

Institution globale, transition et pouvoir
La Société des Nations et la reconstruction de l'Europe
(1918-1931)

Thèse présentée à la Faculté des lettres & sciences humaines

Institut d'histoire

Université de Neuchâtel

Pour l'obtention du grade de docteur ès sciences humaines

Par

Michel Fior

Acceptée sur proposition du jury :

Prof. Philippe Marguerat, co-directeur de thèse

Prof. Laurent Tissot, co-directeur de thèse

Prof. Olivier Feiertag, rapporteur

Prof. Marc Flandreau, rapporteur

Prof. Ronen Palan, rapporteur

Soutenue le 20 janvier 2006

Université de Neuchâtel

2006

**Faculté des lettres et
sciences humaines**

Le doyen

- Espace Louis-Agassiz 1
- CH-2000 Neuchâtel

IMPRIMATUR

La Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, sur les rapports de Monsieur Philippe Marguerat, co-directeur de thèse, professeur ordinaire d'histoire à l'Université de Neuchâtel ; M. Laurent Tissot, co-directeur de thèse, directeur de recherche et professeur associé à l'Université de Neuchâtel ; M. Marc Flandreau, professeur à l'Institut d'études politiques à Paris ; M. Ronan Palan, professeur à l'Université du Sussex, Grande-Bretagne ; M. Olivier Feiertag, professeur à l'Université de Rouen, autorise l'impression de la thèse présentée par M. Michel Fior, en laissant à l'auteur la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 20 janvier 2006



Le doyen
J.-J. Aubert

Table des matières

1	Introduction	1
	<i>Les discours de la reconstruction</i>	
	<i>Cadre d'analyse et problématique</i>	
	<i>Modes de connaissance et pratiques de l'histoire</i>	
	<i>Une Economie Politique Historique</i>	
	<i>Profil et plan</i>	
2	La SdN et les modes de connaissance de l'organisation internationale	25
2.1	Economie Politique Internationale et coopération	26
	<i>Nouveaux contextes et anciens paradigmes</i>	
	<i>Ordre international, coopération et théorie de la stabilité hégémonique</i>	
	<i>Ordre et coopération dans un monde non hégémonique</i>	
	<i>Coopération et institution internationale dans l'EPI orthodoxe</i>	
	<i>SdN et reconstruction dans le mode de savoir néolibéral</i>	
2.2	L'Économie Politique Historique de la SdN	37
	<i>Les limites de l'EPI orthodoxe</i>	
	<i>La SdN dans un contexte social non hégémonique</i>	
	<i>Institution globale et rapport social</i>	
	<i>La SdN et la notion de reconstruction : transition, pouvoir et savoir</i>	
3	SdN, reconstruction et internationalisme libéral	53
3.1	Capitalisme industriel et institutions internationales	54
	<i>Idéologie : Etats, institutions et marché</i>	
	<i>Les institutions de l'internationalisme libéral : des unions administratives à la SdN</i>	
	<i>La SdN, la reconstruction européenne et l'internationalisme libéral</i>	
3.2	Discours et structures sociales de l'internationalisme libéral	61
	<i>Discours de l'internationalisme et pacte de la SdN</i>	
	<i>Internationalisme et dialectique temporelle</i>	
	<i>Les structures sociales transnationales</i>	
3.3	ICC et SdN : l'internationalisme de la reconstruction	69
	<i>Les élites transnationales et la reconstruction</i>	
	<i>ICC et milieux financiers</i>	
	<i>ICC et SdN : interpénétration sociale</i>	
3.4	La SdN, la reconstruction et les institutions de l'internationalisme libéral	75
	<i>Du memorandum des banquiers à la Conférence de Bruxelles</i>	
	<i>De la Conférence de Bruxelles à l'OEF</i>	
	<i>Les institutions de l'internationalisme libéral</i>	

4	Reconstruction européenne et libéralisme coopératiste	93
4.1	Crise sociale et coopératisme	94
	<i>La crise de l'État et du capitalisme au lendemain de la guerre</i>	
	<i>Entre « paradis perdu » et « nouvel ordre »</i>	
4.2	La SdN et le pouvoir du coopératisme	103
	<i>Corporatisme et coopératisme</i>	
	<i>SdN et coopératisme : le tripartisme</i>	
	<i>SdN et coopératisme privé</i>	
	<i>SdN et coopératisme bilatéral</i>	
	<i>Coopératisme et pouvoir</i>	
	<i>Coopératisme et crise des formes sociales représentatives</i>	
4.3	Coopératisme et doctrine de la rationalisation	115
	<i>« Messieurs, nous sommes ces médecins » : le mythe de l'expert</i>	
	<i>Reconstruction et rationalisation industrielle</i>	
4.4	SdN, coopératisme et américanisme	123
	<i>Le capitalisme corporatiste de l'américanisme</i>	
	<i>SdN, USA et reconstruction : le 'désengagement participatif'</i>	
5	SdN et pouvoir du savoir : mythologie et consentement	133
5.1	Pouvoir/savoir : mythologie et régime de vérité	133
	<i>Étalon-or et mythologie</i>	
	<i>Pouvoir/savoir et mythologie</i>	
5.2	Transition sociale et pouvoir : le mythe de l'étalon-or	136
	<i>Antagonisme social et production mythologique</i>	
	<i>Mythologie et pouvoir : la logique sociale de l'ajustement</i>	
	<i>Dynamiques internationales et domestiques de l'étalon-or</i>	
5.3	Savoir et pouvoir : SdN, reconstruction et dynamique sociale	144
	<i>Organisation globale, transition et construction sociale de l'expert</i>	
	<i>Étalon-or, marché et État : le discours orthodoxe face aux alternatives</i>	
	<i>Cassel et la reconstruction européenne</i>	
	<i>L'économie politique de l'étalon-or</i>	
5.4	Stabilisation, pouvoir et dynamique sociale	156
	<i>SdN, 'consensus de Bruxelles' et normalisation du savoir économique</i>	
	<i>La SdN et la diffusion du savoir</i>	
	<i>SdN et élites financières : origines locales d'un pouvoir global</i>	
	<i>Dynamique sociale et pouvoir du consentement</i>	

6	SdN et pouvoir du capital : discipline financière et constitutionalisme	171
6.1	Pouvoir du capital et discipline	172
	<i>L'orthodoxie de la crédibilité et de la coopération</i>	
	<i>Discipline financière et pouvoir du capital</i>	
	<i>Institutionnalisation et reproduction de la discipline financière : la crédibilité</i>	
	<i>Institution globale et discipline financière</i>	
6.2	Discipline globale et logique locale	183
	<i>Les programmes internationaux de stabilisation : une reconstruction 'privée'</i>	
	<i>Les contextes sociopolitiques de la discipline globale</i>	
6.3	Discipline monétaire et transition institutionnelle	197
	<i>SdN et émergence du 'central banking' : contrôler le crédit et discipliner l'Etat</i>	
	<i>Consensus de Bruxelles et doctrine du 'central banking'</i>	
	<i>Coopératisme 'privé' et 'central banking'</i>	
	<i>Constitutionnalisme monétaire : les banques centrales de la reconstruction</i>	
	<i>Surveillance et confiance : les sources externes de la discipline</i>	
6.4	Discipline budgétaire et transition institutionnelle	222
	<i>La SdN et le discours de la rectitude budgétaire</i>	
	<i>La politique budgétaire de la reconstruction européenne</i>	
	<i>Services publics et logique commerciale</i>	
	<i>Les emprunts internationaux et la discipline budgétaire</i>	
	<i>Les commissaires de la SdN et les intérêts de la finance transnationale</i>	
	<i>Réforme de l'Etat et divergences autour de la discipline monétaire</i>	
7	Institution globale, reconstruction et asymétrie sociale	243
7.1	Reconstruction 'privée' et circuit transnational du capital	244
	<i>La SdN et la libéralisation du système financier</i>	
	<i>Engagements à long terme</i>	
	<i>Reconstruction et spéculation : la domination du court terme</i>	
	<i>Reconstruction et dépendance : les investissements directs</i>	
7.2	Transition financière et dialectique macroéconomique	255
	<i>Reconstruction, coût du capital et vertu de l'endettement</i>	
	<i>Capital rentier et tensions macroéconomiques</i>	
	<i>Sécurité du capital et insécurité sociale</i>	
7.3	Reconstruction, ordre social et dialectique sociopolitique	269
	<i>La SdN et la consolidation des élites conservatrices</i>	
	<i>Reconstruction et modes de développement</i>	
	<i>'Vienne la Rouge' et l'alternative contre-hégémonique</i>	

8 Conclusion	289
<i>Economie politique historique et institution globale</i>	
<i>Reconstruction et morphologie historique du capitalisme</i>	
<i>Reconstruction et crise : perspectives d'interprétation</i>	
 Sources et bibliographie	 303
 Annexes	 333

Liste des abréviations

AMAE	Archives du Ministère des affaires étrangères (Paris, Quai d'Orsay)
AMF	Archives du Ministère des Finances (Paris)
BdF	Banque de France
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BGCH	Banque générale de crédit hongrois
BIT	Bureau international du travail
BM	Banque mondiale
BNH	Banque nationale de Hongrie
BofE	Bank of England
BPEC	Banque des Pays de l'Europe centrale (Länderbank)
BUP	Banque de l'Union parisienne
CATM	Conseil allié du transport maritime
CdR	Commission des Réparations
CEE	Communauté économique européenne
CFI	Commission financière internationale (Grèce)
CFR	Council on foreign relations (New York)
CoF	Comité financier
CT	Commission trilatérale
DDF	Documents diplomatiques français
Ecosoc	Conseil économique et social (ONU)
EPH	Economie politique historique
EPI	Economie politique internationale
FBI	Federation of British Industries
FMI	Fonds monétaire international
FO	Foreign Office
FRBNY	Federal Reserve Bank New York
GATT	General Agreement on tariffs and trade
ICC	Chambre internationale de commerce
IIOST	Institut international d'organisation scientifique du travail
ILO	International labour organization
IMI	International management institute
ISI	Industrialisation par substitution des importations
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales (Genève)
MAE	Ministère des affaires étrangères (Paris)
MGF	Mouvement général des fonds (Ministère des finances, Paris)
NEWAG	Niederösterreichische Elektrizitätswerke AG
OAER	Office autonome pour l'établissement des réfugiés (Grèce)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCI	Organisation de coopération intellectuelle (Genève)
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OEF	Organisation économique et financière de la SdN
OEWAG	Oberösterreichische Wasserkraft- und Elektrizitäts AG
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale

ONU	Organisation des nations unies
PNB	Produit national brut
PNN	Produit national net
PRO	Public record office (Londres-Kew)
RIIA	Royal Institute of International Affairs (Londres)
SdN	Société des Nations
SFSDN	Service français de la Société des Nations
SMI	Système monétaire international
STEWEAG	Steirische Wasserkraft- und Elektrizitäts AG
TIWAG	Tiroler Wasserkraft AG
TSH	Théorie de la stabilité hégémonique
TWL	Thomas W. Lamont papers
UIT	Union internationale des télécommunications
UML	Union monétaire latine
WEF	World Economic Forum (Davos)

Introduction

A trois reprises durant le 20^e siècle, l'Europe s'est trouvée face à sa propre reconstruction : au lendemain de la Grande guerre, après la victoire alliée sur le Reich hitlérien et – en ce qui concerne sa partie orientale – suite à l'effondrement de l'empire soviétique. Lors de ces trois processus de reconstruction, les organisations internationales occupent une position centrale. Durant les années vingt, la Société des Nations (SdN) participe à la restauration de l'ordre européen, en particulier de l'Europe centrale et orientale. A l'issue de la seconde guerre mondiale, les nouvelles institutions de Bretton Woods – le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) – ainsi que l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) s'activent au redressement du vieux continent. Enfin, lors de la dernière décennie, le FMI et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) sont impliqués dans la transition vers l'économie de marché des sociétés qui viennent de renverser la domination communiste. Si le rôle des institutions internationales a été abondamment souligné pour les reconstructions des années 1940 et 1990, l'implication de la SdN dans la réhabilitation européenne des années 1920 est en revanche peu connue. D'où cette étude, qui a pour intention d'élargir la connaissance des processus sociaux de gouvernance globale en situation de transition économique.

Réduire l'angle d'analyse à un seul champ disciplinaire – l'histoire, la science politique, l'économie ou autre – condamnerait dès le départ la portée innovatrice d'un tel projet. Une approche capable d'intégrer ces perspectives multiples est incontournable pour qui désire tenir compte des apports des nombreuses sciences sociales aux problématiques abordées ici, qu'il s'agisse de la reconstruction, des organisations internationales ou de la transition économique. L'interdisciplinarité présente cependant toutes les caractéristiques d'une aventure à haut risque : volontiers valorisée comme une démarche nécessaire pour surmonter le cloisonnement tant déploré des sciences sociales, elle se heurte fréquemment à des disciplines érigées en institutions fortement structurées, et peu enclines à mettre en cause les normes sociales dont découlent leur autorité et, partant, leur capacité de véridiction. Nul besoin d'insister longuement sur les apports de Pierre Bourdieu pour démontrer que la recevabilité d'un discours ou d'un langage ne découle pas de sa valeur intrinsèque, mais avant tout du champ socio-institutionnel qui le produit et lui confère son statut et sa légitimité¹. Les historiennes et les historiens pourraient rester songeurs face à un travail qui consacre quelques dizaines de pages à développer un cadre d'analyse et clarifier les concepts qui construisent sa narration ; l'économiste déplorerait à juste titre un manque fatidique de rigueur dans l'usage des concepts et dans la compréhension des 'mécanismes' économiques ; les politologues enfin risqueraient d'être frustré/es par un manque d'innovation théorique. Point d'interdisciplinarité donc ; ce travail s'inscrit plutôt dans un champ de connaissance qui ne demande qu'à s'affirmer, surtout dans le domaine francophone : l'Economie Politique Historique (EPH). Une telle démarche considère l'économique, le politique et l'historique non pas comme des

¹ Bourdieu 2001. Voir en particulier « Le langage autorisé : les conditions sociales de l'efficacité du discours rituel », initialement publié dans les *Actes de la recherche en sciences sociales* en 1975.

perspectives complémentaires, mais comme un seul et même espace de connaissance. De plus, une EPH refuse de considérer sa pratique narrative et ses catégories comme découlant directement de l'empirie : réflexive par nature, elle est ainsi soucieuse de mettre en lumière les choix théoriques et épistémologiques qui participent de la construction et de la compréhension du réel. Un discours sur la reconstruction de l'Europe passe donc par une réflexion sur les procédures intellectuelles qui constituent la narration savante.

Une Economie Politique Historique de la reconstruction européenne veut contribuer à développer trois aspects essentiels de son objet. D'abord, elle saisit l'organisation internationale dans une perspective sociale ; en la rebaptisant sous une identité plus conforme au projet poursuivi – 'institution globale' – nous voulons insister non pas sur les arrangements inter-étatiques, mais sur les logiques sociales dont elle est l'expression. Le regard se porte vers les réseaux transnationaux d'élites et vers les discours qui, à l'instar de la mythologie autorégulatrice de l'étalon-or, relèvent de pratiques de validation visant jusqu'aux individus dans leur vie quotidienne. Puis, ce travail s'attache à clarifier le lien entre institution et transition ; au travers de l'exemple de la reconstruction européenne, il montre le rôle actif des institutions dans le changement historique et dans la reproduction des rapports sociaux globaux. Enfin, pour nuancer la pensée orthodoxe actuelle, qui conçoit la coopération internationale comme une dynamique d'agents rationnels et maximisateurs œuvrant au bien de tous, cette thèse veut identifier les logiques de pouvoir indissociables des institutions globales ; en marge des préoccupations utilitaristes sur la constitution des 'biens publics', elle insiste sur la dynamique des forces sociales et sur les effets asymétriques que génèrent les arrangements institutionnels. Une Economie Politique Historique apporte ainsi une connaissance de la reconstruction européenne qui développe des aspects souvent négligés par les approches classiques. Ce sont ces approches classiques de la reconstruction européenne qu'il s'agit d'aborder à ce stade, avant de montrer sur quels points une EPH offrira une alternative.

Les discours de la reconstruction

Au cours des quatre dernières décennies, deux courants de pensée dominants ont occupé le champ analytique de l'entre-deux-guerres et de la reconstruction. Tous deux n'étudient cependant la reconstruction qu'indirectement, par la bande en quelque sorte, leur objectif final consistant à expliquer la grande crise. On doit à Charles Kindleberger un ouvrage célèbre autour duquel s'est articulée la première orthodoxie : *The World in Depression, 1929-1939*. Paru en 1973, ce texte est doublement déterminant. D'une part, il a servi de modèle à la constitution des discours académiques sur l'entre-deux-guerres durant les années 1970 et 1980, inspirant des auteurs aussi en vue que Benjamin Cohen ou Robert Gilpin². D'autre part, il est à l'origine d'un outil intellectuel influent de l'histoire et de la science politique : la théorie de la stabilité hégémonique (TSH). Pour Charles Kindleberger, l'instabilité de l'entre-deux-guerres et la crise des années trente s'expliquent par l'absence d'une puissance hégémonique capable de faire régner les conditions propices à un système international libéral et stable. Selon l'historien-économiste, un *hegemon*, seul et unique, est nécessaire pour garantir un ordre aussi stable que la *pax britannica* de la seconde moitié du 19^e siècle ou la *pax americana* consécutive à la Deuxième Guerre mondiale. Seul un tel 'stabilisateur' peut établir et reproduire les conditions nécessaires à un ordre économique stable, à savoir : un marché commercial ouvert aux pays en déficit, des prêts à effet anticyclique, la coordination des politiques macroéconomiques jumelée au maintien de taux de change fixes, et enfin un prêteur en dernier ressort. Durant l'entre-deux-guerres, la Grande-Bretagne n'aurait plus été

² Cohen 1977 ; Gilpin 1987.

capable d'assumer une telle responsabilité, et les USA ont refusé de l'endosser, préférant se replier dans un isolationnisme aux conséquences funestes.

Au début des années 1990, dans un contexte marqué par l'affermissement du néolibéralisme et de la visibilité des organisations internationales privées ou publiques dans la gouvernance globale, on assiste à un renversement de paradigme. Dans son *Golden Fetters* (1992), Barry Eichengreen prend ouvertement le contre-pied de Kindleberger, suggérant ainsi la réplique libérale à l'orthodoxie réaliste. L'ouvrage remet en cause le statut de stabilisateur de la Grande-Bretagne durant la seconde moitié du 19^e siècle, et suggère une analyse alternative de la crise et de la reconstruction. Sa démonstration révisionniste substitue deux nouvelles hypothèses à la théorie de la stabilité hégémonique : la crédibilité et la coopération, conditions jugées nécessaires pour un système monétaire international (SMI) stable. Pour Barry Eichengreen, ce n'est pas l'hégémonie de la Grande-Bretagne qui explique la stabilité monétaire et la croissance économique de la seconde moitié du 19^e siècle, mais la crédibilité des politiques monétaires et budgétaires, ainsi que la coopération des acteurs monétaires en cas de crise. La crédibilité désigne la confiance des opérateurs dans l'engagement des gouvernements envers la convertibilité, l'équilibre de la balance des paiements et l'équilibre budgétaire. Dans un monde ainsi prévisible, les investisseurs parviennent à anticiper l'action des banques centrales, ce qui confère aux flux de capitaux une vertu stabilisatrice : ceux-ci rééquilibrent le change avant que l'institut d'émission n'ait besoin d'intervenir. En cas de déséquilibre, la coopération entre banques centrales permet de venir à la rescousse d'une monnaie menacée grâce à une mise en commun des ressources monétaires.

La situation instable de l'entre-deux-guerres et, partant, l'échec de la reconstruction, ne s'expliqueraient ainsi pas par l'absence d'une puissance hégémonique, mais par la carence de crédibilité du SMI et l'échec de la coopération monétaire. Au plan de la crédibilité, l'extension de la franchise électorale et du système de scrutin proportionnel aurait donné à la gauche une influence nouvelle sur les politiques publiques. Désormais soumises à des préoccupations politiques et conjoncturelles (l'emploi), les politiques monétaire et budgétaire auraient perdu leur prévisibilité, d'où le manque de confiance des opérateurs, handicapés dans leurs anticipations. Sur le plan de la coopération également, la grande guerre marquerait une rupture nette : simple façade durant les années de stabilisation, la coopération ne permettra plus de maintenir le SMI en place dès le tournant de 1927, c'est-à-dire dès le moment où des préoccupations domestiques aux USA, en France et en Allemagne rendront les politiques monétaires incompatibles avec la survie du fragile étalon-devise-or. L'évanouissement de la coopération marquera le début d'une concurrence pour l'accumulation de réserves métalliques, propageant ainsi la tendance déflationniste de l'étalon-or aux économies débitrices. La crise, et d'une manière générale la décennie de reconstruction qui la précède, sont ainsi marquées par une double absence : absence de crédibilité et absence de coopération. Le SMI rebâti durant les années vingt ne fonctionne dès lors plus comme son prédécesseur : il génère et propage des effets déflationnistes, empêche l'ajustement, renforce la répartition asymétrique des réserves métalliques et, dès 1929, servira de courroie de transmission de la crise de Wall Street vers la périphérie. Les économies capitalistes ne parviendront à amorcer leur relèvement que lorsque les 'chaînes d'or' auront été brisées.

Si le modèle eichengreenien a permis de s'affranchir du déterminisme réaliste, inhérent à la théorie de la stabilité hégémonique, et de son réductivisme historique, il ne pose pas moins quelques problèmes dont nous dégageons ici les trois principaux³. Au niveau méthodologique, un premier problème concerne les prémisses du modèle proposé : l'idéal plus ou moins ouvertement valorisé consiste en un système monétaire international libéral, où

³ D'autres problèmes de la conceptualisation d'Eichengreen, seront abordés dans la partie 6.

les flux de capitaux ne seraient pas entravés, dans la mesure où, précisément, ils génèrent des effets stabilisateurs pour peu que la crédibilité soit établie. En termes de politiques monétaires et budgétaires, l'enjeu primordial que représente la crédibilité résulterait ainsi d'une isolation de la sphère économique face aux préoccupations conjoncturelles et sociales domestiques. En dépit d'intentions inverses, l'idéal-type eichengreenien tend donc à reproduire la conception libérale classique d'un marché autorégulateur, où le politique est tenu à distance de l'économie, et où la liberté de circulation du capital mènerait à l'état d'équilibre, moyennant une intervention coopératiste des acteurs monétaires en situation de crise. Certes, le courant révisionniste ne tarit pas ses critiques sur les effets dévastateurs de la discipline monétaire et budgétaire entraînée par l'idéologie déflationniste de l'étalon-or au lendemain de la guerre⁴. Il n'en demeure pas moins que l'idéal-type implicite demeure un système libéral, plus souple que l'étalon-or dans la création monétaire, permettant un ajustement selon les 'lois' du marché. Sur le plan méthodologique, la conceptualisation de la notion de crédibilité fait donc appel à une théorie du comportement rationnel qui véhicule inévitablement une connotation normative : la crédibilité de l'étalon-or repose en dernier ressort sur les anticipations des opérateurs et la démonstration ne peut s'affranchir d'une prémisse de rationalité des marchés. Ce mode de connaissance n'est pas très éloigné des démarches orthodoxes, dont la préoccupation première consiste à comprendre l'émergence et la reproduction d'un SMI stable, capable d'assurer la libre circulation du capital, l'ajustement des balances des paiements par le marché, et la stabilité monétaire. Il relève de ce que Robert Cox appelle des 'problem-solving theories', à savoir un mode de connaissance inscrit dans un cadre de pensée dominant dont il ne thématise pas les bases normatives, mais qui cherche à améliorer le fonctionnement d'un ordre établi⁵.

Un deuxième problème s'exprime au niveau conceptuel : la définition du pouvoir et du politique, et leur intégration (ou non-intégration) dans le cadre d'analyse. En dépit de certaines faiblesses, le mode de savoir réaliste de Charles Kindleberger présente l'avantage d'une conceptualisation de l'ordre international qui fait la part belle aux enjeux de pouvoir. Chez Barry Eichengreen en revanche, le politique est absent de l'idéal-type, c'est-à-dire de ce monde libéral caractérisé par la rationalité des marchés et les vertus de la coopération. Si le pouvoir est absent de l'idéal-type, il n'est pas pour autant évacué de l'analyse, bien au contraire ; il apparaît en revanche comme un facteur perturbateur. D'un côté, les problèmes politiques se manifestent sous la forme d'enjeux intergouvernementaux non résolus (tels que les dettes interalliées et les réparations) ou de divergences sur les modalités du SMI (étalon-or classique ou étalon-devise-or) qui constituent autant d'entraves à un système libéral stable. D'un autre côté, le pouvoir exprime ses effets pernicioeux par le truchement de groupes de pression qui font prévaloir leurs propres revendications au détriment d'un 'intérêt collectif'. Pour le courant révisionniste, le pouvoir mine la crédibilité et dresse des barrières à la coopération, constituant ainsi un obstacle fatal à la constitution d'un SMI stable.

Un troisième problème s'observe à un niveau que l'on peut qualifier de 'logique', et désigne le caractère contrefactuel de l'analyse proposée : l'idéal-type d'un SMI stable et sa démonstration via la double hypothèse d'Eichengreen impliquent un référentiel non historique, c'est-à-dire un monde optimal totalement abstrait (fait de crédibilité et de coopération). La démarche consiste ainsi à étudier la reconstruction européenne et la crise en fonction d'un archétype extra-temporel qui sert de modèle nécessaire au bon fonctionnement du capitalisme. L'hypothèse eichengreenienne n'étudie dès lors pas la reconstruction *in se*, comme un processus historique en tant que tel, selon sa logique propre et ses contradictions internes. Elle lui substitue au contraire un cadre interprétatif ahistorique, et déduit l'échec de

⁴ A ce sujet, voir essentiellement Eichengreen/Temin 2000.

⁵ Cox [1981] : 88.

la reconstruction de la non-conformité au modèle proposé. La conclusion contrefactuelle des *Golden Fetters* et son plaidoyer en faveur de la coopération économique sont la conséquence logique d'une telle démarche intellectuelle. Mais en prônant plus de crédibilité et une coopération accrue, l'auteur place son lecteur devant la dimension tautologique de son hypothèse : elle est – pour adopter un langage positiviste – indémontrable et donc nécessairement vraie.

Cadre d'analyse et problématique

La reconstruction européenne des années vingt a tout à gagner d'une approche qui permette d'apporter une réponse aux problèmes suscités par le mode de connaissance (néo)libéral, tout en évitant la conception stato-centrique du pouvoir propre au (néo)réalisme. Nous suggérons en d'autres termes d'extraire le débat sur la reconstruction européenne du dualisme quasi séculaire de la science politique anglo-saxonne – réalisme vs. libéralisme – afin de développer une épistémologie alternative et une ontologie articulée autour de nouveaux concepts. En termes méthodologiques – premier niveau problématique du courant révisionniste libéral – l'alternative propose abandonner le canevas des 'problem-solving theories' pour adopter une démarche plus réflexive, capable de thématiser les conditions de production du savoir et les enjeux normatifs qu'il véhicule. Puis, au plan de la conceptualisation du pouvoir, la démarche devra transcender le choix binaire entre le pouvoir stato-centrique et l'idéal-type dépolitisé. En thématisant la dimension profondément politique de concepts tels que 'coopération' ou 'crédibilité', le mode de connaissance alternatif insiste sur les phénomènes de pouvoir inhérents à toute organisation sociale et à toute pratique sociale. Enfin, en réponse au problème que nous avons qualifié de 'logique', notre démarche veut saisir le processus historique dans sa temporalité propre, et non en fonction de concepts trans-historiques. Même en supposant que la crédibilité et la coopération aient permis la reproduction d'un SMI 'stable' avant la Première Guerre mondiale, rien ne permet d'affirmer *a priori* qu'il devait en aller ainsi ultérieurement. Aussi, l'alternative s'intéresse à l'historicité des différentes formes de capitalisme et des formations sociales qui le (re)produisent. En thématisant la configuration spécifique du capitalisme de la reconstruction européenne, et en particulier ses dynamiques sociales dans une phase de transition, la démarche veille à l'historicité des concepts au sein du mode de régulation qu'ils visent à appréhender.

En concentrant l'attention sur la morphologie institutionnelle et historique du capitalisme propre à la reconstruction, l'enjeu porte non pas sur des 'absences' mais bien au contraire sur les tensions et les contradictions *inhérentes* au projet de reconstruction. Ces tensions ne se manifestent pas au niveau monétaire seulement et, en d'autres termes, la réhabilitation de l'étalon-or ne peut être vue comme une condition suffisante pour expliquer la crise sur laquelle débouche la décennie de reconstruction. En remontant jusqu'à la production des discours dominants, à l'interaction des forces sociales, et à la dynamique des modèles de reconstruction, nous voulons insister sur des processus historiques beaucoup plus profonds, des processus dont la dimension monétaire n'est qu'une expression.

La réhabilitation de l'étalon-or au lendemain de la guerre s'inscrit ainsi dans un projet social et une rhétorique qui font sens dans la longue durée du capitalisme : la reconstruction d'un vaste marché autorégulateur, ou, en d'autres termes, la séparation des sphères économique et politique. Comme le montre Karl Polanyi dans la *Grande transformation*, ce discours a été très influent jusqu'à la crise des années trente, même si dans la pratique le marché n'a évidemment d'autorégulateur que le nom. Ainsi conçue, la reconstruction européenne est indissociable d'un projet de réhabilitation des marchés financiers à l'écart de

l'interventionnisme étatique⁶. Au sein de ce projet de reconstruction, l'étalon-or ne s'explique dès lors pas comme une fin en soi, mais comme un ensemble de pratiques discursives mobilisées par certaines forces sociales en vue de (re)configurer la forme de l'État, de sorte à assurer les conditions structurelles propices à la circulation transnationale des capitaux. La reconstruction européenne n'est pas pour autant synonyme de laisser-faire : le libéralisme mis en chantier repose sur un ensemble d'arrangements institutionnels et coopératifs destinés à permettre l'épanouissement des mécanismes autorégulateurs du marché. On touche là à la particularité centrale de la doctrine libérale de la reconstruction : pour atteindre l'état d'équilibre, le marché a besoin d'être 'géré' par ceux-là mêmes qui le constituent (les agents économiques). La reconstruction des années vingt constitue ainsi en quelque sorte la dernière étape de la doctrine autorégulatrice, avant la révolution keynésienne qui mettra provisoirement un terme à cette idéologie, en montrant que les mécanismes du marché peuvent très bien entretenir un état de déséquilibre.

La reconstruction européenne est saisie ici au travers de la SdN. En vue de s'affranchir de la « légende noire », pour utiliser un terme de René Girault,⁷ à laquelle elle est associée depuis les années trente, la SdN doit être réexaminée en dehors des analyses classiques sur les rivalités entre grandes puissances, la sécurité collective, ou le jeu à somme positive de la coopération internationale. Dans le projet social de la reconstruction, la SdN nous intéresse ainsi sur deux points particuliers : la coopération et la crédibilité, pierres angulaires de la démonstration de Barry Eichengreen et, d'une manière générale, de l'approche (néo)libérale des relations internationales. En termes de coopération, la SdN – en particulier son Comité financier – participe à un vaste effort de restauration libérale concertée, menée à l'initiative des élites financières. Au plan de la crédibilité, le discours et la praxis de la SdN se distinguent par une discipline monétaire et budgétaire d'une rare rigueur imposée aux pays en reconstruction, en vue d'isoler la monnaie et les politiques budgétaires des enjeux sociaux.

L'analyse s'articule autour de l'hypothèse suivante : nous développons l'argument selon lequel la SdN, dans la phase de transition du capitalisme qu'est la reconstruction, peut être comprise comme un processus par lequel les forces sociales tentent de promouvoir la restructuration de l'ordre social, de l'appareil normatif et de la forme de l'État en fonction de leur identité et de leurs intérêts. En mettant l'accent sur le rôle des milieux liés à la finance transnationale, nous voulons souligner comment la SdN a participé à la mise en place de conditions propices à cette force sociale très influente durant les années vingt. Cette problématique centrale appelle plusieurs remarques. Premièrement, quelques définitions : la notion d'« ordre social » désigne la relation des différentes classes, fractions de classes et forces sociales au sein d'un espace donné, et la capacité des forces dominantes à exercer un *leadership* et à influencer le fonctionnement des institutions étatiques. Par 'appareil normatif', il faut comprendre l'ensemble des idées considérées comme vraies et mobilisées en vue d'obtenir l'adhésion de segments aussi larges que possibles de la société. La 'forme de l'État' désigne le rapport entre la société civile et la société politique, c'est-à-dire l'équilibre entre les

⁶ Le concept de 'marché financier' est utilisé dans un sens large, afin d'englober toutes les différentes formes d'argent (court terme et long terme) et d'investissement (direct et indirect). Certes, la distinction entre marché monétaire (court terme) et marché financier (long terme) est loin d'être anodine, dans la mesure où elle traduit en dernier ressort le choix d'un système financier. Les débats sont à ce titre très animés quant aux effets structurels des différents systèmes, plutôt bancarisés ('modèle' rhénan) ou financiarisés ('modèle' anglo-saxon). Sur cette distinction, voir l'ouvrage de Michel Albert (1991), et pour une mise en perspective historique récente, Vitols (2002). Ce qui caractérise le marché financier tel que nous le définissons réside dans la possibilité d'accéder au 'crédit', c'est-à-dire, en adoptant les termes de Randall Germain, à une convention sociale et un ensemble d'institutions dont la raison d'être consiste précisément à donner accès à la valeur véhiculée par cette convention sociale (Germain 1997 : 17).

⁷ Girault 1993.

sphères d'activités 'privées' et 'publiques', et leur interpénétration ; elle définit en dernier ressort la configuration juridique et formelle de l'État. Deuxièmement, l'organisation internationale n'est pas conçue comme la traditionnelle association d'États, mais au contraire comme une expression des rapports sociaux fondamentaux dont elle est à la fois une projection et un instrument ; on parlera ainsi plus volontiers d'« institution globale » pour saisir sa signification sociale très large et en particulier l'impossibilité de la réduire à une ontologie stato-centrique. Troisièmement, en insistant sur les forces sociales et leurs intérêts, l'analyse veut associer l'organisation internationale à la construction des normes et des discours dominants. La définition du pouvoir refuse la conception positiviste des intérêts qui découleraient de la position d'un individu ou d'un groupe dans le système social, telle qu'elle se manifeste par exemple dans la théorie du *public choice* ou dans le marxisme classique⁸ ; au travers du concept d'« intérêt », nous désignons une construction sociale intersubjective, c'est-à-dire un moment qui n'est logiquement pas antérieur ni externe à l'interaction sociale.

Enfin, quatrièmement, les concepts de « finance transnationale » et d'« élites financières transnationales », qui apparaîtront à plus d'une reprise, demandent à être explicités. On ne saurait les assimiler à l'imaginaire polémique très à la mode en France dès la fin du 19^e siècle, dénonçant l'« oligarchie financière » ou, dès les années trente, le pouvoir des « deux cents familles »⁹. Ces catégories seront utilisées ici dans une perspective à la fois sociale et discursive, pour englober un ensemble d'acteurs et d'institutions actifs dans ce que Randall Germain appelle l'« organisation internationale du crédit ». Nous désignons par là les milieux sociaux qui s'occupent du maniement des capitaux et qui s'activent, directement ou indirectement, à la (re)construction des institutions permettant le circuit financier à une échelle globale. Le terme de « transnational » fait ainsi référence à l'activité d'individus ou d'institutions en dehors des frontières nationales, et qui ne peuvent être assimilés à un cadre intergouvernemental¹⁰.

Recourir à un champ aussi hétérogène que la « finance transnationale » ou les « élites financières » n'est pas sans soulever des questions de pertinence. Les différences institutionnelles, juridiques, spatiales, et surtout fonctionnelles invitent *a priori* à une démarche beaucoup plus sensible aux spécificités et aux spécialisations des acteurs concernés. Nul doute, en effet, qu'une banque d'affaires n'évolue pas dans un même contexte qu'une banque de dépôts, et qu'une banque centrale obéit à des préoccupations qui ne se résument guère au seul profit. Le caractère composite des milieux financiers s'exprime dans les différentes instances fonctionnelles prises en compte. On y trouve avant tout, dans un premier cercle, le monde des banques d'affaires (merchant banks ou investment banks), spécialisées dans l'émission d'emprunts étrangers, et donc placées en première ligne de la reconstruction. Indirectement, cette catégorie de banques fait appel aux investisseurs dont elles canalisent les

⁸ Pour la théorie du *public choice* et la définition rationaliste des intérêts dans l'institutionnalisme libéral, voir la *Logique de l'action collective* de Mancur Olson. Pour le marxisme classique, voir par exemple l'avant-propos de la *Critique de l'économie politique* : « Ce n'est pas la conscience des hommes qui détermine leur existence, c'est au contraire leur existence sociale qui détermine leur conscience » (Marx [1859] : 273).

⁹ Signé du pseudonyme de « Lysis », l'ouvrage de Letailleur, *Contre l'oligarchie financière en France*, rencontre un énorme succès en France : entre 1906 et 1912, il est réimprimé à 11 reprises (Plessis 1992 : 145). Quant au « deux cent familles » de Francis Delaisi, qui renvoient à la composition de l'assemblée générale de la Banque de France, il associe l'institut d'émission au grand capitalisme, et aux coups d'État (sur cette question d'une manière générale, voir Dard 2003).

¹⁰ L'accent sera mis essentiellement sur la finance anglo-saxonne – qui constitue la source essentielle des flux internationaux de capitaux dans le cadre de la reconstruction – mais aussi, dans une moindre mesure, française, néerlandaise, suédoise, suisse et italienne. Cette situation témoigne du poids pris par les milieux financiers étasuniens durant et après la guerre, mais aussi du poids que conserve la City, en dépit du basculement de l'autre côté de l'Atlantique, d'un certain repli sur la reconstruction domestique anglaise, et des mesures tendant à limiter les émissions étrangères de la City.

capitaux vers des espaces à la recherche de moyens financiers. Le champ de la finance comporte également un certain nombre d'acteurs bancaires dont les émissions ne constituent pas la raison d'être, mais qui se trouvent engagés dans la reconfiguration de l'organisation internationale du crédit, soit en accordant des lignes de crédit, soit en participant aux nombreuses institutions qui – du comité Cunliffe à la Chambre internationale de commerce (ICC) – influencent les grandes orientations. On verra ainsi parfois se côtoyer des représentants de banques commerciales ou mixtes, de banques de dépôts ou encore de banques coloniales. Ceux-ci sont souvent accompagnés de délégués d'associations chapeautant l'ensemble de la branche, à l'instar de American Bankers' association, de la British Bankers' association, de l'Union syndicale des banquiers français, ou encore de l'Association fasciste des banques. Un deuxième cercle embrasse un très grand nombre de banquiers centraux, eux aussi très actifs dans la reconstruction européenne, peut-être même les plus actifs si on en juge par des personnalités telles que Montagu Norman, gouverneur de la Banque d'Angleterre. Enfin, la place incontournable des finances publiques permet d'ouvrir le cercle des acteurs aux représentants des trésors, dont les préoccupations durant la reconstruction sont loin de se limiter à des questions domestiques.

Pourtant – c'est notre perspective – une fois étudié sous l'angle des réseaux d'élites et des discours sur la monnaie, l'économie et l'État, le champ de la finance fait apparaître des convergences substantielles. La pertinence des catégories utilisées réside dans cette dualité du composite et de l'homogène, d'où l'accent mis sur les institutions sociales, domestiques ou globales (Comité Cunliffe, Comité financier), qui permettent précisément de transcender les individualités, rendre cohérents des intérêts et des perspectives contradictoires, et ainsi créer des sentiments d'appartenance communs. Une première continuité sociale s'observe dans l'interpénétration des différents cercles évoqués plus haut. Le conseil des directeurs de la banque d'Angleterre, dès le 19^e siècle, se recrute pour l'essentiel parmi les 'merchant banks' de la City ; de même, sur les quinze régents de la Banque de France, six à huit en moyenne sont des banquiers¹¹. Il n'en va pas autrement entre les trésors et les banques : François Piétri notait déjà en 1931 que depuis le début du siècle, l'inspection des finances constituait un important bassin de recrutement des dirigeants de banques et d'entreprises¹². Du côté britannique, des figures importantes de la reconstruction montrent une même tendance : Basil Blackett et Otto Niemeyer, tous deux inspecteurs du Treasury, passeront à la Banque d'Angleterre au cours de la décennie¹³. Les trajectoires familiales témoignent d'un même recoupement de catégories : tant Montagu Norman que Benjamin Strong, son homologue étasunien, ont débuté leurs activités professionnelles dans les milieux bancaires privés, et, dans le cas du Gouverneur anglais, sont issus d'une famille à longue tradition bancaire¹⁴.

Deuxièmement, les années vingt se caractérisent par une certaine communauté intellectuelle : la rhétorique de la monnaie stable et du retour à la convertibilité, la discipline budgétaire et le libéralisme financier ne constituent pas le propre des banques d'affaires ou centrales, mais

¹¹ Cassis 1984, 1991 : 60 ; Plessis 1992 : 150.

¹² Piétri 1935 : 87 : « En 1908 [...], sur les 431 inspecteurs des finances qui s'étaient succédé dans les cadres, 107, soit presque exactement le quart, s'étaient ou se sont dirigés, depuis, vers les grandes entreprises [...]. De nos jours, plusieurs établissements de crédit, comme la Société Générale, le Comptoir d'Escompte, le Crédit Industriel et Commercial ; des banques à privilèges, comme la Banque de France, la Banque d'Indo-Chine, le Crédit Foncier de France ; de grandes banques d'affaires ; la plupart des compagnies de chemins de fer, de crédit foncier, d'assurances, de transports, de mines [...], et nombre, enfin, de grandes sociétés, françaises ou étrangères, sont présidées ou dirigées par des inspecteurs des finances. Dans certaines d'entre elles, leur collaboration prend le caractère d'une tradition suivie, d'un principe ». A ce sujet, voir aussi Plessis 1992 : 156.

¹³ D'autres ténors, tels que Moreau, Quesnay, Leffingwell, Monnet ou Gilbert Parker témoignent de la porosité des catégories fonctionnelles.

¹⁴ Voir les biographies rédigées par Chandler (1958) et Clay (1957).

une caractéristique plus largement partagée, également par les trésors, du moins en Angleterre. Enfin, troisièmement, un certain nombre d'institutions reflètent et participent de ce chevauchement social des élites financières. L'importance de ces institutions – en particulier celles qui admettent le caractère le plus composite, à l'instar de l'ICC, du Comité financier de la SdN, ou des conférences internationales – réside précisément dans leur projet consistant à brouiller les pistes entre catégories fonctionnelles, et à présenter 'la' finance non pas comme le terrain où s'opposent des forces antagonistes, mais au contraire comme un champ unifié autour d'un savoir expert et d'une rationalité commune : par son intitulé, le comité *financier* procède d'une démarche discursive visant à représenter *la* finance, conçue comme une catégorie qui transcende les spécificités sectorielles.

Modes de connaissance et pratiques de l'histoire

L'étude de la reconstruction demande donc plus qu'une nouvelle problématique ou de nouvelles recherches documentaires : c'est plutôt le 'mode de connaissance' – pour reprendre un terme de Robert Cox – qui doit être reconsidéré, c'est-à-dire le cadre épistémologique et l'ontologie qui en découle¹⁵. Nous montrons dans cette thèse que l'histoire des relations internationales a tout à gagner d'une prise en compte des renouvellements théoriques propres à la science politique et à l'économie internationale. Dans les pays anglo-saxons, la crise des relations internationales a donné naissance, dans les années 1970, à un champ disciplinaire nouveau, l'Economie Politique Internationale (EPI). A l'origine, l'EPI voulait rompre avec la séparation des sphères économique et politique, et offrir une nouvelle perspective sur l'interaction du national et de l'international. Si l'EPI orthodoxe a essentiellement reproduit les prémisses empiristes et utilitaristes de la science politique étasunienne, une école critique s'en est démarquée, l'EPI hétérodoxe¹⁶. Issus de différents milieux des sciences sociales allant de la géographie à la science politique, en passant par la sociologie ou l'histoire, ces chercheurs et chercheuses ont avant tout réagi à la tendance marquée de l'EPI à substituer des questions méthodologiques aux interrogations épistémologiques¹⁷. L'EPI critique ne se contente évidemment pas de démasquer les travers des modes de savoir dominants (qu'il s'agisse du réalisme et du libéralisme) ou marxistes. Dès le début des années quatre-vingts, dans le sillage de pionniers tels que Susan Strange et Robert Cox, elle a proposé des alternatives aux discours dominants marqués par la théorie de la stabilité hégémonique ou la théorie des régimes¹⁸. Complétée des apports du courant révisionniste de l'histoire des relations internationales – Charles Maier et Michael Hogan par exemple¹⁹ – l'EPI critique est une voie extrêmement propice pour dégager la signification des formes institutionnelles et historiques de la coopération internationale. Sa dimension historiciste et post-positiviste lui permet de développer une histoire du capitalisme qui s'affranchit tant de l'empirisme que de la théorisation abstraite. Elle ouvre de larges perspectives à la compréhension de l'émergence des organisations internationales dans des ordres mondiaux spécifiques. Durant les quinze dernières années, le développement de l'EPI critique a été considérable, non seulement dans le monde anglophone, mais également germanophone et francophone. Si ce courant critique ouvre de larges perspectives à l'étude de l'ordre international, des institutions du capitalisme,

¹⁵ Cox [1981]. Voir en particulier p. 92, où Robert Cox utilise le concept de 'mode of thought'.

