés totalisent plus de 70% des voix [15]. L'ensemble du continent africain ne dispose que de 2,34%. Seuls trois pays africains ont un droit de vote car tous les autres, ou à peu près, sont encore sous le joug colonial [16]. Ces trois pays sont : l'Égypte (0,70% des votes) ; l'Union sud africaine (1,34%) dirigée par un pouvoir blanc raciste qui allait instaurer l'apartheid un an plus tard et l'Éthiopie (0,30%). Bref, l'Afrique noire avec un gouvernement noir (l'empereur Hailé Sélassié) ne disposait que d'un tiers de pour cent.

L'Asie du Sud et de l'Est dispose de 11,66%. Seuls trois pays sont membres : la Chine de Tchang Kai-Chek (6,68%), alliée des États-Unis ; les Philippines (0,43%), colonie des États-Unis jusqu'en 1946 ; l'Inde qui accède à l'indépendance par rapport à la couronne britannique en 1947.

L'Europe centrale et de l'Est disposent de 3,90% (Pologne et Tchécoslovaquie, chacun 1,60%) et la Yougoslavie de Tito (0,70%).

Le Proche et le Moyen-Orient détiennent 2,24% (Turquie, 0,73% ; Liban, 0,32% ; Iran, 0,52% ; Syrie, 0,34% ; Irak, 0,33%).

L'ensemble de l'Amérique latine et de la Caraïbe, région considérée comme fermement alliée aux États-Unis, détient 8,38% répartis entre dix-huit pays (Bolivie (0,34%), Brésil (1,39), Chili (0,64), Colombie (0,64), Costa Rica (0,29), Cuba (0,64), République dominicaine (0,29%), Équateur (0,30), El Salvador (0,28), Guatemala (0,29), Honduras (0,28), Mexique (0,96), Nicaragua (0,28), Panama (0,27), Paraguay (0,28), Pérou (0,45), Uruguay (0,38), Venezuela (0,38).

Eric Toussaint

Partie 2, ESSF (article 32656) : [1944 et après : La Banque mondiale au service des puissants dans un climat de chasse aux sorcières](#)

Partie 3, ESSF (article 32657) : [1944 et après : Conflits entre l'ONU et le tandem Banque mondiale-FMI des origines aux années 1970](#)

P.-S.

* <http://cadtm.org/Autour-de-la-fondation-des>

* **Éric Toussaint**, porte-parole du CADTM international ([Comité pour l'annulation de la dette du tiers-monde](#)), est maître de conférence à l'université de Liège. Il est l'auteur de *Bancocratie*, Aden, 2014, <http://cadtm.org/Bancocratie> ; *Procès d'un homme exemplaire*, Édition Al Dante, Marseille, septembre 2013 ; *Banque mondiale : le coup d'État permanent*, Édition Syllepse, Paris, 2006, téléchargeable : <http://cadtm.org/Banque-mondiale-le...> Voir également Eric Toussaint, Thèse de doctorat en sciences politiques présentée en 2004 aux universités de Liège et de Paris VIII : « Enjeux politiques de l'action de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international envers le tiers-monde », <http://cadtm.org/Enjeux-politiques-...> Éric Toussaint est coauteur avec Damien Millet de 65 Questions, 65 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale, Liège, 2012 (version en téléchargement libre sur internet : <http://cadtm.org/65-questions-65-re...>) ; *La dette ou la vie*, coédition CADTM-Aden, Liège-Bruxelles, 2011. Prix du livre politique octroyé par la Foire du livre politique de Liège <http://www.cadtm.org/Le-CADTM-recoi...>

Notes

[1] Ce texte constitue le chapitre 1 de Éric Toussaint, *Banque mondiale : le Coup d'État permanent*, CADTM-Syllepse-Cetim, Liège-Paris-Genève, 2006 (épuisé). Téléchargeable : <http://cadtm.org/Banque-mondiale-le-coup-d-Etat>

[2] Cette partie est basée principalement sur : 1) Oliver, Robert W. 1975. *International Economic Co-operation and the World Bank*, MacMillan Press, London, 421 p ; 2) Mason Edward S. et Asher, Robert E. 1973. *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C., chapitre 1, p. 11-35 ; 3) Kapur, Devesh, Lewis, John P., Webb, Richard. 1997. *The World Bank, Its First Half Century, Volume 1 : History*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., notamment le chapitre 2, p. 57-84 ; 4) George, Susan et Sabelli, Fabrizio. 1994. *Crédits sans Frontières*, col. Essais, La Découverte, Paris, chapitre 1, p. 28-45 ; 5) Rich, Bruce.