¹⁶ Pour des présentations générales, voir notamment Chavagneux 2004 ; Gill/Law 1988 ; Gill/Mittelman 1997 ; Graz 2000 ; Murphy/Tooze 1991 ; Palan 2000b. En dépit des ressources conceptuelles qu'offre ce courant, il est peu représenté dans le monde francophone ; pour des développements récents, voir Chavagneux (2004) et Graz (2004).

¹⁷ Amoore *et al.* 2000 : 53 ; Palan 2000a.

¹⁸ Strange [1988]. Voir aussi Strange 1982 et 1998. Pour une présentation de l'auteure, voir Chavagneux 1998. Sur la pensée et l'itinéraire de Robert Cox, voir notamment Bieler/Morton 2004 ; Cox 1996, et Mittelman 1998. Sur la recherche – déjà ancienne – de Robert Cox en matière d'organisations internationales, voir Cox 1974.

¹⁹ Hogan 1977 ; Maier 1975. Voir aussi Rosenberg 1982, Costigliola 1984.

et des structures sociales du pouvoir, il n'est pas sans présenter, lui aussi, quelques difficultés sur lesquelles une EPH peut attirer l'attention.

Premièrement, l'EPI hétérodoxe est un champ de connaissance essentiellement orienté vers la configuration économique et politique de l'après-guerre, et ses principaux apports concernent le processus de globalisation des trente dernières années. Ses représentants sont peu nombreux à s'être sérieusement aventurés dans les contrées de l'histoire antérieures à la seconde guerre mondiale. Robert Cox, considéré comme la figure principale de l'EPI néo-gramscienne, a pourtant fait œuvre de pionnier dans un ouvrage fondamental sur les systèmes de production et l'ordre mondial dès les débuts du capitalisme industriel²⁰. En dépit de cet exemple illustre et des vocations qu'il a pu susciter, l'histoire tient souvent lieu de toile de fond ou de contexte, sans être l'objet d'une attention en soi. Ash Amin et Ronen Palan dénonçaient en 1996 déjà un 'historical gap' et en appelaient à une historicisation de l'EPI. Par une telle injonction, ils ne visaient cependant pas à développer la profondeur historique de la modernité, mais plutôt à réfléchir à l'historicité du présent : « Historicizing IPE means seeing the present as a set of social practices situated in time and space », affirment les deux auteurs²¹. Louise Amoore *et al.* argumentent de façon comparable dans leur appel à un 'historical turn' qui serait en premier lieu un tournant réflexif portant sur les conditions de production du discours scientifique²².

Une historicisation de l'EPI qui se concentrerait sur cette seule dimension nous semble cependant incomplète : comment en effet saisir l'historicité du présent sans une compréhension de la reproduction des structures sociales à travers le temps et, à l'inverse, sans les outils permettant de saisir ce que le présent a d'original par rapport au passé ? Que ce soit sous l'angle des permanences ou celui des ruptures propres au monde actuel, une historicisation de l'EPI suppose à nos yeux d'aller au-delà d'une connaissance du présent conçu comme un ensemble de pratiques situées dans le temps et l'espace ; historiciser l'EPI implique également une approche du passé au moyen de problématiques actuelles susceptibles de renseigner sur la profondeur temporelle de la modernité et de ses institutions. Une telle démarche est particulièrement importante pour la connaissance de la globalisation actuelle, souvent présentée comme une invention du dernier tiers du 20^e siècle. Or, le monde occidental – capitaliste ou non capitaliste – a connu d'autres phases de globalisation et le processus actuel s'inscrit dans une large mesure au sein de procédures sociales qui plongent leurs racines dans les siècles précédents : l'émergence des organisations internationales au 19^e siècle ne peut être dissociée de la quête d'un marché global susceptible de transcender les barrières étatiques²³.

Deuxièmement, la dimension historique – lorsqu'elle est présente – pêche fréquemment par un certain téléologisme. L'ère antérieure à la globalisation de la fin du 20^e siècle est souvent et hâtivement considérée comme un ordre 'westphalien', c'est-à-dire un ordre international caractérisé par la primauté de l'État-nation²⁴. L'émergence des phénomènes transnationaux ou la remise en question de l'autorité étatique par le pouvoir du marché seraient ainsi l'apanage du monde 'post-westphalien' actuel, où l'État-nation ne peut plus être considéré comme la catégorie analytique de base²⁵. Non seulement le passé est fréquemment appréhendé en fonction de catégories propres au présent, mais les processus historiques sont

²⁰ Cox 1987. Parmi d'autres, citons Arrighi 1993, Murphy 1994 ; Germain 1997 ; Langley 2002.

²¹ Amin/Palan 1996.

²² Amoore *et al.* 2000.

²³ Murphy 1994 et 2005. Pour la continuité historique de la globalisation, voir notamment Amin 1996.

²⁴ L'épithète 'westphalien' désigne la constitution de l'ordre international moderne lors de la signature des traités de Westphalie (1648) qui ont mis un terme à la guerre de trente ans.

²⁵ Benjamin Cohen (1998 : 14-16) en offre une illustration dans le domaine de la géographie de la monnaie.

saisis dans une perspective finaliste. L'entre-deux-guerres figure ainsi parmi les principales victimes d'une histoire téléologique et finaliste en EPI : pris en étau entre deux hégémonies – *pax britannica* et *pax americana* – il apparaît depuis notre point de vue historique comme une 'non-période', c'est-à-dire comme la transition fatalement chaotique d'un ordre à un autre. Peut-être faut-il y voir une lointaine influence de la théorie de la stabilité hégémonique ; quoi qu'il en soit, une EPI historicisée doit voir chaque moment de l'histoire comme un lieu de possibilités multiples, et donc comme un ordre contesté, dont la nature historique ne relève d'aucune nécessité. Une telle démarche permet en retour de saisir le présent comme un produit social qui n'est pas l'expression d'une contrainte historique, mais plutôt un terrain où peut s'ancrer un engagement émancipatoire.

Une Economie Politique Historique

Les champs croisés de l'histoire et de l'EPI critique ouvrent ainsi de larges perspectives à une Economie Politique Historique soucieuse de l'historicité des institutions et des modes de connaissance. Un tel projet se gardera toutefois de suggérer une nouvelle 'théorie générale' en remplacement d'autres. Mettre en évidence la dynamique historique de l'économie politique et de ses formes institutionnelles passe précisément par un rejet de toute narration totalisante et de ses conséquences forcément a-historiques et a-spatiales. En lieu et place de l'empirisme ou de l'abstraction, et de leurs limites respectives, une EPH veut développer une grille de lecture, « a framework of analysis » selon les termes de Susan Strange²⁶. On n'y trouvera par conséquent aucun caractère prédictif, aucune régularité historique nécessaire, aucune catégorie préexistante à l'analyse, ni aucun postulat atemporel sur l'identité des acteurs ou leurs intérêts. En revanche, une EPH propose un ensemble – ouvert – de questions. Elle veut attirer l'attention sur les définitions des concepts, sur l'historicité des institutions sociales, et les configurations sans cesse changeantes de l'économie politique. La réflexivité s'affiche comme unique postulat : comme le rappelaient récemment encore Angus Cameron et Ronen Palan, le discours n'est jamais neutre vu qu'il participe de la constitution du monde²⁷. Définir les concepts et thématiser les influences intellectuelles sont les deux préalables de toute démarche qui accepte ses propres limites²⁸.

Le projet d'une EPH n'a rien de neuf. Dans un ouvrage publié en 1987, l'historien institutionnaliste Charles Maier posait les questions fondamentales d'une telle démarche intellectuelle : en lieu et place d'une analyse du politique qui découle d'une théorie de la rationalité économique, il propose d'étudier les choix économiques en lien avec les forces politiques qui constituent la société. L'interrogation centrale se déplace ainsi vers les « relations de pouvoir qui sous-tendent les enjeux économiques »²⁹. Comment les inégalités inhérentes à l'organisation économique moderne, sources de conflits sociaux, sont-elles désamorçées ou surmontées ? Dans quelles circonstances la stabilité est-elle menacée ou, respectivement, rétablie ? Pour ce pionnier de l'EPH, la mise en place de procédures sociales susceptibles d'établir et de reproduire un ordre stable figure au cœur du problème. Dans une démarche qu'on pourrait qualifier à certains égards de néo-gramscienne, il s'interroge sur la combinaison de contrainte et de légitimation idéologique, sur les formes de représentation et les 'compensations' matérielles capables de maintenir une stabilité politique et sociale. La reconstruction, en tant que quête de stabilité sociale et macro-économique s'inscrit pleinement

²⁶ Strange [1988] : 16.

²⁷ Cameron/Palan 2004.

²⁸ De ce postulat découle le fait qu'une EPH refuse de dresser un corpus de questions ou de concepts communs. Si les adeptes du rationalisme (dont Keohane) y notent la principale faiblesse des approches réflexives, nous y voyons au contraire une conséquence logique et une force. Voir Keohane 1988, et pour une réplique, Murphy/Tooze 1991.

²⁹ Maier 1987 : 3.

dans une démarche intellectuelle qui considère que la stabilisation « is as challenging a historical problem as revolution »³⁰. Plus récemment, des 'EPIstes' ont contribué à développer une EPH à partir d'une interrogation sur le présent et le besoin d'historiciser les modes de connaissance ; ainsi, pour Paul Langley, « history offers one avenue through which it is possible to construct an alternative to the predominant mode of knowledge of the international realm »³¹.

C'est à un tel projet que ce travail veut contribuer. Le cadre d'analyse de la reconstruction proposé ici s'inspire d'une épistémologie néo-gramscienne. Le courant intellectuel qui s'est bâti dans le sillage de l'intellectuel italien nous semble livrer les éléments de base qui font parfois défaut dans les approches classiques de l'histoire ou les démarches orthodoxes de l'EPI. Le but poursuivi ne consiste pas à plaquer une théorie 'toute faite' sur la 'réalité historique' ; ce mode de connaissance résolument historiciste, une fois adapté à l'objet d'analyse, offre de larges perspectives au rôle du savoir et des normes dans la constitution de catégories d'analyse telles que l'ordre social, l'organisation globale des rapports de production, la forme de l'État et les processus coopératifs. Telle qu'elle a été développée par des penseurs comme Robert Cox ou Stephen Gill, l'approche néo-gramscienne ouvre la voie à une compréhension du politique et du pouvoir qui se distancie tant du réductivisme (néo)réaliste et (néo)libéral que du matérialisme mécaniste des approches marxistes³². En intégrant la dimension consensuelle et coercitive du pouvoir au sein de son concept d'hégémonie, Gramsci a en effet permis une formalisation très large du pouvoir, qui permet d'intégrer les normes dominantes (idées, intérêts et identités) et l'appareil répressif dans une relation non déterministe. Sur un second plan, la relation réciproque entre la culture et les rapports de production offre une compréhension de l'ordre social dans ses dimensions à la fois matérialiste et idéaliste. Son approche accorde enfin une place significative aux institutions sociales, et permet ainsi de s'affranchir d'une histoire politique événementielle au profit d'une analyse des processus sociaux dans la longue durée. L'EPH de la reconstruction européenne s'articule autour de quatre moments-clés que nous développons à présent, en montrant à chaque fois l'apport d'un mode de connaissance néo-gramscien.

Une économie politique

Premièrement, une EPH considère que l'économie et le politique participent d'une seule et même sphère sociale. Dans le sillage d'auteurs tels que Polanyi ou Cox, elle refuse la séparation entre le politique et l'économie qui seraient considérés comme deux formes d'organisation sociale³³. Une EPH doit donc s'affranchir de la séparation classique ou néoclassique selon laquelle le champ de l'économie obéit à des règles qui lui sont propres et où le politique se confine à l'exercice aussi restreint que possible de l'activité étatique. Inscrire l'EPH dans une démarche qui refuse cette séparation permet d'appréhender l'économie comme un processus intrinsèquement politique, et vice versa. L'économie n'est donc pas assimilé aux seules relations de production et d'échange par le biais du marché (ou en dehors), mais devient un mode d'accès à l'ensemble de l'organisation sociale et à son système de (re)production matérielle. Il concerne donc avant tout les institutions sociales assurant la perpétuation matérielle d'une société ou d'un ordre international, et les appareils idéologiques qui contribuent à façonner un ordre social. Quant au politique, il va au-delà des sphères étatiques, considérées comme les détentrices légitimes du pouvoir. Comme le montre Michel Foucault, le pouvoir n'est pas localisable, il ne se détient pas, mais s'exerce à travers

³⁰ Maier 1987 : 1-16 ; pour la citation : 154.

³¹ Langley 2002 : 18.

³² Cox 1996 ; Gill 1990 ; 2003. Voir également les travaux de Augelli/Murphy 1988 ; Augelli/Murphy 1993 ; Cox 1987 ; Gill 1993b ; Lee 1995 ; Murphy 1994 ; Overbeek 2000.

³³ Cette prémisse est centrale à l'EPI critique. Voir notamment Gill/Law 1988 ; Langley 2002, Palan 2000b : 7.

la construction historique des normes du vrai. En tant que productrices et re-productrices du savoir, les institutions participent à la mise en place d'une forme de l'État propice à un mode de production spécifique.

Une EPH suggère ainsi une spatialité sociale différente de la forme dominante de l'État-nation, considérée comme la catégorie analytique de base de l'histoire classique des relations internationales ou de l'EPI orthodoxe. L'«espace social», pour adopter le terme de Paul Langley, ne s'identifie pas à la matérialité institutionnelle de l'État exerçant un pouvoir sur une aire géographique soigneusement inscrite dans le territoire. La spatialité d'une EPH, en se détachant de la souveraineté et des institutions formelles de l'exercice du pouvoir, s'intéresse à des espaces sociaux qui ne sont pas directement visibles dans le paysage, en d'autres termes à des espaces mentaux qui sont autant d'espaces de représentations et donc de pouvoir. Une Economie Politique Historique est donc nécessairement «globale» car, sans nier le rôle déterminant de l'État et de ses institutions, elle met en perspective les phénomènes de pouvoir dans une spatialité qui s'affranchit des catégories ontologiques de l'inter-national. D'où l'accent mis sur les réseaux d'élites transnationaux, expression d'une société civile qui ne peut se réduire au «conteneur» étatique. De là découle également son intérêt pour la gouvernance globale et ses formes institutionnelles – les organisations internationales – qui se lisent comme des marqueurs privilégiés des dynamiques sociales trans-nationales, et des facteurs de détermination d'espaces politiques vastes et structurés, ceux que Braudel désignait par le terme d'*économie-monde*³⁴.

Comprendre la place donnée à l'État demande d'une part d'être sensible aux formes historiques de globalisations, et d'autre part d'interroger notre conception du «global». Si la décennie de reconstruction européenne ne peut de toute évidence pas être assimilée à la globalisation actuelle, on ne saurait toutefois en déduire que ce concept est réservé à l'analyse des phénomènes spécifiques à la fin du 20^e siècle. Selon des modalités historiques qui leur sont propres, le 19^e siècle et les années vingt sont caractérisés par des formes d'intégration et de convergence qu'une approche trop interétatique risquerait d'occulter. Les perceptions du moment en fournissent d'ailleurs une claire illustration, à l'instar de Léon Bourgeois qui, en 1908, note que «les intérêts industriels, agricoles, commerciaux, financiers des divers pays se pénètrent tellement, leur réseau resserre tellement ses mailles qu'il existe, en fait, une communauté économique universelle»³⁵. Si la configuration des marchés financiers par la reconstruction est très loin du mode de régulation financiarisé actuel, la tendance en marche tend vers une finalité comparable, à savoir la mise en place d'un marché des capitaux qui dépasse les frontières nationales.

Thématiser notre définition du global permet également de clarifier la place donnée à l'État. Le sens commun actuel conçoit trop souvent la globalisation comme la victoire du marché sur l'interventionnisme, comme la compression des distances (et donc de l'espace), et conclut ainsi au caractère désuet de l'État et des frontières. La conception du global adoptée ici est beaucoup plus nuancée face à l'«effacement» de l'État. Elle pose pour principe que les phénomènes de globalisation ne peuvent se comprendre dans une dualité opposant l'État et le marché. Qu'il s'agisse des années vingt ou de la période actuelle, les États, avec leurs spécificités, jouent un rôle essentiel – sinon prioritaire – dans les processus d'intégration³⁶. L'enjeu essentiel réside donc moins dans l'érosion de la souveraineté étatique que dans la nature des conceptions socio-économiques au service desquelles il est mobilisé et reconfiguré. En outre, la globalisation ne signifie pas l'effacement des distances ni la compression de

³⁴ Braudel 1979 : 12sq.

³⁵ Discours prononcé à l'École des Sciences politiques en 1908, reproduit in Bourgeois 1910 : 24-25.

³⁶ A ce sujet, voir Palan/Abbott 1999.

l'espace, mais bien plutôt la redéfinition des spatialités économiques et sociales, aboutissant à l'apparition de nouvelles distances, frontières, hiérarchies et périphéries. Enfin, les tendances à la globalisation n'ont marqué la fin du nationalisme ni au début du 20^e siècle, ni à son terme. Dans l'élan du 19^e siècle et du règlement de la guerre, la SdN marque l'apogée du nationalisme (notamment par la multiplication des monnaies territoriales), corollaire à l'idéalisation d'une communauté universelle³⁷.

Une épistémologie néo-gramscienne est un outil pertinent pour une démarche qui approche l'économique et le politique comme une seule sphère sociale, et qui s'intéresse à des formes du politique et de la spatialité qui s'émancipent des définitions classiques. Elle développe une conception très large de l'État et du pouvoir, qui est à la fois coercition et consentement. L'hégémonie fait référence à la dimension consensuelle du pouvoir, telle qu'elle émane de la société civile ; elle se trouve à la base du concept de 'bloc historique', que l'on peut comprendre comme une structuration de la société, à un certain moment de l'histoire, autour de discours, d'un mode de régulation et d'un régime social de production qui tendent vers un certain consensus. Cette conception large du pouvoir permet par extension de repenser l'État de façon originale. En suggérant une approche de l'État comme société politique *et* société civile, Gramsci parvient à intégrer dans l'exercice du pouvoir tant les institutions formelles de l'appareil étatique, que le cadre idéologique et le système productif de la société civile. L'appareil étatique est indissociable de la société civile, dont il est une émanation et, simultanément, un instrument de contrôle. D'où la pertinence du concept coxien de 'forme de l'État' qui désigne le rapport entre la société civile et la société politique à un certain moment de l'histoire³⁸. Le politique et l'économique constituent ainsi une seule et même abstraction, ou si on préfère un seul et même processus historique.

Historicisme

Deuxièmement, une EPH se définit comme historiciste. Plusieurs dimensions permettent de comprendre cet aspect d'une économie politique. D'abord, l'histoire n'est pas un simple 'contexte' destiné à conférer épaisseur et crédibilité à une préoccupation contemporaine. Une EPH est sensible aux différentes temporalités sociales des catégories et des objets d'analyse, qui n'existent pas en dehors de l'histoire. Elle suggère, en d'autres termes, de saisir l'économie politique d'un moment, d'un geste ou d'un processus dans sa temporalité longue. Si une telle démarche veut dépasser l'approche événementielle de l'histoire classique des relations internationales, elle doit toutefois éviter le piège structuraliste en dégagant les modalités de changements du contexte structurel. Une EPH est donc une enquête sur l'interpénétration de l'action et de la structure, de l'individu et de l'institution, du court terme et de la longue durée. Ash Amin et Ronen Palan soulignent le caractère indissociable de ces deux composantes du processus social : une économie politique historicisée « forces an understanding, simultaneously, of how continuities are maintained and how societies evolve and change, with both aspects drawing upon subtle interactions between 'agents in institutions' and 'institutions in agents' »³⁹. La structure ne doit pas être envisagée comme une permanence immuable, mais comme des modes de pensée et d'action par lesquels les discours et la conscience sociale sont révélés aux individus, acteurs de l'histoire⁴⁰. Les individus forment les institutions autant qu'ils sont formés par elles, et agissent ainsi – dans des conditions historiquement produites – à la transformation de l'histoire. C'est dans une telle dialectique action/structure que s'inscrit le concept de 'reconstruction' : il met l'accent

³⁷ Sur le nationalisme de l'entre-deux-guerres, voir Hobsbawm 1992 : 169sq., et sur la territorialité monétaire, voir Helleiner 2003a.

³⁸ Cox [1981] : 100-101. Voir aussi Sassoon 1987 : 109.

³⁹ Amin/Palan 1996 : 211.

⁴⁰ Amoore *et al.* 2000 : 56.

sur des pratiques individuelles et institutionnelles au sein d'une structure idéologique et productive, ainsi qu'au sein d'une organisation sociale historique. Un tel projet traduit en dernier ressort une dialectique du nouveau et de l'ancien, ou en d'autres termes un processus historique fait d'innovations et de continuités. La dialectique innovation/continuité se situe au cœur de la reconstruction européenne des années vingt : en intégrant la logique nouvelle du coopératisme dans le discours du marché autorégulateur, les élites contribuent à la mise en place d'un nouveau mode de régulation du capitalisme global⁴¹.

Une autre dimension de l'historicisme veut thématiser le problème de la nature des concepts. Si toute EPH est un acte qui s'inscrit dans le présent et ne peut se dissocier des problématiques inhérentes à l'existence de l'auteur/e en tant qu'acteur social exprimant sa propre temporalité, elle doit dans un même élan historiciser ses concepts. Un mode de savoir historiciste se situe précisément dans cette tension ou cette contradiction : d'une part, il doit admettre la temporalité indépassable du discours (et par conséquent l'utopie que représente la connaissance historique) ; d'autre part, il veut développer l'historicité des concepts mobilisés et les situer dans leur contexte propre. Michel Foucault montre que l'ancien régime développe une acception très différente de la notion de pouvoir que la société du 19^e siècle ; il expose également, en suivant l'émergence de la biopolitique et de l'économie politique au 18^e siècle, que l'État ne peut pas être saisi comme un objet ahistorique et réifié, mais qu'il est l'expression d'un mode de gouvernementalité⁴². Il en va de même pour des catégories telles que 'coopération', 'globalisation', 'société civile', ou 'hégémonie', qui ne font sens que dans leur propre historicité. Gramsci avait bien compris ce problème, au point de ne jamais définir les concepts *in abstracto*, préférant au contraire les utiliser avec un sens qui fluctue d'un contexte à l'autre. Une telle approche conçoit son objet comme un ensemble de pratiques sociales enchâssées dans la matrice socio-culturelle qui lui donne sens. Une EPH veut en particulier éviter les perspectives ahistoriques des écoles (néo)réaliste ou (néo)libérales, où 'anarchie', 'sécurité', 'coopération' et 'crédibilité' s'appliquent tant au 19^e siècle qu'au 21^e. En acceptant le postulat d'une pratique historiquement structurée, l'EPH évite ainsi la théorie de l'action rationnelle qui est à la base de l'essentiel des démarches utilitaristes actuelles de la science politique anglo-saxonne. Elle veut également éviter le finalisme en insistant sur l'infinité des potentialités de changement dans le passé. Tous les ordres historiques sont des ordres plus ou moins contestés et, à ce titre, relèvent de procédures socio-politiques et non pas d'une quelconque nécessité historique. La TSH autant que le discours libéral de l'absence de crédibilité et de coopération masquent les moments historiques où des choix ont été effectués – dans une procédure coercitive ou consensuelle – évacuant autant d'alternatives susceptibles d'orienter un ordre social vers d'autres voies que la nécessité qu'ils postulent.

Une dernière dimension de l'historicisme, qui sert de transition avec le point suivant, veut souligner l'historicité de la connaissance, en d'autres termes l'historicité de l'observateur et de son discours. L'EPH refuse toute démarche cartésienne d'un savoir rationnel atemporel au profit d'une conception du savoir comme acte social inscrit dans le temps. Robert Cox parle de 'historical mode of thought' pour désigner une pratique consciente de sa propre historicité⁴³. Ash Amin et Ronen Palan vont encore plus loin en précisant qu'une EPI

⁴¹ Le concept de 'mode de régulation' est emprunté à l'école française de la régulation (voir Aglietta 1976 ; Boyer 1986). Selon la définition adoptée par ce courant, il désigne un ensemble de procédures et de comportements, individuels et collectifs, qui a la propriété de (1) reproduire les rapports sociaux fondamentaux (régime monétaire, rapport salarial, forme de la concurrence, nature de l'État, insertion dans le régime international) codifiés dans des formes institutionnelles historiques, (2) soutenir et 'piloter' le régime d'accumulation en vigueur, et (3) assurer la compatibilité d'une multitude de décisions et d'actions décentralisées (voir à ce sujet Boyer/Saillard 2002).

⁴² Foucault 2004a et 2004b. En particulier leçon du 10 janvier 1979.

⁴³ Cox [1981] : 91-2.

historiciste signifie non seulement un ensemble de pratiques inscrites dans le temps, mais aussi dans l'espace⁴⁴. L'EPH n'est ainsi possible que par sa propre mise en abîme, par la conscience de ses spécificités temporelles et spatiales, et donc par la prise en compte de son pouvoir normatif ; dans les termes de Stephen Gill et David Law, elle est un 'acte réflexif' qui ne peut faire abstraction d'une exploration des cadres de pensée et des définitions conceptuelles qui servent à construire le discours historique⁴⁵. Elle rejoint ainsi la théorie critique de l'école de Francfort et sert de point de départ à un engagement émancipateur⁴⁶. Dans cette perspective, une EPH est nécessairement une pratique sociale du présent, intéressée à connaître les conditions de la modernité. Au travers de sa construction du passé, elle ne peut s'affranchir d'un discours sur l'histoire du présent et le présent de l'histoire.

Une épistémologie néo-gramscienne offre un atout précieux dans un mode de savoir historiciste. La dialectique action/structure est très présente dans la philosophie des *Quaderni*, comme nous le verrons lorsqu'il sera question de la conceptualisation du temps comme structure et conjoncture. Il suffit pour le moment de se référer à la profondeur historique dans laquelle Gramsci inscrit la plupart de ses analyses, telles que, par exemple, l'émergence du fascisme, qu'il place en lien direct avec la construction nationale italienne du siècle précédent. La dialectique action/structure s'exprime par le renvoi constant, dans la pensée gramscienne, au concept d'hégémonie. L'auteur ne réduit pas sa définition de l'hégémonie à une démarche purement individualiste, située dans le temps court ; une hégémonie se présente comme une synthèse d'un appareil idéologique (structure) et de pratiques normatives (action) des 'intellectuels organiques', véritables 'organisateurs' de l'hégémonie. Enfin, la pensée gramscienne et néo-gramscienne renvoient à l'historicité du mode de savoir : le concept d'« intellectuel organique » désigne la production d'un discours ou d'un savoir qui n'est pas dissociable de la dynamique sociale. La constitution d'un ordre historique hégémonique repose avant tout sur l'adhésion consensuelle à un ensemble de valeurs qui acquièrent un statut de normalité ; une telle approche laisse peu de place à une démarche cartésienne d'un savoir trans-historique ou à une théorie de l'action rationnelle. Quant à la fonction sociale de l'historien dans la constitution d'un ordre, elle découle de la triple identité qu'on peut attribuer à Gramsci : historien, théoricien politique et militant. La dissociation de ces trois figures, comme le souligne John Davis, n'est pas possible, dans la mesure où le travail d'historien, jumelé à la théorie politique, constitue un terrain propice à l'action émancipatoire⁴⁷.

Post-positivisme

L'exercice d'un savoir post-positiviste reflète le troisième moment d'une EPH. Steve Smith a dégagé plusieurs variantes historiques du positivisme dans les sciences sociales⁴⁸. La critique

⁴⁴ Amin/Palan 1996 : 212 ; voir aussi Amin/Palan 2001 : 561, ainsi que Amoore *et al.* 2000.

⁴⁵ Gill/Law 1988 : xvii.

⁴⁶ Sur l'adaptation de la théorie critique et particulièrement l'École de Francfort à l'Économie Politique Internationale, voir l'article fondamental de Robert Cox ([1981]). Voir aussi Abbott/Worth 2002 ; Brown 1994 ; Devetak 2001 ; Hutchings 1999 ; Linklater 1990 : 21-33 ; 1996.

⁴⁷ Davis J. 1979 : 11.

⁴⁸ La variante principale découle du positivisme logique du Cercle de Vienne des années vingt. Ce positivisme, qu'on peut qualifier de 'poppérien', et dont l'empreinte est déterminante dans toutes les sciences sociales de l'après-guerre, s'affirme autour de quatre idées non cumulatives. Premièrement, une homologie entre la nature et la société traduit l'unicité de la science ; cette démarche est particulièrement marquée dans la science économique néoclassique qui s'inspire des lois de la physique ou – comme le dit Hayek (1967 : 365) – des lois de la 'nature'. Dans sa version la plus souple, ce mode de connaissance postule qu'en dépit des différences entre le domaine de la nature et le monde social, les sciences naturelles peuvent être mobilisées pour l'analyse de la société. Deuxièmement, le positivisme poppérien, dans une pure tradition cartésienne, opère une distinction entre 'fait' et 'valeur' ; les faits étant libres de toute théorisation, un savoir objectif est possible. Troisièmement, ce mode de pensée postule l'existence de régularités dans le monde social et naturel, sous la forme de 'lois de

porte ici d'une manière générale sur la séparation opérée, dans le discours cartésien, entre l'observateur et l'objet, ou entre les faits et les valeurs. Deux aspects différents découlent de cette épistémologie. D'une part, l'existence de catégories universelles (l'‘État’, le ‘marché’, l'‘économie’, l'‘organisation internationale’) conçues comme des objets historiques indépendants des systèmes sociaux et des discours qui les construisent. D'autre part, l'accès à une connaissance objective, distincte de celui ou de celle qui la produit.

Dans le sillage d'auteur/es tels que Ash Amin, Ronen Palan, Paul Langley et Louise Amoore et *al.*, l'EPH veut attirer l'attention sur les problèmes soulevés par le positivisme des sciences sociales et exposer les arguments qui militent en faveur d'une démarche post-positiviste. En quels termes comprendre un tel projet ? Trois lignes de force permettent de lui donner sens et contenu. D'abord, une EPH post-positiviste veut s'affranchir de l'épistémologie empiriste. S'affranchir de l'empirisme ne signifie pas nier l'importance d'une approche empirique – qui constitue le plus clair du travail qui suit – au profit d'une seule et unique abstraction théorique ; il s'agit plutôt de mettre en lumière les problèmes d'une démarche empiriste qui se conçoit comme un mode d'accès à une connaissance ‘objective’ car ‘vérifiée’ empiriquement. L'épistémologie empiriste désigne la séparation opérée entre théorie et empirie, et l'accent mis sur l'observation (empirie) considérée comme le moyen idéal d'accéder à la ‘réalité historique’. Dans ce mode de connaissance, il ne peut y avoir de savoir que par l'expérience d'un monde qui semble se donner à l'analyse et qui existe indépendamment de la théorie⁴⁹. Barry Eichengreen offre une claire illustration d'une telle épistémologie lorsqu'il affirme que le champ disciplinaire des relations internationales « needs to move in the direction of formulating parsimonious models and clearly refutable null hypotheses, and toward developing empirical techniques that will allow those hypotheses to be more directly confronted by the data »⁵⁰.

L'histoire en tant que champ disciplinaire est particulièrement touchée par cette démarche pour des raisons méthodologiques : la source historique – le document en général – est fréquemment perçue comme un reflet d'une ‘réalité historique’ antérieure à l'analyse. Cette ‘réalité’ peut être connue pour elle-même et par un accès direct, c'est-à-dire non médiatisé par des prémisses théoriques, qu'elles soient explicites ou implicites. La démarche tend alors à se limiter à l'application de ‘règles’ inhérentes à l'analyse documentaire, c'est-à-dire à une investigation méthodologique plutôt qu'à une réflexion sur les conditions de production du discours scientifique. Dans son article fondamental de 1958, Fernand Braudel notait que « la découverte massive du document a fait croire à l'historien [sic] que dans l'authenticité documentaire était la vérité entière »⁵¹. Steve Smith, se référant à Quine, voit deux conséquences essentielles à une telle épistémologie empiriste. D'une part, seuls les phénomènes directement observables ou expérimentables peuvent être considérés comme connaissance ; tout énoncé qui ne s'identifie pas à un objet atomisé et individuel – des concepts tels que les structures, les élites ou les classes sociales – n'est ainsi pas en situation d'obtenir le statut de connaissance. D'autre part, la démarche empiriste ne thématise pas suffisamment les prémisses et les présupposés implicites de l'observateur/trice, tels que les cadres de pensée implicites ou les concepts relevant du sens commun⁵². Or, comme le souligne E.H. Carr, « jamais les faits de l'histoire ne nous parviennent ‘purs’, puisqu'ils n'existent ni ne peuvent exister sous une forme pure : ils se réfractent toujours à travers

l'économie’ telles que la théorie quantitative de la monnaie. Enfin, le positivisme poppérien accorde une place centrale aux procédures de validation/falsification auxquelles la démarche scientifique tend à se résumer (Voir Smith 1996 : 14sq.)

⁴⁹ Hodgson (2001 : 8sq.) offre un excellent survol du débat entre empiristes et partisans d'une théorie générale.

⁵⁰ Eichengreen 1998 : 1012.

⁵¹ Braudel 1958 : 729.

⁵² Smith 1996 : 19-20.

l'esprit de celui qui les consigne»⁵³. De cette épistémologie empiriste découle une méthodologie positiviste qui dissocie 'observateur/trice' et 'observation', 'fait' et 'valeur' dans la constitution du discours historique. L'histoire classique des relations internationales, en opérant une séparation entre 'sujet' et 'objet' tend ainsi à reproduire une méthodologie popperienne, qui consiste à tester la validité d'un énoncé en fonction de sa correspondance avec une réalité objective.

Deux problèmes fréquemment observés découlent de ce mode de connaissance. Premièrement, l'histoire des relations internationales fait la part belle au temps court, le temps de l'événement observable empiriquement, tel qu'il semble s'exprimer dans la textualité de la source. Cette naturalisation de l'événement, considéré comme une entité discrète, est cependant le résultat d'un choix méthodologique ; l'histoire conçue sur un modèle d'enchaînement événementiel est une construction intellectuelle (ou théorique) de la temporalité historique, au même titre que la longue durée. Aucun facteur objectif ne permet de justifier *a priori* le choix d'une temporalité au détriment d'une autre. En rejetant les 'grandes structures' sociales de la nouvelle histoire, la démarche classique a eu pour effet de construire la connaissance des phénomènes internationaux comme la somme des intentions et des actions humaines. Dans la dialectique structure/action, la seconde tend à être survalorisée, empêchant ainsi de thématiser avec clarté le cadre socio-idéologique au sein duquel la pensée et l'action sont investies. Ce choix épistémologique débouche fréquemment sur une histoire conçue en termes mécanistes, c'est-à-dire comme un système causal d'événements en relation contingente.

La conceptualisation du pouvoir illustre le deuxième problème d'une histoire classique des relations internationales. Corollaire de l'empirisme et de son individualisme méthodologique, la formalisation du pouvoir reproduit des catégories dominantes qui n'ont rien d'évident, et qui ne sont souvent pas explicitées. Le pouvoir s'exprime ainsi comme un rapport direct et comportemental (de A sur B), matériel (on l'a ou on ne l'a pas) et découlant des institutions de l'État. Une telle démarche empêche de saisir la dimension structurelle du pouvoir, telle qu'elle peut par exemple se manifester par la discipline du capital et les normes. L'histoire des relations internationales reproduit dès lors les catégories du 'national' et de l' 'international' considérées comme deux sphères distinctes ou deux formes d'organisation sociale et de structure du pouvoir spécifiques. A l'échelon domestique, l'État est envisagé comme le point de rencontre des différentes forces sociales dont les rapports de force et les arrangements aboutissent à définir la politique étrangère. Quant au niveau international, il est conçu comme l'interaction des États dans le grand jeu des rivalités ou de la coopération économique et politique.

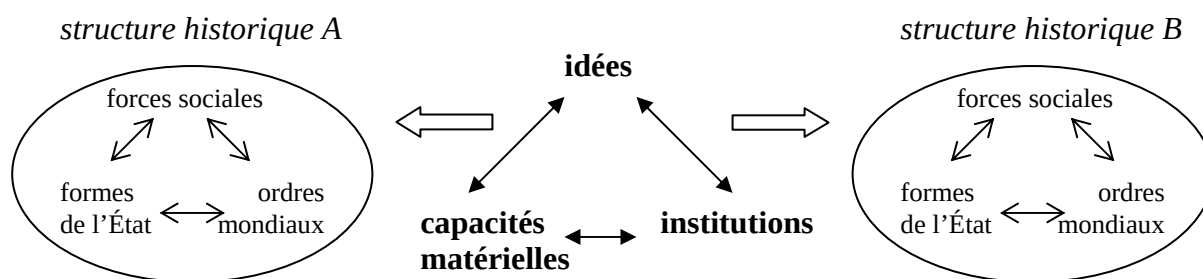
Deuxièmement, un mode de savoir historiciste passe par la prise en compte de l'historicité du sujet connaissant. Une EPH s'apparente ainsi à un va et vient continu entre la théorie et l'empirie, ou en d'autres termes entre la réflexion sur nos modes de connaissances et le discours historique produit. Cette forme de constructivisme épistémologique affirme que comme le savoir est exprimé sous des formes symboliques (langage, symboles, concepts, images...), le mode de connaissance ne peut faire l'économie d'une théorisation du savoir⁵⁴. Par son épistémologie néo-gramscienne, ce travail n'a nullement la prétention d'affirmer une quelconque vérité, mais bien plutôt d'exprimer les circonstances historiques et intellectuelles qui participent de la constitution des discours de la reconstruction européenne.

Troisièmement, si une EPH se veut post-positiviste et post-individualiste, elle ne réduit pas pour autant l'intersubjectivité sociale à des phénomènes purement cognitifs, problème central

⁵³ Carr [1961] : 69. Sur le lien entre théorie, discours et empirie, appliqué à la reconstruction, voir Fior (2005).

⁵⁴ Palan 2000a : 216.

de la pensée de Foucault. La reproduction sociale passe également par la production des moyens matériels nécessaires à la perpétuation d'une société. La problématique des rapports de production et de distribution de la richesse doit être placée au cœur de l'EPH post-rationaliste. Dans une perspective néo-gramscienne, les normes collectives, la culture ou les régimes de vérités sont en relation réciproque avec le système de production qu'ils contribuent à générer. Robert Cox a ainsi proposé trois composantes sociales qui consacrent cette intégration et permettent de comprendre une *structure historique* : les capacités matérielles, les idées et les institutions. Les capacités matérielles désignent l'ensemble des potentiels technologiques et organisationnels sous leur forme dynamique comme sous leur forme accumulée. Les idées, ou appareils idéologiques, s'expriment sous la forme de significations intersubjectives ou d'images collectives de l'ordre social. Quant aux institutions, il faut y voir des processus de stabilisation et de reproduction d'un ordre particulier. Elles sont à interpréter comme des ensembles d'idées et de pouvoirs qui, à leur tour, influencent la constitution des idées et des capacités matérielles. La configuration de ces trois éléments sous la forme de *structures historiques* permet ainsi de saisir l'émergence de l'organisation de la production et en particulier, au sein de celle-ci, la configuration des forces sociales. En outre, la *structure historique* explique les formes de l'État, à savoir le lien entre la société civile et la société politique. Enfin, elle donne du sens à la notion d'ordre mondial. Ces trois aspects – forces sociales, formes de l'État et ordre mondial – sont eux-mêmes en interaction⁵⁵.



Le concept d'ordre mondial est central dans la pensée de Robert Cox, mais peut prêter à confusion s'il n'est pas défini⁵⁶. La notion d'« ordre » ne doit pas être comprise comme une forme d'harmonie, mais au contraire comme une structuration sociale traversée par des tensions et organisée selon des lignes de force dont elle constitue la résultante dialectique. Par « mondial », l'auteur désigne des espaces géographiques limités, caractérisés par leur cohérence et les interactions qui les définissent. Il faut y voir une adaptation du concept braudélien d'*économie-monde* qui ne s'identifie pas à l'économie mondiale mais à des espaces sociaux homogènes et structurés tels que la Méditerranée ou l'Europe⁵⁷.

Cette démarche offre une alternative aux approches marxistes classiques. Ces dernières, on le sait, reposent sur une définition ontologique de la classe sociale, exprimée par rapport à la situation des individus dans la structure productive. Le concept de classe désigne, dans les termes d'Ernesto Laclau, « un ensemble cohérent de positions de sujet articulées autour d'un noyau central constitué par la localisation de l'acteur dans les rapports de production »⁵⁸. Marx a développé les concepts de « classe en soi » et de « classe pour soi » pour désigner les deux

⁵⁵ Cox [1981] : 97-101.

⁵⁶ Robert Cox préfère ce concept à celui de « système inter-étatique » afin d'englober les formes historiques dans lesquelles les États ne sont pas les composantes de base.

⁵⁷ Braudel 1979 : 12sq.

⁵⁸ Laclau 2000 : 8.

moments successifs de ce processus, à savoir dans un premier temps un ensemble d'individus occupant une situation et des intérêts communs et, dans un second temps, la conscience qu'une classe a d'elle-même et de son rôle socio-historique⁵⁹. Notre approche refuse de considérer les forces sociales comme des ensembles homogènes découlant de façon déterministe d'une position dans le système de production. Une force sociale est au contraire une construction intersubjective d'individus qui acquièrent un sentiment d'appartenance à travers un discours et des réseaux de socialisation qui sont en relation contingente avec la sphère économique. Le processus social en jeu est ainsi d'ordre *discursif* et *intersubjectif*, plutôt que *matériel* et *déterministe*. Il offre une conception souple des forces sociales, qui peuvent acquérir une forme de conscience qui ne découle pas d'une dimension ontologique antérieure à l'interaction sociale. Les forces sociales proches de la finance transnationale désignent ainsi un ensemble d'individus qui acquièrent une identité et un sentiment d'appartenance qui dépasse largement leur position face à la fraction financière du capital. Si une telle démarche permet de rompre avec le déterminisme marxiste, elle offre également l'avantage de ne pas faire abstraction des notions de groupe social ou de force sociale, que l'émergence de la micro-histoire a eu tendance à écarter.

Dans la définition d'une EPH post-rationaliste, le courant néo-gramscien peut être d'un apport considérable. Les débats sont nombreux autour de l'interprétation de sa pensée de Gramsci dans des perspectives post-positivistes⁶⁰. Pour certains, dont Chantal Mouffe et Ernesto Laclau, la pensée gramscienne demeure trop marquée par le marxisme classique et son économisme. Elle n'offrirait ainsi guère d'alternatives pour la compréhension des mouvements actuels de contestation tels que les nouveaux mouvements sociaux⁶¹. D'autres y voient au contraire un espace d'idées qui rompt avec l'économisme et accorde un statut égal à la culture et aux normes ; Gramsci présenterait dès lors une démarche pertinente pour s'émanciper du déterminisme matérialiste⁶². En insistant sur la dimension consensuelle de l'hégémonie, Gramsci tend en effet à développer une approche historiciste des régimes de vérité. Les aspects post-rationalistes de sa pensée sont en outre renforcés par le recours constant aux processus intersubjectifs de constitution des discours hégémoniques.

Temporalités sociales

Toute démarche refusant la séparation entre l'histoire politique et l'histoire sociale doit avant tout prendre en compte les temporalités sociales qu'elle met en œuvre. Seule une réflexion sur la temporalité permet de développer la dialectique action/structure et la combinaison innovation/continuité dans la reproduction sociale. Si le temps court de l'événement, cher à l'histoire classique des relations internationales, entre en collision avec la 'longue durée' braudélienne des structures historiques, l'EPH veut transcender cette dichotomie, et suggérer une approche de la transition à la fois dans le temps long et dans le temps court. Braudel et Gramsci permettent tous deux de poser la base d'une telle mise en relief. Figure de proue de la nouvelle histoire, Braudel a beaucoup marqué l'EPI hétérodoxe, et en particulier son courant historicisant⁶³. Tant Randall Germain que Paul Langley ont ainsi développé des économies politiques de la finance inscrites dans une temporalité pluriséculaire. On doit en effet à Braudel une contribution déterminante sur les formes de temporalités sociales, notamment un article de 1958 qui a posé les termes du débat. Aussi importante que soit cette

⁵⁹ Marx [1847] : 134-5.

⁶⁰ Voir notamment Ives 2004 : 126sq. Sur le débat autour de l'épistémologie néo-gramscienne, voir Burnham 1994, Farrands/Worth 2005, Germain/Kenny 1998 et de Goede 2005. Des réponses aux critiques se trouvent chez Murphy 1998 ; Rupert 1998. Sur l'ensemble du débat, voir Bieler/Morton 2004 et Morton 2003.

⁶¹ Laclau/Mouffe 1985 : 65-71.

⁶² C'est le cas notamment de Robert Cox et de Stephen Gill (voir Cox 1996 ; Gill 2003).

⁶³ Pour une conceptualisation de l'apport de Braudel en EPI, voir Germain 1996 ; Helleiner 1997.

contribution à une EPH qui veut inscrire son objet dans une profondeur historique permettant de s'affranchir de l'événementiel, elle ne soulève pas moins certains problèmes. Braudel, on le sait, a dégagé trois dimensions temporelles principales. Le 'temps court' correspond à la mesure du quotidien des individus. C'est le temps de l'événement. Mais comme l'histoire ne se réduit pas, selon lui, à la succession de ces occurrences, l'historien lui a opposé la 'longue durée', c'est-à-dire les contextes spatiaux et les permanences culturelles qui structurent la société. Cette temporalité est aussi celle des cadres intersubjectifs de pensée – les 'mentalités' – qui se reproduisent et s'ajustent au sein d'un 'temps presque immobile'. Une longue durée du capitalisme marchand traverse ainsi quatre ou cinq siècles avant la révolution industrielle, début d'un nouveau mouvement lent de l'histoire du capitalisme⁶⁴. Entre le temps événementiel et la 'longue durée' se glisse le temps de la conjoncture, c'est-à-dire les cycles économiques – cycles des prix et de l'activité économique – qui s'étalent sur une temporalité de dix à cinquante ans⁶⁵. Braudel offre une ouverture utile à la dialectique action/structure à condition de se libérer de deux problèmes fondamentaux de sa pensée. D'une part, sa conceptualisation du temps conjoncturel – qui voit l'activité productrice obéir à des cycles mécaniques des prix – présente l'économie comme une succession de 'respirations' naturelles à l'écart de toute logique institutionnelle, politique ou sociale. D'autre part, l'historien avance une définition réductiviste du capitalisme, qu'il associe à l'activité d'un petit nombre de grands producteurs plutôt qu'à un mode d'organisation sociale⁶⁶.

Gramsci propose une conceptualisation nettement moins problématique, qui s'articule autour de deux moments en dialectique : les temporalités sociales *structurelle* et *conjoncturelle*. Par le concept de 'temporalité structurelle', l'auteur met le doigt sur les tendances relativement permanentes de l'activité sociale, tandis que les 'mouvements conjoncturels' saisissent les occurrences plus « occasionnelles, immédiates, presque accidentelles »⁶⁷. Les deux dimensions sont placées dans une dépendance réciproque, mais revêtent une signification historique différente. A l'instar de l'« histoire événementielle », la temporalité conjoncturelle désigne les manifestations historiques au jour le jour, telles qu'elles semblent produites par des *leaders* politiques ou autres personnalités en charge d'une responsabilité gouvernementale qui leur confère une lisibilité directe. La temporalité structurelle, en revanche, délimite le cadre d'analyse des structures socio-historiques et permet d'appréhender les processus moins palpables, à savoir les groupes sociaux. En s'affranchissant d'une focalisation exclusive sur les élites, cette dimension permet de saisir d'autres formes d'action sociale, notamment les 'intellectuels organiques' qui englobent un spectre plus large de la société. Ce cadre d'analyse permet à Gramsci de suggérer un mode de connaissance historique qui montre la relation réciproque entre l'organique et le conjoncturel, une relation qui est au cœur de l'interdépendance de la structure et de l'action. En soulignant le mouvement de va-et-vient entre action et structure, l'auteur parvient à intégrer l'action individuelle dans les processus structurels qui lui donnent sens et, en retour, il peut comprendre l'affirmation et la reproduction des structures sociales. Pour Gramsci, l'étude des situations historiques de transition passe par une intégration des deux dimensions temporelles : la transition s'exprime

⁶⁴ Lorsque nous utilisons le concept de 'longue durée' au fil des pages qui vont suivre, nous désignons principalement des institutions sociales et des comportements exprimant une durée plus courte que Braudel ne l'entendait, et qui sont de l'ordre du siècle environ. L'idée vise cependant à conserver l'apport fondamental de temporalités qui ne peuvent être réduites à l'événement cher à l'histoire diplomatique traditionnelle. Braudel se référerait d'ailleurs à une stratification temporelle nettement plus dense que les trois 'étages' retenus.

⁶⁵ Braudel 1958 ; voir aussi Braudel 1979.

⁶⁶ Pour une critique de Braudel, voir Germain 1996 ; Helleiner 1997. Geoffrey Hodgson (2001 : 352sq) suggère une définition large du capitalisme, qu'il conçoit comme une combinaison structurée d'institutions sociales, incluant les marchés, les firmes capitalistes, les structures familiales ainsi que l'État.

⁶⁷ Gramsci 1971 : 177-179.

dans la longue durée des rapports sociaux, et s'émancipe d'une focalisation restrictive sur les élites. Ses concepts et son épistémologie permettent ainsi au philosophe italien de montrer que de nombreux aspects de la vie quotidienne et privée sont indissociables de procédures de pouvoir global⁶⁸. En recourant à une épistémologie néo-gramscienne, l'EPH (re)place les processus internationaux dans la matrice qui les produit : le système social, économique, culturel et normatif. Peut-être une telle démarche contribue-t-elle à concilier la 'nouvelle histoire' sociale et l'histoire des relations internationales.

Profil et plan

On ne s'attendra donc pas à trouver dans cette thèse une approche détaillée de la reconstruction européenne selon une approche historique classique. Cette thématique a déjà fait l'objet de nombreuses publications, et l'entre-deux-guerres d'une manière générale a été abondamment étudié⁶⁹. Des études de cas solides existent pour l'Europe centrale en général⁷⁰ et pour les principaux pays en reconstruction sous l'égide de la SdN⁷¹. Conformément au cadre épistémologique qui vient d'être posé en introduction, le chapitre 2 développera les modes de connaissance de l'organisation internationale, c'est-à-dire les démarches épistémiques qui président à la définition de l'institution et à son analyse. L'EPI orthodoxe, qu'elle soit d'inspiration néoréaliste ou néolibérale, sera développée autour des concepts de coopération et d'institution, et aidera à mettre en place notre propre cadre théorique de l'institution internationale et de la transition. Une fois ce cadre posé, il nous sera possible d'ouvrir le chapitre 3, qui inscrit la SdN et la reconstruction dans une temporalité sociale longue : en remontant aux origines de l'internationalisme libéral, nous pourrions comprendre l'émergence de la SdN et de ses activités économiques dans l'histoire du capitalisme, de ses structures sociales et de ses pratiques rhétoriques. Puis, plus intéressée au temps court, le chapitre 4 traitera de la rupture que représentent la SdN et la reconstruction européenne dans l'histoire du capitalisme. Au travers du concept de 'coopératisme', nous montrerons la spécificité de la régulation des années vingt, qui repose notamment sur des mécanismes d'arrangement entre la société civile et la société politique. Le cadre sera ainsi posé pour introduire le chapitre 5, consacré à la construction sociale du savoir. Nous insisterons en particulier sur le rôle de la SdN dans la diffusion d'une mythologie sociale de l'étalon-or, destinée à souder les forces sociales et obtenir leur adhésion au projet hégémonique de la reconstruction. Quant au chapitre 6, il constitue l'articulation centrale de notre argumentation et des parties précédentes : nous y étudions les modalités par lesquelles les discours dominants et les rapports de force sociaux s'expriment dans la constitution du cadre

⁶⁸ A ce sujet, voir notamment Ives 2004 : 71.

⁶⁹ Parmi les principales études générales de la reconstruction européenne, on citera Artaud (1978), Maier (1975), Meyer (1970), Silverman (1982), Ziebur (1984). Clavin (2000) propose une synthèse plus récente de l'entre-deux-guerres. Pour une vue d'ensemble de la dynamique internationale et domestique en matière financière, voir Feinstein (1995), et Feinstein/Temin/Toniolo 1997. Dans une perspective centrée autour du SMI, voir Clarke (1967 ; 1973), Eichengreen (1990 ; 1992), Temin (1989) et l'ouvrage de Ragnar Nurkse (SdN 1944). Pour un développement focalisé sur les institutions internationales, voir Fink (1984), Gerbet (1996), Northedge (1986), Pauly (1997), SdN (1930c ; 1945).

⁷⁰ Voir à ce sujet les ouvrages essentiels de Berend/Ránki (1974, 2002) et Ránki (1983). On se référera également à David (2001), Kaser/Radice (1986) et Rothschild (1974).

⁷¹ Pour l'Autriche, voir l'ouvrage de Nicole Piétri, déjà ancien mais précieux pour saisir l'enchaînement des étapes de la reconstruction (Piétri 1970). Nous avons également pris connaissance de la thèse d'État de l'auteure (Piétri 1981), qui n'a pas été publiée. Au sujet de l'Autriche, on consultera également Berger (1982), März (1981), Stiefel (1988). Sur la Hongrie, voir Berend/Csató (2001), Berend/Ránki (1985), Péteri (1995 ; 2002), Vrain (2000). Pour le rôle de la Grande-Bretagne dans la reconstruction de l'Europe, voir Bátonyi (1999) Orde (1990) et Recker (1976). Sur la France, voir les travaux de Feiertag (1998 ; 2003b) et Mouré (2003), et pour l'influence des USA, on consultera principalement Hogan (1977), Rosenberg (1982 ; 1999), Schuker (1976), et Wilson (1971).

institutionnel de la reconstruction. Le concept de ‘constitutionnalisme’, propre au courant néo-gramscien de Stephen Gill, permettra de comprendre la morphologie institutionnelle du capitalisme propre à la phase de transition des années vingt, et sa logique sociale : discipline monétaire, discipline budgétaire et libéralisme financier seront présentés comme les objectifs centraux d’une logique de reconstruction axée sur la circulation transnationale du capital. Bien que l’angle d’analyse englobera la reconstruction européenne dans son ensemble, nous y détaillerons les programmes de reconstruction de la SdN appliqués à l’Autriche, la Hongrie, la Grèce, la Bulgarie, l’Estonie et Dantzig. Ce développement mènera ainsi directement au chapitre 7, où nous étudierons la dialectique sociale de la reconstruction : en dégagant une double asymétrie – au sein du système de production et des forces sociales – cette partie permettra de comprendre avec quelles conséquences le pouvoir s’exerce, et quelles alternatives sont écartées. Enfin, la conclusion reviendra sur les principaux concepts qui ont été développés, ainsi que sur l’apport de cette thèse ; les dernières pages permettront d’ouvrir des perspectives de recherche à une Economie Politique Historique de la crise européenne qui place celle-ci en lien étroit avec la reconstruction.

La SdN et les modes de connaissance de l'organisation internationale

Ce chapitre étudie les modalités par lesquelles le mode de connaissance participe de la construction textuelle de l'organisation internationale. Il s'articule en deux temps. Nous survolons d'abord l'EPI orthodoxe (néolibérale et néoréaliste) pour mettre en évidence comment ses fondations néo-institutionnalistes s'expriment dans la définition des institutions autour de lignes utilitaristes et rationalistes. Puis, la seconde partie permettra de comprendre les bases sur lesquelles une EPH critique permet de poser l'analyse historique de la SdN et de la reconstruction. Elle sert ainsi de transition avec les parties plus empiriques qui suivent.

L'EPI orthodoxe n'a pas émergé du néant ; elle consacre au contraire l'imbrication de deux courants dominants dans la science politique anglo-saxonne du 20^e siècle : le réalisme et le libéralisme (et sa variante idéaliste). En mettant l'accent sur les enjeux de la sécurité et de la puissance dans un monde bipolaire, le réalisme a servi d'idéologie dominante durant la guerre froide¹. L'ontologie de ce mode de connaissance – qui s'appuie sur des prémisses tels que la quête de pouvoir et/ou de sécurité dans un monde par nature anarchique – place l'État et son pouvoir au cœur du discours². Mus par des intérêts égoïstes, les États n'entrent ainsi pas dans des arrangements coopératifs, sauf pour accroître leur sécurité ou exercer une influence sur d'autres États ; le système international étant considéré comme un jeu à somme nulle (le gain de puissance d'une nation se fait au détriment des autres), la coopération ne peut en effet que profiter au plus fort. Le réalisme mettait ainsi un terme à l'élan libéral-idéaliste né autour de la SdN durant les années vingt, qui voyait dans l'évolution de l'humanité et dans le progrès de la raison la possibilité de créer un monde pacifique et prospère, reposant sur la coopération internationale³. Dans ce jeu à somme positive, l'institution de la coopération ne se limite en effet pas à refléter le rapport de forces : elle constitue une possibilité pour tous les acteurs de tirer profit des arrangements conclus. Pendant la guerre froide en revanche, le contexte historique et son expression épistémologique n'étaient plus guère favorables à l'étude des organisations internationales et de la SdN en particulier. Les deux volumes d'histoire de la SdN publiés par Walters en 1952 relèvent ainsi de l'hommage idéaliste post-mortem, à en juger par la réception qui lui est réservée par des réalistes tels que Gerhard Niemeyer⁴.

¹ Parmi les exemples caractéristiques, citons Raymond Aron ([1962]) et Hans Morgenthau (1948). Le réalisme de la guerre froide plonge ses racines dans un courant de pensée nettement plus historiciste, dont E.H. Carr sert d'illustration (Carr [1939]). Parmi les représentants actuels du réalisme, des auteurs tels que Stephen Krasner ou John Mearsheimer tiennent le haut du pavé (Krasner 1994 ; 1996 ; Mearsheimer 1995).

² Sur les modes de savoir réaliste et libéral et leur influence sur l'étude de la reconstruction, voir Fior 2005.

³ Pour l'étude de l'idéalisme de l'entre-deux-guerres, voir notamment Long (1996) ; Long/Wilson (1995), Wilson (1995 et 2003). Parmi ses principaux représentants, on relèvera Norman Angell, Phillip Brown, John Hobson, Edmund Mower, Leonard Woolf et Alfred Zimmern (Angell [1911] ; Brown 1923, Woolf 1917, Zimmern [1936]). Pour la dimension fonctionnaliste, voir David Mitrany (1933).

⁴ Walters [1952] ; Niemeyer 1952.

2.1 Economie Politique Internationale et coopération

Nouveaux contextes et anciens paradigmes

Les années 1970 se traduisent en revanche par une remise en cause des paradigmes réalistes et, partant, par un regain d'intérêt pour les procédures de coopération internationale et ses institutions. La détente des rapports Est-Ouest s'accompagne d'un relâchement de la fixation sur la sécurité et la puissance de l'État. En outre, la guerre du Viêt-Nam suscite des doutes sur la capacité des États-Unis à faire régner la *pax americana*, et l'affaiblissement du commerce extérieur étasunien renforce l'impression d'un déclin hégémonique. L'effondrement du système monétaire de Bretton Woods en 1971 – un système qui reposait précisément sur le dollar et son indexation à l'or – ouvre la voie à des taux de change flottants, source potentielle de tensions politiques accrues. Par ailleurs, la construction européenne et son expression formelle, la CEE, fournissent l'exemple d'une institutionnalisation progressive de comportements coopératifs qui semble peu compatible avec un discours orienté sur la quête de pouvoir. Enfin, depuis les années quatre-vingt, les poussées de néolibéralisme ont accentué le processus de transition en faisant apparaître le rôle des acteurs non étatiques dans la sphère des relations internationales, en particulier les multinationales et des instances telles que le FMI et la Banque mondiale. Aussi, dans un contexte historique changeant, le regard sur les relations internationales et le rôle des formes institutionnelles se modifient-ils considérablement. On assiste à l'émergence d'une 'sous-discipline' des relations internationales – l'Economie Politique Internationale (EPI) – qui, depuis, s'est fortement institutionnalisée et émancipée de son appartenance originelle. Ce champ d'étude ne doit pas être confondu avec l'économie politique dans le sens que l'on connaît depuis Adam Smith, et que l'on restituerait aujourd'hui plutôt par 'macroéconomie'. A mi-chemin entre les relations internationales et l'Economie Internationale, ce champ disciplinaire est à la base une création anglo-saxonne. On doit probablement une de ses sources principales à la revue *International Organization* qui a lancé un projet de recherche collectif dans les années 1972-3 sur le thème de la « politique des relations économiques internationales »⁵. Si l'entreprise présente à la base toutes les caractéristiques d'une évolution académique anglo-saxonne, elle n'a pas tardé à susciter de l'intérêt par exemple en Suisse (Bruno Frey⁶) ou en France (Gérard Kébabdjian⁷).

L'EPI se définit elle-même autour de deux préoccupations centrales : le rapport entre le politique et l'économique, et l'interaction entre le national et l'international⁸. L'évolution de la discipline a cependant donné nettement plus de poids à la première dimension, du moins dans la version « orthodoxe » de l'EPI, c'est-à-dire l'EPI néoréaliste et néolibérale. Le premier axe – le rapport entre la sphère politique et la sphère économique – est développé par Gilpin comme la relation entre l'État et le marché : « without both state and market there could be no political economy » avance-t-il⁹. L'EPI vise ainsi l'étude des relations entre ces deux catégories vues comme des entités discrètes : d'un côté, l'enjeu consiste à montrer comment l'État et les processus politiques qui lui sont liés affectent la production et la distribution des richesses ; de l'autre, l'EPI étudie les effets des forces économiques du marché sur la distribution du pouvoir et de la richesse parmi les États et les acteurs politiques, et en particulier comment les forces économiques modifient la distribution internationale du pouvoir politique et militaire¹⁰.

⁵ Graz 2000 : 557 ; *International Organization* 29 (1) 1975.

⁶ Frey 1984 ; Frey 1991 ; Frey/Gygi 1990.

⁷ Kébabdjian 1999

⁸ Voir notamment Graz 2000 ; Frieden/Lake 2000 ; Gilpin 1987 ; Krasner 1996.

⁹ Gilpin 1987 : 8.

¹⁰ Gilpin 1987 : 9.

Le deuxième axe de recherche porte sur l'interaction du national et de l'international. Il s'inscrit dans une tendance plus ancienne – initiée par Mitrany et perpétuée par Haas¹¹ – qui veut attirer l'attention sur les relations transnationales plutôt que sur les États-nations. Les travaux de Robert Keohane et Joseph Nye autour de la problématique de l'interdépendance complexe s'inscrivent dans un même élan et participent directement de l'émergence de l'EPI orthodoxe¹². L'interaction du national et de l'international peut se lire sous deux angles différents. Un premier courant de pensée tente de montrer que les comportements des États dans le système international s'expliquent par des interactions politiques au niveau domestique. L'accent est alors mis sur le rôle des coalitions d'intérêts et des institutions domestiques dans la définition des politiques étrangères. Cette perspective est particulièrement bien illustrée par les travaux de Jeffry Frieden sur le processus de prise de décision en matière de politique économique et monétaire¹³. Cette démarche aboutit à une étude du système international à deux niveaux cloisonnés : à un premier niveau se définissent les politiques extérieures des États, ces derniers se retrouvant ensuite en interaction à l'échelon international, second niveau analytique. Une deuxième approche tend à montrer l'influence des enjeux internationaux sur la sphère domestique. Peter Gourevitch par exemple note, dans un article de 1978, que la structure domestique est trop souvent considérée comme une variable indépendante. Or, pour l'auteur, elle est nécessairement en interdépendance avec l'échelon international et les deux ne peuvent être dissociés. Le système international, dans cette perspective, ne peut pas se résumer à l'addition de politiques domestiques menées par des États souverains et autonomes : il représente lui-même une source des politiques domestiques. Tant au niveau économique que militaire, des pressions à l'échelle globale influencent des pans entiers des procédures domestiques¹⁴.

On est en droit de se demander ce qui est vraiment original dans le discours proposé par l'EPI orthodoxe. Contrairement aux revendications de ses nombreux promoteurs, l'EPI ne présente qu'une nouveauté limitée au niveau de ses paradigmes. Comme le signale Jean-Christophe Graz, l'interaction du politique et de l'économique se situait déjà au cœur de la doctrine mercantiliste¹⁵. Le marxisme l'a également placé au centre de ses analyses et, de Marx à l'école de la dépendance, en passant par Kautsky, Hobson ou Hilferding, ce courant n'a cessé de montrer l'impossible séparation des deux sphères. De même, des auteurs tels que Friedrich List et le courant théorique autour du nationalisme économique s'intègrent dans une même tendance. Polanyi en a fait le cœur de sa démonstration, et les historiens dans le sillage de Braudel n'ont pas manqué de montrer l'imbrication des deux domaines. Cependant, la tendance de l'économie à la mathématisation au tournant du siècle et la volonté de la science politique de s'affirmer comme champ disciplinaire indépendant, doté de ses propres concepts et outils, ont abouti de part et d'autre à une séparation que l'EPI se propose d'effacer¹⁶.

Même si le politique et l'économique semblent *a priori* réconciliés, l'EPI orthodoxe aboutit cependant à les séparer à nouveau en les présentant comme des catégories *distinctes*. La définition de l'EPI par Gilpin conçoit l'État et le marché comme deux objets en soi, placés l'un à côté de l'autre, et entretenant des *relations*. Les catégories restent néanmoins étanches, le politique étant limité à l'État et l'économique au marché¹⁷. Il en va de même pour les niveaux 'national' et 'international' qui, en dépit des intentions, se retrouvent souvent

¹¹ Mitrany (1933 ; [1943]) ; Haas 1964.

¹² Keohane/Nye 1972 ; Keohane/Nye 1974.

¹³ Voir notamment Frieden (1988 ; 1991). Pour une approche similaire de la relation entre la politique domestique et l'étalon-or, voir Broz 1997. Pour les négociations du Pacte de la SdN, voir Bromley 2004.

¹⁴ Gourevitch 1978 : 900 ; 911. Sur cette question, dans le champ de l'histoire, voir Guillen 1985 et Milza 1988.

¹⁵ Graz 2000 : 557 ; voir aussi Graz 1999.

¹⁶ Frieden/Lake 2000 : 3.

¹⁷ Gilpin (1987 : 10) signale ce problème en passant, sans toutefois le problématiser au cours de son étude.

analysés comme des catégories réifiées¹⁸. Aussi, les enjeux domestiques se trouvent fréquemment évacués de l'analyse, et les États réapparaissent comme des acteurs unitaires auxquels on attribue une identité et des intérêts¹⁹. Keohane – l'auteur probablement le plus influent de l'EPI orthodoxe – raisonne sur la base d'un État considéré comme un acteur prioritaire²⁰. Il faudra ainsi attendre l'émergence de l'EPI hétérodoxe, et en particulier le courant de la 'Global Political Economy' popularisé par l'ouvrage de Stephen Gill et David Law pour assister à une véritable réintégration de l'économie et du politique, ainsi que du national et de l'international²¹.

Il ne saurait être question de dresser ici le portrait de l'EPI orthodoxe dans ses dimensions néolibérale et néoréaliste²². En revanche, il est important de montrer l'influence de ses paradigmes sur notre problématique de l'organisation internationale et de la coopération, tout en présentant les formes de discours que ce mode de savoir a produites autour de la SdN. Dans l'ensemble, l'EPI orthodoxe reproduit les prémisses des modes de connaissance réaliste et libéral et apparaît sous une forme qualifiée de 'néoréaliste' ou de 'néolibérale'. Le jeu à somme nulle de l'ontologie réaliste (le gain en puissance d'un État se traduit par une diminution relative chez son adversaire) se perpétue au même titre que le jeu à somme positive du libéralisme (la coopération ne fait que des gagnants). La dimension respectivement conflictuelle ou coopératiste des deux modes de savoir n'a pas disparu non plus. Cependant, on assiste à une tendance à la convergence sur de nombreux aspects, et les deux courants de l'EPI se trouvent tellement entrelacés qu'il serait arbitraire de vouloir les aborder séparément. Le néoréalisme s'intéresse ainsi plutôt aux formes économiques de l'ordre politique et s'applique à montrer comment l'économie, en dernier ressort, est mobilisé au service du politique. Dans cette perspective, un État mènera tantôt une politique libérale ou protectionniste, selon de quel côté ses intérêts de pouvoir seront le mieux servis. Aussi, dans l'approche néoréaliste de l'EPI, la forme institutionnelle de la coopération, quand elle existe, doit être insérée dans son contexte de conflit de pouvoir. A la différence de son discours originel, le néoréalisme ne présente plus guère l'État comme un monstre froid et omnipotent, mais tend à thématiser la relation d'interdépendance qu'il entretient avec son environnement international dont il ne peut faire abstraction.

Dans le mode de savoir néolibéral, le marché constitue la forme sociale idéale, capable de mener à une situation d'équilibre, de maximiser les préférences des acteurs du jeu international, et d'harmoniser leurs intérêts. Le marché ne parvient cependant pas à résoudre spontanément tous les problèmes du système international, car il occasionne des coûts de transaction élevés pour les acteurs qui évoluent dans des situations d'incertitude. Aussi, la politique prend naissance dans les interstices que le marché ne parvient pas à contrôler ou optimiser par ses propres automatismes²³. On parle de *market failures* dans le vocabulaire technique anglo-saxon²⁴. L'enjeu porte ainsi essentiellement sur la création et la reproduction des biens collectifs internationaux que constituent, pour les néolibéraux ou les néoréalistes, un système monétaire international stable et ouvert, un régime commercial libéral, ainsi que l'ordre, la paix et la stabilité politique internationale. Des biens ou services sont dits 'collectifs' lorsque tous les opérateurs y ont accès sans qu'une restriction ne soit possible ; le problème réside ainsi dans la répartition des coûts d'établissement du bien collectif, chaque

¹⁸ March/Olsen 1998 : 945.

¹⁹ Martin/Simmons (1998 : 747) constitue une illustration de cette tendance.

²⁰ Keohane 1984 : 25.

²¹ Gill/Law 1988.

²² Voir notamment Frieden/Lake 2000; Gill/Law 1988 ; Gilpin 1987 ; Murphy/Tooze 1991; Krasner 1996; Palan 2000b. Dans le domaine francophone, Chavagneux 1998 et 2004 ; Graz 2000 ; Kebabdjian 1999; Smouts 1998.

²³ Kebabdjian 1999 : 24sq ; Krasner 1996 : 113.

²⁴ Vaubel/Willet 1991 : 2.

opérateur (tel un État) étant naturellement tenté d'éviter les coûts et les obligations inhérents à sa constitution²⁵. Cette problématique du *free rider* – pour utiliser un autre terme anglo-saxon – se situe ainsi au cœur de l'EPI. Aussi, pour les néolibéraux, la coopération est une forme institutionnelle qui vise à résoudre ces aspects politiques qui échappent à la logique du marché et à ses forces autorégulatrices.

Dès ses débuts, l'EPI orthodoxe a connu l'énorme influence de la théorie de la stabilité hégémonique (TSH) qui a également donné lieu à des débats nourris dans le champ disciplinaire de l'histoire²⁶. Nous abordons ainsi dans un premier temps cette problématique dans la mesure où elle accorde une place centrale à l'entre-deux-guerres et à la forme de l'ordre économique international durant cette période. Puis, nous survolerons brièvement la théorie des régimes, un paradigme qui a permis à l'EPI orthodoxe de se réinventer après le déclin de la TSH, et qui n'a pas non plus laissé l'histoire indifférente²⁷. Nous détaillerons ensuite les formes institutionnelles de la coopération pour aborder, finalement, l'étude de la SdN dans ce mode de connaissance.

Ordre international, coopération et théorie de la stabilité hégémonique

Au cœur de la pensée réaliste et néoréaliste figure la problématique des formes possibles de paix et d'ordre dans un monde anarchique. À côté de – ou en complément de – la balance du pouvoir largement traitée par les réalistes classiques, la TSH est considérée comme une autre forme historique de stabilité. Charles Kindleberger est généralement considéré comme le père de la TSH telle qu'elle apparaît dans *The World in Depression 1929-1939*, bien que son auteur ait préféré parler de 'leadership'²⁸. Même si le concept sous l'intitulé de 'théorie de la stabilité hégémonique' n'apparaîtra qu'en 1980 sous la plume de Robert Keohane²⁹, les années 1970 seront profondément marquées par un paradigme qui accompagne ce qui est alors considéré comme le 'déclin' de la puissance étasunienne³⁰. La TSH trouve cependant des occurrences bien antérieures, au sein du mode de savoir réaliste. E.H. Carr suggérait déjà dans sa critique du monde idéaliste orchestré par la SdN que les situations de paix ou d'équilibre international ne relèvent pas de la coopération mais de la domination³¹. La *pax britannica* qui aurait caractérisé le 19^e siècle reposerait ainsi sur la capacité de la flotte britannique à faire régner l'ordre militaire et à garantir la sécurité des mers. Elle se serait également concrétisée grâce à la mise à disposition par le marché monétaire londonien d'une monnaie unique à dimension universelle, facilitant les transactions financières et favorisant les échanges commerciaux du monde entier. La disposition britannique à faire régner la liberté des échanges commerciaux aurait elle aussi mené à établir ce qu'on appellera par la suite des 'biens publics'. Le leadership aurait été proposé en 1918 aux USA « by almost unanimous consent », offre toutefois rejetée par le seul pays qui aurait pu rétablir un ordre hégémonique³² ; d'où, dans la pensée de E.H. Carr, l'instabilité de l'entre-deux-guerres, à laquelle la SdN et son idéalisme n'auraient pu apporter le moindre remède.

La TSH repose sur l'idée qu'un ordre pacifique, stable et coopératif n'est possible que dans un environnement libéral. De plus, une puissance hégémonique est nécessaire à son établissement. La présence d'un *hegemon* n'est ainsi à elle seule pas une condition suffisante pour instaurer un ordre stable, pacifique et libéral ; encore faut-il que la puissance dominante

²⁵ Kindleberger 1986.

²⁶ Kindleberger [1973], Eichengreen 1990b ; Eichengreen 1992 ; Holsti 1992 ; Moggridge 1982 ; Walter 1993.

²⁷ Gallarotti 1995 ; Mouré 1999.

²⁸ Kindleberger [1973]. L'idée avait déjà été évoquée dans un article de Gilpin l'année précédente.

²⁹ Keohane 1980.

³⁰ Pour une bibliographie détaillée, voir Eichengreen 1990b.

³¹ Carr [1939] : 76-8 ; 213-216.

³² Carr [1939] : 215.

s'engage à défendre des valeurs libérales³³. Dans son ouvrage fondateur, Charles Kindleberger s'intéresse avant tout à la Grande dépression. Sa thèse centrale réside dans l'idée que la crise n'est pas un phénomène dont l'origine est propre aux USA, mais qu'elle est au contraire enchâssée dans un ensemble complexe de causes d'envergure internationale. L'effondrement économique durant les années trente s'explique ainsi par l'absence d'un *leader* capable, à un niveau global, de poser des règles de conduite à d'autres pays et de garantir les conditions économiques menant à la stabilité. Pour l'auteur, « for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer – one stabilizer »³⁴. La Grande-Bretagne aurait rempli cette fonction au cours du 19^e siècle, et les USA l'auraient assumée après la Seconde guerre mondiale. La puissance hégémonique est nécessaire à cinq niveaux différents :

1/ Maintenir un marché relativement ouvert pour les marchandises de pays en difficulté commerciale. Or, l'entre-deux-guerres est caractérisé par l'adoption de politiques commerciales particulièrement protectionnistes, notamment par les États-Unis, en dépit des efforts de la SdN en vue d'une libéralisation des échanges.

2/ Fournir des prêts à long terme entraînant un effet anticyclique. Or, comme le montre Kindleberger, les prêts américains durant les années 1920 – notamment ceux de la SdN – sont cycliques, c'est-à-dire accordés lors d'excès de capitaux domestiques et retirés pendant la crise.

3/ Faire régner un système de taux de changes stables. L'étalon-or en serait l'illustration pour le 19^e siècle. Quant aux reconstructions des années 1920, elles seraient au contraire caractérisées par des fixations arbitraires des taux de change qui ne correspondent plus au 'niveau d'équilibre', et les années 1930 par des dévaluations compétitives.

4/ Assurer la coordination des politiques macroéconomiques. La coordination aurait été automatique au 19^e siècle sous l'étalon-or, au contraire des années vingt qui font apparaître une accumulation d'or et sa stérilisation dans certains pays (France, USA). Les politiques monétaires, à la différence de la période précédente, auraient ainsi été orientées selon des objectifs domestiques et conjoncturels non coordonnés.

5/ Agir en tant que prêteur en dernier ressort en escomptant ou en avançant des liquidités en cas de crise financière. En l'absence d'un tel prêteur, les systèmes financiers en crise ne peuvent être renfloués et entraînent une crise de système, situation à laquelle on assiste en 1931³⁵.

Durant l'entre-deux-guerres, aucune puissance hégémonique n'est ainsi en mesure d'établir un ordre libéral, avance Charles Kindleberger. La Grande-Bretagne n'a plus le pouvoir d'agir comme stabilisateur, et les USA en ont refusé la responsabilité³⁶. L'entre-deux-guerres apparaît comme une sorte de vacuum hégémonique, au cours duquel le système rejoint son état d'anarchie. Dans ce contexte, poursuit l'auteur, la reconstruction de l'Europe était dès le départ vouée à l'échec, en raison de la politique isolationniste menée par les USA sous les

³³ Gilpin 1987 : 72 ; Ruggie 1982 : 381.

³⁴ Kindleberger [1973] : 304.

³⁵ Kindleberger [1973] : 288sq.

³⁶ La fin de l'hégémonie britannique n'est pas très claire dans la démonstration de Charles Kindleberger qui laisse planer une ambiguïté sur le rôle de l'Angleterre durant les années vingt (voir p. 295). D'une manière générale, on peut cependant affirmer que Charles Kindleberger observe la fin de l'hégémonie britannique avec la Première Guerre mondiale, comme en témoigne l'absence de puissance stabilisatrice durant la crise de 1921-2. Cette interprétation est confirmée par l'article de 1986 du même auteur où il est précisé qu'un leadership (des États-Unis) durant les années vingt aurait permis de résoudre les problèmes des dettes interalliées et des réparations de guerres qui se sont avérées très déstabilisateurs par la suite (Kindleberger 1986 : 8-9).

administrations Coolidge et Hoover. Leur refus de s'engager dans les programmes de reconstruction et de stabilisation – au contraire du Plan Marshall après le second conflit mondial – expliquent ainsi l'instabilité systémique des années vingt et surtout trente³⁷. Dans une structure mondiale caractérisée par une carence hégémonique, une organisation internationale telle que la SdN est vouée à l'impuissance, la seule forme d'ordre possible émanant de l'*hegemon*. La SdN est d'ailleurs citée comme exemple paradigmatique de l'échec des institutions formelles à établir un régime³⁸.

En raison de sa simplicité et d'un pouvoir explicatif en apparence fort, la TSH a exercé une influence indiscutable sur l'étude de l'entre-deux-guerres et de la SdN en particulier, perpétuant le discrédit dans lequel le réalisme de la guerre froide l'avait plongée. Elle a fortement contribué à présenter l'entre-deux-guerres comme une 'non-période', c'est-à-dire une transition nécessairement turbulente et instable d'un ordre à un autre. L'approche finaliste de Robert Gilpin, par exemple, reproduit le stéréotype de vacuum hégémonique, présentant l'entre-deux-guerres comme une période de transition entre un étalon-or autorégulateur fonctionnant harmonieusement et l'interventionnisme étatique caractéristique de l'ère de Bretton Woods³⁹.

La TSH – toute puissante qu'elle ait pu être – pose une série tellement importante de problèmes que seul un survol sera proposé ici⁴⁰. Premièrement, cette théorie est contrefactuelle : elle renseigne plus sur ce que l'entre-deux-guerres n'a pas été que le contraire. En d'autres termes, à supposer que l'hypothèse apporte une compréhension pour les hégémonies britannique et américaine, elle reste muette sur les formes d'ordre telles qu'elles ont pu émerger durant cette période. Deuxièmement, elle est tautologique : il est évident que si une puissance peut servir de prêteur en dernier ressort dans les situations les plus extrêmes, un krach s'avère impossible. L'hypothèse est par conséquent nécessairement vraie et quelque peu dénuée d'intérêt ; le seul moyen de l'interroger consiste à déplacer l'attention sur l'analyse qu'elle propose de situations qui relèveraient prétendument de la stabilité hégémonique. A ce titre, Andrew Walter et Barry Eichengreen montrent que la TSH repose sur des interprétations problématiques du 19^e siècle, la Grande-Bretagne n'ayant pour eux pas joué le rôle de stabilisateur que la théorie veut bien lui attribuer⁴¹. Troisièmement, elle repose sur une vision problématique de la politique extérieure étasunienne des années vingt, une politique qui n'a pas été aussi isolationniste qu'elle le prétend⁴². Quatrièmement, la TSH impose une définition extrêmement réductrice et normative de la notion de stabilité, associant celle-ci à un ordre social libéral, et à la libre circulation des capitaux et des marchandises. Son ontologie de la stabilité tend ainsi à résumer la possibilité de paix au règne du libéralisme et à la rationalité du marché. Le cinquième problème est certainement le principal : la théorie repose sur une vision réductrice du pouvoir et de l'ordre, qui sont des catégories associées à l'État uniquement. Elle ne permet ainsi pas de comprendre les formes d'ordre social et les rapports de pouvoir qui caractérisent l'entre-deux-guerres en dehors des rapports interétatiques, et elle évacue notamment la tendance de certains groupes sociaux – à l'instar de la finance transnationale – à promouvoir un ordre économique et social. Aussi, le modèle et son ontologie écartent les organisations internationales comme procédure de pouvoir, et résume ces dernières à des instruments entre les mains de la puissance hégémonique, quand il

³⁷ Kindleberger [1973] : 302.

³⁸ Kindleberger 1986 : 8.

³⁹ Gilpin 1987 : 131.

⁴⁰ Pour une critique de la TSH dans une perspective d'EPI néolibérale, voir Snidal 1985. Des comptes-rendus critiques dans une perspective plus historique sont proposés par Eichengreen 1990b ; Eichengreen 1992 ; Holsti 1992 ; Walter 1993. Dans le cadre de l'EPI critique, voir Gill/Law (1988 : 56-8).

⁴¹ Walter 1993 ; Eichengreen 1990b, 1992.

⁴² Nous reviendrons largement sur ce problème dans les parties ultérieures.

y en a une. Sans effet sur la structure du système, l'Organisation ne fait que refléter les rapports de force interétatiques. La TSH réduit ainsi les situations de coopération internationale à des rapports d'hégémonie en dehors de laquelle aucune coopération n'est efficace. Cette vision du pouvoir et de l'ordre aboutit ainsi à analyser la SdN comme une entité sans substance dans un système international dont elle est virtuellement absente.

Ordre et coopération dans un monde non hégémonique

La disparition de la puissance hégémonique signifie-t-elle le retour à un état d'anarchie à l'instar de l'entre-deux-guerres ? Comment comprendre l'émergence de formes d'ordre international et de coopération dans un système international non hégémonique ? C'est là la question centrale qui occupe l'EPI depuis le constat d'une prétendue décomposition de l'hégémonie étasunienne depuis les années soixante-dix, une question qui a trouvé sa réponse dans ce qu'il est convenu d'appeler la théorie des régimes. Cette dernière s'est érigée en mode de savoir dominant durant les années 1980, plaçant le discours néolibéral au premier plan de la recherche en EPI⁴³. Selon cette perspective, un ordre libéral – car c'est toujours de lui qu'il s'agit – et la production de biens publics sont possibles dans un monde non hégémonique, grâce à la coopération. Si la coopération se manifeste dans un tel contexte, c'est uniquement parce que les opérateurs (entendez les États) ont intérêt à collaborer pour produire des biens publics et éviter les *free-riders*. La coopération ne doit pas être comprise comme une occurrence ponctuelle, mais sous sa forme institutionnalisée, c'est-à-dire reproductible dans le temps. Il faut voir un régime comme une forme institutionnelle de coopération dans des domaines particuliers (l'énergie, le système monétaire...) et à des moments précis de l'histoire⁴⁴. Il ne se résume pas à la dimension formelle de l'organisation internationale mais revêt une dimension nettement plus large ; en revanche, une organisation internationale peut être intégrée dans un régime. Pour Keohane⁴⁵, un régime inclut généralement une telle institution formelle. L'OMC par exemple peut être comprise comme une procédure de prise de décision au sein d'un régime commercial. Un régime doit probablement plutôt être vu comme une forme de gouvernance internationale sur laquelle des États convergent dans des domaines précis.

Le concept est tellement flou qu'il nécessite des applications précises pour faire sens. Pour John Ruggie, par exemple, le système monétaire précédant la Première Guerre mondiale peut être qualifié de régime⁴⁶. Contrairement à la démonstration de Charles Kindleberger, ce n'est pas uniquement la suprématie britannique qui explique la stabilité de l'étalon-or, mais la propension des autorités monétaires nationales à « suivre le marché » – et indirectement la Banque d'Angleterre – plutôt qu'à privilégier des objectifs domestiques particuliers⁴⁷. L'entre-deux-guerres constituerait ainsi l'exemple parfait de l'absence de régime, dans la mesure où les États auraient systématiquement obéi à des préoccupations domestiques (lutte contre le chômage...), plutôt qu'aux règles autour desquelles les acteurs auraient dû converger. Ces politiques orientées vers des préoccupations nationales s'expliquent par une prise en compte nouvelle, durant l'entre-deux-guerres, des préoccupations conjoncturelles

⁴³ Parmi les références principales, citons Ruggie 1982, Krasner 1983, Keohane 1984.

⁴⁴ Krasner (1983 : 2) a donné de la notion de régime une définition universellement qualifiée de canonique : il s'agit pour cet auteur de « sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice ».

⁴⁵ Keohane 1984 : 90sq.

⁴⁶ Ruggie 1982 : 390-1.

⁴⁷ Pour une analyse de l'étalon-or classique dans une perspective de théorie des régimes, voir aussi l'étude de Gallarotti (1995).

internes, jugées désormais prioritaires face aux exigences du système monétaire international. Aussi, dans la pensée de John Ruggie, les politiques de reconstruction – sous l'égide d'une SdN influencée par la Grande-Bretagne – ont échoué non en raison de l'absence d'une puissance hégémonique, mais parce que leur libéralisme était en contradiction avec l'affirmation progressive d'un État jouant un rôle de médiateur entre le marché et la société⁴⁸. A l'inverse, les années consécutives à la Seconde guerre mondiale se caractérisent à nouveau par la présence d'un régime, labellisé de « *embedded liberalism* ». L'auteur y voit une convergence autour de politiques économiques libérales empreintes de compromis, qui autorisent une protection de l'économie domestique contre les chocs externes, par le biais de l'État. C'est dans un tel régime que s'intègrent les organisations internationales du moment qui, telles le GATT ou le FMI, tendent à l'intégration économique internationale tout en prévoyant des mesures de protection domestiques, notamment en matière de chômage. On aura compris le lien qui unit la théorie des régimes et la démonstration de Barry Eichengreen développée en introduction : dans un cas comme dans l'autre, l'accent est mis sur la convergence des acteurs autour de pratiques et de règles susceptibles, on l'a vu, d'assurer la stabilité d'un ordre économique à un certain moment de l'histoire. Ces règles, autant que les pratiques, garantissent la crédibilité d'un régime et permettent la coopération des acteurs.

John Ruggie et Barry Eichengreen n'illustrent cependant pas à eux seuls toute l'évolution qu'a connue l'EPI orthodoxe sous l'influence de la théorie des régimes. Dans le sillage de Krasner et Keohane, l'étude des formes organisationnelles de l'ordre international a pris une connotation fortement economiciste. Elle a également souffert d'une abstraction et d'une imprécision dénoncées à plus d'une reprise. Dès le départ, Susan Strange a bien montré les travers d'une théorie qui, en plus de faire régner la confusion, impose une vision normative et statocentrique du régime, aboutissant à dépolitiser les rapports internationaux⁴⁹. Elle est toutefois importante à notre problématique dans la mesure où elle se situe à la base d'une formalisation institutionnelle de la coopération actuellement très influente dans l'EPI, et jette sur la SdN un regard qui contraste avec l'indifférence réaliste.

Coopération et institution internationale dans l'EPI orthodoxe

Le problème de l'étude de la coopération « après l'hégémonie », pour reprendre le titre de l'ouvrage fondateur de Robert Keohane, consiste à expliquer pourquoi, comment, et dans quelles conditions une institutionnalisation de la coopération émerge à un certain moment dans les relations internationales. L'EPI orthodoxe a ainsi tenté de formaliser le comportement coopératif en recourant pour l'essentiel aux instruments offerts par la théorie de l'action collective de Mancur Olson (*public choice*)⁵⁰. Cette approche, comme le signale Bruno Frey, tente d'expliquer les processus politiques et l'interaction entre le politique et l'économique en utilisant les instruments de l'analyse néoclassique moderne qu'elle applique aux groupes. Elle repose sur une définition rationnelle et individualiste du comportement des individus ou des groupes (ou États)⁵¹. A partir de là, elle recourt à des formalisations abstraites de la théorie des jeux qui tentent de modéliser le comportement des individus dans des situations d'incertitude⁵².

Sur la base de ces prémisses et modèles, la coopération est analysée comme un moyen, pour les acteurs étatiques, de résoudre les problèmes d'action collective et de maximiser leurs

⁴⁸ Ruggie 1982 : 392.

⁴⁹ Strange 1982. Pour une critique de la théorie des régimes, voir également Noël 2000.

⁵⁰ Olson 1978.

⁵¹ Frey 1991 : 8-9.