1994. *Mortgaging the Earth*, Earthscan, London, chapitre 3, p. 49-80 ; 6) Aglietta, Michel, et Moatti, Sandra. 2000. *Le FMI. De l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Ed. Economica, Paris, chapitre 1, p. 8-31 ; 7) Catherine Gwin, "U.S. relations with the World Bank, 1945-1992", in Kapur, Devesh, Lewis, John P., Webb, Richard. 1997. *The World Bank, Its First Half Century*, Volume 2, p. 195-200.

[3] Toussaint Éric. 2004. *La Finance contre les peuples*, chap. 7, p. 173-184.

[4] Oliver Robert W. 1975. p. 72-75, p. 109.

[5] John Maynard KEYNES, *Collected Writings*, Vol XXI, Macmillan, London, cité par Payer, Cheryl, 1991, p.20.

[6] Le Département d'État (*State Department*) est, aux [États-Unis](#), le ministère chargé de conduire la politique extérieure du pays.

[7] Le représentant du Chili à la Banque interaméricaine, Carlos Davila, écrivait le 8 janvier 1940 " *En 1938, l'Allemagne absorbait 2% du cacao exporté par nos pays ; 25% des têtes de bétail ; 16% du café ; 19% du maïs ; 29% du coton ; 6% du blé et 23% de la laine. (...) Une nouvelle forme d'association plus étroite est nécessaire au développement et à l'exploitation des ressources minérales et agricoles de l'Amérique latine dans le but d'approvisionner et d'augmenter les produits vendables aux États-Unis et qui n'entrent pas en concurrence avec la production locale. Une collaboration financière, technique et commerciale qui pourrait également être étendue au domaine industriel permettrait la création ou l'augmentation en Amérique latine d'une large gamme de produits manufacturés que les États-Unis ne peuvent pour l'instant ou n'ont pas l'intention d'importer d'autres continents. On doit conseiller que le capital nécessaire pour mener à bien ce programme provienne d'investisseurs américains et latino-américains. Ce n'est que de cette manière que l'on pourra tourner la page de l'histoire des difficultés que les investissements américains ont rencontrés.* » Cité par Oliver Robert W, 1975, p. 95

[8] Cité par Oliver, Robert W, 1975, p. 96-97.

[9] Toussaint Éric. 2004. *La Finance contre les peuples*, chapitre 7.

[10] Cité par Oliver Robert W, 1975, p. 111-112.

[11] Pour une liste détaillée des propositions de Harry White qui furent abandonnées ou fortement amendées, voir Oliver Robert W, 1975, p. 157-159.

[12] Winston Churchill n'était pas rassuré sur les intentions des Etats-Unis. Il avait déclaré au président Roosevelt : " Je pense que vous souhaitez abolir l'Empire britannique. (...) Tous vos dires le confirment. Malgré cela, nous savons que vous êtes notre seul espoir. Et vous savez que nous le savons. Sans l'Amérique, l'Empire britannique ne pourra pas tenir bon ". Cité par George, Susan et Sabelli, Fabrizio. 1994. *Crédits sans Frontières*, p. 31.

[13] La localité de Bretton Woods est située dans les montagnes du New Hampshire. La conférence internationale durera trois semaines.

[14] Mason Edward S. et Asher, Robert E. 1973. *The World Bank since Bretton Woods*, p. 29.

[15] Au 30 août 1947 : Australie (2,41%), Belgique (2,67%), Canada (3,74%), Danemark (0,99%),

France (5,88%), Grèce (0,53%), Luxembourg (0,37%), Pays-Bas (3,21%), Norvège (0,80%), Royaume-Uni (14,17), États-Unis (34,23)

[16] Millet Damien. 2005. *L'Afrique sans dette*, chapitre 1.