⁵² Kébabdjian 1999 : 214sq.

préférences⁵³. Comme chacun gagne dans ce processus, la coopération est un jeu à somme positive. La coopération permet en effet de procurer des biens publics, de coordonner les activités des acteurs dans le système international, et de former un cadre institutionnel pour les alliances⁵⁴. L'institutionnalisation de la coopération naît ainsi de la rationalité et du désir maximisateur des agents. Elle est une émergence du marché et de ses incomplétudes. Dans ce contexte, il faut comprendre l'organisation internationale comme un aspect formel du processus d'institutionnalisation de la coopération. Aussi, pour Robert Keohane, l'institution internationale peut s'expliquer de deux manières. Premièrement, elle est le résultat direct de la recherche du gain. Si aucun gain n'était à attendre de la coopération, on ne noterait aucun besoin d'institutions internationales. Deuxièmement, elle s'explique par la nécessité de réduire l'incertitude et les coûts de transaction. Les institutions remplissent la fonction qui consiste à fournir l'information nécessaire aux relations de maximisation. Dans le champ des relations internationales, caractérisé par la souveraineté et l'autonomie étatique, les coûts de transaction ne sont en effet jamais négligeables, affirme Robert Keohane, en raison de la difficulté intrinsèque à la communication⁵⁵.

Alors que la coopération et ses formes institutionnelles importaient peu dans la perspective réaliste, et ne faisaient au plus que refléter le rapport de pouvoir, elles deviennent un point central de l'EPI orthodoxe. Dans cette perspective, la forme institutionnelle de la coopération est donc un 'objet' créé par des opérateurs – les États – et elle leur est extérieure. Cependant, l'institution rétroagit sur les États en exerçant une influence sur leur comportement et leur identité : en résolvant les problèmes d'asymétrie d'information et en résorbant l'incertitude, l'institution normalise les comportements coopératifs. En d'autres termes, elle contribue à définir les normes du système international et à socialiser les agents. Aussi, pour James March et Johan Olsen, une institution est « a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations »; pour ces deux auteurs très influents, l'étude consistera donc à mettre l'accent sur « the role of institutions and institutionalization in the understanding of human actions within an organization, social order or society »⁵⁶.

Dans l'EPI orthodoxe, l'étude de l'institution internationale s'inscrit dans le cadre de l'institutionnalisme libéral (ou néo-institutionnalisme)⁵⁷. Si ce mode de savoir s'intéresse aux formes institutionnelles de l'ordre social, il est toutefois très éloigné du courant dont il s'est attribué le nom. L'institutionnalisme classique, dans le sillage de Veblen par exemple, ou du courant français de Simiand et Durkheim⁵⁸, s'était intéressé aux institutions dans une perspective diamétralement opposée. D'une part, il mettait en évidence leurs dimensions historiques, ce que l'institutionnalisme libéral se garde de faire, présentant les institutions comme des émanations des mécanismes atemporels du marché. D'autre part, l'institutionnalisme classique s'inscrivait précisément en opposition à la logique néoclassique des individus rationnels agissant « au mieux de leurs intérêts », tandis que l'institutionnalisme libéral réintègre un modèle rationaliste et utilitariste du comportement. Ce mode de savoir, dominant à l'heure actuelle dans l'EPI orthodoxe, pousse ainsi la recherche vers des formes étroitement économicistes de la coopération⁵⁹. Les institutions sont de surcroît présentées comme des objets dépolitisés, et les acteurs des relations internationales sont généralement

⁵³ Martin/Simmons 1998 : 738.

⁵⁴ Frey 1991 : 13.

⁵⁵ Keohane 1988 : 386 ; Keohane 1984 : 92sq.

⁵⁶ March/Olsen 1998 : 948.

⁵⁷ Pour une synthèse, voir Spruyt 2000.

⁵⁸ Béraud/Faccarello 2000.

⁵⁹ Pour le rôle des Institutions Internationales dans une approche néo-institutionnaliste, voir notamment Abbott/Snidal 1998 ; Jacobson 2000 ; Keohane 1988 ; March/Olsen 1998 ; Martin/Simmons 1998.

des États. L'EPI est donc bien loin des intentions originales. Il n'en demeure pas moins que le courant dominant de l'étude des organisations internationales recourt à ces modélisations qui n'épargnent pas l'histoire. James Foreman-Peck, par exemple, propose une étude néo-institutionnaliste pour expliquer le développement organisationnel durant le 19^e siècle⁶⁰. Quant à la SdN, elle a également été abordée sous cet angle, en particulier ses programmes de reconstruction qui, après la chute du mur, ont attiré l'attention d'un FMI à la recherche d'expériences historiques de stabilisation.

SdN et reconstruction dans le mode de savoir néolibéral

Le déclin progressif de la théorie de la stabilité hégémonique et l'essor de l'institutionnalisme libéral en EPI orthodoxe aura pour conséquence de relativiser la léthargie dans laquelle le mode de savoir réaliste avait plongée l'organisation internationale. Si Barry Eichengreen ne lui a guère prêté d'attention, des études récentes ont tenté de reconsidérer le rôle de la SdN dans les processus de coopération et de constitution de la crédibilité. Pam Bromley par exemple thématise l'institutionnalisation des critères de développement dans la création de la SdN⁶¹. Dans sa perspective, il s'agit de comprendre comment les États aboutissent à institutionnaliser certaines idées plutôt que d'autres dans la Charte de la SdN. La recherche aboutit ainsi à montrer que des domaines ont été codifiés dans le texte fondateur – essentiellement la santé, les transports et les communications – selon deux processus : d'une part, ils étaient défendus par des coalitions domestiques, des groupes d'intérêts ou des hommes d'État qui sont parvenus à les faire progresser jusqu'au niveau des négociations. D'autre part, des formes de coopération ont été mises en place aussi longtemps qu'elle n'entraient pas en contradiction avec des intérêts défendus par d'autres États. L'étude fait ainsi la part belle aux facteurs domestiques dans le processus d'élaboration d'une politique étrangère.

Julio Santaella s'est intéressé de plus près aux plans de reconstruction établis par la SdN durant les années vingt pour l'Autriche, la Hongrie, la Grèce, la Bulgarie, l'Estonie et Danzig⁶². Sa démarche consiste à montrer que le recours à l'organisation internationale va au-delà des simples avantages que représentent les conseils techniques ou la coordination : l'institution permet de résoudre des problèmes qui ne pourraient être pris en charge avec succès à un niveau strictement domestique. Il s'inscrit dans une même tendance néolibérale qu'un Rudiger Dornbusch par exemple, qui déplore la faiblesse du FMI dans le processus de reconstruction post-communiste pour mieux louer la performance de la SdN⁶³. Pour Santaella en particulier, l'organisation internationale permet d'atteindre deux objectifs essentiels : premièrement, elle aide à résoudre des problèmes de crédibilité, et deuxièmement, elle permet de drainer des ressources financières qui peuvent renforcer la position d'un pays rencontrant des « problèmes d'ajustement externe »⁶⁴.

Le problème de crédibilité se pose au niveau de l'attitude des opérateurs économiques envers les engagements de l'État en matière de stabilisation (définie selon les deux axes de la stabilité monétaire et de l'équilibre budgétaire). Les agents économiques privés, par manque

⁶⁰ Foreman-Peck 2000.

⁶¹ Bromley 2004.

⁶² Santaella 1992 ; 1993.

⁶³ Voir Dornbusch 1992 et 1994. Pour une comparaison des « performances » respectives de la SdN et du FMI dans les programmes de stabilisation respectifs, voir en particulier Dornbusch 1992 : 420-422. Pour l'auteur, la SdN est parvenue à imposer une levée des hypothèques (réparations) et un contrôle politique sévère en attribuant des prêts effectivement utilisables pour la stabilisation. À l'inverse, le FMI n'accompagnerait ses avances d'aucun programme de reconstruction, négligerait tout « soutien » politique, et faillirait par une faible représentation de personnel.

⁶⁴ Santaella 1992 : 3.

de confiance face aux engagements de l'État, peuvent en effet anticiper « rationnellement » un écart de la politique de stabilisation par rapport aux engagements initiaux. Une telle attitude se répercute de manière inflationniste sur la politique monétaire, entravant ainsi la politique de stabilisation. Il faut donc, en d'autres termes, soumettre l'État à un ensemble de contraintes suffisamment fortes pour éviter toute faille dans la confiance des opérateurs. Ces contraintes consistent en un ensemble de dispositions institutionnelles disciplinant le comportement de l'État, et empêchant toute intervention discrétionnaire de sa part. Il s'agit en d'autres termes de « verrouiller » le comportement de l'État dans ce que Julio Santaella appelle un régime d'obligations (« commitment regime »). Cet ensemble de dispositions permet ainsi à l'État de se créer une « réputation » d'acteur anti-inflationniste. Aussi, les opérateurs économiques, devenus confiants face à un État qu'ils jugent suffisamment discipliné, adapteront leur comportement en conséquence. Le dispositif disciplinaire imposé aux États ayant fait l'objet d'un plan de reconstruction de la SdN est double : d'une part, la politique monétaire est confiée à une banque centrale privée, organisée selon les principes d'une politique monétaire stricte. D'autre part, un ensemble de contrôles effectués sous l'égide de la SdN garantissent l'application des mesures de restructuration et d'économies budgétaires.

L'intervention de l'organisation internationale peut donc dans certains cas être vitale à la création d'un régime d'obligations et au retour de la confiance. Elle n'est pas nécessaire lorsqu'un État parvient à créer un régime de confiance au moyen de ses propres institutions. Elle devient en revanche indispensable dans les situations extrêmes : « In many countries [...] the combination of economic, social and political disorder, as well as institutional weaknesses is such that credibility problems plague not only the economic authorities themselves but also the economic policymaking institutions »⁶⁵. L'importance d'une coopération institutionnelle externe se lit également au niveau des ressources financières nécessaires à la stabilisation : couvrir les coûts de stabilisation et éponger les déficits budgétaires durant la phase de réhabilitation. Les deux vont de pair : pour parvenir à emprunter des fonds à long terme à l'étranger, un État doit pouvoir faire preuve de la même crédibilité que face aux opérateurs domestiques. La SdN permet en d'autres termes de bâtir la crédibilité d'un État à un niveau global, et de l'intégrer dans les flux internationaux de financement. Dans l'ensemble, Julio Santaella juge que l'évaluation des reconstructions dégage un bilan « clairement » favorable⁶⁶ : l'arrêt des hyperinflations autrichienne et hongroise, la stabilisation des taux de changes et les réformes des banques centrales témoignent en faveur d'un tel verdict. La SdN a permis de rétablir des politiques fiscales et monétaires « saines », et de réintégrer les pays stabilisés dans le système monétaire international de taux de changes fixes. Aussi, pour l'auteur, « in sum, the stabilization programs of the League achieved an impressive record of success, at least in the period prior to the Great Depression »⁶⁷.

L'étude de Julio Santaella présente l'essentiel des caractéristiques de la perspective néoinstitutionnaliste. Premièrement, la définition des acteurs repose sur un modèle d'anticipation rationnelle sur la base d'un calcul coût/bénéfice. Deuxièmement, l'organisation internationale permet de résoudre des problèmes de coûts de transaction et d'information et, en réduisant l'incertitude, encourage les acteurs à s'engager dans un processus coopératif. Troisièmement, elle permet la constitution de 'biens publics' sous la forme d'un SMI stable et ouvert et, quatrièmement, l'institution exerce une influence sur l'identité des acteurs, qu'il s'agisse de l'État ou des opérateurs économiques. Elle confère à l'État la crédibilité qui lui faisait défaut précédemment en la soumettant à une conditionnalité stricte ; elle permet par ailleurs d'influencer le comportement des acteurs économiques en restaurant leur confiance.

⁶⁵ Santaella 1993 : 5.

⁶⁶ Santaella 1993 : 16.

⁶⁷ Santaella 1993 : 29.

L'Organisation génère donc un 'output' positif que l'État à lui seul n'aurait pu atteindre. Tout le monde gagne au jeu, que ce soit l'État (qui parvient à rééquilibrer son budget), les opérateurs économiques (qui bénéficient d'une monnaie stable doublée d'un régime libéral), et l'intérêt général est servi par un retour à la croissance économique. Bref, l'organisation internationale permet d'atteindre l'état d'équilibre quand le marché à lui seul n'y parvient pas.

Si elle en présente les caractéristiques, l'étude ne manque pas de refléter également les défauts de l'institutionnalisme libéral. D'une part, la SdN est présentée de manière décontextualisée et a-historique. L'organisation internationale ne s'inscrit pas dans une situation historique spécifique et sa matrice sociale. Elle est également détachée de la profondeur temporelle à laquelle elle est intrinsèquement liée, à savoir le développement de l'internationalisme libéral durant le 19^e siècle. La SdN apparaît au contraire comme le fruit d'une logique atemporelle de la part d'acteurs motivés par leur seule raison et la maximisation de leurs préférences. Cette décontextualisation permet ainsi à Julio Santaella de dresser un parallèle entre la SdN et le FMI, ce dernier pouvant s'inspirer des expériences positives genevoises. D'autre part, la perspective d'institutionnalisme libéral de l'auteur évacue tout rapport de pouvoir. La stabilisation monétaire, considérée comme un objectif nécessairement positif et neutre, fait ainsi totalement abstraction de la répartition asymétrique des coûts sociaux de la stabilisation. Si les détenteurs de capitaux ont tout à gagner de la politique préconisée par la SdN, rien n'est dit des nombreux chômeurs victimes des programmes de restrictions budgétaires et de la discipline monétaire. En plus de l'interaction entre forces sociales, le problème porte aussi sur la conceptualisation d'une organisation internationale placée à l'écart des enjeux politiques et concernée par la seule optimisation des fonctions de marché. Elle omet les multiples dimensions géostratégiques et le rôle de levier que l'Organisation peut jouer dans de tels rapports de forces.

Aussi l'étude présente-elle un exemple éclairant de l'imbrication du pouvoir et du mode de connaissance. Basée sur le point de vue du détenteur de capitaux et des avantages que ce dernier est susceptible de tirer du processus de stabilisation, l'approche néglige la perspective des groupes sociaux qui ont à subir les coûts de l'ajustement. Elle justifie ainsi des politiques de stabilisation fortement connotées idéologiquement par la logique du marché. En outre, en transposant l'expérience des années vingt à la fin du siècle, elle tente de légitimer les plans d'ajustement structurel appliqués par le FMI aux pays en développement par le biais d'un discours historique totalement décontextualisé. Le discours idéalisé sur le passé agit alors comme un opérateur de pouvoir dans le présent, et en particulier dans la légitimation et la reproduction du néolibéralisme.

2.2 Une Economie Politique Historique de la SdN

Les limites de l'EPI orthodoxe

En parallèle à la constitution d'une EPI cristallisant des modes de savoir néoréalistes ou néolibéraux, un champ d'étude critique a émergé dès le début des années quatre-vingts qui a ouvert la voie à une déconstruction des modes de connaissance orthodoxes. Nous passons ici en revue trois problèmes fondamentaux de l'étude des organisations internationales dans les approches dominantes de l'EPI, des problèmes que l'EPI hétérodoxe veut surmonter⁶⁸.

Positivismisme ontologique

L'introduction a développé une première dimension du positivisme : la recherche d'objectivité (qui se traduit par une séparation entre objet et observateur ou entre fait et valeur), ainsi que l'empirisme (qui présuppose l'existence de faits et d'événements

⁶⁸ Pour des développements plus larges, voir notamment Ashley 1984 ; Cox 1996 ; George/Campbell 1990 ; Gill 1990 ; Gill/Law 1988 ; Graz 2000 ; Lee 1995 ; Murphy/Tooze 1991 ; Palan 2000b ; Strange 1982 et [1988].

indépendants du mode de connaissance). Cette forme de positivisme aboutit à considérer la connaissance comme un processus purement intellectuel (scientifique) et nie ses implications sociales et politiques⁶⁹. L'accent porte cependant ici sur un autre aspect du positivisme : l'attribution aux acteurs d'identités et d'intérêts antérieurs à l'interaction sociale. Dans l'ontologie (néo)réaliste ou (néo)libérale, l'identité des acteurs (individus, États...) est déterminée par la nature et leur position dans le système social : ils sont rationnels et agissent « au mieux de leurs intérêts » en fonction de leur situation. Pour le réalisme, les États sont rationnellement préoccupés par leur sécurité ou leur puissance, tandis que le mode de savoir libéral développe une ontologie faite d'individus calculateurs portés sur la maximisation de leurs préférences. L'institutionnalisme libéral de March et Olsen, on l'a vu, reproduit la prémisse de l'acteur rationnel pour comprendre l'émergence des institutions. Jeffry Frieden offre une excellente illustration de la contextualité des rationalités : dans sa perspective axée sur la formation de coalitions et de groupes d'intérêts, la politique étrangère d'un État en matière économique se comprend comme le résultat d'un rapport de forces entre lobbies représentant des activités économiques antagonistes. En matière commerciale par exemple, un pays sera protectionniste ou libéral selon le poids respectif des coalitions engagées dans l'économie domestique ou au contraire dans les activités internationales. De même, la politique du taux de change se comprend dans le cadre du rapport de force entre les coalitions intéressées par un taux stable (finance internationale et commerce international), et les groupes d'intérêts plus préoccupés par le niveau d'activité domestique (production domestique, agriculture)⁷⁰. Cette démarche rationaliste inspirée de la théorie des groupes ne permet guère de rendre compte de la politique de reconstruction européenne, notamment l'adhésion progressive de la gauche aux politiques monétaires orthodoxes. Elle empêche également de donner du sens à la SdN et à sa fonction cognitive dans le contexte de la stabilisation.

Dans ce contexte positiviste, l'organisation internationale apparaît comme une expression de la rationalité a-sociale et a-historique des acteurs, qu'il s'agisse de la quête de pouvoir ou de la maximisation des préférences. Il a déjà été souligné plus haut que, pour Robert Keohane par exemple, les arrangements institutionnels de la coopération n'apparaissent que dans le cadre de la recherche des avantages ; sans cette condition, l'émergence de l'organisation internationale ne s'explique pas. De telles démarches ne parviennent ainsi pas à comprendre la formation intersubjective des identités et des intérêts, et l'émergence de l'institution dans ce processus ; son épistémologie positiviste aboutit à des analyses comme celle de Julio Santaella, où la SdN est entièrement isolée de son contexte historique et social. Une telle approche réductiviste repose en dernière analyse sur une vision individualiste de la structure : plutôt que l'interaction sociale, c'est l'acteur qui constitue l'unité de base de l'analyse. La définition du système consiste ainsi en la somme des parties qui le composent, et l'organisation internationale ne se différencie pas du total des acteurs étatiques⁷¹.

Statocentrisme

L'État ou les acteurs étatiques constituent la catégorie dominante de l'EPI, en dépit de son ambition à s'émanciper du statocentrisme. Certes, l'accent est fréquemment mis sur le rôle des facteurs domestiques tels que les coalitions, l'opinion publique ou les différentes

⁶⁹ Murphy/Tooze 1991 : 14.

⁷⁰ Voir notamment Frieden 1988 ; 1991 ; 1993.

⁷¹ En réaction à ce problème, on note depuis une dizaine d'années un développement significatif des perspectives constructivistes dans le champ disciplinaire de l'EPI. Aussi, le débat entre (néo)libéralisme et (néo)réalisme tend à se déplacer vers une ligne de fracture entre utilitarisme et constructivisme. Dans cette perspective, voir notamment les travaux d'Alexander Wendt (1992 ; 2001) qui, dès le début des années 1990, a mis le doigt sur le problème de l'anarchie et de l'identité des acteurs. Pour un bref survol, voir Graz 2000 : 562-564.

instances parfois en opposition au sein de l'appareil étatique. La dynamique interne est ainsi mise en évidence, mais uniquement comme un processus de définition de la politique étrangère d'un État ; ce dernier constitue en dernière analyse la catégorie fondamentale des relations internationales. Par ailleurs, la conceptualisation de l'État – quand conceptualisation il y a – pose fréquemment problème. Conçu comme un appareil administratif, il tend à être détaché de la société civile, et émerge comme une catégorie autonome et réifiée, résultat d'une volonté générale plutôt que d'un rapport dialectique des forces sociales. Or, une analyse des formes de l'État insistant sur le lien entre la société civile et les institutions étatiques s'avère nécessaire pour comprendre le système international et éviter de tomber dans une démarche réductiviste.

Une approche statocentriste du système international aboutit à une définition problématique de l'organisation internationale qui ne se comprend qu'en rapport à des acteurs étatiques considérés comme les seuls détenteurs du pouvoir à un niveau international. Vue comme une construction juridique, l'institution est étudiée sous un angle formel et comme un ensemble d'arrangements diplomatiques. L'organisation est intergouvernementale au sens étroit et ne laisse pas transparaître les rapports de forces sociaux au-delà des formes étatiques. En tant qu'objet extérieur aux relations sociales fondamentales, l'organisation internationale adopte deux visages différents. Soit, dans une perspective (néo)réaliste, elle reflète la répartition internationale du pouvoir dans le grand jeu à somme nulle des nations ; soit elle s'exprime comme un ensemble d'arrangements coopératifs émanant de comportements rationnels. Dans cette deuxième perspective, elle contribue à modifier l'identité des acteurs étatiques au profit de démarches coopératistes qui les extraient de leur 'état de nature'. Mais quoi qu'il en soit, l'institution reste une construction externe au rapport social, une construction capable de rétroagir sur les acteurs.

Définition du pouvoir

Le problème du statocentrisme mène directement à une autre difficulté inhérente aux démarches orthodoxes : la conception restrictive du pouvoir. Dans la démarche libérale – qu'il s'agisse de l'idéalisme, du fonctionnalisme ou de l'utilitarisme néolibéral dans sa forme la plus pure – le pouvoir est le grand absent du système international. L'idéalisme suggère une praxis visant à dissoudre les enjeux politiques dans les avantages de la coopération en vue de la constitution d'un ordre international pacifique ; de son côté, le fonctionnalisme vante les mérites d'une institutionnalisation de la coopération sur des aspects 'techniques' situés 'en marge' du politique afin de parvenir à dompter la logique de pouvoir⁷². Quant à l'utilitarisme néolibéral, on l'a vu, il conçoit la coopération sous la forme d'un vaste jeu apolitique dont chaque acteur sort gagnant. Ces différentes démarches s'inscrivent toutes dans une pensée libérale dominée par la vision ricardienne des avantages comparés ou de la conception friedmanienne du marché comme la somme des individus autonomes exprimant librement leur désir d'entrer en transaction⁷³. De telles conceptions de la coopération aboutissent à définir les organisations internationales à l'écart de tout enjeu de pouvoir. A l'inverse, le (néo)réalisme intègre le pouvoir comme un paradigme central, en résumant toutefois sa nature à des aspects étroitement étatiques et comportementaux. Dans le sillage d'une philosophie hobbesienne de l'état de nature, le pouvoir se cristallise sous la forme de la souveraineté et ne parvient guère à s'émanciper de cette dimension. Propre à l'État, le pouvoir est ainsi conçu comme un objet matériel, qu'une puissance détient sous la forme de capacités militaires ou économiques. Cette définition correspond à ce que Steven Lukes appelle la vision unidimensionnelle du pouvoir, à savoir « a focus on *behaviour* in the making of *decisions* on

⁷² Mitrany 1933 ; [1943].

⁷³ Friedman 1962 : 12-15.

issues over which there is an observable *conflict* of (subjective) *interests*, seen as express policy preferences, revealed by political participation »⁷⁴. Elle s'exprime sous la forme d'un pouvoir relationnel de A sur B, par lequel A soumet B à un désir, une injonction ou une obligation non désirée par B.

Les approches orthodoxes peinent à s'émanciper d'une conceptualisation du pouvoir comme autre chose que le résultat d'une intentionnalité. Michel Foucault a pourtant très tôt mis le doigt sur la transformation des formes du pouvoir dans la société moderne, et en particulier l'émergence d'un pouvoir disciplinaire qui se caractérise précisément par son caractère insaisissable, invisible et détaché de la souveraineté⁷⁵. Sa démarche permet ainsi de dégager une forme du pouvoir non plus matérielle, mais exercée sous la forme du savoir dans la définition de la norme du vrai. Une telle approche permet d'élargir la notion de pouvoir à sa dimension non plus comportementale, mais également structurelle. Quoi qu'il en soit, la formalisation réductrice du pouvoir dans l'ontologie (néo)réaliste se traduit directement sur la conception de l'organisation internationale : cette dernière, comme dans la démarche de Raymond Aron ou de Hans Morgenthau, ne s'explique que dans le cadre des rapports de force entre des États égoïstes et soucieux de leur pouvoir. A l'écart des manifestations structurelles du pouvoir, l'organisation internationale reflète les données fondamentales d'un système interétatique et ne permet pas de rendre compte de sa contribution dans l'instauration d'un ordre social favorable à certaines classes plutôt que d'autres. Ainsi, pour Stephen Gill analysant la transition de l'ordre mondial durant la fin du vingtième siècle, le néoréalisme voit les organisations internationales « as simply reflecting a series of inter-state bargains and thus an underlying structure of power between states, rather than a series of structural changes which generate new conditions and promote changing conceptions of interest and identity »⁷⁶.

La SdN dans un contexte social non hégémonique

Si l'EPH partage les critiques formulées à l'encontre de l'EPI orthodoxe, sa perspective historiciste permet d'ouvrir le débat à d'autres problématiques. L'Economie Politique Historique de la SdN développée ici veut ainsi se démarquer des courants dont elle émerge sur le problème particulier de l'hégémonie. Deux problèmes majeurs sont abordés ici : d'une part le dualisme hégémonie/non hégémonie propre aux démarches néo-gramsciennes. D'autre part, nous évoquerons leur tendance à développer les processus de pouvoir à partir d'un pôle (hégémonie britannique, hégémonie étasunienne).

Partiellement construite en réaction à l'orthodoxie (néo)réaliste et à sa théorie de la stabilité hégémonique, l'EPI n'en a pas moins été influencée sur une question fondamentale : la compréhension des situations d'hégémonie. Si l'analyse a offert une alternative radicale à l'approche (néo)réaliste dans la définition de l'hégémonie, l'ensemble des problématiques ne s'est pas totalement affranchi d'un mode de savoir qui a fortement contribué à définir les lignes de recherche de la science politique. Aussi l'EPI néo-gramscienne a-t-elle accordé plus d'importance aux situations historiques hégémoniques au détriment d'autres, pour lesquelles les outils conceptuels sont moins élaborés. Dans la pensée de Robert Cox par exemple, l'ère du capitalisme moderne se traduit par des hégémonies (au sens gramscien du terme) durant le 19^e siècle et après la Seconde guerre mondiale, deux périodes séparées par un intermède qualifié de non hégémonique⁷⁷. Il voit ainsi l'histoire osciller entre deux pôles dualistes :

⁷⁴ Lukes 1974 : 15, C'est Lukes qui souligne.

⁷⁵ Voir notamment Foucault 1975 et 1997.

⁷⁶ Gill 1993b : 6.

⁷⁷ Robert Cox distingue 3 phases du capitalisme moderne : 1) un ordre mondial hégémonique de l'économie libérale internationale allant grosso modo de 1789 à 1873 ; il est caractérisé par une *pax britannica* au milieu du 19^e siècle. 2) un ordre mondial non hégémonique vu comme une ère des impérialismes rivaux (1873-1945). 3) un ordre mondial hégémonique néolibéral après 1945, appelé *pax americana* (Cox 1987 : 7, 108-109).

hégémonie et non hégémonie. Un ordre hégémonique se constitue par la connexion progressive des systèmes de production au travers des mécanismes de l'économie mondiale et aboutit à des systèmes de production intégrés. L'évolution se caractérise également au niveau social par des alliances de classes transnationales, une idéologie qui dépasse les frontières domestiques, et des blocs historiques nationaux qui tendent à se fondre. A l'inverse, les phases non hégémoniques se traduisent par une inversion de ces tendances et un « repli » national. L'État devient ainsi le lieu privilégié de la régulation économique et le défenseur d'intérêts domestiques⁷⁸.

Cette conceptualisation dichotomique de l'ordre mondial n'est pas sans effets sur la compréhension des formes institutionnelles qui ont été pensées essentiellement en rapport à des situations d'hégémonie. Robert Cox voit ainsi les organisations internationales jouer un rôle dans des situations historiques caractérisées par un mode de production dominant qui pénètre les pays de l'ordre en question, structure les classes sociales transnationales et contribue à déterminer la dimension consensuelle de l'ordre mondial⁷⁹. Stephen Gill développe également une étude de l'organisation internationale dans la transition d'un ordre hégémonique (bloc historique international) à un autre (bloc historique transnational)⁸⁰. Ce dualisme n'est pas sans présenter des difficultés à qui veut éviter toute démarche téléologique de l'histoire, et insister sur les dynamiques sociales propres à chaque moment. Construit comme une 'non période', l'entre-deux-guerres s'est ainsi trouvé en marge de l'analyse, et a été pensé comme une phase de repli domestique. Le rôle des formes institutionnelles et des dynamiques sociales dans une situation non hégémonique demeurent ainsi dans l'ombre : la SdN est presque totalement absente de l'étude de Robert Cox⁸¹. D'où la problématique développée en introduction, qui vise à interroger le rôle de l'organisation internationale dans le processus de constitution d'un ordre social et international dans une situation de transition, en l'occurrence tout sauf hégémonique. L'intérêt de la démarche consiste donc à réintroduire les mécanismes sociaux de l'hégémonie là où celle-ci n'est pas concrétisée. Inutile de préciser que la reconstruction européenne ne peut être comprise comme la constitution d'un ordre stable et durable : l'étude suggérée ici porte au contraire sur un projet qui débouchera sur la crise des années trente, une crise à laquelle il n'est pas étranger.

Il n'est guère de situation plus propice que l'entre-deux-guerres et en particulier les années vingt pour l'étude des formes institutionnelles de la coopération dans des situations de transition ou de crise sociale. En témoignent l'effondrement des formes étatiques de l'Europe centrale et l'instabilité émergeant des ruines de l'empire austro-hongrois. La précarité institutionnelle de la République autrichienne ou de son équivalent allemand (Weimar) abonde dans le même sens, autant que l'affirmation du fascisme en Italie. D'une manière générale, les tendances révolutionnaires qui caractérisent l'Europe centrale et orientale traduisent, à l'instar de la crise des rapports de forces entre gauche et droite dans les démocraties occidentales, l'extrême instabilité sociale sur laquelle la grande guerre débouche⁸².

⁷⁸ Cox 1987 : 7-8.

⁷⁹ En matière d'organisations internationales, Robert Cox suggère ainsi cinq mécanismes par lesquels les normes universelles d'un ordre hégémonique sont exprimées : 1) les institutions internationales incarnent les règles qui facilitent l'expansion d'ordres mondiaux hégémoniques ; 2) elles sont elles-mêmes les produits d'un ordre hégémonique ; 3) elles légitiment idéologiquement les normes de l'ordre mondial ; 4) elles cooptent les élites des pays périphériques ; 5) elles absorbent les idées contre-hégémoniques (Cox [1983] : 137-140).

⁸⁰ Gill 1990 : 66-51. Pour un survol des formes d'ordre international du 19^e à la fin du 20^e siècle, voir Gill 1991.

⁸¹ L'index de l'ouvrage contient deux renvois à la Société des Nations. Les deux occurrences ne consistent toutefois pas en une analyse substantielle de la SdN. En revanche, Robert Cox associe brièvement la SdN à une tentative de restauration d'un ordre libéral sans approfondir cet aspect (Cox 1987 : 163).

⁸² Voir notamment à ce sujet Maier 1975 ; 1987, ainsi que Mayer 1967.

D'autre part, notre approche s'intéresse à des situations historiques moins centrifuges : en se focalisant sur l'hégémonie des formes britannique ou étasunienne du capitalisme, l'EPI critique ne s'est pas totalement affranchie d'une définition du pouvoir certes structurel et consensuel, mais néanmoins articulé autour d'un lieu qui sert de point de départ logique et de centre de gravité à l'hégémonie⁸³. Une perspective focalisée sur l'entre-deux-guerres permet ainsi d'insister sur une structure historique caractérisée par des lieux de pouvoir diffus. Ce nouvel espace social est structuré autour de pôles localisables tant dans la finance new-yorkaise et londonienne que, dans une moindre mesure, hollandaise, suisse ou française. Par ailleurs, certaines approches de l'EPI critique ne se sont pas suffisamment affranchies de la dichotomie 'centre-périphérie' véhiculée par la théorie du système-monde inspirée par Wallerstein ; en conséquence, la périphérie a parfois été présentée comme un espace social en quelque sorte inerte ou statique, placé sous l'hégémonie du centre⁸⁴. Or, dans notre démarche, si le cœur anglo-saxon de la finance transnationale s'affiche clairement comme une composante déterminante du processus de reconstruction, les dynamiques sociales de la périphérie ne sont pas laissées dans l'ombre ; nous verrons au contraire que la SdN, en tant qu'institution globale, participe directement de la dynamique sociale de la périphérie, et que la production du consentement reflète également des rapports sociaux actifs et des initiatives conscientes propres aux pays en reconstruction. C'est précisément dans une telle diffusion polycentrique des espaces sociaux du capitalisme – c'est-à-dire des forces sociales qui ne sont pas des États réifiés au sens réaliste, mais des classes ou des groupes sociaux géographiquement localisés – que l'organisation internationale prend son sens. Sa fonction ne permet-elle pas, en effet, de constituer un lien institutionnel entre des forces sociales diffuses ? La notion de 'reconstruction' s'inscrit dans ce contexte socio-historique et est lue ici comme la quête d'un nouvel ordre, dans une situation d'extrême instabilité sociale et dans un environnement de pouvoir fragmenté.

Institution globale et rapport social

La SdN, dans cette perspective sociale de la reconstruction, n'est plus l'objet sans pouvoir et instrumentalisé des approches (néo)réalistes. Elle contraste également avec le discours néolibéral ou néo-institutionnaliste qui la considère comme le résultat d'une logique maximisatrice d'acteurs portés vers les gains de la coopération et de la logique du marché. Elle tranche singulièrement avec le discours idéaliste de l'entre-deux-guerres et son internationalisme libéral qui appréhende la SdN comme une fédération kantienne d'un monde potentiellement pacifique. Elle ne peut non plus être assimilée à une pensée marxiste classique qui en ferait un des éléments de la superstructure capitaliste, c'est-à-dire une manifestation des rapports de production. Dans l'EPH suggérée ici, la SdN est analysée comme un *rapport social*. A ce titre, l'institution globale se lit comme un processus de pouvoir qui n'est ni externe ni antérieur aux interactions sociales, mais leur expression. Elle est comprise autour de deux axes de signification interdépendants : d'une part, la capacité de refléter les rapports sociaux dans leur fluidité historique, et d'autre part la propension à agir sur ces rapports sociaux en les stabilisant ou en les modifiant.

En tant que rapport social, l'organisation internationale constitue l'un des processus par lesquels différentes entités de la société se trouvent en interaction et par lesquels les rapports de pouvoir parviennent à s'exprimer. Elle ne peut ainsi se comprendre comme une entité discrète et exogène ; il faut plutôt la lire comme la manifestation immatérielle d'une dialectique sociale, c'est-à-dire comme un processus historique en construction permanente.

⁸³ Sur cette question, voir notamment l'analyse de Jean-Christophe Graz qui opère une distinction entre des mouvements hégémoniques centrifuges et polycentriques (Graz 1999 : 26-31). Comme illustration, voir également Cox 1987 : 266 ; Van der Pijl 1984 : 10.

⁸⁴ Wallerstein 1984 ; 1996 ; à ce sujet, voir aussi l'analyse de Gill 1990 : 38-41.

En tant que lien, l'institution globale est susceptible de se modifier, au gré des changements des rapports de forces. A la relative continuité de ses apparences formelles (bâtiments, charte fondamentale, organes...) contraste la redéfinition permanente de son rôle de médiateur social. Comme le souligne Robert Cox, « International organization can be thought of as a historical process rather than as a given set of institutions »⁸⁵. L'évolution du rôle de l'OIT illustre particulièrement bien la trajectoire historique d'une forme institutionnelle de coopération qui n'a cessé de se redéfinir au gré des modes de régulation de l'économie politique internationale⁸⁶ : du corporatisme caractéristique de sa création, cette institution s'est trouvée intégrée dans le mode de régulation keynésien après la seconde guerre, puis a participé à la restructuration néolibérale de la fin du 20^e siècle. Il n'en va pas différemment du FMI qui est devenu l'un des processus les plus efficaces de la diffusion du néolibéralisme, alors que son émergence s'inscrit dans des objectifs radicalement différents, en l'occurrence l'amortissement des chocs monétaires dans un environnement libéral 'enchâssé', caractérisé par une forme de régulation keynésienne⁸⁷.

Cependant, même si elle est un lien social susceptible d'évoluer au gré des rapports de forces, l'institution globale n'est pas en instabilité permanente. Le propre de l'institution est d'acquérir la capacité (1) de se « stabiliser », c'est-à-dire de se reproduire dans le temps, et (2) de contribuer à instituer des normes et des règles de comportement susceptibles de reproduire un ordre social. A ce titre, l'institutionnalisation de la coopération internationale constitue un enjeu dans la mesure où elle parvient à rétroagir sur les rapports sociaux. Ainsi présentée, l'organisation internationale participe d'une plus vaste technologie du pouvoir qui trouve ses points d'appui dans la profondeur des structures sociales. C'est dans cette deuxième dimension que s'exprime la nature active du lien social qu'est la SdN dans le processus de reconstruction. Sa fonction peut être abordée au travers de deux moments : la légitimation et la structuration. La *légitimation* correspond à la propension de l'organisation internationale de participer à la définition de la norme du vrai, grâce à une extériorité et une neutralité politique apparentes. Ce rôle se comprend mieux en procédant à une combinaison des démarches foucauldienne et gramscienne du pouvoir. Gramsci offre des concepts pertinents pour comprendre l'interaction des forces sociales et la dimension consensuelle (donc légitime) du pouvoir : l'hégémonie sociale est la situation historique qui, au cours d'un processus actif des forces en présence, tend à souder une communauté autour de valeurs et d'intérêts débordant largement d'un groupe social. De Foucault découle plus précisément le lien entre pouvoir et savoir, c'est-à-dire la dimension disciplinaire du savoir : la construction et la circulation du discours vrai, ainsi que la normalisation des pratiques qui en découle. Si les deux auteurs s'intéressent à la production de la légitimité, leurs angles d'approche sont toutefois marqués par une différence essentielle : alors que Gramsci insiste sur le rôle des classes sociales dans la production du consentement, Foucault se concentre sur les formations discursives en dehors des rapports de production⁸⁸. Loin d'être insurmontable, cette différence est transcendée dans une EPH qui insiste sur la complémentarité des deux perspectives.

La *structuration* est comprise ici comme la contribution à une organisation globale des normes, de l'ordre international et des institutions. Elle ne doit pas être pensée comme une uniformisation mais comme un projet d'agencement à large échelle, avec ce qu'une telle démarche implique notamment en termes de hiérarchies, de tensions et d'inégalités ; à ce titre, elle participe tout autant à la diffusion des normes qu'à la division internationale du travail et à l'affirmation des disparités entre centre et périphérie. En relation réciproque avec le

⁸⁵ Cox 1980 : 374. Voir aussi Cox/Jacobson 1981 : 93sq.

⁸⁶ Voir à ce sujet notamment Cox [1977] ; [1980] ; Cox *et al.* 1974.

⁸⁷ James 2000 ; Kirshner 2003 ; Ruggie 1982.

⁸⁸ Sur cette question, voir Gill 2003 : 121.

processus de légitimation, cette fonction de structuration de la SdN sera illustrée par le projet d'agencer le champ d'action des acteurs autour de procédures communes, notamment un système monétaire international (étalon devise-or) et un régime libéral en matière de circulation des capitaux. Tant la légitimation que la structuration doivent être pensées en tenant compte des mouvements inverses qu'elles suscitent. Si le discours de la SdN en matière monétaire met l'accent sur des mécanismes de marché, il ne faut pas en déduire que les banques centrales agissent systématiquement dans un tel élan ; de même, le discours de Genève sur la libéralisation commerciale (conférence économique de 1927) s'accompagne en fait d'une hausse des barrières douanières⁸⁹. Bien que la légitimation et la structuration soient considérés ici comme inhérentes au lien social que constitue l'organisation internationale, on se gardera de les isoler des tendances contraires qu'elles incarnent ou qu'elles ne parviennent à contenir. Robert Cox montre que les sources du changement historique résident précisément dans les contradictions et les tensions que tout ordre international incarne.

Dans cette double perspective de rapport social, l'organisation internationale ne peut être comprise ni comme un facteur de *statu quo* (au profit de l'ordre dominant), ni comme un instrument du changement exclusivement⁹⁰. Si de nombreux exemples témoignent en faveur d'une reproduction d'un ordre social, rien n'empêche l'organisation internationale de devenir l'articulation d'un ensemble de valeurs contre-hégémoniques⁹¹. Plutôt que de rechercher des fonctions stables et ahistoriques, à l'instar des démarches positivistes, il s'agit de mettre au jour les procédures d'institutionnalisation des rapports de forces et les modalités de leur changement. La démarche ainsi suggérée permet d'éviter le dilemme de l'action et de la structure : l'institution se comprend à la fois comme un cadre social qui agit sur la constitution des identités, des intérêts et de l'ordre global, mais elle est en retour une procédure d'action susceptible de modifier une structure historique. Aussi, dans le contexte de la reconstruction européenne des années vingt, l'économie politique de l'institution globale sera développée autour de trois notions inhérentes à la problématique traitée : la transition, le pouvoir et le savoir.

La SdN et la notion de reconstruction : transition, pouvoir et savoir

Transition

Une notion telle que la transition peut sembler tautologique à l'historienne ou l'historien, pour qui l'étude du changement des formes d'organisation sociale semble constituer sa raison d'être. Une telle notion doit être thématisée ici afin de rendre compte des modalités institutionnelles du changement historique inhérentes à la reconstruction européenne. Par le concept de transition, nous désirons rendre compte du processus historique de l'économie politique internationale lisible à deux niveaux. Le premier réside dans la tension dialectique des forces sociales en présence ; le second représente la synthèse dialectique de l'ancien et du nouveau.

Le rôle de l'organisation internationale dans le processus de reconstruction peut être saisi, d'une part, comme un lieu de tension entre des forces sociales défendant des visions antagonistes sur la nature de l'ordre social envisagé. C'est à ce titre que la reconstruction est par essence politique et que toute démarche analytique qui ferait l'impasse d'une telle mise en perspective court le risque de reproduire le point de vue des forces dominantes considéré comme une forme de normalité, ou comme le cadre d'analyse tel que l'histoire (ou les sources) semblent l'imposer. Le processus de reconstruction doit donc être pensé dans la

⁸⁹ Le vote du tarif Hawley-Smoot aux USA en 1930 constitue le point culminant du protectionnisme commercial étasunien et de ses répercussions en Europe. Voir notamment Heffer 2003.

⁹⁰ A ce sujet, voir également Braillard 1985 : 156sq.

⁹¹ Cox 1980 : 377.

contradiction qui oppose les forces sociales représentant les intérêts financiers internationaux et celles plus préoccupées par des enjeux économiques domestiques. Vu sous un autre angle, elle oppose également les élites libérales tournées vers les activités transnationales aux forces sociales représentant le monde ouvrier. A titre d'exemple, la reconstruction marque une tension entre les élites financières qui se cristallisent, en 1918, au sein du Comité Cunliffe chargé de penser la reconstruction du système monétaire britannique d'après-guerre, et le Labour Party qui préconise à la fin de la guerre une refonte radicalement antagoniste du mode de régulation et du rôle de l'État⁹². D'une manière générale, la dialectique des forces sociales est lisible dans les formes de l'État proposées, c'est-à-dire dans la définition du rapport entre société civile et société politique. Notre approche vise ainsi à situer l'organisation internationale au sein de cette dialectique, en montrant comment l'institution constitue l'un des moyens pour des forces sociales telles que la finance transnationale de structurer le champ d'action en fonction de leur identité et de leurs intérêts. Dans cette perspective, il s'agit de voir comment la SdN fait sens dans le projet d'instituer un mode de régulation favorable aux objectifs de la finance transnationale, par opposition à d'autres forces telles que la production ou le travail.

Dans cette analyse de la transition, l'étude de la SdN ne peut dissocier l'«international» du «domestique» pour les appréhender comme deux catégories distinctes : l'économie politique de la reconstruction est nécessairement une économie politique globale. Au niveau international, l'enjeu porte sur la constitution d'un système monétaire susceptible de mettre en réseau les différentes économies domestiques afin de reconstituer le marché que la grande guerre a déstructuré. Cette démarche est illustrée par la conférence de Bruxelles organisée par la SdN en 1920, combinée à celle de Gênes (1922) : toutes deux servent de base idéologique à la reconstruction libérale. Il faut y voir la constitution d'un consensus – au niveau des grands principes d'un ordre social capitaliste – autour de mesures communes de stabilisation des budgets et des monnaies, conditions nécessaires à l'instauration d'un système monétaire international libéral. Ce *consensus de Bruxelles*⁹³ consiste ainsi en un discours sur le rétablissement du marché comme forme de régulation rationnelle et optimale. Il vise la stabilité des prix et des monnaies et la libre circulation des capitaux. Dans la rhétorique du *consensus de Bruxelles*, l'État est destiné à demeurer aussi éloigné que possible de la reconstruction économique ; il est en effet perçu comme un agent perturbateur des automatismes du marché. Le retour à l'état d'équilibre – pour adopter un concept de l'économie néoclassique – et au plein emploi ne sont ainsi possibles que dans un monde caractérisé par la stabilité monétaire et la libre circulation des capitaux⁹⁴.

Le niveau global du système monétaire international implique cependant des restructurations des systèmes financiers et économiques sur le plan domestique ; si le discours de l'organisation internationale semble en effet porter sur l'ordre mondial, les procédures qu'elle

⁹² Voir chapitre 5.

⁹³ Ce concept se rapporte au *consensus de Washington* qui sert de référence aux discours du néolibéralisme de la fin du 20^e siècle. Conçu par l'économiste étasunien John Williamson en 1989, il désignait à la base les politiques à suivre dans le redressement de l'Amérique latine. Il a rapidement été repris pour désigner l'ensemble des dispositifs néolibéraux imposés par la finance transnationale et le Treasury au FMI et à la BM dans le cadre des politiques d'ajustement structurel (Graz 2004 : 53). Le *consensus de Washington*, comme le *consensus de Bruxelles*, préconise un ensemble de mesures budgétaires et monétaires visant à la stabilisation monétaire, à l'austérité budgétaire, et à la logique de marché.

⁹⁴ Nous définissons le consensus comme la convergence de discours dominants autour de lignes communes. Il est évident qu'il ne concerne pas tous les aspects de la régulation économique. Sur le cas spécifique de l'étalon devise-or, on observe des divergences importantes entre banques centrales, notamment entre Norman et Strong, ce dernier étant beaucoup plus favorable à un retour à l'étalon-or pur (Costigliola 1977). Ces divergences ne doivent toutefois pas occulter l'importance des points de convergence sur lesquels l'analyse désire insister, à savoir le libéralisme financier, l'orthodoxie monétaire et la discipline du marché.

véhicule s'exécutent au niveau de l'État : le cadre institutionnel des banques centrales et de la politique budgétaire est du ressort national. Dans cette perspective, il s'agira notamment d'observer le rôle de la SdN dans la diffusion de l'orthodoxie monétaire et en particulier l'implication de son Comité financier dans l'imposition, par le biais des reconstructions, du principe du *central banking*. Cette doctrine repose sur l'organisation de banques centrales autonomes, ne se fixant comme objectif que la stabilité monétaire. La doctrine va de pair avec la volonté de discipliner les dépenses publiques et d'empêcher tout déficit budgétaire. Le domestique et l'international ne doivent cependant pas être appréhendés comme deux catégories distinctes ou autonomes, et l'organisation internationale – loin de n'être qu'une institution d'États – fait sens en tant que rapport de forces sociales, et s'exprime donc comme une institution globale.

Si la transition est une dialectique des forces sociales, elle doit également, d'autre part, se comprendre comme une dialectique temporelle de l'ancien et du nouveau. Dans cette perspective, la reconstruction est étudiée comme la transition d'une organisation sociale propre à la période de guerre vers un ordre de paix. L'organisation sociale de la guerre se schématise ici à des niveaux aussi différents que la présence de blocs géographiques antagonistes ayant rompu leurs échanges économiques, l'organisation des appareils de production autour d'une économie de guerre nécessitant la mobilisation totale de la main-d'œuvre, des relations entre classes sociales visant au consensus nationaliste, une collaboration entre monde ouvrier et patronal reposant sur un ensemble de promesses en vue de l'après-guerre, et un rôle prépondérant de l'État dans la régulation économique, l'approvisionnement et le contrôle des prix. La transition ne se limite pas à la réhabilitation d'un capitalisme propre à un nouvel ordre pacifique : dans une plus longue durée, elle traduit également l'adaptation de la forme historique du capitalisme aux spécificités institutionnelles de l'entre-deux-guerres, des spécificités qui dénotent un ensemble d'innovations insufflées au libéralisme d'avant-guerre. Le 'coopératisme' marque ainsi une transition du capitalisme moins par rapport à la guerre (où il trouve une partie de ses origines), qu'en référence au mode de régulation antérieur au conflit. Dans une dimension temporelle comme dans l'autre, la transition se comprend ainsi comme le projet social de construction d'une *normalité* présentée comme telle. La normalité consiste en un idéal-type qu'un groupe social incarne et défend de manière plus ou moins consciente et plus ou moins active, et qui guide son action dans le contexte de la reconstruction.

La dialectique de l'ancien et du nouveau est au cœur de la reconstruction des années vingt qui se présente comme la synthèse de deux tendances. D'une part, une tendance réactionnaire se lit dans la volonté de retrouver l'âge d'or perdu avec la guerre, à savoir un siècle pour l'essentiel pacifique, marqué par un développement industriel et commercial considérable. C'est le monde tel que Keynes le décrit avec nostalgie en 1920 dans *Les conséquences économiques de la paix*⁹⁵. La normalité est ainsi incarnée dans un ordre social libéral qui repose sur la protection de la propriété privée et de l'initiative individuelle, et se trouve animé par les procédures d'un marché considéré comme autorégulateur et la libre entreprise. D'autre part, la transition consiste en un apport d'éléments novateurs propres à l'après-guerre. L'analyse de Karl Polanyi, qui présente les années vingt comme la dernière étape de la séparation libérale du politique et de l'économie devra à ce titre être nuancée pour dégager des spécificités historiques du marché 'autorégulateur' durant les années vingt. Cette originalité se traduit par l'affirmation des procédures coopératistes au niveau de l'organisation du capitalisme et de la régulation monétaire qui ne peuvent se résumer à la rhétorique 'dix-neuviémiste' des mécanismes automatiques. Nous désignerons cette forme particulière de la régulation capitaliste par le concept de *libéralisme coopératiste*. L'accent sera mis sur la

⁹⁵ Keynes 1920 : 25-26.

coopération des banques centrales qui peut être lue comme un fil directeur de la stabilisation monétaire des années vingt.

Cette dialectique temporelle de l'ancien et du nouveau, qui débouche sur une synthèse révélant des formes de procédures coopératistes, permet ainsi d'inscrire la SdN dans l'évolution du capitalisme sur le court comme sur le long terme : si l'organisation internationale participe de la dynamique propre à la reconstruction durant une douzaine d'années (1919-1931), elle fait sens également dans l'organisation des structures économiques globales depuis le 19^e siècle. On ne peut en effet dissocier la SdN des Organisations internationales publiques qui, depuis la seconde moitié du 19^e siècle, participent du développement industriel global en uniformisant les normes et les procédures au niveau international⁹⁶. L'organisation internationale, dans la longue durée du capitalisme, se présente ainsi comme un élément déterminant dans la constitution de marchés susceptibles de transcender les barrières étatiques et les entraves qu'elles présentent au niveau des systèmes légaux, des normes techniques ou des flux monétaires. Dans cette même dimension temporelle de la longue durée, la SdN pose les bases de l'institutionnalisation du multilatéralisme tel qu'il émergera après la Seconde guerre mondiale dans la constellation de l'ONU. A ce titre, le FMI doit être analysé dans la continuité du Comité financier de la SdN qui constitue la première expression de la régulation multilatérale en matière monétaire⁹⁷.

Pouvoir

Les formes du pouvoir constituent le deuxième angle sous lequel sera lue l'économie politique de la reconstruction. Les mécanismes de pouvoir dont la SdN représente l'un des vecteurs apparaissent sous deux formes complémentaires : la coercition et le consensus. On a vu que ces deux aspects reflètent une conceptualisation de l'État qui ne se limite pas à sa dimension formelle, mais qui s'étend à l'interaction de la société civile et de la société politique. Au niveau global, une telle démarche permet de s'affranchir d'une histoire des relations internationales conçue comme un discours sur les élites, et elle intègre dans la connaissance de l'ordre mondial la base sociale des rapports de production aussi bien que les normes dominantes. Comme le souligne Craig Murphy, Gramsci permet de donner du sens « to the role of coercive and noncoercive structures at all levels – from the factory floor to the boardrooms of the world organizations – in successive world orders »⁹⁸. Dans la problématique de la SdN et la reconstruction européenne, l'interrelation de la forme coercitive et consensuelle du pouvoir permet de rendre compte de la double dynamique en marche dans la situation de transition. La composante coercitive se lit en termes d'ordre politique et géopolitique tel qu'il est véhiculé par les appareils étatiques ; elle fait référence au règlement de la guerre et à l'équilibre des Puissances lors de la signature des accords de paix. La SdN ne peut en être dissociée, ni formellement ni politiquement : en termes de droit international, la Charte de la SdN constitue l'une des parties du Traité de Paix de 1919. Sur un plan géostratégique, elle constitue un moyen par lequel les gouvernements français et britannique tentent d'imposer leur conception de l'ordre international. Sous un angle coercitif, la SdN doit donc être vue comme un reflet de l'ordre des vainqueurs, tout comme l'ONU, dans un autre contexte, sera l'institution de l'ordre des Puissances victorieuses de la Seconde guerre mondiale. Comme le développe E.H. Carr, la SdN, nonobstant le discours du pacifisme et de la coopération, peut être interprétée comme le masque d'un *statu quo* politique entre

⁹⁶ Cette question fait l'objet de l'étude de Craig Murphy (1994). Voir aussi Gerbet 1996 ; Gonidec 1974 : 145sq ; Smouts 1995 : 59sq

⁹⁷ Pauly 1997. Voir également Pauly 1999 et 2003.

⁹⁸ Murphy 1994 : 26.

gouvernements⁹⁹. Il n'en va pas différemment de la reconstruction européenne qu'il convient notamment de lire dans ce cadre géopolitique¹⁰⁰.

L'aspect consensuel de la reconstruction est destiné à conférer un contenu, du sens et de la cohésion à l'ordre social. Il se traduit par le projet de constituer un ordre économique et politique autour de normes dominantes qui vont de la politique monétaire à la sécurité collective, en passant par l'internationalisme libéral et la régulation du travail. Dans sa dimension la plus large, la discipline morale de la reconstruction sous l'égide de la SdN passe également par des velléités de contrôle du trafic des publications obscènes et de l'opium¹⁰¹. A ce titre, la SdN ne doit pas être réduite à son cœur institutionnel – le Conseil, l'Assemblée et le Secrétariat – mais appréhendée comme une constellation de multiples organismes dits « techniques »¹⁰². Ces institutions, à l'instar du Comité financier dont il sera abondamment question, agissent dans l'optique de la définition et de la légitimation de normes et de procédures communes. Dans certaines situations, elles forment également une structure institutionnelle permettant aux élites de nombreux pays d'échanger de l'information et d'établir des réseaux sociaux transnationaux.

L'analyse mettra en évidence trois aspects de la dimension consensuelle du pouvoir : l'internationalisme libéral (chapitre 3), le coopératisme (chapitre 4) et le discours sur l'étalon-or (chapitre 5). Tous trois peuvent être considérés comme des procédures discursives par lesquelles les milieux financiers internationalistes, au travers de l'institution globale, agissent dans le but de rallier un spectre social aussi large que possible autour de la mise en place des institutions formelles de la régulation. Le projet consensuel de l'hégémonie s'exprime particulièrement bien par le caractère mythologique dont ces trois discours se drapent. Le mythe social représente à vrai dire une dimension centrale des procédures de pouvoir et des modalités de constitution d'un ordre social. Qu'il s'agisse de l'étalon-or, de l'internationalisme libéral ou, dans une moindre mesure, du coopératisme, la mythologie exprime le totémisme propre à certaines pratiques sociales, et peut se comprendre autour de trois aspects. D'abord, elle consiste en un dispositif discursif rassembleur, destiné à servir de fondement social commun à un certain moment de l'histoire, en particulier dans une situation de transition telle que la constitution de l'État-nation ou la reconstruction. L'étalon-or véhicule l'idée d'une naturalité sociale qui fournit les règles communes de la valeur et de la richesse. Ce n'est probablement pas un hasard si la chute de l'étalon-or pendant la guerre a été directement associée au déclin de la civilisation libérale occidentale : la société matérielle en quête de richesse s'est trouvée soudainement privée des fondations communautaires sur lesquelles elle s'appuyait. Quant à l'internationalisme libéral, il agit lui aussi à des fins unificatrices en promettant ni plus ni moins la paix entre les nations¹⁰³. A ce titre – deuxième aspect – la mythologie agit comme un opérateur de pouvoir en effaçant les divergences inhérentes à tout ordre social. Ses procédures rhétoriques consistent à dépolitiser les rouages de la fabrique sociale en idéalisant un ensemble de forces ou de référents extérieurs : l'étalon-or est du domaine de la physique des fluides, combinée à une essence extra-sociale – pour ne pas dire divine – de la valeur. L'internationalisme libéral observe la paix des peuples dans leur adhésion à un mouvement cosmopolite, et le coopératisme fait appel à la raison universelle, située au dessus des contingences sociales.

Enfin, l'aspect consensuel et mythique du pouvoir ne consiste pas seulement à légitimer une forme d'organisation sociale considérée comme idéale, mais également à décrédibiliser les

⁹⁹ Carr [1939] : notamment 78, 98-99.

¹⁰⁰ Voir à ce sujet l'analyse de Marie-Renée Mouton (1995).

¹⁰¹ SdN 1930b : 296-7 ; Smouts 1995 : 64.

¹⁰² On trouve un organigramme de la SdN et des organismes subsidiaires chez Gerbet 1996.

¹⁰³ Le projet de paix perpétuelle de Kant [1795] en constitue une excellente illustration.

démarches alternatives. On peut en d'autres termes y voir une stratégie visant à réduire les 'limites du possible' à une optimalité présentée comme inévitable. Le mythe du progrès, tel qu'il s'exprime dans l'étalon-or, l'internationalisme libéral ou le coopératisme, engendre une forme de fatalisme qui nie la possibilité d'alternatives et, comme le signale Stephen Gill, empêche de concevoir l'histoire comme le produit d'actions humaines collectives¹⁰⁴. Aussi, la sphère du savoir contribue-t-elle directement et activement aux processus de pouvoir en marche dans la reconstruction européenne ; elle en représente même, à vrai dire, la composante principale.

Savoir

Dans l'EPI critique, les normes et les représentations ne sont pas conçues comme une variable autonome et secondaire, mais comme une donnée endogène de l'ordre social et mondial ; une histoire des relations internationales doit ainsi nécessairement être une histoire du savoir et des discours dominants. A ce titre, un accent particulier est mis sur le rôle des intellectuels et des experts, qui sont considérés à la fois comme le produit d'une structure sociale et comme les agents actifs de sa reproduction ou sa modification. L'organisation internationale représente le lieu par excellence où s'effectue la jonction entre le diplomate et l'expert international. Dans cette idée, l'entre-deux-guerres marque l'essor du rôle de l'expert financier international, et la SdN n'est pas étrangère au phénomène¹⁰⁵. Qu'il s'agisse des grandes conférences internationales, de structures telles que l'OEF ou l'OIT, la SdN témoigne d'un développement foisonnant des instances de production du savoir et des activités d'experts. Le rôle du savoir au niveau de l'organisation internationale doit se comprendre dans le processus qui vise à l'homogénéité sociale et donc à l'hégémonie par consentement de la pensée gramscienne : l'institution est vue comme une procédure par laquelle les forces sociales œuvrent, par la légitimation et la diffusion des normes, à étendre les intérêts d'un groupe social à la communauté dans son ensemble. Le savoir, dans cette démarche, est nécessairement pouvoir et ne peut être dissocié d'une procédure intersubjective de définition des identités et des intérêts. Aussi, l'idéal-type ou la normalité qui sert d'objectif de reconstruction aux différents groupes sociaux est susceptible de se modifier au cours du processus. L'enjeu, pour un groupe dominant, consiste précisément à exposer son idéal-type comme une normalité bénéfique à l'ensemble des forces sociales, dans l'optique d'asseoir son hégémonie sur un consentement aussi large que possible.

L'intellectuel est ainsi une figure centrale de la SdN. Pour E.H. Carr, il représente la seule figure véritablement valorisée dans les couloirs genevois : les bureaucrates et les diplomates auraient été considérés avec suspicion dans un environnement institutionnel par nature porté sur l'idéalisme et son corollaire moderne, le progrès humain par la science et la raison¹⁰⁶. Si, comme dans la pensée de Kant, le politique reflète le vieux réflexe de la raison d'État et sa logique égoïste de pouvoir, l'intellectuel dans le contexte des années vingt est source d'objectivité et d'émancipation. Les instances de la SdN en rapport direct avec la reconstruction de l'Europe témoignent d'une activité nourrie dans les domaines de la régulation monétaire, de la recherche sur les cycles économiques, et en matière d'emploi¹⁰⁷. Dans une démarche coxienne inspirée de la théorie critique, le savoir ne peut être conçu comme une procédure sociale neutre : il reflète toujours une dynamique sociale et fonctionne à ce titre comme un lieu de pouvoir. Charles Maier précise lui aussi qu'une EPH considère les idées et les comportements économiques « not as frameworks for analysis, but as beliefs and actions that must themselves be explained » ; les conceptions économiques sont ainsi

¹⁰⁴ Gill 2003 : 139.

¹⁰⁵ Voir à ce sujet Feiertag 2004.

¹⁰⁶ Carr [1939] : 17.

¹⁰⁷ Sur cette question, voir notamment Endres/Fleming 2002.

contingentes et problématiques, et elles doivent être comprises « within particular political and social contexts »¹⁰⁸. Dans le contexte de la reconstruction, l'analyse doit montrer en quoi la constitution et la diffusion du savoir contribuent à structurer l'ordre international et les modes de régulation dans le sens des objectifs de certaines forces sociales, en l'occurrence, dans notre problématique, la finance transnationale.

Une étude de la relation entre pouvoir et savoir ne peut passer sous silence l'apport de Michel Foucault, d'autant moins que la dimension institutionnelle du complexe pouvoir/savoir – sous la forme de la prison ou de l'hôpital psychiatrique par exemple – occupe une place centrale dans son œuvre. Pour Foucault en effet, l'institution sociale s'explique dans le cadre d'un ensemble de savoirs et de discours reflétant un régime de vérité. Elle n'est pas une donnée fixe de l'histoire, mais correspond aux configurations spécifiques des discours et des rapports de pouvoir constituant le savoir vrai. L'institution représente ainsi un lien social dans la mesure où elle reflète et participe à la construction sociale des normes ; dans cette perspective, elle *construit* le délinquant ou le malade. Par extension, le savoir est pouvoir dans la mesure où le cadre institutionnel est le lieu de la *normalisation* des corps délinquants et de la *guérison* des corps malades. Le pouvoir moderne, dans la pensée foucauldienne, est ainsi nécessairement disciplinaire, alors que dans sa forme médiévale, il s'organisait autour de la souveraineté. La métaphore du *Panopticon* illustre dans cette perspective un pouvoir immatériel, invisible et diffus, un pouvoir qui n'est jamais détenu mais qui s'exerce. En termes d'histoire sociale, l'émergence du pouvoir disciplinaire ne peut, selon Michel Foucault, être dissociée de la société bourgeoise dont il est une création : il est « l'un des instruments fondamentaux de la mise en place du capitalisme industriel et du type de société qui lui est corrélatif »¹⁰⁹. Adaptée au cas de l'organisation internationale, cette conceptualisation permet de mettre en évidence la discipline sociale inhérente aux processus cognitifs élaborés à un niveau global. Elle fait ainsi de l'institution la procédure disciplinaire par laquelle les forces sociales oeuvrent à la construction du champ d'action et de l'environnement cognitif des acteurs. La SdN occupe ainsi une place stratégique dans la dialectique des forces sociales autour de la constitution du savoir vrai. Son rôle réside dans l'apparence d'extériorité et de neutralité que cette dernière est susceptible de revêtir face aux forces sociales en jeu. Sa mission (la paix) et sa constitution (internationale) n'est pas sans conférer à la SdN une aura de légitimité à laquelle les forces sociales intéressées ne manquent pas de se référer.

Le complexe pouvoir/savoir dans une double perspective gramscienne et foucauldienne se situe ainsi au cœur d'une démarche qui veut montrer le lien organique entre l'organisation internationale et le processus de reconstruction d'un ordre social. L'enjeu consiste dès lors à mettre en évidence les institutions à un niveau global, et leur rapport avec le processus épistémique. L'articulation de ces deux sphères peut se formaliser au travers du concept de *constitutionalisme* : le concept, qui découle des travaux de Stephen Gill, désigne le lien entre la sphère du discours et la configuration des institutions, notamment l'État. Il renseigne ainsi sur l'interaction entre la société civile (le 'privé') et la société politique (le 'public'), et permet de comprendre l'équilibre atteint en matière de procédures de décision entre les institutions démocratiques (ou participatives) et les institutions échappant au contrôle démocratique¹¹⁰.

¹⁰⁸ Maier 1987 : 6.

¹⁰⁹ Foucault 1997 : 32-33. Voir aussi Foucault 2003. Sur le recours à Foucault en EPI, voir également ; DuBois 1991 ; Gill 2003 : 120-3 ; de Goede 2005 ; Hutchings 1997 ; Hutchings 1999 : p. 110-120 ; Joseph 2004.

¹¹⁰ Le concept de constitutionalisme auquel nous recourrons ici découle des travaux de Stephen Gill sur le *new constitutionalism* propre à la régulation néolibérale de la fin du 20^e siècle. Pour l'auteur, il faut y voir « an international governance framework. It seeks to separate economic policies from broad political accountability in order to make governments more responsive to the discipline of market forces and correspondingly less responsive to popular-democratic forces and processes. New constitutionalism is the politico-legal dimension of

Dans notre contexte historique, il permet de saisir le mouvement par lequel la reconstruction libérale vise à façonner les institutions sociales de telle sorte que le pouvoir du capital puisse s'exercer en dehors du contrôle participatif. Deux aspects différents sont touchés par la question du constitutionalisme : la logique de marché et la dimension coopératiste du libéralisme. Au niveau de la logique de marché, l'enjeu réside d'abord dans le transfert des compétences aux banques centrales, organisées selon les principes du *central banking*. En retirant de l'État certains aspects de son autorité dans ce domaine (création monétaire et financement industriel), et en empêchant toute articulation de la politique économique avec la politique monétaire, la reconstruction libérale vise à assurer la stabilité de la monnaie et du capital par une politique de contrôle de l'inflation et de la stabilité du taux de change. L'objectif consiste à éviter le financement des dépenses budgétaires par la planche à billets et à soumettre l'État à une discipline en terme de dépenses et de revenus. En isolant les procédures de décision de toute influence étatique, une telle démarche vise en outre à rassurer les détenteurs de capitaux quant à la stabilité de leurs avoirs sur le long terme ; la logique de marché, dans cette dimension, tend à privilégier l'initiative individuelle des investisseurs au détriment de l'intervention publique. Le libéralisme coopératiste représente la seconde dimension du constitutionalisme : il s'exprime sous la forme d'un mode de régulation qui insiste sur la nécessaire coopération des opérateurs économiques entre eux ou avec les représentants de la société politique, afin de garantir le meilleur fonctionnement économique. Particulièrement marquée durant la période qui s'ouvre après la Première Guerre mondiale, cette forme de libéralisme se traduit notamment par le projet de coopération des banques centrales dans la perspective d'une reproduction du système de l'étalon-or. En favorisant des procédures privées de régulation et en déléguant de larges compétences à la société civile, le coopératisme vise à réduire, là aussi, l'intervention étatique.

Le constitutionalisme, qui peut se comprendre comme la configuration des institutions politico-économiques dans un contexte historique et idéologique spécifique, représente dès lors un enjeu central dans le processus de transition. Il correspond à l'aspect formel ou juridique du lien entre la société civile et la société politique, c'est-à-dire, dans les termes de Robert Cox, la forme de l'État. Nous montrerons à ce titre en quoi la SdN n'est pas étrangère à la définition d'un constitutionalisme qui permet de soumettre la définition des normes et qui attribue des compétences à des instances qui échappent au contrôle démocratique domestique. La question du constitutionalisme se situe ainsi au cœur de la question de la dialectique des forces sociales : en réduisant le contrôle participatif sur certaines décisions – notamment la politique monétaire via le *central banking* – certaines forces sociales tentent d'isoler des procédures de toute remise en cause sur le long terme et d'assurer ainsi l'épanouissement de leurs intérêts.

the wider discourse of disciplinary neoliberalism » (Gill 1998b: 5). A ce sujet, voir également Gill 2003 : 130-142. Pour une présentation générale, voir aussi Overbeek 2000 : 178-9.

SdN, reconstruction et internationalisme libéral

« **L**a nécessité de rétablir la stabilité est évidente, mais on ne voit pas très bien comment y parvenir ». Ce désarroi, exprimé par la SdN en 1920, témoigne de la préoccupation principale qui est la sienne et celle de ses experts¹ : *comment* reconstruire des économies en ruine, un système d'échange international désarticulé et des monnaies parfois fortement dépréciées ? Cette question en cache cependant une autre, rarement posée tant la réponse a pu sembler évidente : *que* reconstruire ? Plutôt que de reproduire la perspective dominante des acteurs sur les modalités de la reconstruction, ce chapitre et le suivant veulent problématiser l'objet même de la reconstruction : la gouvernance du capitalisme à son niveau international.

La dialectique temporelle est une étape essentielle à la compréhension de la reconstruction européenne ; elle permet d'extraire la SdN (et la reconstruction) du temps court de l'histoire diplomatique et événementielle pour l'inscrire dans la temporalité de l'histoire sociale du capitalisme. Cette profondeur historique est généralement absente des analyses de la SdN, où cette organisation apparaît dans le temps court, et comme la conséquence du règlement de la guerre. Pierre Gerbet par exemple présente la SdN comme une « fille de la guerre »² ; pour Frederick Northedge également, « The League was a child of the First World War »³. Certes, par convention peut-être, presque toutes les narrations historiques de la SdN l'inscrivent dans le prolongement des unions administratives du 19^e siècle et du courant idéaliste qui milite, à l'instar de Léon Bourgeois, pour une société de nations garante de la paix mondiale⁴. Une différence de nature et de taille distinguerait en revanche la SdN des expériences antérieures en matière de régulation internationale. A l'instar de ce que suggère P. Gonidec, la SdN marquerait l'affirmation d'une nouvelle ère dans la gouvernance internationale : l'auteur parle ainsi des institutions de la « deuxième génération » (SdN, OIT), par opposition aux institutions dites « de première génération » (19^e siècle) qui la précèdent, mais qui restent nettement en deçà des projets pacifistes et universalistes de Genève⁵. Aussi la reconstruction de l'Europe est-elle souvent saisie dans une temporalité brève et post-conflictuelle ; la création de la SdN au sein même du règlement de la paix y est évidemment pour beaucoup. Sensible aux temporalités sociales, notre analyse étudiera la reconstruction comme une dialectique historique de l'ancien et du nouveau : dans un premier temps, elle inscrira la SdN et la reconstruction dans la longue durée du capitalisme et de ses institutions au travers de la notion d'*internationalisme libéral*. La spécificité historique de l'internationalisme libéral des années vingt apparaîtra sous les traits du *coopératisme* qui sera présenté dans le chapitre suivant.

¹ SdN 1920a : xv.

² Gerbet 1996.

³ Northedge 1986 : 1. Dans le même ordre d'idée, voir Gonidec 1974 : 149 ; Mouton 1984.

⁴ Bourgeois 1910.

⁵ Gonidec 1974 : 145sq.

3.1 Capitalisme industriel et institutions internationales

Idéologie : États, institutions et marché

L'internationalisme libéral n'est pas défini ici comme un synonyme de 'libéralisme'. Compris dans une acception beaucoup plus étroite, il est propre au processus d'industrialisation et à l'essor du capitalisme durant la seconde moitié du 19^e siècle. L'internationalisme libéral doit être compris comme un discours sur l'ordre international et un projet social visant à la constitution d'une structure institutionnelle supranationale destinée à transcender les barrières que constituent les frontières étatiques au développement d'un vaste marché des biens, des services et des capitaux⁶. En tant que discours et praxis, l'internationalisme libéral repose sur un mythe social qui consiste à justifier le libéralisme politique et économique comme une source de paix, de prospérité et de liberté. S'il découle de la doxa libérale et de ses éléments normatifs tels que l'initiative individuelle, l'harmonie des intérêts et l'autorégulation, il est en revanche très loin du libéralisme 'pur' ou d'un laisser-faire absolu qui s'opposeraient à toute intervention externe dans la régulation du marché. L'internationalisme libéral est une doctrine qui affirme que, pour fonctionner harmonieusement, le marché global doit être 'organisé' par l'intermédiaire d'institutions consensuelles. Que l'on ne se méprenne pas sur la nature de cette organisation : avant la 'révolution keynésienne' des années trente, l'État n'a pas à intervenir activement dans le fonctionnement du marché à des fins conjoncturelles, c'est-à-dire pour relancer l'activité économique en temps de crise. Dans l'internationalisme libéral tel qu'il se présente jusqu'à la fin des années vingt, l'organisation internationale a ainsi pour fonction d'harmoniser les procédures ou les réglementations étatiques au sein d'une conception autorégulatrice du marché. Par le truchement des formes institutionnelles de gouvernance internationale, les gouvernements parviennent à uniformiser les systèmes de communication (télégraphes, postes), les normes industrielles ou les systèmes douaniers par exemple. On parle d'ailleurs au 19^e siècle d'*unions administratives*, un concept qui en dit long sur la nature de l'intervention publique. En résumé, pour les tenants de cette doctrine, l'État doit instaurer les conditions structurelles propices au développement d'un marché global⁷.

Ainsi défini, l'internationalisme libéral repose sur deux conditions : d'une part, des formes institutionnelles internationales sont nécessaires à la constitution d'un marché permettant de transcender les barrières nationales. D'autre part, un discours justificateur doit donner sens à la constitution de ces organisations internationales et à l'idéologie de marché : d'où la rhétorique du commerce international comme source de paix et de prospérité. Les institutions formelles et leur justification discursive sont deux piliers essentiels sur lesquels repose l'idéologie du marché autorégulateur au 19^e siècle. On doit à Karl Polanyi l'un des textes les plus éclairants sur cette idéologie. Si *La Grande Transformation* ne s'attarde pas sur les formes institutionnelles administratives du libéralisme, l'auteur montre en revanche l'importance de l'élément organisationnel dans la constitution du marché global : « les marchés libres n'auraient jamais pu voir le jour si on avait simplement laissé les choses à elles-mêmes », affirme-t-il⁸. L'analyse de Karl Polanyi permet de saisir la contradiction intrinsèque à l'internationalisme libéral du 19^e siècle : les marchés prétendent 'autorégulateurs' nécessitent des formes organisationnelles et des institutions pour fonctionner. Aussi le discours sur les soi-disant mécanismes naturels de l'économie masque-t-il en fait l'omniprésence d'institutions formelles et sociales sur lesquelles repose la reproduction du système économique et social capitaliste. Ce paradoxe permet de comprendre la nature profondément politique de l'internationalisme libéral, tandis que son discours aspire

⁶ La définition de l'internationalisme libéral utilisée ici s'inspire des travaux de Craig Murphy (1994 ; 2005).

⁷ Sur cette question, voir Murphy 1994, en particulier pp. 13-45.

⁸ Polanyi [1944] : 189.

à montrer que le monde ne se porte jamais aussi bien que lorsque l'activité économique est maintenue à l'écart de l'emprise politique et confiée aux seules forces du marché.

L'internationalisme libéral est d'autant plus politique qu'il veut contrebalancer une autre idéologie : l'internationalisme socialiste⁹. Ce mythe social se présente comme un programme visant à unifier la classe ouvrière à un niveau transnational afin de surmonter les divisions nationales. Il repose sur l'idée que la nation est une unité artificielle au sein de laquelle s'exerce l'oppression bourgeoise, alors que la logique capitaliste tend plutôt à l'expansionnisme. Dans les *Grundrisse*, Marx développe en effet la logique du capitalisme qui vise selon lui à abattre toutes les frontières afin de conquérir la terre entière par son marché¹⁰ ; dans un passage célèbre du *Manifeste*, Marx et Engels montrent que « par l'exploitation du marché mondial, la bourgeoisie donne un caractère cosmopolite à la production et à la consommation de tous les pays [...] ». Par le rapide perfectionnement des instruments de production et l'amélioration infinie des moyens de communication, poursuivent-ils, « la bourgeoisie entraîne dans le courant de la civilisation jusqu'aux nations les plus barbares. Le bon marché de ses produits est la grosse artillerie qui bat en brèche toutes les murailles de Chine [...] »¹¹. Aussi, dans la pensée marxiste, la globalisation du système de production capitaliste implique que l'émancipation de la classe ouvrière passe par la solidarité universelle et la coopération¹² ; d'où le slogan proverbial sur lequel s'achève le *Manifeste*. La constitution de l'Internationale des travailleurs, dont la première remonte à 1864, s'explique dans cette tendance aspirant à souder les classes ouvrières que l'organisation du monde en nations tend à diviser ; à l'instar de son pendant libéral, l'internationalisme socialiste souligne lui aussi la nécessité des formes institutionnelles pour surmonter les barrières étatiques. Le marxisme ne se limite cependant pas à contredire l'internationalisme de la production capitaliste par l'internationalisme de la classe ouvrière : encore faut-il faire contrepoids à la rhétorique du libéralisme comme source de paix. La théorie de l'impérialisme développée par Lénine et Boukharine, dans le sillage de Hobson, s'explique ainsi comme une réponse au mythe social libéral : loin de conduire à la paix, le capitalisme mène irrémédiablement à l'impérialisme, et par extension à la guerre. Pour Lénine et Boukharine, l'accumulation du capital dans les pays du centre et la tendance à la baisse du taux de profit expliquent ainsi la colonisation, destinée à assurer des zones d'exportations de capitaux¹³.

On le voit, l'internationalisme libéral en tant que praxis et discours sur l'ordre international reflète les rapports de pouvoir inhérents au capitalisme moderne, en particulier sa contradiction sociale. Il est propre au développement industriel et n'est pas dissociable des formes institutionnelles telles qu'elles émergent durant la seconde moitié du 19^e siècle. D'ailleurs, le mot 'internationalisme' est effectivement employé dans la langue française dès 1876, tandis que l'anglais l'intègre dans son lexique une vingtaine d'années auparavant¹⁴. Quoi qu'il en soit, cette argumentation veut montrer la signification de la SdN dans la longue durée de l'internationalisme libéral et de son pendant socialiste. Tous deux sont aussi

⁹ Pour une présentation triptyque de l'internationalisme, voir Halliday (1988). A l'internationalisme libéral et à l'internationalisme révolutionnaire l'auteur ajoute un internationalisme hégémonique, présenté comme une forme d'intégration internationale caractérisée par le poids d'une puissance (étatique) dominante.

¹⁰ Marx [1857-8] : 539-540 : « The more developed the capital, therefore, the more extensive the market over which it circulates, which forms the spatial orbit of its circulation, the more does it strive simultaneously for an even greater extension of the market and for greater annihilation of space by time [...] There appears here the universalizing tendency of capital, which distinguishes it from all previous stages of production ». Voir aussi Linklater 1990 : 134.

¹¹ Marx/Engels [1872] : 35-6.

¹² A ce sujet, voir Linklater 1990 : chapitre IV ; Linklater 2001 : 134.

¹³ Lénine [1916].

¹⁴ *Dictionnaire historique de la langue française* ; *The Oxford English Dictionary*.

indissociables qu'antithétiques. Leur proximité est d'ailleurs reflétée par la similarité de formes discursives dans les slogans rassembleurs : au « prolétaires de tous les pays, unissez-vous » répond la première strophe de l'hymne officiel de la SdN : « Ye sons of all nations join hand in hand [...] »¹⁵. Si la reconstruction consécutive à la grande guerre fait sens dans l'évolution sur le long terme de l'internationalisme libéral, elle n'en témoigne pas moins d'une dialectique des forces sociales. Or, cette dialectique trouvera un compromis partiel dans l'émergence de la SdN en 1919. Si l'appareillage institutionnel de l'OEF reproduira fidèlement le discours et la praxis libérale, l'organisation internationale du travail (OIT) placera côte à côte les représentants du monde ouvrier et du patronat. Pour l'instant, il est nécessaire de voir plus en détail en quoi la SdN s'inscrit dans la temporalité de l'internationalisme libéral et de ses formes institutionnelles.

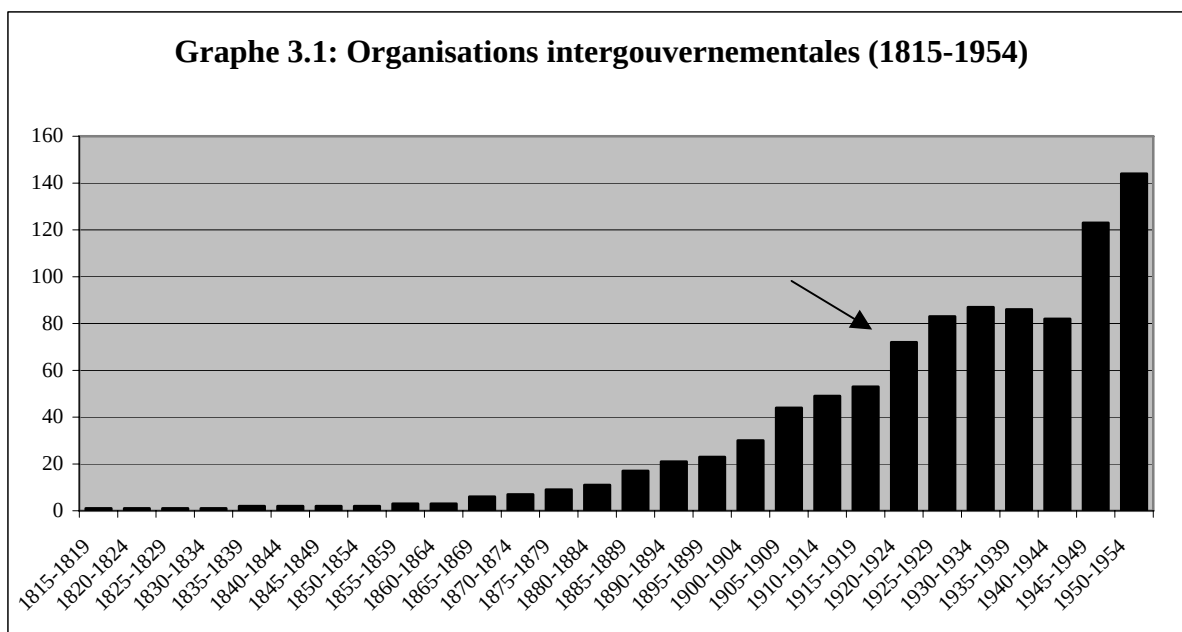
Les institutions de l'internationalisme libéral : des unions administratives à la SdN

Si les narrations classiques abordent la SdN comme une « fille de la guerre », elles inscrivent automatiquement ses activités dans un même contexte : l'établissement de la paix et du *statu quo ante*. Ainsi, les analyses font généralement peu de cas de son appareil économique, et signalent que dans l'esprit de ses fondateurs, elle remplit des tâches essentiellement 'politiques'. Les dimensions économiques et financières de l'activité genevoise seraient ainsi subordonnées à la politique de sécurité collective pour laquelle la SdN a été instituée¹⁶ : loin de constituer un objectif en soi et un projet politique, les activités économiques sont considérées comme un moyen de résoudre des sources potentielles de conflit. Cette section veut montrer que les interprétations habituelles ne permettent pas de saisir l'émergence de la SdN dans toute sa complexité ; nous affirmons que la SdN et la reconstruction doivent également être analysées dans la longue durée du capitalisme et de sa gouvernance, dont elles sont indissociables. Dans un premier temps, l'analyse montrera la continuité historique du développement des formes institutionnelles internationales et se penchera dans un second temps sur la permanence de fonctions économiques prises en charge par les organisations internationales du 19^e siècle jusqu'à la reconstruction de l'entre-deux-guerres.

Le graphe 3.1 retrace le développement institutionnel de l'internationalisme depuis le début du 19^e siècle, avec l'instauration de la première organisation intergouvernementale : la Commission de navigation sur le Rhin (1815). Nul doute qu'à lui seul, ce survol quantitatif du développement institutionnel est insuffisant pour comprendre la place de la SdN dans le développement du capitalisme : chaque organisation intergouvernementale obéit à une fonction précise, et certaines n'entretiennent que des liens distants avec le développement de ce régime social d'accumulation. Ce tableau permet cependant d'illustrer la densification du tissu institutionnel international qui accompagne l'affirmation de la société industrielle capitaliste et son corollaire, la globalisation propre à l'internationalisme libéral. Un siècle après la création de la commission du Rhin, on dénombre ainsi 37 organisations intergouvernementales et 176 ONG (chiffre de 1919).

¹⁵ SdN, R 5702, 3184 : « The Song of the League of Nations and International Brotherhood », hymne officiel de la SdN, texte et musique par John Malham Dembleby. Voir aussi Pemberton 2002 : 314.

¹⁶ Gerbet 1996 : 69. Voir aussi Mouton 1984 : 309. Northedge reproduit également ce discours orthodoxe dans une analyse qui vise à montrer que la coopération économique et sociale n'était pas désirée pour elle-même mais comme contribution à l'établissement de la paix (Northedge 1986 : 166-7).



Source: *Annuaire des organisations internationales*

L'émergence de la SdN et des autres institutions parallèles (OIT, Cour permanente de justice) s'inscrit ainsi dans la droite ligne des organisations internationales de la seconde moitié du 19^e siècle. La tendance atteint son apogée avec la crise des années trente qui amorce un recul momentané de l'institutionnalisation internationale. L'approche quantitative apporte une confirmation à notre propos : la SdN et la reconstruction s'intègrent dans la continuité du mouvement internationaliste du 19^e siècle, et le changement de paradigme sera amorcé avec la crise, et son repli autarcique et nationaliste. Puis, après la seconde guerre mondiale, le compromis keynésien qui se bâtit progressivement autour du mode d'accumulation fordiste donne naissance à un nouvel internationalisme libéral, non plus celui du marché autorégulateur et sa séparation du politique et de l'économique, mais l'internationalisme propre au libéralisme « enchâssé » décrit par Gerard Ruggie¹⁷. La SdN doit ainsi être analysée dans ce mouvement d'intégration libérale en profondeur, qui débute précisément durant la seconde moitié des années 1860, dans le sillage de l'Union internationale des télécommunications en 1865, et s'achève avec la grande crise des années trente.

On doit à Craig Murphy d'avoir montré le caractère indissociable des organisations internationales publiques et du processus d'industrialisation : « the greatest impact of the world organizations themselves has been on industrial change. They have helped create international markets in industrial goods by linking communication and transportation infrastructure, protecting intellectual property, and reducing legal and economic barriers to trade », explique-t-il¹⁸. Le projet de mise en place d'un vaste marché au-dessus des limites étatiques peut s'expliquer de différentes manières. Il s'agit d'abord de créer des débouchés permettant d'écouler la production de masse inhérente à l'industrialisation. Par ailleurs, la division internationale du travail propre à l'ordre libéral implique l'existence d'un marché global permettant la circulation des marchandises et des capitaux, dont la répartition est de plus en plus structurée à l'échelle internationale¹⁹.

¹⁷ Ruggie 1982.

¹⁸ Murphy 1994 : 2.

¹⁹ A ce sujet, voir notamment Abi-Saab 1981 : 10sq.

Les sphères d'activité des organisations internationales en rapport avec le développement industriel peuvent ainsi se grouper en quatre catégories²⁰. C'est dans le domaine de la communication que s'observe le début du processus d'institutionnalisation et l'essor le plus marqué. L'uniformisation des systèmes de télécommunication et des postes, la mise en réseau des chemins de fer nationaux, etc : ces démarches représentent autant d'étapes vers la circulation des informations et des paiements, et pour le déplacement de la main d'œuvre et des marchandises. Rendre compatibles les systèmes de communication n'est pas suffisant, encore faut-il protéger les produits industriels vendus au-delà du système légal domestique qui le protège. Aussi, dans le domaine de la propriété intellectuelle, la globalisation capitaliste passe par des conventions internationales protégeant les modes de fabrication. L'Union internationale pour la protection de la propriété intellectuelle trouve son origine dans la demande autrichienne, en 1873, d'une conférence internationale susceptible de protéger les inventions industrielles présentées par les firmes américaines à l'exposition internationale de Vienne²¹. Quant au commerce international, il passe par l'établissement d'un système de droit international privé et à la publication des statistiques et des tarifs douaniers ; pour uniformiser les règles de la concurrence, une suppression des interventions étatiques est exigée par certains milieux, à l'instar des producteurs de sucre qui parviennent à faire adopter la Convention sucrière internationale (1902) par laquelle les États signataires s'engagent à supprimer toute subvention à la production et à l'exportation de ce produit²². Enfin, dans la sphère de l'hygiène et du social, la globalisation du marché s'accompagne également d'un processus d'institutionnalisation des normes. En matière médicale, les mouvements de populations demandent l'adoption de mesures visant à contrôler la diffusion de maladies. Quant aux prémisses d'une régulation internationale des conditions de travail, elles seront posées au début du 20^e siècle, moins pour protéger les travailleuses et travailleurs que pour uniformiser les conditions de la concurrence. Un marché global ne fonctionne de manière optimale que si les règles sont uniformisées : des normes doivent ainsi être appliquées au niveau international en matière de protection des travailleurs, afin d'empêcher la 'concurrence déloyale'. La prohibition du travail de nuit des femmes, l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes et, enfin, l'OIT s'expliquent toutes comme des arrangements institutionnels coopératifs destinées à développer le commerce international tout en évitant une précarisation encore plus grave de la classe ouvrière²³.

Bien avant d'héberger la SdN, la Suisse abrite les principales organisations internationales, créées dans le sillage de l'Union internationale des télécommunications établie à Berne en 1865. Le Conseiller fédéral Numa Droz, auquel incombe la responsabilité administrative de ces institutions, ne cache pas sa satisfaction de les voir œuvrer au développement du marché international. C'est en ces termes qu'il décrit le 'désert institutionnel' qu'était l'Europe avant leur entrée en scène :

« Letters used to pass from one administration to another, by each of which a tax was imposed, and this caused expense and delay. It was the same with telegraphic messages. There was no international protection for inventors, proprietors of trade-marks, or authors. And with regard to railway transport, new regulations were found at every frontier, the times of delivery were not the same, indemnities in case of loss or damage depended on the caprice of officials; it was impossible to discover who was in fault, or against whom a charge could be made. It was the most utter juridical confusion »²⁴.

On le voit, les formes institutionnelles de la constitution du marché supranational dès le 19^e siècle sont loin d'être anodines ; pour certains contemporains, elles préfigurent même un

²⁰ Le tableau A1, en annexe, dresse la liste des institutions correspondant à ces quatre domaines d'activité.

²¹ Murphy 1994 : 73.

²² Hill 1946 : 2.

²³ Le travail de nuit des femmes et le phosphore font l'objet des conventions internationales de Berne de 1906.

²⁴ Cité in Stead 1899 : 29.

mouvement d'intégration plus vaste. Le journaliste britannique William Stead n'hésite pas à y voir la première étape des États-Unis d'Europe, « and not only the United States of Europe, but the United States of the World » renchérit-il dans un élan d'enthousiasme²⁵. Le mouvement olympiste s'inscrit dans une même tendance, comme en témoigne son discours pacifiste, désireux d'unir les peuples dans un cosmopolitisme reposant sur un idéal libéral et rationaliste²⁶. Même si – un siècle plus tard – l'histoire ne semble guère confirmer les prophéties de William Stead, il n'en demeure pas moins que les institutions internationales, dès le milieu du 19^e siècle, participent de la constitution d'un ordre social capitaliste auquel la guerre mettra un terme provisoire en 1914, et que la SdN aura pour tâche de reconstruire. L'émergence de l'OEF, au sein de l'appareil genevois, s'explique ainsi dans l'élan de l'internationalisme libéral et vocation consistant à créer un marché global susceptible de transcender les frontières nationales.

La SdN, la reconstruction européenne et l'internationalisme libéral

Inscrite dans le développement à long terme des formes institutionnelles du capitalisme, comme nous venons de le montrer, la SdN s'inscrit dans la continuité des sphères d'activités propres aux organisations antérieures. Dans cette perspective également, on ne peut associer les tâches de la SdN à la politique de sécurité collective seulement, et une analyse de l'économie politique internationale sur le long terme permet de donner tout son sens à l'émergence de l'OEF. Trois indices en témoignent. Premièrement, l'article 24 du Pacte prévoit le regroupement des organisations intergouvernementales existantes sous l'égide de la SdN²⁷. « Join the League ! », tel était le slogan des partisans d'une centralisation de toutes les organisations 'techniques' sous la bannière genevoise. Même si l'initiative se soldera par un échec à peu près total – notamment en raison des réticences étasuniennes à se placer sous l'autorité genevoise – l'objectif du Pacte consiste bien à faire de la SdN l'héritière institutionnelle de l'internationalisme libéral du siècle précédent. L'entreprise de regroupement des unions administratives dans la sphère genevoise ayant fait long feu, c'est l'article 23 qui servira de cadre légal au développement de l'internationalisme libéral au sein de la SdN : il servira de point d'appui au développement rapide de l'OEF et de nombreux organes économiques parallèles. Durant les premières années de son existence, la SdN donnera ainsi naissance à l'Organisation des communications et du transit (1921), à la Commission des questions sociales (1922), à l'Organisation de la coopération intellectuelle (1922), à l'Organisation de la santé (1923). A ces organisations dites 'techniques', qui sont rattachées au Secrétariat, s'ajoute l'Organisation internationale du Travail (1919) qui jouit d'un statut autonome²⁸. Ces formes institutionnelles sont l'expression d'une démarche coopérative qui ne s'explique guère par la seule politique de sécurité collective ; en outre, l'internationalisme libéral tel qu'il s'institue à Genève va largement au-delà de l'internationalisme libéral du 19^e siècle. Il embrasse les problèmes d'une manière plus globale que les unions administratives qui n'entretenaient que très peu de contacts entre elles. Dans la sphère de la SdN au contraire, l'OEF tente d'intégrer à la fois le commerce et la finance (sans

²⁵ Stead 1899 : 26.

²⁶ Voir notamment Clastres 2002. L'olympisme se traduit d'ailleurs également par la mise en place à Paris (en 1894) d'une institution internationale, le Comité international olympique.

²⁷ « There shall be placed under the direction of the League all international bureaux already established by general treaties if the parties to such treaties consent. All such international bureaux and all commissions for the regulation of matters of international interest hereafter constituted shall be placed under the direction of the League » (Pacte SdN, Art. 24, § 1)

²⁸ Voir Greaves 1931; Hill 1946 ; Loveday 1938; SdN 1930b : 178-312 ; MacClure 1933; Northedge 1986; Walters [1952] : 177sq. MacClure 1933 constitue un exemple paradigmatique de la SdN pensée comme un organisme de l'internationalisme libéral.

forcément y parvenir avec succès), et des conférences telles que Bruxelles (1920) aboutiront à des résolutions mêlant commerce, finance privée et finances publiques.

Deuxièmement, les organismes dits ‘techniques’ de la SdN hériteront de nombreux dossiers ouverts par les organisations internationales avant la Première Guerre mondiale et collaboreront avec elles. Dans le domaine de la propriété intellectuelle en matière industrielle (marques, brevets), la SdN étend les dispositions existantes : une nouvelle convention pour la protection de la propriété intellectuelle préparée par le Comité économique sera adoptée en 1925²⁹. En matière de barrières douanières, l’OEF travaille, dans le sillage de la conférence de Gênes (1922) à la simplification des formalités administratives : une convention est signée en 1924³⁰. La circulation des moyens de paiement sera également concernée : la conférence internationale de La Haye de 1910 n’était pas parvenue à faire adopter une convention permettant de libéraliser la circulation des lettres de change, en raison des différences légales entre le droit continental et la tradition juridique anglo-saxonne. Les travaux du Comité économique de l’OEF, là aussi, aboutiront à une conférence internationale (1930) où trois conventions seront signées. Un an plus tard, la circulation internationale des chèques fera également l’objet d’accords appliqués par une vingtaine de pays³¹. En matière de lutte contre la concurrence déloyale, Genève ne restera pas inactive et elle étendra les dispositions existantes³². Il en va de même dans la sphère de l’arbitrage commercial³³. L’Organisation des communications et du transit (OCT) s’inscrit elle aussi dans l’élan internationaliste en travaillant à la suppression des obstacles ‘artificiels’ posés par les frontières politiques à la circulation des biens et des personnes : faciliter la navigation commerciale sur les cours d’eaux et uniformiser les normes techniques dans les domaines de l’énergie électrique et des chemins de fer figurent parmi ses principales préoccupations³⁴. Les procédures statistiques seront elles aussi concernées : les activités entamées en 1885 par l’Institut international de statistique établi à La Haye, dont la raison d’être consiste à faciliter la comparaison et développer des informations au niveau international, seront fortement développées par les travaux de la SdN. L’adoption d’une Convention relative aux statistiques économiques en 1928 en témoigne, autant que la conférence des banques centrales en vue d’harmoniser les statistiques monétaires (1928)³⁵.

L’institution d’une organisation internationale du travail dans le Traité de Paix et, simultanément, dans le Pacte de la SdN, constitue un troisième élément de l’internationalisme libéral sur la longue durée. Même si la revendication trouve ses origines dans le mouvement ouvrier, en l’occurrence dans la première Internationale de 1864, les forces sociales capitalistes n’y sont pas nécessairement opposées : on l’a vu, dans une économie libérale reposant sur un vaste marché global, une organisation réglementant les conditions de travail dans les différentes nations permet d’égaliser les conditions de la production et d’éviter ainsi le ‘dumping’ de la part de pays peu préoccupés par les conditions de travail. En 1944, Friedrich Hayek verra dans ce genre d’activités le rôle idéal de l’État : uniformiser les conditions dans lesquelles se développe l’activité économique afin de rendre la compétition et

²⁹ Hill 1946 : 12 ; 42.

³⁰ Hill 1946 : 41. Une conférence tenue en 1923, qui avait regroupé 36 pays membres et non membres de la SdN, avait débouché sur la signature d’une convention internationale sur l’uniformisation des formalités douanières.

³¹ SdN 1942 : 105-106 ; Hill 1946 : 12-13 ; 43.

³² Avant 1914, certaines conventions internationales régissaient ce domaine, notamment en matière d’usage abusif de marques ou d’appellations d’origine, mais la protection, limitée à un éventail restreint de pays, s’est avérée limitée. Les travaux de l’OEF ont formé la base d’une convention révisée en matière de protection industrielle adoptée à La Haye en 1925 (Hill 1946 : 41-2).

³³ Une convention est signée en 1927 entre 23 États.

³⁴ Greaves 1931 : 139-158 ; en particulier 152.

³⁵ Feiertag 2003b : 4 ; FRBNY, Fonds Strong, 1116.7, Norman à Strong, 26 octobre 1927.

la concurrence optimales³⁶. Après l'échec d'une conférence internationale convoquée par la Suisse en 1890, un office international du travail avait tout de même vu le jour en 1901. Les syndicats s'en étaient toutefois tenus à l'écart, considérant l'organisation comme un instrument entre les mains des classes dirigeantes³⁷. Aussi, l'OIT verra le jour dans un contexte particulier, dont il sera question plus bas, et qui s'explique autant par la crise de légitimité des élites capitalistes au lendemain de la guerre, que par les promesses du patronat à la classe ouvrière, fortement mise à contribution par la production de guerre et les sacrifices qui y ont été consentis. Sur ces facteurs propres à l'après-guerre se greffera l'idée internationaliste d'une organisation permettant de développer le marché international en uniformisant les conditions de la concurrence. Le Traité de Paix de 1919, dans sa section consacrée à la constitution de l'OIT, reconnaîtra explicitement le problème de la concurrence déloyale en précisant que « la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays »³⁸. Le premier ordre du jour de la conférence de 1919 à Washington prévoit ainsi la révision des deux conventions internationales réglementant le travail de nuit des femmes et l'utilisation du phosphore dans l'industrie des allumettes³⁹. Lors de cette première conférence, les délégués aborderont également la question d'une application globale de la semaine de 48 heures, ancienne revendication des milieux ouvriers.

On le constate, le rôle de la SdN dans la reconstruction européenne doit être pensée dans le développement de l'internationalisme libéral et dans le processus de globalisation du capitalisme en marche dès le 19^e siècle, comme en témoigne l'interpénétration des institutions et la continuité des projets. Au-delà de la question pratique consistant à savoir 'comment reconstruire?', l'objet même de la reconstruction affiche désormais plus clairement ses contours : c'est un ordre économique, politique et social qu'il s'agit de rebâtir. Aussi, l'organisation internationale et la reconstruction s'inscrivent toutes deux dans la dialectique entre le capitalisme et les formes alternatives de la vie économique et politique. En tant que projet social et rapport de pouvoir, l'internationalisme libéral passe par la constitution d'un discours susceptible de recueillir un assentiment aussi large que possible. Au-delà de la légitimation discursive, l'ordre social international projeté implique également l'organisation des forces sociales concernées à un niveau transnational, sous la forme d'institutions de socialisation des élites et de reproduction de leur statut. Ces deux aspects de l'internationalisme libéral – pratique rhétorique et structure sociale – font l'objet de la section suivante.

3.2 Discours et structures sociales de l'internationalisme libéral

Discours de l'internationalisme et Pacte de la SdN

La mythologie sociale de l'internationalisme libéral, qui affirme que le libéralisme mène à la paix, n'est pas le produit direct de l'industrialisation. Elle remonte en tous cas jusqu'aux discours rationalistes des Lumières ; pour Voltaire, le commerce a contribué à rendre libres les citoyens anglais, et le négociant « [qui] donne de son cabinet des ordres à Surate et au Caire [...] contribue au bonheur du monde »⁴⁰. Une même idée est développée par Kant lorsqu'il affirme que l'esprit du commerce est incompatible avec la guerre et qu'il mène à

³⁶ Hayek 1944 : 37.

³⁷ Mathieu 1977 : 50sq. Sur les antécédents de l'OIT, voir notamment Ghebaï 1987 : 21-32.

³⁸ Traité de Paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne, 28 juin 1919, préambule de la partie XIII, section I.

³⁹ Traité de Paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne, 28 juin 1919, partie XIII, annexe à l'art. 426.

⁴⁰ Voltaire [1734] : 45 (dixième lettre : « sur le commerce »).

l'union des peuples⁴¹. Il n'en va pas différemment des utilitaristes tels que Bentham, des positivistes (Auguste Comte) ou des idéalistes dans le sillage de Norman Angell et de Leonard Woolf, dont la plupart seront d'ardents défenseurs de la SdN⁴². Loin de se restreindre aux cercles étroits des philosophes ou aux salons feutrés des élites intellectuelles, l'équation idéaliste de l'internationalisme libéral (libéralisme = paix) représente, dans l'élan de l'industrialisation, un discours justificateur de l'ordre social. C'est elle aussi qui occupe l'esprit du président étasunien lorsqu'il présente son projet de Société des Nations en janvier 1918 devant le Congrès : dans ses « quatorze points » destinés à garantir la paix mondiale après le conflit, il souligne que le « seul programme possible » en vue de la paix passe par « la suppression aussi large que possible de toutes les barrières économiques et l'établissement d'une égalité des conditions de commerce parmi toutes les nations consentant à la paix et s'associant à son maintien »⁴³.

Le discours mythologique du libéralisme comme source de paix se verra institutionnalisé dans le Pacte de la SdN et officiera comme fil rouge de toute l'activité économique genevoise, en particulier la reconstruction de l'Europe. L'influence du président étasunien est à ce titre déterminante. Même si le Congrès ne suivra pas Wilson dans son enthousiasme internationaliste, il n'est pas pour autant le seul aux États-Unis à reproduire le discours sur les vertus pacifistes du libéralisme. Le mouvement de l'ancien président Howard Taft, la *League to enforce peace*, créée au début de la guerre, regroupe peu de temps après plusieurs centaines de notables⁴⁴. Wilson est un avocat de longue date du libre échange qu'il juge profitable à l'économie étasunienne et à la diffusion de ses valeurs, et participerait au bonheur mondial : « with the inspiration of the thought that you are Americans and are meant to carry liberty and justice and the principles of humanity wherever you go, go out and sell goods that will make the world more comfortable and more happy, and convert them to the principles of America » s'exclame-t-il en été 1916 devant un congrès d'hommes d'affaires à Detroit⁴⁵. Cet attachement aux valeurs libérales et à l'ordre social qui l'accompagne est d'autant plus marqué que l'internationalisme de Wilson participe également d'une vaste croisade anti-communiste.

Les négociations en vue de la signature du Pacte de la SdN ne se sont pas restreintes à la politique de sécurité collective. Elles ont bien abordé la question du régime économique de l'ordre international d'après-guerre, et par conséquent la nature de l'ordre européen à reconstruire. Le degré d'internationalisme libéral a ainsi figuré à l'ordre du jour des tractations relativement expéditives autour de la rédaction de la Charte. La position étasunienne tendait à défendre les dispositions les plus fortes dans le texte constitutif de la SdN, tandis que les négociateurs britanniques se sont montrés plutôt en faveur d'une formule souple, permettant de protéger le commerce à l'intérieur de leur empire⁴⁶. La délégation française a elle aussi souligné le rôle du libre échange dans les négociations, sans toutefois insister pour une codification dans le Pacte. Le memorandum français du 17 janvier 1919 précise cependant que « if an era of permanent peace is to be inaugurated, it is essential that

⁴¹ Kant [1795] : 81. Sur la pensée kantienne et son influence dans le domaine des relations internationales, voir Huntley 1996, Hutchings 1999 et Murphy 1994.

⁴² Voir notamment le courant libéral-idéaliste de Leonard Woolf et Alfred Zimmern. (Woolf 1917 ; Zimmern 1936) Le fonctionnalisme de Mitrany s'inscrit dans une même rhétorique (Mitrany 1933).

⁴³ *The papers of Woodrow Wilson*, vol. 45 : 537. « The programme of the world's peace, therefore, is our programme; and that programme, the only possible programme, as we see it is this: [...] III. The removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to peace and associating themselves for its maintenance ».

⁴⁴ Gerbet 1996 : 12. Northedge 1986 : 26-27. Walters [1952] : 18.

⁴⁵ *The papers of Woodrow Wilson*, vol. 37, p. 387.

⁴⁶ Sur cette question, voir Bromley 2004 : 13-17, Hill 1946 : 18-20.

certain economic principles be adopted, such, for instance, as are embraced in the phrase: 'elimination of economic barriers' »⁴⁷. Pour la délégation française, si le libre-échange constitue un objectif à moyen terme, la reconstruction doit cependant pouvoir s'effectuer sous un régime spécial de transition. Ainsi, devant les divergences américano-britanniques autour du degré de libéralisme à institutionnaliser dans la charte, la demande française en vue d'un régime de transition, et la hâte dans laquelle le texte a été rédigé et adopté, seule une formulation vague a été retenue dans l'article 23 : « the Members of the League [...] will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League »⁴⁸. Il n'en demeure pas moins que les parties en présence ont toutes considéré que la SdN devait s'appartenir à un ordre international libéral et participer à sa reconstruction.

Le texte du Pacte ne peut donc être lu comme un plaidoyer enthousiaste en faveur de l'internationalisme libéral. De là découle probablement l'idée selon laquelle les aspects économiques seraient secondaires dans la constitution de la SdN et qu'ils découlent de la politique de sécurité collective. Mais les textes – surtout officiels – sont parfois des masques trompeurs des dynamiques sociales. Aussi, en dépit de – ou grâce à – son imprécision, l'article 23 permettra l'institutionnalisation très rapide de l'OEF. D'ailleurs, le projet de reconstruire un ordre libéral occupe le Secrétariat dès sa naissance, et la première grande conférence de la SdN, la conférence de Bruxelles (1920), ne traitera pas de sécurité collective, mais des aspects financiers internationaux qui serviront de base au processus de reconstruction de l'Europe. La SdN y travaille depuis les premiers jours de ses activités⁴⁹. On le voit, les tâches économiques ne constituent pas qu'un sous-produit de la politique de sécurité, et l'internationalisme libéral est au cœur de la toute jeune organisation.

Internationalisme et dialectique temporelle

Si la Société des Nations est l'héritière directe de l'internationalisme libéral et de ses processus institutionnels, la reconstruction de l'Europe devra elle aussi être comprise à l'aune d'un mythe social plus que séculaire. L'équation aux termes de laquelle la paix n'est possible que dans un régime libéral fonde la SdN, et cette dernière œuvre à sa reproduction. La fonction sociale de l'organisation internationale trouve une illustration éloquent : produit d'une structure sociale historique et des forces qui la caractérisent, l'institution agit en retour à la reproduction de cet ordre tout en l'adaptant aux circonstances du moment et aux nouveaux rapports de forces. C'est dans cette dialectique historique de l'ancien et du nouveau et dans la tension des forces sociales que nous voulons situer la reconstruction européenne. Les années vingt doivent cependant être comprises comme la dernière étape de l'internationalisme libéral dans le sens qui lui a été donné ici : les tensions les plus vives traversent un discours et un ordre social auquel la crise des années trente mettra fin. Deux contradictions mèneront à la rupture de paradigme la décennie suivante. D'une part, la

⁴⁷ Memorandum de la délégation française, 17 janvier 1919, *The papers of Woodrow Wilson*, vol. 54 : 124.

⁴⁸ Pacte SdN, Art. 23, § 5. Les exigences françaises en vue d'un régime transitoire durant la phase de reconstruction font l'objet de la clause qui conclut l'alinéa : « In this connection, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914-1918 shall be borne in mind ».

⁴⁹ L'entrée en vigueur du Traité de Versailles le 10 janvier 1920 marque le début des activités officielles de la SdN. En fin février 1920, le Président du Conseil français, Alexandre Millerand, rencontre le Secrétaire général adjoint de la SdN, Jean Monnet, pour parler de la conférence financière. Le 13 février, le Conseil vote une résolution habilitant la SdN à mettre sur pied une conférence internationale au sujet de la crise mondiale des finances et des changes (SdN 1930b : 179-180). Au début mars 1920, le Conseil de la SdN décide que la conférence se tiendra à Bruxelles (Mouton 1984 : 311-315), et le 20 mars, la Seconde Assemblée vote la résolution permettant au Secrétariat de procéder à des enquêtes en vue de la reconstruction (SdN, lettre circulaire aux différents gouvernements, 20 mars 1922). Un seul mois s'écoule entre l'entrée en fonction du Secrétariat et la décision de tenir une conférence financière.

dialectique des forces sociales est à son apogée : les tendances révolutionnaires qui accompagnent la fin du conflit ont montré les limites de la légitimité d'un discours qui, après la catastrophe humaine de la Grande guerre, peinera à retrouver le lustre d'antan. D'autre part, l'internationalisme libéral se voit miné par l'affirmation progressive d'une tendance autarcique et interventionniste ; encore larvée durant les années vingt, elle éclatera en plein jour avec la crise. Au cours de la première décennie post-confliktuelle déjà, les politiques étatiques se montrent beaucoup plus soucieuses qu'auparavant du niveau conjoncturel et tendent à isoler la production domestique des contraintes internationales. En 1946, Martin Hill, ancien haut fonctionnaire de l'OEF, décrira rétrospectivement les années vingt comme « A decade of hesitation [...], in which neither of the contending forces of nationalism and internationalism gained a decisive victory »⁵⁰. Cette seconde tension, encore à l'état de chrysalide durant la tentative de reconstruction libérale des années vingt, débouchera la décennie suivante sur le processus autarcique que l'on connaît et qui se lit sur le graphe 3.1 par le net repli de l'internationalisme.

La reconstruction de l'Europe sous l'égide de la SdN ne peut se comprendre que dans cette double dialectique des tensions sociales qui parcourent l'internationalisme des années vingt. Cependant, si le recul historique nous offre le privilège d'observer le nouvel ordre international sur lequel elle débouchera au seuil de la décennie suivante, on se gardera de tout anachronisme : la 'grande transformation' n'a rien d'une 'nécessité historique'. Même si elle est l'étape ultime d'une structure sociale ancienne, la reconstruction doit être saisie dans son contexte temporel : elle s'affiche ainsi clairement comme un projet auquel des pans entiers de la société libérale ont adhéré, et qu'elles ont tenté d'ériger en ordre durable. D'où l'importance, pour les couches sociales concernées, de donner une nouvelle légitimité au discours de l'internationalisme libéral et sa mythologie pacifiste, toutes deux fortement ébranlées par la guerre.

La crise de légitimité du discours n'est pas entièrement nouvelle. Avec la montée des impérialismes durant la fin du 19^e siècle, l'internationalisme libéral s'est trouvé sous le feu des critiques. La thèse d'Hobson sur le rôle de la finance dans l'impérialisme n'est pas restée sans effet, et les intellectuels marxistes sont à l'avant-garde d'une tendance consistant à faire tomber le masque rhétorique de l'internationalisme libéral⁵¹. Le journaliste britannique William Stead, déjà mentionné plus haut, traduit clairement la remise en cause progressive du discours internationaliste : « When we were children, we used to hear much concerning 'commerce, the white-winged peace-maker', and have only, after a series of disillusion, wakened to the fact that in the present day commerce has become the pretext, if not the cause, for most of our international quarrels », note-t-il dans le compte rendu de son tour des « États-Unis d'Europe »⁵². Aussi, face aux multiples remises en cause, et parallèlement aux congrès annuels de la Paix qui se tiendront annuellement dès 1889⁵³, les élites libérales concourent à légitimer l'idéologie qui sert au mieux leur identité et leurs intérêts. C'est dans cette perspective notamment que s'explique l'émergence d'institutions sociales destinées à développer l'éthique du commerce : à Chicago en 1905, une poignée d'hommes d'affaires fonde le Rotary International dont la constitution souligne clairement l'objectif de « promouvoir des méthodes d'affaires progressistes et honorables »⁵⁴. Dans cette même tendance de légitimation du capitalisme s'explique l'émergence des grandes organisations

⁵⁰ Hill 1946 : 7.

⁵¹ Hobson [1902]. Voir notamment l'ouvrage de Lénine [1916], qui présente l'internationalisme du capitalisme monopolistique comme une cause de la guerre. Pour Lénine, l'internationalisme s'explique comme le résultat de la tendance à la baisse du taux de profit, et débouche sur l'impérialisme.

⁵² Stead 1899 : 27.

⁵³ On trouve des éléments sur le pacifisme européen chez Grossi 1994.

⁵⁴ Nicholl : 1984 : 81. Voir aussi Rosenberg 1982 : 111sq.

philanthropiques étasuniennes qui soutiendront et financeront de nombreuses activités de la SdN. La fondation Rockefeller, fondée en 1913, investit une fraction des bénéfices colossaux que son créateur a accumulés dans l'industrie pétrolière pour promouvoir la paix et la science⁵⁵. Quant aux intérêts sidérurgiques, ils permettront de constituer, en 1911, la Fondation Carnegie pour la paix internationale, à laquelle s'ajoute la même année la World Peace Foundation de Boston⁵⁶. Le rôle du commerce et d'un ordre international libéral figure au centre de leur discours idéaliste : « Awake ! If businessmen would say the word there would be no more wars », clame une brochure de la World Peace Foundation⁵⁷. La Chambre internationale de Commerce constituée en 1919 entonne la même antienne⁵⁸. La première conférence internationale de la SdN – la conférence financière de Bruxelles (1920) – qui rassemble durant deux semaines des experts financiers du monde entier, apparaîtra aux yeux de l'humanité, moins de deux ans après l'armistice, comme la tribune de l'internationalisme libéral et de sa mythologie pacifiste. Qui, mieux que le délégué britannique Henry Bell, directeur général de la Lloyds Bank, illustre un discours qui participe des fondations de l'ordre social et qui cependant laisse apparaître des fissures grandissantes après l'épisode sanglant de la guerre ? Lors des débats sur le commerce international, le banquier souligne son espoir « qu'il ressortira des délibérations de cette conférence que toutes les questions de commerce international sont dominées par celle de la paix durable ». « J'espère », poursuit-il, « que nos débats mettront également en lumière ce principe que le commerce n'est pas, comme on l'a supposé parfois, une forme de conflit ; qu'il est, au contraire, le lien qui doit contribuer au bien-être des nations et à leur bonne entente. Je crains que cette vérité ne soit pas universellement reconnue ». Dans le contexte de la reconstruction européenne, la conférence de la SdN a pour rôle, à ses yeux, de rassurer l'humanité sur les vertus pacifiques du commerce et du libéralisme :

« Quelques esprits s'imaginent peut-être encore que les succès commerciaux d'une nation peuvent nuire aux autres nations ou à l'une d'elles. Vous le savez, Messieurs, tel n'est pas le cas et, dans la mesure où les voix qui s'élèvent ici peuvent être entendues du monde entier, je crois qu'il serait bon d'adresser aux différentes nations un message déclarant que les relations commerciales d'une nation avec une autre permettent à toutes deux de se mieux connaître et de s'aider mutuellement [...]. Le fait, pour un homme, d'entretenir avec ses semblables des relations commerciales, ne constitue pas une occupation avilissante, mais bien une anoblissante carrière. En tirer des avantages, c'est pour le commerçant non pas seulement servir ses intérêts, mais ceux de son pays et ceux du monde entier. C'est précisément, dans la mesure où nos transactions restent scrupuleusement loyales et honnêtes, que nous élevons le degré de bien-être des peuples, nous aidons ceux-ci à se mieux connaître, nous contribuons à assurer la paix du monde pour le plus grand bien de l'humanité »⁵⁹.

Traversée par le consensus internationaliste des experts financiers, la conférence aboutira à des résolutions ultra-libérales : l'ordre pacifique à reconstruire passe, pour elle, par une « libération » aussi rapide que possible du commerce de tout contrôle, et une suppression de tout obstacle au commerce international⁶⁰. Sept ans plus tard, la conférence économique de Genève rappelle le credo avec d'autant plus d'insistance, que les États ont plutôt tendance à se protéger derrière des barrières douanières toujours plus hautes. Aussi, dans ses résolutions, la conférence de la SdN recommande aux gouvernements représentés (y compris les USA qui ont envoyé une délégation à Genève) de prêter attention aux problèmes économiques que

⁵⁵ Voir Collier/Horowitz 1976. Sur le rôle de la Fondation Rockefeller dans le financement des activités économiques de la SdN, voir notamment de Marchi 1991.

⁵⁶ Voir Berman 1983.

⁵⁷ Cité in Murphy 1994 : annexe 6.

⁵⁸ Ridgeway 1938.

⁵⁹ SdN, comptes-rendus de la conférence de Bruxelles (1920), tome II, compte-rendu des débats, dixième séance publique, jeudi 30 septembre 1920, pp. 93-94.

⁶⁰ SdN, résolutions de la conférence financière internationale de Bruxelles (1920), résolution de la Commission des monnaies et du change (VI), et résolution de la Commission sur le commerce international (I, II, III).

pose le protectionnisme, et se réjouit de l'établissement de principes « reconnus », destinés à éliminer les difficultés économiques « qui sont la cause de frictions et de mécontentements » dans un monde qui a tout à gagner du progrès pacifique et harmonieux⁶¹.

Si la mythologie de l'internationalisme libéral loue les vertus pacifiques du commerce, elle critique en retour toute intervention étatique qu'elle estime être une source de tension. Dans la logique du consensus de Bruxelles, les différentes nations doivent œuvrer, via l'organisation internationale, à uniformiser les conditions pratiques de fonctionnement du marché international. Elles sont toutefois tenues de ne pas intervenir directement dans la régulation économique, ni d'entraver les flux 'naturels' du commerce : « each country should aim at the progressive restoration of that freedom of commerce which prevailed before the war, including the withdrawal of artificial restrictions on, and discriminations of price against, external trade » demandent les résolutions de Bruxelles⁶². Si la SdN se limite poliment à qualifier l'interventionnisme étatique d'« artificiel », la mythologie de l'internationalisme libéral n'hésite pas à y voir la source de tous les maux. Ainsi, un intervenant à la convention du Rotary International de 1928 décrit en ces termes la mission de ses compagnons :

« Let me confess the time has passed when the world trusted the politician, the statesman. One is accused of duplicity and treachery. The other with evasion and desertion. To someone somewhere civilization must turn with confidence and with hope. To whom shall it turn if it be not such as you »⁶³.

L'internationalisme libéral ne se limite pas à une mythologie sur la nature pacifique de l'économie libérale et au rôle des organisations internationales dans la constitution d'un marché global. Il passe aussi par une mise en doute des formes alternatives d'organisation sociale afin de se présenter comme la seule voie possible.

Les structures sociales transnationales

Le discours de l'internationalisme libéral est avant tout une pratique de forces sociales qui, dans la perspective de la reconstruction européenne, visent à constituer un référentiel dominant susceptible de rassembler un spectre social aussi large que possible. Or, ce projet est – faut-il le souligner ? – international. Sa capacité à souder les forces sociales et à organiser les institutions et les formes de l'État autour d'un ordre libéral international passe ainsi par des structures sociales permettant de réunir les élites de tous bords. En plus d'une pratique rhétorique, l'internationalisme libéral se présente donc comme une structure transnationale d'élites. Les années vingt et le projet de reconstruction européenne représentent un essor des formes organisationnelles des élites transnationales : en témoignent plusieurs phénomènes tels que le développement du rotarisme⁶⁴. Créé à Chicago en 1905, le Rotary International connaît son essor durant les années vingt et passe de 758 clubs (1920) à 3'178 (1929). En 1929, le mouvement dispose de 725 clubs en dehors des États-Unis ; même si la Grande-Bretagne représente le principal point d'ancrage en Europe, les principales villes françaises, italiennes, allemandes et suisses ont formé 'leur' club⁶⁵. Le rajout, en 1921, d'un sixième objet à ses statuts en dit long sur la rhétorique internationaliste libérale du Rotary : il demande à ses membres, recrutés pour l'essentiel dans la classe moyenne, d'« encourager et développer le progrès de la compréhension, de la bonne volonté et de la paix internationale à travers une

⁶¹ Rapport de la conférence économique mondiale de la SdN à Genève (1927), adopté le 23 mai 1927 à l'unanimité à l'exception de l'abstention de l'URSS, publié in SdN 1927, p. 205.

⁶² SdN, résolutions de la conférence financière internationale de Bruxelles (1920), résolution de la Commission sur le commerce international (III).

⁶³ Cité in Rosenberg 1982 : 111.

⁶⁴ Pour le rotarisme, voir Charles (1993), Nicholl (1984) et Rosenberg (1982).

⁶⁵ Rosenberg 1982 : 111-2 ; Charles 1993 : 126-7. Au début des années trente, l'Europe continentale compte plus de 300 clubs.

communauté d'hommes d'affaires et de professionnels, unis dans l'idéal du service »⁶⁶. Le développement du rotarisme ne manque pas d'attirer l'attention de Gramsci qui y voit une tentative de légitimer les affaires commerciales en développant un nouvel esprit du capitalisme autour d'un discours justificateur, à savoir « the idea that industry and trade are a social service even prior to being a business and that, indeed, they are or could be a business insofar as they are a 'service' »⁶⁷.

La constitution de structures transnationales d'élites se lit également dans le vaste réseau de la Chambre internationale de commerce (ICC) créée en 1920, ou dans le cercle plus étroit des conférences de banquiers (Amsterdam 1919) et des hommes d'affaires (Atlantic City 1919). A l'échelle anglo-saxonne, des groupements transnationaux tels que la Round Table ou le groupe Rhodes-Milner participent du même processus⁶⁸. Enfin, dans un esprit identique, les élites ont débattu, dans les coulisses de la conférence de Paix, de la mise sur pied d'une structure sociale transatlantique consacrée à l'étude des relations internationales : initialement destinées à constituer les deux antennes d'une même institution rapprochant les continents, le Council on Foreign Relations (CFR) et le Royal Institute of International Affairs (RIIA) ont cependant conservé leur pleine autonomie⁶⁹. Il n'en demeure pas moins que le projet de Paris s'inscrit dans une perspective internationaliste libérale, comme en témoignera d'ailleurs le poids des élites financières dans la constitution de la branche étasunienne⁷⁰. Dans les lignes qui suivent, nous développons le processus de transnationalisation des élites qui accompagne la reconstruction européenne ; puis, dans le point suivant, nous développerons le rôle de l'ICC dans le développement de l'internationalisme, son rôle dans la reconstruction européenne, et en particulier son lien avec la SdN. Enfin, les dernières pages permettront de montrer comment la mise en place de l'OEF s'intègre dans l'élan de l'internationalisme libéral.

Trois fonctions permettent de donner du sens à l'affermissement de ces structures sociales. Premièrement, la structure de socialisation transnationale sert à la constitution, la reproduction et la diffusion d'un discours capable d'agir comme un référentiel à un moment particulier de l'histoire tel que la reconstruction européenne. Le rotarisme par exemple veut susciter une identification à une rhétorique de la loyauté et du bien commun, même si une étude parviendra à la conclusion, en 1935, qu'une large majorité de rotariens admettent ne pas

⁶⁶ Rosenberg 1984 : 111.

⁶⁷ Gramsci 1971 : 269.

⁶⁸ L'ICC est étudiée par Ridgeway (1938) et Rosengarten (2001). Denise Artaud (1978) rend compte de manière détaillée des Conférences des banquiers de 1919, et la conférence d'Atlantic City est documentée par Ridgeway (1938). Pour le processus de cartellisation, on consultera Maier (1975). La Round Table et le réseau Rhodes-Milner sont approfondis par van der Pijl (1984 ; 1998) et Quigley (1981).

⁶⁹ Voir Parmar (2004) pour une analyse comparée du CFR et du RIIA dès ses débuts.

⁷⁰ Les acteurs de la finance transnationale étasunienne ont vu dans le Council un organe central à leur perspective internationaliste, comme en témoigne leur présence dominante parmi les personnalités-clé. John W. Davis, Haut responsable de la banque Morgan et futur candidat démocrate à la Présidence est le premier président du Conseil du CFR. Alexander Hemphill, président de la Guaranty Trust Co. dirige son comité financier, tandis que Thomas Lamont, membre fondateur, joue un rôle actif dans le CFR, notamment en plaçant l'éditeur du *New York Evening Post*, un journal contrôlé par Thomas Lamont, à la tête du *Foreign Affairs*, la revue scientifique du CFR. Russel Leffingwell, ancien Secrétaire assistant au Treasury qui a rejoint la banque Morgan en 1923 deviendra président du Conseil. A sa mort, il légua au CFR plus de 6 millions de dollars. Otto Kahn et Paul Warburg, de la banque d'affaires Kuhn & Loeb sont directeurs fondateurs du CFR, et ils se sont entourés pour cette tâche de Paul Cravath, l'avocat de la même banque. Le CFR s'affirme ainsi comme un instrument de toute première importance des élites capitalistes étasuniennes, dans le même élan que la Fondation Carnegie, et la League of Nations Association. A ce sujet, voir Frieden 1988: 73 ; Lamont 1994 : 354 ; Parmar 2004 ; Shoup/Minter 1977 : 14-28. Des indications détaillées sur les responsables du CFR figurent dans l'étude de Shoup/Minter 1977, annexe I.

savoir ce qui constitue l'éthique des affaires⁷¹. Ce discours doit apparaître non pas comme propre à une classe sociale mais aspirer à l'universalité, afin de se diffuser dans le corps social et de rallier à sa cause des couches aussi larges que possibles. Deuxièmement, elles s'expliquent comme un lieu de socialisation des élites au-delà des frontières nationales : cette socialisation passe par la constitution d'un sentiment d'appartenance à une communauté globale. Cette identification sociale est à la base du projet d'harmoniser à un niveau international la ligne de conduite à adopter dans le cadre du processus de reconstruction. Elle peut être comprise comme la conscience que la reconstruction d'un ordre européen et d'un marché commercial et financier supra-étatique ne peut se faire que par le biais d'objectifs communs, véhiculés par des institutions internationales capables d'exercer une influence sur les instances de décision. Une telle structure de socialisation transnationale ne vise pas à lutter contre les tendances nationalistes, mais à ériger une plateforme permettant de les surmonter et de créer une intégration à une communauté cosmopolite au-dessus de la communauté nationale. Troisièmement, la structure transnationale des élites vise, sur la base de la communauté internationale qu'elle est supposée représenter, à façonner les institutions domestiques et internationales dans le sens des intérêts véhiculés par les forces sociales qui s'y identifient. Dans le cas de la reconstruction, les élites économiques transnationales parviendront à faire aboutir un vaste programme de stabilisation orthodoxe et la libéralisation des contrôles de changes, rétablissant ainsi des conditions propices à la circulation et à l'accumulation transnationale du capital.

On le voit, la reconstruction européenne ne peut être dissociée ni des discours, ni des processus de structuration sociale qui l'accompagnent, dans cet élan d'internationalisme libéral qui se prolonge durant les années vingt. Les institutions donnent une cohésion idéologique et structurelle aux élites à un niveau transnational et face au reste de la communauté. Rien n'empêche les divisions internes qui sont parfois vives et qui ont trait aux formes mêmes du libéralisme⁷². La raison d'être de ces formes sociales réside précisément dans le projet de donner une cohésion à des éléments que tout peut opposer. Le Ministre des Affaires étrangères hollandais Beelaerts van Blokland affirme ainsi en 1929 que « même dans la Chambre de Commerce Internationale il est parfois difficile de faire abstraction des tendances particularistes et de laisser libre cours à un esprit d'internationalisme prudent, mais actif »⁷³. Il s'agit ainsi de tisser une conscience de groupe tout en contenant les insurmontables divisions⁷⁴.

Les structures de socialisation des élites sont d'autant plus importantes pour notre analyse de la reconstruction européenne que le processus passe par une volonté d'intégrer de nouveaux espaces dans l'économie-monde capitaliste en (re)construction. La chute de l'empire austro-hongrois et la révolution russe se soldent par une réorganisation complète des réseaux économiques européens. La double monarchie, qui était structurée autour du pôle bancaire viennois, de l'appareil industriel tchécoslovaque et des plaines agricoles hongroises se retrouve à l'issue de la guerre divisée en entités méfiantes les unes des autres, et dépendantes des pays riches pour leur ravitaillement et leur reconstruction. Aussi, dans l'élan d'un projet d'intégration des économies d'Europe centrale au capitalisme occidental, tous les réseaux d'élites sont à construire. Très tôt, les élites commerciales et financières autrichienne et tchécoslovaque seront intégrées dans l'ICC : la Tchécoslovaquie est membre dès le départ, et

⁷¹ La charte fondamentale du Rotary International affirme « promouvoir et encourager la fierté civique et la loyauté » (point 3), ainsi que « les méthodes d'affaires progressistes et honorables » (point 4) (Nicholl 1984 : 81). Sur l'enquête de 1935, voir Rosenberg 1984 : 112.

⁷² Van der Pijl 1998 : 111.

⁷³ Rosengarten 2001 : 33.

⁷⁴ Il n'est pas sans importance de souligner que l'ICC ne suspendra pas ses activités durant la Seconde guerre mondiale.

l'Autriche y entre en 1921. L'Allemagne sera acceptée dans le sillage du plan Dawes et enverra sa première délégation en 1925⁷⁵. Dans tous les cas, l'ICC participe à l'insertion des éléments de la société civile dans un ordre européen que le règlement de la paix à Versailles a fortement polarisé. L'intégration des élites des pays capitalistes – et pas seulement celles d'anciens pays vaincus – joue donc un rôle central dans la reconstruction européenne. Même si la société politique, au sens gramscien du terme, joue un rôle qu'on ne saurait passer sous silence, l'insertion dans le réseau capitaliste doit beaucoup aux institutions de la société civile, ainsi qu'aux formes mixtes ou coopératistes telles que la SdN. Les deux sont d'ailleurs indissociables et Gramsci, on l'a montré, y voit les composantes de l'État au sens large. Cependant, comme le montre le philosophe italien, les processus institutionnels au sein de la société civile sont le moment principal de la cohésion de forces politiques susceptibles de créer un nouvel ordre social.

3.3 ICC et SdN : l'internationalisme de la reconstruction

L'ICC constitue un marqueur déterminant pour l'étude de la reconstruction, à trois niveaux : la constitution du discours internationaliste, la structuration des réseaux d'élites et l'osmose entre la société civile et la SdN. Elle offre par la même occasion un point d'observation de la reproduction du discours internationaliste dans les classes supérieures et dirigeantes. Cette section vise ainsi à développer, au travers de l'exemple de l'ICC, par quels procédés s'effectue le contact entre les forces sociales et l'organisation internationale durant la reconstruction européenne. L'argumentation progressera en trois temps : elle s'arrêtera d'abord sur la constitution du réseau social transnational de l'ICC, pour mettre ensuite en évidence le poids des forces sociales proches de la finance, et s'achever sur les entrelacs institutionnels de l'ICC avec la SdN.

Les élites transnationales et la reconstruction

La Chambre Internationale de Commerce s'affirme après la grande guerre comme l'une des formes institutionnelles les plus engagées en faveur de l'internationalisme libéral, et elle ne peut être dissociée d'aucune étape du processus de reconstruction. Son histoire demeure cependant très mal connue. Seuls deux ouvrages proposent une analyse substantielle de la première décennie de cette organisation⁷⁶. Avant la guerre, les chambres de commerce nationales se retrouvaient tous les deux ans lors de Congrès internationaux, dont le premier a eu lieu en 1904. Pourtant, ces réunions n'ont jamais abouti à une structure stable et une organisation permanente en mesure d'organiser le mouvement. En revanche, la fin de la guerre se traduira par une mise sur pied très rapide d'un réseau très structuré : le projet doit son origine à une réunion à Paris, en printemps 1919, des membres du Comité des Congrès d'avant-guerre. Les premiers échanges de vues qui mèneront à l'ICC s'effectuent donc en parallèle avec le traité de paix et la constitution de la SdN, pour laquelle les négociations ont lieu en même temps et dans la même ville. En octobre 1919, les milieux économiques alliés se réunissent à Atlantic City avec une double intention : définir la politique des milieux économiques dans la reconstruction européenne, et poser les bases d'une structure internationale permanente destinée à représenter les intérêts privés⁷⁷. On le voit, reconstruction et préoccupations économiques constituent les deux faces d'un même problème. A Atlantic City, un comité placé sous la direction de John Fahey trace les lignes

⁷⁵ Ridgeway 1938 : 21-22, 122-123, 136. Rosengarten 2001 : 12, 20.

⁷⁶ Ridgeway 1938 et Rosengarten 2001. Si l'ouvrage de Ridgeway fourmille d'indications sur le réseau international de l'ICC, il constitue par la même occasion un plaidoyer très engagé en faveur de l'internationalisme libéral. Son auteur, professeur d'histoire à Wells College à la fin des années trente, a directement participé à la constitution de l'ICC et y a été actif durant les premières années. Pour l'histoire de l'ICC, on consultera aussi Magnier 1928.

⁷⁷ Ridgeway 1938 : 22.

directrices d'une Chambre Internationale de Commerce qui sera officiellement fondée en juin 1920 à Paris⁷⁸. Seuls des représentants belges, britanniques, étasuniens, français, et italiens y sont alors représentés. Dans l'esprit des fondateurs, l'objectif est double. D'une part, il s'agit de « démilitariser l'économie », c'est-à-dire de libéraliser le système de production après cinq années de production sous contrôle étatique. A ce volet domestique s'ajoute, d'autre part, la dimension internationale de la reconstruction : participer à la reconstruction européenne par une coopération transnationale entre les différents intérêts économiques privés.

L'ICC compte parmi ses membres tant des personnes morales (banques, entreprises industrielles ou commerciales) que des personnes physiques (appelés membres individuels). Elle dispose dans chaque pays membre d'un comité formé d'une dizaine de personnes très en vue dans les affaires internationales. De cinq pays fondateurs, l'ICC passe rapidement à 23 pays membres en 1921, 33 en 1923 et 47 en 1931. Dix ans après sa constitution, il ne manque à l'ICC plus guère que l'Union soviétique et la Chine pour couvrir l'ensemble du monde industrialisé. En 1927, l'ICC compte 2'309 membres individuels et plus de 900 personnes morales⁷⁹.

Les trois fonctions dégagées plus haut permettent de comprendre le rôle de l'ICC dans la structure sociale de la reconstruction européenne. Premièrement, le mythe du libéralisme comme source de paix est au cœur de son idéologie : les statuts précisent qu'en remplissant ses diverses tâches, l'ICC doit « contribuer ainsi au maintien de la paix et des relations cordiales entre les nations »⁸⁰. Ridgeway a lui-même intitulé son récit de la genèse de l'organisme pour lequel il a travaillé « Merchants of peace ». En outre, plutôt que de présenter l'ICC comme un 'lobby' des milieux financiers et commerciaux, Ridgeway l'érige en acteur libre de toute attache partisane et politique, ne travaillant qu'au « désarmement économique ». Les membres du bureau de l'ICC sont ainsi décrits comme des experts et, s'ils ne peuvent faire totalement abstraction de leur désir de profit, ils agissent néanmoins, en toute bonne logique libérale, dans l'intérêt de la communauté dans son ensemble. Pour bien souligner sa dimension apolitique et démocratique, la structure institutionnelle est conçue sur le modèle d'un État républicain : selon les termes de Ridgeway, l'ICC dispose des « organes ordinaires de la vie en communauté »⁸¹. La Chambre elle-même présente son congrès bisannuel comme un « parlement international des affaires »⁸².

Deuxièmement, le discours des « marchands de la paix » doit être lu comme un lieu de rassemblement des élites et un véhicule de leur conscience commune. La forme quasi républicaine du mouvement accentue l'idée d'une communauté transnationale souveraine et unie, organisée selon les règles universelles du libéralisme politique et de sa valorisation de l'individu. Aussi, lors de la réunion constitutive de l'ICC, son premier président, Etienne Clémentel, souligne la nature de ce projet destiné à devenir un large réseau de l'amitié, reposant sur la compréhension et l'unité, et, dans un même élan, Ridgeway décrit l'ICC comme « a world movement with the dynamics of a party commanding loyalty and demanding action »⁸³. Willis Booth, président de l'ICC entre 1923 et 1925, estime de son côté que « les banquiers, les commerçants, les industriels des divers pays ne se [connaissent] pas suffisamment. Nous les mettons donc en contact les uns avec les autres, nous travaillons à ce

⁷⁸ Rosengarten 2001 : 31-3.

⁷⁹ Rosengarten 2001 : 17 ; 41-43.

⁸⁰ ICC, Statuts et règlements, cité in Magnier 1928 : 9.

⁸¹ Ridgeway 1938 : 7-8. Magnier (1928 : 11) souligne avec force que « indépendante des gouvernements, [...] ses décisions sont prises en toute liberté et dégagées de toute considération politique ».

⁸² *La Chambre de commerce internationale* 5-6, juillet-octobre 1925, cité in Magnier 1928 : 31.

⁸³ Ridgeway 1938 : 4.

qu'ils se comprennent et à ce qu'ils s'entendent »⁸⁴. Les statuts de la chambre prévoient d'ailleurs explicitement qu'elle doit « travailler au rapprochement et à l'entente des hommes d'affaires et de leurs organisations corporatives »⁸⁵. Le projet de développement d'un sentiment d'appartenance commune est d'autant plus important et marqué au sein de l'ICC que ses membres sont divisés sur les questions des réparations allemandes et des dettes interalliées. Les représentants français – sous l'impulsion du baron de l'acier Eugène Schneider – et belges ne restent pas insensibles à l'obstination du gouvernement français de tirer tous les avantages économiques que le Traité de Versailles leur offre ; d'un autre côté, la délégation étasunienne est peu enthousiasmée par l'idée de négocier la dette des ses anciens alliés. Il faudra attendre la fin de 1923 pour assister à une rémission sur la question épineuse des réparations ; la réconciliation des hommes d'affaires au sein de la communauté de l'ICC préfigure d'ailleurs la reconstruction allemande sous l'égide du plan Dawes. Aussi, devant ces divisions 'humaines' qui condamnent tout projet de reconstruction européenne, la structuration des élites autour d'un discours fédérateur, d'institutions consensuelles et de revendications communes s'avère d'autant plus déterminant.

Troisièmement, l'action consensuelle découlant du sentiment d'appartenance illustre le processus par lequel de tels réseaux d'élites parviennent à agir sur la constitution des formes de l'État et de l'ordre international. La constitution de l'ICC, on l'a vu, est indissociable de la volonté des milieux d'affaires de figurer au premier plan de la reconstruction européenne. Selon les propos de John Fahey à Atlantic City, l'enjeu consiste à « [...] créer une organisation qui stimule l'effort intellectuel des hommes d'affaires sur ces grandes questions économiques, et qui offre les résultats de cet effort aux gouvernements »⁸⁶. Effort intellectuel et organisation des formes de l'État, ces éléments sont au centre du projet gramscien de constitution d'une hégémonie sociale dans une démarche consensuelle ; aussi, même si l'ICC se verra surpassée par la tendance protectionniste et autarcique qui va croissant durant les années vingt, son rôle durant cette décennie ne doit pas être négligé. En témoigne sa présence dans la plupart des instances de l'internationalisme libéral de cette période, au premier rang desquelles figurent les institutions oeuvrant à la reconstruction européenne telles que l'OEF, le Comité McKenna, le Comité Dawes et les diverses conférences internationales de la SdN. L'ICC n'a pas de rivale pour représenter les intérêts économiques à un niveau global et son réseau a connu un essor rapide.

ICC et milieux financiers

Réseau transnational des forces sociales de l'internationalisme libéral, l'ICC ne se limite pas, contrairement à ce que son nom pourrait suggérer, aux élites commerciales. Les milieux financiers y jouent un rôle central, notamment durant les premières années, en raison de l'omniprésence des questions relatives aux réparations, aux dettes interalliées et aux reconstructions monétaires. Ainsi, en 1927, la composition des membres individuels montre qu'un quart (24%) sont issus de la finance : sur ses 2309 membres, l'ICC compte alors 556 banquiers (voir graphique 3.2)⁸⁷.

Le monde des banques d'affaires ne dispose d'aucune forme institutionnelle transnationale propre durant les années vingt, de sorte que le Comité financier de la SdN et l'ICC constituent les seuls organismes représentatifs. Les forces sociales proches de la finance sont d'autant mieux représentées à l'ICC que des établissements de poids y figurent, tels que J.P. Morgan,

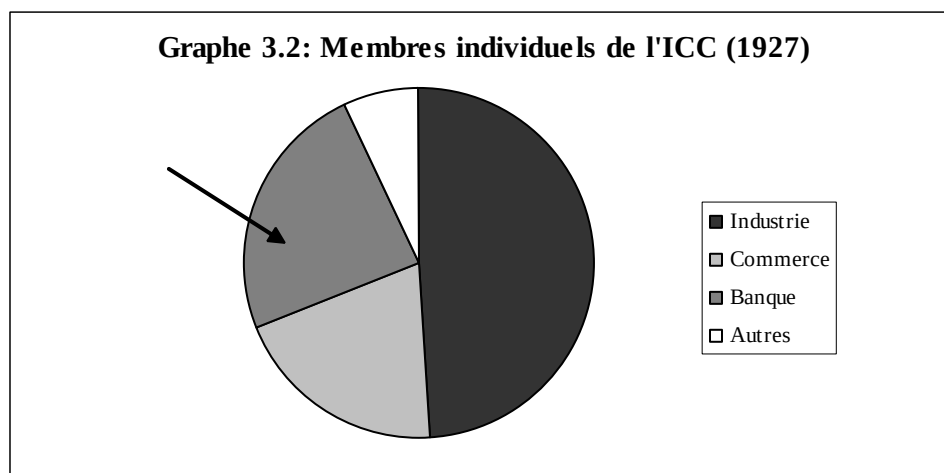
⁸⁴ *La Chambre de commerce internationale* 4, avril 1927, cité in Magnier 1928 : 41.

⁸⁵ ICC, Statuts et règlements, cité in Magnier 1928 : 9.

⁸⁶ Rosengarten 2001 : 33.

⁸⁷ Rosengarten 2001 : 41-3. En 1939, l'ICC compte 330 établissements bancaires, en plus des banquiers membres à titre individuel.

Bankers Trusts & Co, la Banca Commerciale Italiana, ou encore la Banque de Paris et des Pays-Bas, le Crédit Lyonnais et la BUP⁸⁸. En outre, la finance transnationale est déjà présente lors de l'élaboration des projets en vue de constituer l'ICC en 1919. Thomas Lamont, le banquier étasunien le plus en vue durant les années vingt, figure dans la poignée d'hommes d'affaires échafaudant les premiers projets d'une chambre internationale de commerce. Partenaire de J.P. Morgan, il évolue dans l'un des établissements les plus engagés dans la reconstruction européenne. Le rôle des élites financières se lit aussi au niveau des organes dirigeants de l'ICC : entre 1923 et 1927, l'organisation est placée sous la tutelle continue de banquiers anglo-saxons⁸⁹.



Durant les années vingt, l'ICC constituera ainsi le principal réseau des élites financières, et de nombreux comités y seront constitués en vue de la reconstruction européenne. Le poids de la finance étasunienne et anglaise y est généralement dominant, reflétant ainsi la prépondérance de ces forces sociales dans l'ensemble du processus de reconstruction européenne. En 1920, lors de la conférence fondatrice de l'ICC, un groupe de douze personnes (dont 9 banquiers) est mis sur pied, dans l'idée d'élaborer des résolutions en vue de la reconstruction⁹⁰. Y figurent notamment Willis Booth et Fred Kent, représentant respectivement la Guaranty Trust Company et la Bankers Trust Company de New York. Les deux banquiers siègent par la même occasion comme délégués de l'Association des banquiers américains. A leur côtés, Albert Janssen (directeur à la Banque nationale de Belgique) et W. Leaf (président de la Westminster Bank) représentent la finance européenne⁹¹.

L'architecture institutionnelle de l'ICC ne manque pas non plus de représenter la sphère financière : quatre commissions y sont établies, spécialisées dans les questions liées à l'industrie, au commerce, aux transports et à la finance. C'est à Walter Leaf, président de la Westminster Bank, que revient la présidence de la Commission financière qui compte, lors de sa constitution au Congrès de Londres en 1921, 20 membres. Aux cinq délégations alliées auxquelles revient l'initiative de l'ICC s'ajoutent désormais des représentants hollandais, suédois et tchécoslovaque (tableau 3.1). Le réseaux d'élites financières couvre ainsi des pans

⁸⁸ Magnier 1928 : 15-16.

⁸⁹ Présidents de l'ICC (1923-1927) :

1923-1925	Willis Booth	USA
1925-1926	Walter Leaf	Royaume-Uni
1926-1927	Alan Anderson	Royaume-Uni

Vice-président de la Guaranty Trust Co New York

Président de la Westminster Bank

Ancien directeur suppléant de la Banque d'Angleterre et membre du collège des gouverneurs de la Banque d'Angleterre

⁹⁰ Ridgeway 1938 : 60.

⁹¹ Voir tableau A2 en annexe.

importants de la finance européenne et étasunienne, et même si la plupart des membres représentent des intérêts relativement secondaires, on note la présence de forces influentes telles que Walter Leaf, Alberto Pirelli, Nelson Jay ou Owen Young.

Tableau 3.1 : Composition de la commission financière de l'ICC (1921)

Grande-Bretagne	Walter Leaf	Président de la Westminster Bank
	Felix Schuster	Directeur de la National Provincial and Union Bank of England; délégué de la British bankers' association
	J.E. McCulloch	
France	Etienne Clémentel	Ministre, président de l'ICC (1920-1923)
	Maurice Lewandovski	Directeur du Comptoir national d'escompte ; délégué de l'Union syndicale des banquiers français
	Louis Nicolle	Industriel
Italie	Giorgio Mylius	Président de l'association italienne du coton
	Alberto Pirelli	Directeur de la Società Italiana Pirelli ; président de l'association des sociétés italiennes par action
	Gino Olivetti	Industriel
USA	Giuseppe Zuccoli	Dir. de la Banque française et italienne pour l'Amér. du Sud
	E.H. Goodwin	Secrétaire général de la Chambre de Commerce des USA
	Nelson Dean Jay	Banque J.P. Morgan & Co
	F.N.B. Close	
Belgique	Edward A. Filene	Associated Merchandising Corp., et W.M. Filene's Sons Co.
	Owen D. Young	Dir. Bankers Trust & Co, vice-president General Electric
	William Thys	Administrateur délégué de la Banque de Bruxelles
Autres	Paul Ramlot	
	Gustave L. Gérard	Directeur général du comité central industriel de Belgique
	H.Rud. du Mosch (Hollande)	
	J. Siegfried Edström (Suède)	Président de la Fédération des industries suédoises
	François Hlavacek (Tchécosl.)	

Source : Selon Magnier 1928; Ridgeway 1938 : 147 ; divers volumes de Who's who

Enfin, on ne saurait terminer ce tour d'horizon sur le rôle de la finance dans l'ICC sans évoquer la constitution, lors du Congrès de Rome de 1923, d'un comité spécial pour la reconstruction économique européenne. Son émergence s'explique par la conclusion, quelques mois auparavant, des accords en vue de la stabilisation monétaire de l'Autriche et du succès apparent des premières étapes de reconstruction sous l'égide de la SdN. Arthur Salter, directeur de l'OEF, a fait le chemin de la capitale italienne pour résumer, devant les délégués de l'ICC, la nature et la portée des travaux de son organisme. Le Congrès de Rome représente une étape importante du rôle de l'ICC dans la reconstruction : l'organisation adopte une série de principes financiers destinés à être rappelés auprès des gouvernements. Elle insiste ainsi sur la nécessité d'équilibrer les budgets publics en réduisant les dépenses, et vise également à la diminution des charges fiscales. Les résolutions exigent la lutte contre l'inflation et l'adoption d'un étalon monétaire commun permettant de garantir des taux de change stables et la libre circulation des capitaux⁹². Le nouvel organisme spécifiquement institué en vue de la reconstruction sera placé sous la direction de Fred Kent (vice président de Bankers trust & Co. à New York)⁹³. Ce comité a pour objet d'intervenir auprès des gouvernements concernés en vue d'appliquer les principes adoptés à Rome, et ses efforts aboutiront à la constitution des deux organismes en charge de la reconstruction allemande : le Comité McKenna et le Comité

⁹² Sur les résolutions du congrès de Rome, voir Magnier 1928 : 46-51.

⁹³ FRBNY, 620.2, brochure de présentation de l'ICC (par la section américaine), 1927 ; Ridgeway 1938 : 173-4.

Dawes⁹⁴. Le poids des représentants de l'ICC dans ces deux comités, créés avec la bénédiction de la Commission des Réparations (CdR), est clair : six des quinze membres sont liés à l'ICC⁹⁵ :

Alberto Pirelli	directeur de la Società Italiana Pirelli
Henry Robinson	président de la First National Bank de Los Angeles
Owen Young	président de General Electric
Mario Alberti	directeur du Credito Italiano Milano
Albert E. Janssen	directeur à la Banque nationale de Belgique
Josiah Stamp	directeur de Nobel Industries Ltd; directeur British Cellulose & chemical manufacturing Co.

Nul doute – même si la documentation reste très lacunaire – que le réseau internationaliste de l'ICC, par les personnes qu'il met en interaction et le poids de certains de ses membres (J.P. Morgan & Co avant tout), joue un rôle central dans le processus de reconstruction. Ses liens directs avec la SdN en constituent un second indice.

ICC et SdN : interpénétration sociale

La SdN – en particulier l'OEF – considère l'ICC comme son organe de consultation en matière commerciale. En janvier 1922, un accord est conclu entre le Comité économique de la SdN et l'ICC, aux termes duquel cette coopération est institutionnalisée⁹⁶. Pour le chef de l'OEF, Arthur Salter, les milieux économiques doivent exprimer clairement et leurs intentions à la SdN pour que celle-ci puisse répondre à leurs attentes : « The League can do little to secure the international agreement which the business world wants unless the business world itself, through its own organization [ICC], expresses its wishes and supplies its powerful motive force », explique-t-il⁹⁷. De son côté, l'ICC affirme être en liaison suivie avec les principales institutions internationales actives dans la sphère économique mais, constate l'un de ses principaux observateurs, « c'est surtout avec la Société des Nations que cette collaboration est la plus importante et la plus féconde »⁹⁸. Aussi, lors de la conférence économique internationale de Genève (1927), l'ICC sera représentée par une délégation et ses membres (Boyden et Pirelli) occuperont des positions-clés dans les différentes commissions⁹⁹. Selon les propos de Arthur Salter, l'ICC a en outre joué un rôle « très positif et actif » durant les deux ans de préparation au sein du comité *ad hoc*, en parallèle avec de grandes organisations industrielles¹⁰⁰. Quant aux résolutions de la conférence de Genève, elles seront acclamées lors du Congrès de l'ICC à Stockholm le mois suivant, et l'organisation mettra ses services à disposition¹⁰¹ : le comité consultatif économique de la SdN, constitué sur la lancée de la conférence économique, fera la part belle aux délégués de l'ICC.

⁹⁴ Le comité Dawes a été chargé d'étudier les moyens d'équilibrer le budget et de stabiliser la monnaie, tandis que le comité McKenna s'est attaché à la détermination du montant des avoirs allemands à l'étranger.

⁹⁵ FRBNY, 620.2, brochure de présentation de l'ICC (par la section américaine), 1927 ; Ridgeway 1938 : 182sq.

⁹⁶ Rosengarten 2001 : 33-34 ; Ridgeway 1938 : 146 ; 279.

⁹⁷ *La Chambre internationale de commerce* 3 (1925), cité par Rosengarten 2001 : 34.

⁹⁸ Magnier 1928 : 126. L'auteur précise que « [l'ICC] a besoin des gouvernements pour la réalisation pratique de ses vœux, [la SdN] doit connaître l'opinion du monde des affaires si elle veut faire œuvre véritablement utile ».

⁹⁹ SdN, C.E.I. 46, actes de la conférence économique internationale (Genève 4 au 23 mai 1927). R.W. Boyden est vice-président de la commission du commerce et Alberto Pirelli est rapporteur de la commission de l'industrie. Le président de la conférence, G. Theunis, alors ministre d'État belge, est proche de l'ICC dont il deviendra le Président en 1929.

¹⁰⁰ Salter 1927 : 351. L'ICC est la seule institution engagée dans le comité d'organisation à laquelle Salter fait allusion dans cet article.

¹⁰¹ Salter 1927 : 357.

Outre le statut d'organe de consultation dont jouit l'ICC, des liens interpersonnels étroits lient les deux organisations : Albert Janssen (Directeur à la Banque nationale de Belgique) est membre du Comité financier de la SdN qu'il présidera de 1922 à 1923 ; au sein de l'ICC, il figurait au comité qui, lors du congrès constitutif en 1920, planchait sur les premières résolutions en matière de reconstruction européenne. Il figurera également parmi les 6 délégués de l'ICC au sein des comités McKenna et Dawes pour la reconstruction allemande. Le banquier Giuseppe Bianchini, qui entre au Comité financier en 1922, est membre du conseil italien de l'ICC. La Chambre internationale de commerce est officiellement représentée au sein du Comité consultatif économique de l'OEF mis sur pied après la conférence de Genève (1927) par 3 de ses membres : Alberto Pirelli (membre du groupe financier de l'ICC dès 1921, membre du Comité pour la reconstruction de l'ICC et président de l'ICC de 1927 à 1929), Roland Boyden (représentant des USA à la conférence de Bruxelles), et E. Heldring (président de la Chambre de commerce d'Amsterdam). George Theunis (Président de la conférence économique de Genève) sera président de l'ICC de 1929 à 1931, et il dirigera le Comité consultatif économique. Enfin, le Comité financier de la SdN et l'ICC partagent certains mêmes experts financiers, à l'instar du suédois Gustav Cassel, dont nous aurons à reparler, qui joue un rôle intellectuel non négligeable dans la reconstruction européenne ; l'économiste est présent au congrès de l'ICC en 1921 et marque de son influence les débats du groupe financier¹⁰².

Cette abondance de détails permet de dégager trois conclusions décisives. D'abord, elle illustre l'émergence des formes institutionnelles dans la société civile au sein du processus de reconstruction de l'Europe ; à ce titre, elle met en évidence le rôle des structures sociales dans la reproduction et la diffusion des normes, et la socialisation des élites autour des discours internationalistes libéraux. Dans cette perspective, l'aspect cosmopolite de l'architecture de l'ICC illustre le projet d'intégrer les élites autour d'un programme transnational consensuel. Les acteurs anglo-saxons occupent néanmoins des positions dominantes, et les milieux économiques étasuniens sont pour l'essentiel à la base de l'ICC ; l'enjeu consiste pour eux à intégrer des pans entiers des réseaux capitalistes européens dans un processus de reconstruction qui est loin de les laisser indifférents. Puis, le survol des différents comités internes à l'ICC a permis de mettre en évidence le poids décisif des élites financières. Leur volonté de jouer un rôle dans le processus de reconstruction est apparue clairement, dès les premiers mois qui suivent l'armistice, et de façon croissante jusqu'à la stabilisation allemande. Enfin, l'imbrication des réseaux d'élites dans les différentes formes institutionnelles représente la conclusion principale de cette section. L'analyse a permis de montrer comment la société civile et, en son sein, les forces sociales proches des intérêts financiers, parviennent à exercer leur influence sur une organisation intergouvernementale telle que la SdN. La société civile et la société politique affichent une véritable interpénétration.

3.4 La SdN, la reconstruction et les institutions de l'internationalisme libéral

Nous montrons dans cette section qu'il faut comprendre l'émergence des organismes économiques de la SdN – en particulier l'OEF – dans le sillage de l'internationalisme libéral. Plutôt que de considérer l'OEF comme un 'comité technique' rangé parmi les organismes auxiliaires d'une organisation interétatique, l'argumentation le présentera au contraire comme une institution prenant forme et naissance dans le cadre de la structure sociale qui s'affirme au lendemain de la guerre. Il ne s'agit pas de nier le rôle des facteurs proprement étatiques dans l'émergence de l'OEF, mais de mettre ces derniers en perspective, c'est-à-dire de les intégrer dans les mécanismes sociaux plus larges dont ils constituent une expression. Aussi

¹⁰² Ridgeway 1938 : 126.

insisterons-nous sur deux aspects complémentaires du processus : d'une part, nous aborderons le rôle de la société civile transnationale dans l'émergence de cette structure. D'autre part, nous montrerons comment l'OEF participe de l'idéologie de l'internationalisme libéral. Une telle démarche permet ainsi d'intégrer la reconstruction européenne et ses formes institutionnelles dans la longue durée du capitalisme, et de dégager les mécanismes sociaux de reproduction de l'internationalisme.

Du mémorandum des banquiers à la conférence de Bruxelles

L'archéologie des organismes économiques de la SdN fait apparaître l'importance des acteurs de la société civile. A l'instar des formes organisationnelles survolées plus haut, en particulier de l'ICC, l'OEF se comprend comme le fruit d'un engagement conscient d'élites capitalistes qui s'activent à la mise sur pied des structures institutionnelles permettant la reconstruction libérale. Autour d'une rhétorique de la paix et de la prospérité, les élites et leurs intellectuels organiques tissent des réseaux sociaux transnationaux permettant d'ajuster les formes étatiques en fonction de leurs intérêts. Les réunions de banquiers internationaux durant la seconde moitié de l'année 1919 représentent ainsi une des impulsions les plus décisives de l'émergence de l'appareil économique de la SdN. Le parallèle avec l'ICC est d'autant plus éloquent que ces rassemblements de banquiers ont lieu au même moment que la conférence des hommes d'affaires à Atlantic City, et participent du même projet.

Loin de demeurer passifs devant la contestation de l'ordre social et de sa légitimité, et alors que l'Europe connaît une sévère instabilité financière, des banquiers de plusieurs pays se retrouvent à Amsterdam, dès le printemps 1919 déjà, pour unifier leur position sur la transition vers une économie de paix et sur la reconstruction européenne. Dans ce sillage, les 13/14 octobre et 2/3 novembre 1919, deux conférences internationales rassemblent des banquiers auxquelles se joignent quelques économistes – Keynes, Bruins et Cassel – invités pour la circonstance¹⁰³. L'initiative émane de deux financiers hollandais : C.E. Ter Meulen, directeur de la Banque Hope & Co., et G. Vissering, président de la banque centrale des Pays-Bas. Ce dernier, ancien Président de la Banque de Java et spécialiste de la monnaie chinoise, a laissé derrière lui le témoignage des motivations des financiers réunis à Amsterdam, et des siennes en particulier¹⁰⁴. En plus des mesures d'austérité budgétaire et monétaire, il préconise la constitution d'une « organisation générale du crédit » à laquelle participeraient presque tous les pays du monde, c'est-à-dire ceux qui disposent de ressources économiques et financières. Dans l'idée du financier hollandais, cette organisation doit ni plus ni moins mettre en place et superviser la division internationale du travail. Fidèle apôtre de la doctrine de l'internationalisme libéral, Vissering pousse donc à l'extrême l'idée d'un vaste marché global rendu possible non pas par la 'main invisible' du laisser-faire, mais par des institutions internationales. Le but de cette organisation reste l'épanouissement de l'initiative individuelle dans un contexte libéral, et le profit s'inscrit au premier rang de ses objectifs : « One should in doing so adopt the broad standpoint that [...] we wish, it is true, to do business – for sentimental arguments must not be allowed to influence us here either ». Cependant, s'empresse d'ajouter le banquier pour se justifier, en laissant chacun libre dans sa quête de profit, la nouvelle organisation internationale fera coopérer les hommes d'affaires dans la vaste entreprise de reconstruction du monde entier, et permettra aux pays appauvris de retrouver leur place dans les marchés mondiaux¹⁰⁵. Aussi, dans l'idée de mettre sur pied une telle organisation et pour parvenir à gérer collectivement les gages mis en garantie et uniformiser les conditions d'octroi, le banquier hollandais en appelle à une large conférence

¹⁰³ Voir Vissering 1920. On trouve des éléments factuels chez Artaud (1978 : 204-221), et Silverman (1982 : 272-4).

¹⁰⁴ Vissering 1920.

¹⁰⁵ Vissering 1920 : 27, 38-39.

internationale, seule voie possible pour la restauration financière internationale et la reconstruction mondiale. Cette réunion, contrairement à la conférence de paix, ne doit pas réunir des représentants étatiques à l'écoute de préoccupations politiques, mais laisser la part belle aux banquiers et autres hommes d'affaires, seuls en mesure de préparer une action commune « towards [the] reconstruction of the world »¹⁰⁶.

Les banquiers qui se sont réunis à Amsterdam sont tous européens si l'on excepte un représentant d'une grande banque d'affaires new-yorkaise, Fred Kent, également représentant de l'American Bankers Association, et bientôt actif au sein des instances financières de la future ICC¹⁰⁷. Ils ne se sépareront pas sans avoir posé les bases d'une action commune en faveur de la reconstruction européenne : celle-ci prend la forme d'un mémorandum qui sera ultérieurement signé par un large éventail de personnalités très en vue, et soumis à leurs gouvernements respectifs en janvier 1920. Ce *mémorandum d'Amsterdam* porte sur deux points : d'une part, les signataires appellent à la convocation sans délai – « en raison de l'urgence extrême de la situation » – d'une conférence internationale réunissant des experts financiers afin de définir les bases de la coopération internationale nécessaire à la reconstruction européenne¹⁰⁸. Le caractère urgent s'explique par l'instabilité politique et sociale qui menace l'édifice social européen durant l'année 1919 ; d'ailleurs, la publication du mémorandum a été retardée de quelques semaines afin de ne pas susciter l'impression que les financiers visent à agir sur les événements politiques qu'a connus l'Europe peu auparavant, à savoir l'écrasement de la révolte spartakiste en Allemagne et du gouvernement de Bela Kun en Hongrie¹⁰⁹. Le texte ne se résume pas à la proposition d'une conférence internationale de la reconstruction : il pose également les bases de la politique à suivre en la matière. En réponse à l'accroissement continu de la masse monétaire et des charges de l'État, la thérapie nécessaire passe par une discipline budgétaire et monétaire. La consommation doit être réduite, tandis que la production et les impôts sont appelés à augmenter. S'il n'est pas fait promptement usage de ces remèdes, poursuit le mémorandum, il est à craindre que la dépréciation de l'argent ne persiste, « réduisant à néant les économies du passé, et aboutissant d'une façon graduelle, mais sûre, à la banqueroute et à l'anarchie dans tous les pays de l'Europe ».

L'intérêt de ce mémorandum pour notre problématique, outre la revendication d'une conférence financière internationale, réside dans l'approche qui est proposée pour la reconstruction : celle-ci ne doit pas se faire en ordre dispersé, chaque État décidant de son propre programme avec la collaboration d'une banque qui lui fournirait les fonds nécessaires pendant la transition. En lieu et place du laisser-faire, « il y a lieu d'appliquer un programme plus vaste » affirment les signataires ; même s'ils ne sont pas très explicites sur la nature de ce projet, il ne fait guère de doute qu'ils songent à une organisation internationale permettant de coordonner les reconstructions et canaliser les flux financiers entre pays créanciers et débiteurs. Même si l'idée d'une organisation mondiale chargée d'organiser la division internationale du travail n'a probablement convaincu que l'esprit imaginaire de Vissering,

¹⁰⁶ Vissering 1920 : 85.

¹⁰⁷ Sont présents aux conférences d'octobre et novembre 1919, selon les sources dont nous disposons : E. Gluckstadt (Danske Landmandsbank), R. de Haller (Banque Nationale Suisse), F. Kent (Bankers Trust Company New York), C.E. Ter Meulen (Banque Hope & Cie), G. Vissering (Banque des Pays-Bas), G. Pictet (Banque Pictet, Genève), P. Volckmar (Norske Handelsbank), J. van Vollenhoven (Banque des Pays-Bas), M. Wallenberg (Stockholm Enskilda Bank). Voir Artaud 1978 : 204-5.

¹⁰⁸ Le texte français a été publié par la SdN (SdN 1920a). Pour le texte anglais, voir Vissering 1920.

¹⁰⁹ Vissering en personne le mentionne : « the publication of the views of the conference [...] had to be postponed for some time in connection with the political events in various countries, as the conference above all wished to avoid the appearance of exercising any influence whatsoever on these political events » (Vissering 1920 : 90).

c'est néanmoins à une coordination internationale que se réfèrent les financiers, une entreprise qui passe nécessairement par une forme institutionnelle quelconque dont la nature reste pour le moment indéfinie. Si une action combinée est nécessaire, elle ne doit cependant pas ouvrir la porte à l'intervention de l'État dans la régulation. C'est un vaste marché qu'il s'agit de reconstruire, à l'abri de l'interventionnisme, et l'organisation préconisée a pour fonction de permettre l'épanouissement de l'initiative individuelle : « l'assistance devra autant que possible », souligne le mémorandum, « être donnée sous une forme qui laisse le commerce national et international [...] à l'abri du contrôle restrictif du Gouvernement ». Une idéologie clairement libérale inspire les banquiers, teintée qui plus est d'une rhétorique toute protestante de l'effort, du sacrifice et de la privation¹¹⁰. Aussi, c'est sur l'individu que repose toute la reconstruction : d'une part, l'individu rationnel et maximisateur de la doctrine libérale, auquel une liberté aussi large que possible doit être garantie. D'autre part, l'individu laborieux de la culture protestante, prêt à tous les sacrifices pour son salut et son bien-être : suivant la formulation des financiers d'Amsterdam, il convient d'encourager les masses « à fournir l'effort individuel le plus considérable, et en donnant à chacun l'occasion de recueillir une part raisonnable du fruit de son labeur ». Même si le mémorandum reste muet sur les catégories sociales qui devront supporter les coûts de l'ajustement, nous mettrons plus bas en évidence leur inégale répartition : à l'initiative individuelle des financiers répondra la discipline et les sacrifices imposés à l'ouvrier.

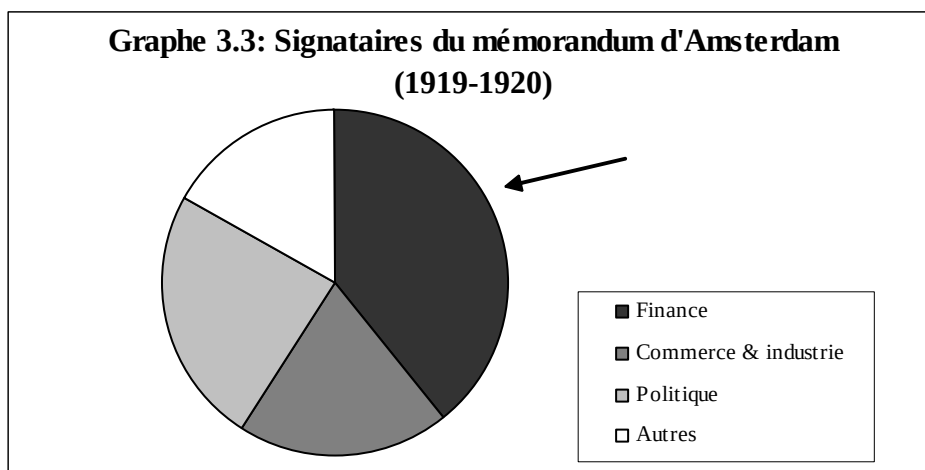
Des signataires de huit nations joindront leur nom au bas de ce document. On y trouve notamment des représentants de la société civile très en vue dans leur pays ou à l'échelon international, tels que le métallurgiste français de Wendel, le banquier suédois Marcus Wallenberg, le suisse Gustave Ador, Président du Comité international de la Croix-Rouge, les financiers anglais Charles Addis et Robert Brand, ou les banquiers étasuniens Paul Warburg ou J.P. Morgan. Les professeurs d'économie politique Gustav Cassel, Edwin Seligman, F.W. Taussig ou G. Bruins ont également rejoint le mouvement. A leurs côtés, la société politique est illustrée par la présence d'un ex-président des USA, William Taft, côtoyé d'un ancien Secrétaire d'État, Elihu Root, et d'un précédent ministre suédois des affaires étrangères, A. Wallenberg. La composition sociale des 153 signataires montre clairement le poids prépondérant des financiers, qui comptent à hauteur de 40%. Comme en témoigne le graphe 3.3, les banquiers des conférences d'Amsterdam ont cependant pris le soin de faire figurer un éventail aussi large que possible de représentants d'autres groupes sociaux, tels que des commerçants, des industriels, des professeurs et des hommes politiques. Quoi qu'il en soit, l'entreprise émane de banquiers qui tiennent le haut du pavé, en particulier les banquiers anglo-saxons. Sur quinze signataires britanniques, neuf sont banquiers et chacun des principaux établissements d'affaires de la City a répondu à l'appel, dont des personnalités de poids tels que Charles Addis, Reginald Mc Kenna et Robert Brand qu'on verra agir dans d'autres contextes de la reconstruction européenne¹¹¹. Du côté étasunien également, on

¹¹⁰ Le texte précise que « [Les] crédits extérieurs [...] ne remplacent en rien les efforts et les sacrifices que chaque pays doit fournir, et qui, seuls, lui permettront de résoudre ses problèmes intérieurs. Et l'équilibre ne peut être restauré que sous la pression énergique des conditions économiques réelles, exercée, comme elle doit l'être, sur les individus ».

¹¹¹ Les neuf banquiers britanniques sont :

Charles Addis	Président de la Hongkong and Shanghai Banking Corporation
Robert Brand	Associé de Lazard Bros. & Co., administrateur de la Lloyds Bank
F.C. Goodenough	Président de la Barclay Bank Ltd.
Edward Grenfell	Associé principal de Morgan, Grenfell & Co. Ltd.
James Inchcape	Président de la National Provincial and Union Bank Ltd.
Robert Kindersley	Associé de Lazard Bros. & Co. Ltd.
Walter Leaf	Président de la London County & Westminster Bank, Ltd.
Reginald McKenna	Président de la London Joint City & Midland Bank, Ltd.

recense dix-neuf acteurs de la finance sur les quarante-quatre pétitionnaires, dont J.P. Morgan en personne, et A. Barton Hepburn, Président de la Chase National Bank¹¹².



Les conférences de banquiers et leur mémorandum sont importants à plus d'un titre. Ils illustrent d'une part la propension des élites financières à mobiliser des réseaux transnationaux dans le but d'agir de manière très concrète sur les instances gouvernementales dans le processus de reconstruction. D'autre part, comme la suite des événements en témoigne, ils expriment l'influence de la société civile dans la constitution des formes institutionnelles internationales. En dépit des tensions et autres divergences, dont Denise Artaud dresse un inventaire presque exhaustif, les gouvernements responsables se déclareront favorables à l'initiative, dont la responsabilité sera très rapidement confiée à la SdN¹¹³. Placée entre les mains de la toute fraîche organisation internationale, cette manifestation semble offrir toutes les garanties de la 'neutralité', ce qui n'est pas pour déplaire aux financiers qui revendiquent expressément une réunion d'experts financiers, plutôt que des diplomates. Pour le gouvernement français, le recours à la SdN permet de surcroît de faire taire l'opposition de l'Allemagne – qui n'en est pas membre – sur le dossier controversé des réparations¹¹⁴. La SdN s'impose ainsi comme la solution idéale pour cette session mondiale des spécialistes de la finance, et les banquiers des réunions d'Amsterdam obtiennent satisfaction sur leur première revendication. L'ambassadeur de France le souligne explicitement dans un courrier au Président du Conseil relatif à la conférence financière de Bruxelles : « L'initiative véritable de la conférence financière n'appartient pas à la Société des Nations, mais à un groupe de financiers représentant principalement les maisons spécialisées dans les affaires de crédit et de change internationaux »¹¹⁵.

De la conférence de Bruxelles à l'OEF

Fruit de la structure sociale de l'internationalisme libéral, la conférence de Bruxelles participe également à sa reproduction et à la constitution de ses formes institutionnelles. Première du genre à être organisée par la SdN, elle ouvrira ses portes le 24 septembre 1920 dans la capitale

Richard Vassar-Smith Président de la Lloyds Bank, Ltd.

¹¹² Parmi les principaux banquiers étasuniens, en plus de J.P. Morgan et A. Barton Hepburn, on note :

R.S. Hawes	Président de l'Association des Banquiers américains
James A. Stillman	Président de la National City Bank, New York
Charles H. Sabin	Président de la Guaranty Trust Company, New York
Jacob H. Schiff	Associé de la Banque Kuhn Loeb, New York

¹¹³ Voir Artaud 1978 : 204-221. Voir aussi Silverman 1982 : 272sq.

¹¹⁴ AMAE, série SdN, 1220, note du SFSDN, 23 mars 1920 ; AMAE, série Y, 267, de Fleuriau à Millerand, 15 avril 1920. Voir aussi AMAE, série SdN, 1220, note du SFSDN, 8 février 1920.

¹¹⁵ AMAE, série Y, 267, de Fleuriau à Millerand, 15 avril 1920.

belge, et réunira 86 délégués de 39 pays, représentant les trois quarts de la population mondiale. Tout en n'étant pas membre de l'Organisation, l'Allemagne et les États-Unis y ont envoyé des experts qui ont participé activement aux débats et au vote des résolutions. Enfin, en plus des délégués, tous des hommes désignés par leur gouvernement, la SdN a invité à siéger à titre consultatif un représentant des six organismes dont elle a jugé la présence opportune : l'Institut international du commerce, la Commission des Réparations, le Comité international des Crédits de secours, le Conseil suprême économique, le BIT, et l'ICC¹¹⁶.

Il est de bon ton depuis la Seconde guerre mondiale de voir dans les conférences de la SdN – notamment la conférence de Bruxelles – l'exemple paradigmatique de l'échec de la diplomatie multilatérale. Dans une perspective généralement téléologique, et influencés par la catastrophe de la Grande crise, la grande majorité des analyses insiste sur l'impossible mise en œuvre des résolutions. Barry Eichengreen par exemple n'y voit qu'une succession de propositions mort-nées en raison de l'ambivalence étasunienne face aux engagements internationaux, des tensions autour des réparations et des dettes de guerre, ainsi que des conceptions divergentes entre politiciens. Par un effet conjugué, ces désaccords auraient entravé toute coopération internationale durant les années vingt¹¹⁷. Pour Dan Silverman également, la conférence ne débouche sur aucune réforme financière et monétaire concrète ; enfin, pour des historiennes et historiens réalistes tels que M.-R. Mouton, à partir du moment où le gouvernement français est parvenu à empêcher toute discussion de la question particulièrement sensible des réparations, la conférence ne présentait plus qu'un caractère académique destiné à « sauver la face »¹¹⁸. Les discours historiques finalistes ne permettent cependant pas de comprendre le rôle de la conférence de Bruxelles dans le projet de reconstruction des années vingt, ni sa place dans le développement de l'internationalisme libéral. Aussi, en s'inspirant du schéma proposé dans les pages précédentes, l'analyse portera sur trois aspects centraux de la conférence dans le processus internationaliste : d'abord la structure sociale transnationale des élites capitalistes, puis le discours véhiculé et sa rhétorique du marché, et enfin les formes institutionnelles proposées dans le but de rendre le mode de régulation aussi propice que possible à l'accumulation transnationale du capital.

Bruxelles n'a rien d'une conférence diplomatique au sens traditionnel du terme. Selon l'injonction des banquiers dans le mémorandum, et conformément à la méthode de travail adoptée par la SdN, les délégués siègent en tant que 'techniciens' ou 'experts', et non en tant que représentants de leur gouvernement. Une telle démarche visait à laisser les experts exprimer leurs « opinions personnelles en toute liberté », estime la SdN¹¹⁹. Même si la distinction peut sembler artificielle, elle n'en a pas moins fait de la conférence non pas un lieu de négociation inter-étatique, mais un cénacle d'experts financiers du monde entier : « le ton, en somme, a été celui d'un congrès d'économistes » résume le rapport de la délégation française¹²⁰. Aussi, les diplomates de la vieille école – à l'instar de l'ambassadeur français Aimé de Fleuriau – semblent quelque peu décontenancés : « Je suis habitué depuis des années à parler au nom de mon Gouvernement à des représentants d'autres gouvernements, et je ne comprends pas ma présence au milieu de soi-disant experts financiers » écrit-il au Président du Conseil¹²¹. Bien que désignés par leur gouvernement, les délégués constituent une assemblée reflétant essentiellement la société civile, et en particulier sa composante

¹¹⁶ SdN 1920c : 5.

¹¹⁷ Eichengreen 1992 : 157.

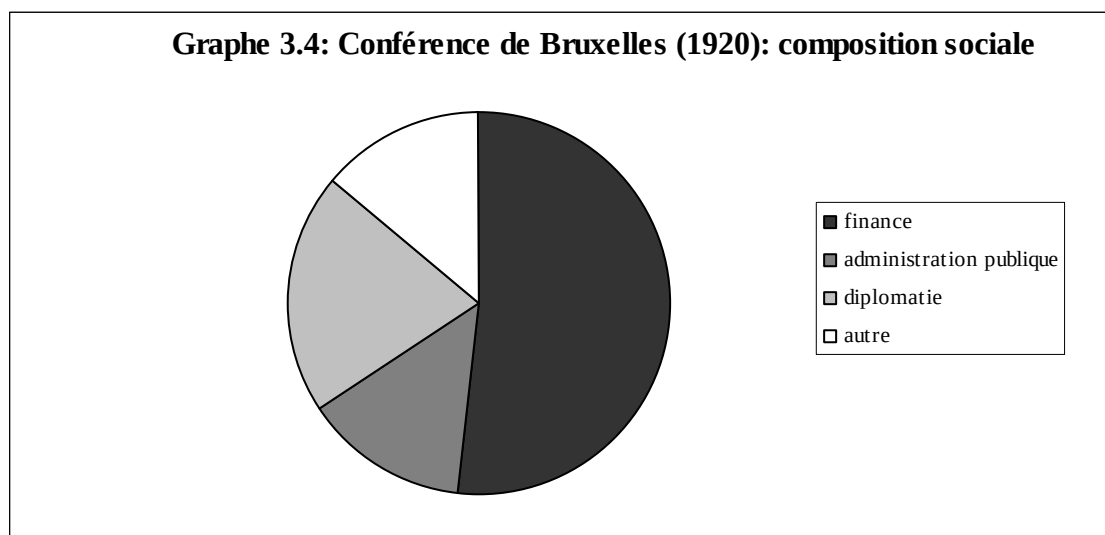
¹¹⁸ Silverman 1982 : 278. Mouton 1984. Louis Pauly suggère une analyse qui diffère de l'orthodoxie d'Eichengreen, en montrant que les conférences de la SdN et l'OEF constituent les antécédents du multilatéralisme économique actuel, notamment du FMI (Pauly 1997 : 44-61).

¹¹⁹ SdN 1920c : 5.

¹²⁰ BdF 1060200109-33, conférence internationale de Bruxelles, note SFSDN 14 octobre 1920.

¹²¹ AMAE, série SdN, 1221, de Fleuriau à Leygues, 26 septembre 1920.

financière. Sur les 93 délégués et membres du bureau, 52% relèvent d'un statut qu'on peut qualifier de 'technicien de la finance' : 17 occupent une position dirigeante dans un établissement financier, 9 sont des banquiers centraux, 12 sont employés par un Trésor, et 10 sont conseillers financiers. Parmi les banquiers, on note la présence des britanniques R.H. Brand (Lazard), Henry Strakosch (Union Corporation), et Henry Bell (Lloyds), de l'allemand Franz Urbig (Disconto-Gesellschaft), du hollandais C.E. Ter Meulen (Hope & Co.), et du suédois Marcus Wallenberg (Stockholm Enskilda). L'initiateur indirect de la conférence, Gerard Vissering, président de la banque centrale néerlandaise, siège aux côtés de Gustave Ador en tant que vice-président.



Il est ainsi important de souligner que les résolutions ne doivent pas être considérées comme le résultat de négociations diplomatiques, mais plutôt comme l'expression d'élites avant tout impliquées dans l'économie politique de la finance transnationale. La composition sociale de la conférence illustre ainsi une société civile sélectionnée selon des critères très restrictifs, et même si les 'techniciens de la finance' ne représentent 'que' 52% des délégués, ils tiennent le haut du pavé, comme en témoignent les comptes-rendus des représentants français¹²². Nul doute que le Secrétariat de la SdN a atteint son objectif, lui qui a dès le début insisté sur le caractère 'technique' de la manifestation ; cinq économistes de renom avaient d'ailleurs été désignés durant la phase préparatoire pour rédiger des expertises permettant de canaliser les débats autour de lignes de force étroitement financières. Au vu d'une définition aussi restrictive, il n'est guère surprenant qu'aucune délégation n'ait compté un représentant du travail organisé, grand absent de la manifestation. Certes, William Martin représente le Bureau international du Travail, mais son statut est purement représentatif et le BIT, comme on le verra plus bas, ne peut guère être considéré comme le porte-parole des milieux ouvriers. Quant aux émissaires des milieux industriels, ils se font très rares. Aussi, réduit à une large composante financière isolée du contrepoids des autres forces sociales, et flanqué de quelques diplomates et autres représentants d'administrations publiques, le milieu social de la conférence représente essentiellement les forces sociales proches de la finance transnationale. Les nombreux rapports envoyés depuis la capitale belge par Aimé de Fleuriau au Président du Conseil français montrent l'hégémonie des acteurs de la finance lors des débats, ainsi que le poids déterminant des intérêts financiers dans les résolutions finalement adoptées :

« Parce qu'ils sont des spécialistes dans le maniement des capitaux, mes collègues étrangers ne voient trop souvent le monde que comme la surface sur laquelle circulent ces capitaux. [...] Presque tous sont cependant d'accord dans leur haine du socialisme et même de l'étatisme. La conférence

¹²² Voir en particulier AMAE, série SdN, 1220, 1221, et série Y, Bruxelles.

financière est essentiellement réactionnaire et il serait difficile qu'il en fut autrement de la réunion de ceux qui, dans tous les pays sont chargés de la garde des capitaux. Ce caractère s'est accusé pendant la semaine dernière, au point d'inquiéter les représentants de la Société des Nations et quelques uns de mes collègues, en particulier mes collègues britanniques. Je comprends les appréhensions du Secrétariat Général de la Société des Nations, qui est, en vertu du pacte, en relations intimes avec le Bureau international du travail. Mais je ne partage pas celles de mes collègues ; le milieu de la conférence financière ne peut être recruté parmi les ennemis du capitalisme et il serait vain de chercher à en dissimuler le caractère »¹²³.

Le caractère civil de la manifestation est également renforcé par la présence de délégués allemands, autrichiens, hongrois et bulgares. Ressortissants d'États vaincus mis au ban de la SdN, ils ont tous les quatre été invités à participer de plein droit à une réunion qui aspire notamment à contrer la logique du pouvoir coercitif dont le Conseil est l'incarnation. Leur présence va largement au-delà du symbole : en intégrant les financiers des nations vaincues dans un milieu social qui ne représente plus des États mais des 'techniciens', la SdN insiste sur le caractère universel des résolutions qui seront adoptées : ce n'est plus, au terme de ce processus, la société politique qui parle et dicte ses conditions, mais bien la société civile, composée de spécialistes des capitaux plutôt que d'apôtres de la raison d'État. Ainsi, l'Allemagne enverra à Bruxelles le vice-président de la Reichsbank, le représentant d'une des principales banques (Diskonto-Gesellschaft) et un secrétaire d'État du Ministère des finances que rien ne distinguera des autres experts financiers. Aussi, pour la première fois depuis 1914, Bruxelles permet de renouer les liens transnationaux des élites capitalistes que la guerre avait partiellement rompus ; la conférence internationale, au même titre que l'ICC, constitue ainsi une première étape de large envergure, permettant de réintégrer les élites et reconstituer les liens sociaux sur lesquels repose nécessairement la circulation du capital.

Le consensus qui se dégagera à l'issue de deux semaines de débats se présente ainsi comme un reflet précis de l'internationalisme libéral des élites capitalistes : sa rhétorique est celle d'un marché global, règne de l'initiative individuelle plutôt que de l'interventionnisme étatique. Il préconise la discipline budgétaire et monétaire, et condamne toutes les mesures « artificielles », telles que les indemnités de chômage, qui faussent les mécanismes du marché. Il prône le libéralisme commercial et un système monétaire – l'étalon-or – susceptible d'intégrer les marchés domestiques et de permettre la libre circulation des capitaux. Bruxelles, aux yeux de nombreux commentateurs, n'aurait ainsi débouché que sur une vieille orthodoxie, et se serait montrée incapable de lancer des réformes financières et monétaires concrètes dans le contexte particulier de l'après-guerre¹²⁴. C'est là également l'avis de certains observateurs qui, à l'instar d'André Siegfried¹²⁵, résume les travaux de la commission des finances publiques en ce termes : « Les conclusions – et il était impossible qu'il en fût autrement – laissent une certaine impression de puérilité : quand on nous dit qu'il faut économiser, restreindre nos dépenses, ne pas dépenser plus que nos revenus réels, etc, nous nous disons que nous n'avons pas besoin de venir ici pour le savoir. C'est un peu de la littérature d'almanach à l'usage des mutualistes et des clients de caisses d'épargne »¹²⁶. Dans notre optique, la question ne consiste pas à s'interroger sur la nature originale ou au contraire

¹²³ AMAE, Série SdN, 1221, de Fleuriau au Président du Conseil, 4 octobre 1920

¹²⁴ Voir notamment Silverman 1982 : 278.

¹²⁵ Chef de la section économique du SFSDN, André Siegfried n'était pas délégué à la conférence, mais siégeait à titre d'expert de la délégation française, composée de Joseph Avenol (Inspecteur des finances), Aimé de Fleuriau (Ambassadeur français à Londres) et Pierre Cheysson (commission financière de la CdR). A l'origine, le gouvernement français avait invité Eugène Lefèvre (directeur du Crédit Lyonnais) à faire le voyage de Bruxelles et à présider la délégation française ; le banquier, après avoir obtenu l'ordre du jour établi par la SdN, et ne se sentant pas compétent pour traiter de questions commerciales prévues au programme, s'est retiré et a été remplacé par Pierre Cheysson (AMAE, série SdN, 1220, Lefèvre au Ministre des finances, 27 août 1920). Sur l'attitude du gouvernement français face à la conférence de Bruxelles, voir Mouton 1984.

¹²⁶ AMAE, série SdN, 1221, Siegfried à Gout, 29 septembre 1920.

banale du discours auquel elle est parvenue, mais sur le contenu normatif de ce dernier. Aussi, il n'est pas sans importance de souligner que la doctrine qui y est diffusée, en dépit de son manque d'originalité, consiste en une rhétorique libérale et internationaliste de l'orthodoxie financière et du marché autorégulateur, que les élites visent à légitimer au travers des processus institutionnels de la SdN. Nous n'entrons pas ici plus en détail dans cette question qui fera l'objet d'une plus grande attention dans le chapitre 5, sinon pour souligner le rôle de Bruxelles dans la définition des lignes dominantes de la reconstruction européenne, et en particulier la constitution de la norme du vrai au travers de constructions rhétoriques telles que l'«expert financier», présenté comme le détenteur apolitique d'un savoir-faire universellement objectif. Dans cette perspective, la conférence s'affirme comme la victoire de l'orthodoxie financière et monétaire des financiers nord européens et surtout anglo-saxons. La rhétorique de la «sound money» dont le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Montagu Norman, se fait le principal porte-voix, se trouve légitimée dans un consensus unissant les élites financières des principaux pays capitalistes ; dans le projet de la reconstruction, ce référentiel discursif constituera, durant les années vingt, un élément primordial de la volonté de souder les forces sociales autour de normes présentées comme universelles. C'est à ce titre que la conférence de Bruxelles, qu'elle soit un «échec» ou une «réussite» s'impose comme une étape importante ; comme le signale un délégué britannique, ancien secrétaire du Treasury, l'intérêt de la réunion et de son rapport sur les finances publiques ne réside pas dans la nouveauté des «remèdes» proposés, mais dans l'affirmation des principes de la «sound finance»¹²⁷.

Outre le réseau d'élites financières qu'elle a placées au centre de l'attention durant deux semaines, et au-delà de l'orthodoxie des résolutions unanimes, la conférence participe également de l'internationalisme libéral sur le plan des structures institutionnelles qui y ont vu le jour. L'OEF, qui se situe en première ligne de la reconstruction européenne, y trouve en effet son origine. Dans l'esprit des délégués, la reconstruction européenne et le projet de vaste marché global auquel ils aspirent ne peuvent être le résultat du laisser-faire et de la seule initiative individuelle ou nationale. Des structures institutionnelles sont nécessaires pour agir là où les automatismes du marché sont incapables de mener par eux-mêmes à l'idéal souhaité. La dernière résolution est à ce titre particulièrement explicite :

« Au cours des délibérations, la conférence a constamment été impressionnée par le fait que toutes ou presque toutes les propositions qui lui ont été *soumises exigent jusqu'à un certain point l'intervention de la Société des Nations*. La conférence s'associe unanimement à cette tendance. Elle estime très opportun d'étendre aux problèmes financiers la coopération internationale que la Société des Nations a inaugurée et qu'elle s'efforce de promouvoir en vue de l'amélioration de la situation générale et du maintien de la paix dans le monde »¹²⁸.

Pour répondre au besoin de crédits de reconstruction, la conférence demande ainsi la formation d'un «organisme international» qui superviserait les garanties affectées à la sécurité du crédit et définirait les conditions accompagnant l'avance de liquidités. Elle insiste sur la nécessité de confier l'élaboration de ces plans de reconstruction – appelées «mesures d'exécution» – à un «comité de financiers et d'hommes d'affaires» désigné par le Conseil de la SdN¹²⁹.

¹²⁷ Chalmers à Chamberlain, 8 octobre 1920, cité par Silverman 1982 : 279.

¹²⁸ SdN, résolutions de la conférence financière de Bruxelles, IV (commission des crédits internationaux), art. 13. Souligné par MF.

¹²⁹ SdN, résolutions de la conférence financière de Bruxelles, IV (commission des crédits internationaux), art. 10 ; voir aussi annexe, § 1-36. Ce système d'obtention de crédits internationaux en vue de faciliter le financement des importations durant la reconstruction est connu sous le nom de «Plan Ter Meulen», du nom du banquier (associé de Hope & Co., Amsterdam) qui était avec Vissering le co-initiateur des conférences de

L'organisme économique auquel aspirent les financiers ne se limite pas à l'émission de crédits internationaux dans le but de reconstruire les pays sinistrés ; il aurait également à effectuer différentes tâches menant à la constitution du marché global, des tâches qui s'inscrivent dans le prolongement direct des unions administratives du 19^e siècle. Dans l'élan de la reconstruction, les financiers demandent ainsi à la SdN de promouvoir des réformes destinées à réduire les barrières étatiques qui entravent la circulation transnationale du capital. Ils sollicitent de la SdN une action en vue (1) de l'unification des diverses législations sur les lettres de change, (2) de la réciprocité dans les conditions faites aux succursales des banques étrangères établies dans les différents pays, (3) de la publication de renseignements financiers internationaux homogènes et comparables, (4) de l'examen des revendications des porteurs de valeurs dont les coupons sont impayés et des mesures propres à assurer la protection de l'épargne, (5) d'une entente internationale au sujet des titres perdus, volés ou détruits, (6) de la création d'une chambre internationale de compensation, et (7) d'un accord international contre la double imposition, afin de ne pas « faire obstacle aux placements internationaux »¹³⁰. On le constate, la proposition d'instituer un organisme économique chargé des crédits de reconstruction participe très clairement de l'internationalisme libéral tel que nous l'avons défini, et la reconstruction européenne fait corps avec le projet de réhabilitation du marché global d'accumulation du capital.

La recommandation de Bruxelles n'est pas tombée dans l'oreille d'un sourd : lors de sa session d'octobre 1920, et en application de la résolution, le Conseil constitue officiellement l'Organisation économique et financière¹³¹. Ses fonctions, entérinées par l'Assemblée en décembre, consistent à travailler à l'application immédiate des recommandations de la conférence, à mettre en chantier la prochaine assemblée, et à étudier les problèmes économiques et financiers soumis par le Conseil¹³². Quant à la section financière de l'OEF, dont les membres ont été désignés par le Conseil, elle entame ses travaux en novembre. Lors de sa première séance déjà, elle aborde la question de la reconstruction autrichienne, et propose l'application à ce pays du projet de crédits internationaux du banquier hollandais Ter Meulen, accepté peu auparavant à Bruxelles¹³³.

Les institutions de l'internationalisme libéral

Formellement liée au Secrétariat, l'OEF s'est progressivement constitué au sein de la SdN un champ d'action où elle est parvenue à développer une relative autonomie. D'une part, en dépendant du Secrétariat, l'organisation se distançait automatiquement de l'Assemblée et surtout du Conseil : alors que ce dernier devait à l'origine approuver les ordres du jour, il relâche peu à peu son emprise, au point qu'en 1929, l'OEF n'est plus tenue de faire avaliser ses rapports par le Conseil avant de les communiquer aux gouvernements ou aux parties intéressées. En 1927, le Comité économique est autorisé à consulter des experts, nommer des comités et mener des études sans autorisation spécifique du Conseil pour tous les travaux qui ont dépassé un stade préparatoire¹³⁴. L'autonomisation de l'OEF trouvera son point culminant avec déménagement de cette organisation à Princeton pour toute la durée de la guerre, et son

banquiers de 1919. Le système des crédits internationaux de Ter Meulen est détaillé dans une note 28 octobre 1920. Voir SdN, 1349, CoF, p.-v. et documents, sessions 1-3, document # A.3.

¹³⁰ SdN, résolutions de la conférence financière de Bruxelles Ces points sont énumérés dans l'article XII des résolutions de la Commission des crédits internationaux.

¹³¹ Elle est alors désignée sous le label de Commission provisoire économique et financière. En 1923, la quatrième Assemblée de la SdN entérine le mandat de la Commission en lui ôtant son caractère provisoire. Elle devient alors officiellement l'OEF. Sur cette question, voir Hill 1946 : 21-23.

¹³² SdN, Première assemblée, 2^e résolution, 9 décembre 1920.

¹³³ SdN, 1349, CoF, p.-v. et documents, sessions 1-3, 1^e session, 23 novembre au 1^{er} décembre 1920, pt. 10.

¹³⁴ Hill 1946 : 107. Sur l'autonomisation de l'OEF, voir aussi Walters [1952] : chapitre 60.

transfert dans l'appareil de l'ONU¹³⁵. D'autre part, bénéficiant d'une forme d'immédiateté face au Secrétaire général, l'OEF a acquis une certaine marge de manœuvre : le très pragmatique Eric Drummond se serait montré relativement peu préoccupé par les institutions 'techniques', préférant concentrer ses efforts dans les domaines plus proches de la mission première de la jeune organisation. Ancien secrétaire personnel d'Arthur Balfour, il s'est contenté de ne pas contrecarrer l'évolution des institutions économiques et sociales qui, durant son mandat (1920-1933), ont connu un rapide essor¹³⁶. Eric Drummond avait d'autant moins de raisons de se préoccuper de l'OEF que celle-ci se trouvait entre les mains d'un autre britannique, Arthur Salter, qui s'était bâti une solide réputation de spécialiste en matière de coopération interétatique durant la guerre : il avait en effet dirigé le Conseil allié du transport maritime (CATM), l'organisme stratégique de l'économie de guerre, chargé de l'acheminement du ravitaillement pour tout le camp allié. A Genève, le britannique est de surcroît entouré des autres praticiens de la coopération économique internationale que sont Jean Monnet et Bernardo Attolico, qui ont également transité du CATM à la SdN¹³⁷. Le chef de l'OEF entretient par ailleurs des contacts étroits avec les figures centrales de la reconstruction européennes, dont Benjamin Strong et Montagu Norman, beaucoup plus que le Secrétaire général. Enfin, l'autonomie de l'OEF s'exprime également par les liens constitués avec des organismes de la société civile tels que l'ICC, dont on a déjà dit qu'elle était considérée comme organe de consultation en matière économique.

L'OEF n'est cependant pas un organisme très homogène : deux entités relativement cloisonnées la constituent : le Comité financier et le Comité économique. Tous deux constituent en quelque sorte les origines respectives de ce qui deviendra après la Seconde guerre mondiale le FMI et l'Ecosoc ; en termes d'effectifs toutefois, aucune comparaison n'est possible avec les institutions héritières. A la fin 1938, l'OEF comptera un personnel de 65 fonctionnaires seulement, auxquels s'ajoutent les experts¹³⁸. Le Comité économique, composé de dix à quinze membres, a déployé ses activités autour du développement du libre-échange, mission timidement institutionnalisée dans le Pacte, puis clairement affirmée à Bruxelles. Aussi se fixera-t-il les cinq objectifs principaux suivants, qui tous participent du projet internationaliste de reconstruire un vaste marché global : (1) l'établissement d'un « traitement équitable » du commerce de tous les pays, tel que le Pacte le demande ; (2) la restauration de la liberté de commerce qui prévalait avant la guerre ; (3) en particulier, l'abolition des interdictions et restrictions quantitatives en matière commerciale ; (4) la stabilisation des tarifs douaniers et des classifications ; (5) la conclusion de traités commerciaux long terme, sur la base de la clause de la nation la plus favorisée¹³⁹. Aussi, le Comité économique agit durant les années vingt à contre-courant de la puissante tendance

¹³⁵ La Charte de l'ONU, tout en reproduisant l'idée que la collaboration économique et sociale participe de la politique de sécurité internationale, offre néanmoins à la sphère économique et sociale un statut nouveau : désormais, deux conseils distincts sont prévus, aux attributions bien différentes : d'une part le Conseil de sécurité, d'autre part le Conseil économique et social (Ecosoc). L'autonomisation de la sphère économique avait d'ailleurs déjà été envisagée par le projet de réforme 'Bruce', que le déclenchement de la guerre avait rendu caduc. Subordonné à l'Assemblée générale, l'Ecosoc est indépendant du Conseil de sécurité, et sa composition nettement plus démocratique. Il fonctionne sur la base du vote majoritaire et peut être considéré comme une forme de contrepartie au statut privilégié des grandes puissances au sein du Conseil de sécurité (Ghebali 1970 : 78-82). Les activités financières de la SdN ont en revanche été absorbées par le FMI et la BM.

¹³⁶ Gerbet 1996 : 109.

¹³⁷ Sur cette question, voir Salter 1921 et Salter 1961. Voir aussi Zimmern [1936] : 143-150. Signalons que des 4 membres de l'exécutif du CATM, 3 ont poursuivi leur 'carrière' au Secrétariat général de la SdN. Ce détail montre la continuité qui caractérise les cadres internationaux à la tête des organisations internationales du CATM à la CIR, SdN, OEF et BRI notamment. Sur cette question, voir notamment Feiertag 2004.

¹³⁸ Hill 1946 : 4.

¹³⁹ Hill 1946 : 36-7 ; SdN 1942.

protectionniste qui traverse le monde, notamment dans le sillage de la hausse des tarifs douaniers étasuniens dès 1921 et 1922, et a fortiori après l'adoption du tarif Hawley Smoot en 1930¹⁴⁰. En marge de la préparation de la conférence économique mondiale de Genève en 1927, le Comité économique s'est plus particulièrement attaché à une série d'activités plus restreintes dont il a déjà été fait mention plus haut, et qui participent pleinement du projet d'internationalisme libéral.

Désignés par le Conseil, les membres du Comité économique agissent cependant en tant qu'experts et ne représentent pas officiellement leur gouvernement. La société politique y est toutefois nettement dominante : parmi les 25 membres qui ont siégé entre 1920 et 1930, 12 sont des hauts fonctionnaires, 7 sont des légats commerciaux, et seulement 6 représentent directement le milieu des affaires. Cette 'sous-représentation' de la société civile a d'ailleurs fait l'objet de critiques lors de la conférence économique de Genève, de sorte qu'un nouvel organisme a été accolé au Comité économique : le Comité consultatif économique. Composé de 45 membres, il fait la part belle aux représentants de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, qui y occupent 18 sièges. Le comité consultatif place de surcroît l'ICC au rang d'organisme membre, tandis que les autres institutions de la société civile ne sont invitées qu'à titre consultatif¹⁴¹.

Le Comité financier, deuxième composante de l'OEF, joue un rôle autrement plus significatif dans le projet libéral de reconstruction européenne. A l'inverse du Comité économique, en porte-à-faux avec l'évolution protectionniste en matière commerciale, le Comité financier se trouve intégré dans un vaste mouvement de stabilisation monétaire et de libéralisation financière, en faveur desquelles il milite activement. Chargé de l'application des résolutions de Bruxelles, il se trouvera à la tête de plusieurs programmes de reconstruction, à savoir principalement l'Autriche et la Hongrie, mais aussi la Bulgarie, la Grèce, l'Estonie et Danzig. Dans cette perspective, il mène des négociations directes avec les gouvernements concernés, ainsi qu'avec leurs banques centrales et les représentants des institutions financières privées. Au-delà des plans de reconstruction, le Comité financier participe à la recherche en matière de politique monétaire et sa Délégation de l'or, constituée en 1928, représente l'effort ultime en vue d'asseoir le nouvel étalon-or et garantir sa stabilité au moment où les premières fissures sérieuses menacent de renverser l'édifice¹⁴². En plus de l'élaboration des plans de reconstruction et de la recherche macroéconomique, le Comité financier participe à l'élaboration de conventions internationales, dans l'élan des sept objectifs que les financiers de Bruxelles avaient jugé important de poursuivre. Le Comité s'activera ainsi à la levée des 'obstacles' à la circulation transnationale du capital, notamment la double taxation considérée comme un frein aux investissements étrangers. Vu l'ampleur de cette sphère d'activité, un Comité fiscal sera créée en 1928, après sept ans de travaux ; constitué d'une quarantaine d'experts, cet organe est devenu une forme de lien entre les différentes administrations fiscales. A la veille de la seconde guerre mondiale, les travaux en matière de double taxation ont débouché sur la signature de quelque 60 accords bilatéraux visant à faciliter la circulation des capitaux¹⁴³.

¹⁴⁰ Voir Heffer 2003 sur cette question.

¹⁴¹ SdN, OEF, C.192.M.73.1929.II, Report of the Economic Consultative Committee, 15 mai 1929. Les 4 organismes invités à titre consultatif sont : L'Alliance coopérative internationale (Londres), l'Institut international de l'Organisation scientifique du Travail (Genève), la Commission internationale d'agriculture (Paris) et le Conseil international scientifique agricole (Rome). Sur le Comité consultatif économique, voir aussi Greaves 1931 : 47-49, Walters [1952] : 426.

¹⁴² Pour la délégation de l'or, voir SdN, CoF, 1456-1462. Le rôle du Comité financier dans la recherche en matière monétaire fait l'objet de notre chapitre 5.

¹⁴³ Carroll 1944 : 173. Voir aussi Hill 1946 : 34-5, 138-9.

A l'instar de l'OEF dans son ensemble, le Comité financier jouit d'une large autonomie. Même si les délégués sont nommés par leur gouvernement, ils agissent à titre d'« experts » et disposent d'une certaine liberté d'initiative. Certes, en tant qu'organe de consultation du Conseil, le Comité n'exerce en théorie aucun pouvoir de décision. Dans la pratique pourtant, son autorité est considérable, surtout après la stabilisation autrichienne. Jacques Rueff, ancien haut fonctionnaire de l'OEF, écrira quelques décennies plus tard qu'il « jouissait en Europe d'une exceptionnelle autorité »¹⁴⁴. Le poids des intérêts financiers qui y sont représentés n'y est évidemment pas étranger. Ainsi, tous les accords conclus entre le Comité financier et les gouvernements en matière de reconstruction ont été approuvés à l'unanimité par le Conseil qui n'y a apporté aucun amendement, un indice qui témoigne de l'autorité et de l'autonomie acquise face à l'organisme représentant la société politique¹⁴⁵.

Dans la longue durée du capitalisme et ses formes institutionnelles, le Comité financier occupe une place significative : il est la première institution formelle à s'occuper de coopération financière et monétaire internationale à une large échelle. La gouvernance globale de l'étalon-or classique, avant la Première Guerre mondiale, n'avait jamais accouché d'une institution permanente au-delà des ententes régionales telles que l'Union monétaire scandinave (1873) et l'Union monétaire latine (1865)¹⁴⁶. Quant aux conférences monétaires internationales entre 1867 et 1892, elles n'ont jamais abouti à institutionnaliser une coopération à un niveau global¹⁴⁷. Certes, la seconde moitié du 19^e siècle a vu apparition de commissions financières internationales, chargées d'exercer un contrôle sur les recettes budgétaires de quelques pays débiteurs et sur leur capacité à s'acquitter du service de sa dette¹⁴⁸. Si les commissaires généraux que la SdN installe dans les pays en reconstruction s'inscrivent dans le prolongement de ces organes financiers internationaux, on ne peut pour autant voir dans ces derniers une volonté de coopération internationale visant à une intégration financière supranationale¹⁴⁹.

Le Comité financier représente ainsi la première organisation internationale active dans ce domaine ; il n'est dès lors pas sans importance de souligner que son émergence s'insère dans un projet internationaliste qui passe par une extension des institutions de la gouvernance de l'économie politique internationale.

¹⁴⁴ Rueff 1977 : 62. Jacques Rueff rejoint la SdN en février 1927 et assumera le secrétariat du Comité financier (un secrétariat qui prépare les dossiers et assure la rédaction des principaux documents) aux côtés de Per Jacobsson, Elliott Felkin et Jan van Walré de Bordes.

¹⁴⁵ SdN 1930a : 32.

¹⁴⁶ L'Union monétaire scandinave, formée du Danemark, de la Suède et de la Norvège, uniformise la frappe de la couronne. Elle a été en fonction jusqu'à la Première Guerre mondiale. Quant à l'Union latine, qui rassemble à son origine la Belgique, la France, l'Italie et la Suisse, elle a permis une unification du monnayage des pièces d'or et d'argent, favorisant ainsi leur circulation au sein des pays signataires de l'Union. La guerre y mettra également un terme. A ce sujet, voir notamment Einaudi 2001 ; Helleiner 2003a : 133-6, 142-4 ; MacClure 1933 : 61sq.

¹⁴⁷ Gallarotti 1995 : 66-85. Nous reviendrons sur ce problème dans le chapitre 5.

¹⁴⁸ Voir à ce sujet Deville 1912. Cinq commissions financières internationales jouent un rôle significatif jusqu'à la Première guerre mondiale (et au-delà) : au Mexique (la Commission franco-anglaise des finances créée en 1864), en Tunisie (la Commission financière 1869), en Egypte (la Commission internationale de liquidation de 1880 et la Caisse de la Dette publique), en Grèce (la Commission financière internationale de 1898), et au Venezuela (la Commission de contrôle de la dette diplomatique de 1905). Pour la Grèce en particulier, voir notre tableau 6.3, ainsi que Kostis 2000.

¹⁴⁹ Kostas Kostis (2000) montre toutefois au travers du cas grec que le contrôle international a mis en place un mécanisme exogène de rationalisation du système financier que la société et l'économie grecques semblaient incapables d'ériger. L'auteur en conclut que la modernisation institutionnelle du pays a été pour ainsi dire 'imposée' par les créanciers, sans qu'il ne s'agisse là de la finalité poursuivie.

Tableau 3.2 : membres du Comité financier (1920-1931)**Finances publiques**

S. Arai	Japon	Commissaire financier
Joseph Avenol	France	Ministère des finances
Basil Blackett	Grande-Bretagne	Treasury
Louis de Chalendar	France	Inspecteur des finances
Kengo Mori	Japon	Commissaire financier du Japon à Londres
Jean Parmentier	France	Ministère des finances (Directeur MGF)
Teiji Sekkiba	Japon	Délégué à la CdR
Fulvio Suvich	Italie	Sous-secrétaire du Ministère des finances
Juichi Tsushima	Japon	Attaché financier du Japon à Londres

Banquiers

M. Balzarotti	Italie	Administrateur délégué du Credito Italiano à Milan
Giuseppe Bianchini	Italie	Banquier, Président de l'Association fasciste des banques
Léopold Dubois	Suisse	Président de la Société de banque suisse
José Figueras	Espagne	Directeur de la banque de Bilbao
Emile Glückstadt	Danemark	Directeur Danske Landmandsbank
M. Kempner	Allemagne	Banque Mendelssohn & Co.
Carl Melchior	Allemagne	Directeur de la banque Warburg & Co.
Vilem Pospisil	Tchécoslovaquie	Directeur de la Caisse d'Épargne de Prague, puis Gouverneur de la Banque nationale de Tchécoslovaquie
Jeremiah Smith	USA	Partenaire de Herrick, Smith, Donald & Farley, conseiller de Thomas Lamont (J.P. Morgan)
Henry Strakosch	Afrique du Sud [Royaume Uni]	Président de Union Corporation (Londres), banque finançant l'activité minière en Afrique du Sud
Carel E. Ter Meulen	Hollande	Partenaire de la banque Hope & Cie (Amsterdam)
Carlos Tornquist	Argentine	Banque Tornquist & Cie
Marcus Wallenberg	Suède	vice-président de la Stockholm Enskilda Bank

Banquiers centraux

Takeshi Aoki	Japon	Représentant de la Banque du Japon
Albert Janssen	Belgique	Directeur à la Banque nationale de Belgique Administrat.-délégué de la Soc. nat. de crédit à l'industrie
Omer Lepreux	Belgique	Vice-gouverneur de la Banque nationale de Belgique
Feliks Mlynarski	Pologne	Vice-président Banque nationale de Pologne
Otto Niemeyer	Grande-Bretagne	Directeur de la Banque d'Angleterre (dès 1927) et contrôleur du Treasury (jusqu'en 1927)
Nicolai Rygg	Norvège	Président Banque nationale de Norvège

Sources : SdN, p.-v. du CoF 1920-1931; *Journal officiel de la SdN*; *Annuaire de la SdN*

En termes de composition sociale, le Comité financier porte à son apogée le concept genevois de l'expert financier international (voir tableau 3.2). Bruxelles avait, on s'en souvient, demandé que la reconstruction financière soit confiée à un organisme composé de banquiers et d'hommes d'affaires « de notoriété internationale », afin que les nations appauvries et incapables d'obtenir les liquidités nécessaires à leur reconstruction puissent « inspirer confiance »¹⁵⁰. Au vu de la composition initiale du comité – et il en ira ainsi pour toute la décennie – l'exigence des financiers de Bruxelles n'est pas restée lettre morte : parmi les 11 membres qui se réunissent pour la première fois en novembre 1920, 3 sont des représentants de Ministère des finances, 1 est vice-gouverneur d'une banque centrale, et 7 sont des banquiers actifs au niveau global. Parmi ces derniers, 3 joueront un rôle central dans les

¹⁵⁰ SdN, résolutions de la conférence financière de Bruxelles, IV (crédits internationaux), art. 10 et ann., § 1-2.

travaux du Comité financier et figureront encore dans le Comité dix ans plus tard : C.E. Ter Meulen, Marcus Wallenberg et Henry Strakosch.

Le Comité financier, à l'instar de la conférence de Bruxelles, illustre une conception particulièrement étroite de la finance, tenue pour le domaine réservé des banquiers et des experts en finances publiques. L'influence des intérêts financiers transnationaux ne s'exprime pas seulement par la présence des banquiers : encore faut-il signaler les relais qu'ils sont susceptibles d'activer avec leurs places financières respectives. Dans cette perspective, la finance britannique a, dès le départ, occupé une position privilégiée. Grâce à ses colonies et en particulier l'Afrique du Sud, elle dispose de deux délégués, Basil Blackett (à qui Otto Niemeyer succédera rapidement) et Henry Strakosch. Bien qu'il représente l'Afrique du Sud, ce citoyen britannique est établi à Londres d'où il organise ses activités de financement des activités minières ; grâce à leurs liens étroits avec la City et en particulier avec Montagu Norman, les intérêts capitalistes britanniques seront bien représentés à Genève¹⁵¹. On pourrait s'étonner de n'y trouver des noms tels que Baring, Hambros, Rothschild ou Schroder. C'est oublier qu'avec Strakosch, la City (et la Banque d'Angleterre) dispose d'un relais de poids, accompagné des représentants du Treasury que sont Blackett et son successeur, Niemeyer. De son côté, Ter Meulen constitue la ramification idéale avec la place financière hollandaise, et sa banque, Hope & Co, dirigera le syndicat responsable de la tranche néerlandaise de la plupart des emprunts de la SdN¹⁵². Il en va de même pour Marcus Wallenberg dont l'établissement (la Stockholm Enskilda Bank) dirigera la tranche suédoise des emprunts autrichien et hongrois.

Le réseau de financiers représentés au Comité financier trouve à Londres son véritable point d'appui. C'est en effet la City qui s'engagera le plus activement dans la reconstruction européenne via la SdN, et la Banque d'Angleterre utilisera l'organisme pour diffuser à la fois sa doctrine du *central banking* et le système d'étalon devise-or. Montagu Norman a ainsi rapidement compris le rôle que le Comité pouvait jouer dans son grand dessein de coopération des banques centrales, d'autant plus que l'institution formelle qu'il entrevoyait pour concrétiser cette coopération semblait chaque année plus compromise. Au travers de l'organisme genevois, il disposait à la fois de ramifications permettant de drainer des fonds des autres places financières, et d'exercer un contrôle direct sur les banques centrales des pays reconstruits. Aussi n'a-t-il pas manqué d'exercer tout son poids pour augmenter l'influence des financiers proches de sa cause, particulièrement au moment où son influence a commencé à s'effriter suite aux querelles franco-britanniques. Pour cette raison, il invitera Otto Niemeyer, fonctionnaire du Treasury et délégué au Comité financier, à le rejoindre à Threadneedle Street, « to do League work in particular and other work in general »¹⁵³. Dans la même idée, Norman insistera après de son homologue et ami de la Fed pour qu'un banquier étasunien entre au Comité financier ; l'affaire est conclue à la fin de 1927, et Jeremiah Smith, conseiller de Thomas Lamont (J.P. Morgan), siège désormais à Genève¹⁵⁴.

Dès la mise en chantier du programme de reconstruction autrichienne, l'influence de la City par l'entremise de Montagu Norman est apparue clairement, et Joseph Avenol a cru bon d'alerter les autorités françaises sur le rôle du Gouverneur anglais, « le guide et inspirateur du marché de Londres ». Dans un courrier au Ministre des finances en 1922, le délégué français au Comité financier souligne les agissements de Norman dans le drainage de capitaux au profit de la reconstruction tchécoslovaque et – comme il semble l'entrevoir – dans le futur

¹⁵¹ Sur les liens entre Strakosch et Norman, voir Cottrell 1997b.

¹⁵² Hope & Co est l'établissement émetteur de la tranche hollandaise pour les plans suivants : Autriche, Hongrie, Bulgarie (I) et Bulgarie (II) :

¹⁵³ FRBNY, Fonds Strong, 1116.7, Norman à Strong, 8 avril 1927 ; idem, 17 avril 1927.

¹⁵⁴ FRBNY, Fonds Strong, 1116.7, Strong à Norman, 31 août 1927 ; idem, Norman à Strong 14 septembre 1927.

emprunt autrichien¹⁵⁵. Six ans et sept emprunts de stabilisation plus tard, au moment où le projet de stabilisation roumaine a porté la tension entre Banque de France et Banque d'Angleterre à son apogée, Avenol, devenu entre-temps secrétaire général adjoint de la SdN, fait officiellement part au chef de l'OEF du « malaise qui existe à Paris au sujet des opérations financières dirigées par la SdN ». La place de Londres a tiré un grand profit des émissions dont elle a dirigé les principales tranches, au point d'avoir créé un « monopole de fait » par la centralisation des capitaux, la direction et le contrôle de la politique monétaire »¹⁵⁶. Son successeur au Comité financier devra lui aussi dresser le constat que les Anglais, représentés par Niemeyer et Strakosch, mais agissant *de facto* pour la Banque d'Angleterre et son gouverneur, exercent une emprise totale et parviennent à y faire prévaloir les intérêts de la City : « Ils [les Anglais] ont vu surtout dans le Comité le moyen d'élaborer des projets d'emprunts, bien garantis politiquement et financièrement, faciles à placer sur le marché de Londres et le plus souvent possible, accompagnés d'une sorte de mise en tutelle financière de la Banque d'émission des pays emprunteurs »¹⁵⁷. Enfin, toujours dans le même ordre d'idée, on ne saurait omettre les pages célèbres que le Gouverneur Moreau consacre dans ses mémoires à ce qu'il considère être l'« impérialisme de la Banque d'Angleterre ». Si sa perspective reflète à merveille la conception très réaliste et 'géostratégique' de la reconstruction européenne tel qu'elle caractérise les milieux dirigeants français, elle renseigne cependant très mal sur l'approche au contraire anti-étatiste de Montagu Norman. La réaction du gouverneur français illustre cependant l'influence que le marché financier britannique est parvenu à exercer au travers du Comité financier. Selon Moreau, le comité genevois est dominé par l'Angleterre qui aspire, par son entremise, à poser les fondations d'une véritable « domination financière » de l'Europe¹⁵⁸.

L'archéologie sociale de l'internationalisme libéral a permis de dégager deux aspects primordiaux du développement des formes institutionnelles en lien avec la SdN. Premièrement, la présentation de l'OEF comme une construction étatique, résultat des décisions des puissances siégeant au Conseil, pose de sérieux problèmes. S'il ne fait guère de doute que la société politique conserve en dernier ressort un rôle déterminant dans la constitution de l'OEF, la société civile est tout autant active dans l'émergence de cette forme institutionnelle. Les deux ne sont d'ailleurs guère séparables, et participent d'un seul et même processus social, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Pour l'instant, il est nécessaire d'insister sur le poids des acteurs de la finance dans l'émergence de l'OEF : un lien direct mène des réunions de banquiers de 1919 à la conférence financière de Bruxelles, et de la conférence de Bruxelles à l'OEF, destinée à appliquer les résolutions adoptées dans la capitale belge et servir d'organe permanent pour l'organisation de futures conférences financières. En outre, tant dans les conférences de banquiers qu'à Bruxelles, les intérêts de la finance transnationale sont déterminants et ne se trouvent jamais contrebalancés par des forces sociales telles que le travail organisé. Enfin, si la société civile occupe une place centrale dans l'affirmation de ces formes institutionnelles, ce sont souvent les mêmes 'ténors' qui y agissent : Ter Meulen (Hope & Co, Amsterdam) est le co-initiateur des conférences de banquiers, il figure dans la délégation hollandaise à Bruxelles, et il se retrouve parmi les douze élus du Comité financier. Gerard Vissering, principal animateur – et probable rédacteur – du mémorandum des banquiers occupe la vice-présidence de la conférence belge. Marcus Wallenberg (Stockholm Enskilda Bank), dont on note la présence parmi les banquiers en 1919, se trouve également à Bruxelles et dans le Comité financier. Aussi, on retrouve à

¹⁵⁵ BdF, 1060200110-44, Avenol au Ministre des finances, 12 juin 1922.

¹⁵⁶ BdF, 1370200006/10, Avenol à Quesnay, 17 février 1928, au sujet d'un entretien d'Avenol avec Salter.

¹⁵⁷ AMAE, Série SdN, 1162, de Chalendar au directeur du Mouvement général des fonds, 23 décembre 1926.

¹⁵⁸ Moreau 1954 : entrées du 12 juillet 1926, 29 juillet 1926, 19 octobre 1926, 27 janvier 1927, 5 février 1927, 6 février 1928 (en particulier), 14 février 1928, 20 février 1928.

Bruxelles six des neuf banquiers dont on sait qu'ils ont participé aux réunions de 1919. Quant au Comité financier, il a été recruté presque exclusivement parmi les délégués de la conférence financière : 9 des 11 membres de sa composition initiale¹⁵⁹. L'internationalisme libéral des années vingt et son réseau d'élites reposent ainsi sur un éventail relativement restreint d'experts financiers qui apparaissent dans plusieurs institutions, à un titre ou à un autre. On a déjà montré l'imbrication de l'ICC et de la SdN, et on pourrait multiplier les exemples en signalant l'interpénétration des Comités Dawes, et McKenna, des conférences de Bruxelles, de Gênes et de Genève, pour ne citer que les principales, ainsi que le Conseil de la SdN, son Assemblée et les élites rattachées aux 'think tanks' de Chatham House ou de la Round Table. Aussi, l'OEF ne peut être analysée pour elle-même, mais uniquement dans le cadre d'un réseau d'élites qui constitue un tissu transnational serré. Comme le signale Eric Bussière, l'OEF constitue en quelque sorte le « point de rencontre » de multiples entités¹⁶⁰.

La seconde conclusion qui s'impose après l'étude de l'émergence des formes institutionnelles de la reconstruction est l'impossibilité de résumer les instances de la SdN à la politique de sécurité collective pour laquelle elle a été constituée. Dans la longue durée du capitalisme et de ses transitions, ces institutions de gouvernance participent avant tout de l'internationalisme libéral tel qu'il s'affirme avec l'industrialisation de l'Europe. C'est dans ce contexte que doit se comprendre le projet social de la reconstruction, et notamment sa dimension consensuelle. Au-delà de ses enjeux diplomatiques et géostratégiques, la reconstruction se présente non pas seulement comme la stabilisation de monnaies dépréciées, mais aussi et avant tout comme le projet de (re)constitution d'un vaste marché global des biens et des capitaux, et de l'ordre social correspondant. Comme les débats et les résolutions de Bruxelles l'illustrent, les élites capitalistes ne font pas de différence entre la stabilisation des monnaies et leur rêve d'un vaste marché financier, où rien ne viendrait entraver la mobilité de leurs capitaux.

¹⁵⁹ A savoir : Avenol, Kengo Mori, Figueras, Ter Meulen, Pospisil, Strakosch, Tornquist, Wallenberg, Lepreux.

¹⁶⁰ Bussière 1993 : 303.

Reconstruction européenne et libéralisme coopératiste

Une EPH critique portant sur le rôle de la SdN dans la reconstruction de l'Europe passe, on l'a vu, par une analyse de l'objet même de la reconstruction, plutôt qu'une étude des seuls moyens, qui constituent la préoccupation centrale des acteurs. Après avoir situé l'enjeu dans la longue durée de l'internationalisme libéral, l'étude aborde ici une temporalité sociale plus brève, capable de mettre en lumière une deuxième dimension de la reconstruction et de la gouvernance du capitalisme : l'ordre social et son corollaire, le libéralisme coopératiste. La Première Guerre mondiale débouche sur une crise sociale qui influence toute la décennie suivante. Cette crise est suffisamment connue pour qu'on ne s'y attarde dans le détail¹. Elle se situe cependant à la base du processus de reconstruction et accompagne de près la mise sur pied de la SdN, de sorte qu'on ne saurait en faire l'impasse. Deux dimensions permettent de comprendre la nature de la crise sociale à son niveau global : d'une part, on assiste à une crise de l'État au sens gramscien du terme, c'est-à-dire au niveau de la relation entre la société politique et la société civile. La *Weltschmerz* ou *crise de conscience* s'exprime par une remise en cause radicale de la légitimité des élites capitalistes au pouvoir : l'effondrement des empires européens donne lieu à des tendances révolutionnaires communistes, alors que dans les démocraties occidentales, les conflits sociaux mettent aux prises les mouvements de gauche et les élites en place. Cette crise de l'État exprime notamment une crise de gouvernance du capitalisme, c'est-à-dire une contestation de la capacité des élites à satisfaire au critère de la prospérité. D'autre part, au-delà d'une ligne de fracture gauche/droite, la perception d'un déclin de la civilisation succède à plusieurs décennies marquées par une idéologie du progrès et de la foi dans la science.

Dans son *Recasting Bourgeois Europe*, Charles Maier suggère une double observation : le constat, dans un premier temps, de la crise de l'ordre social à la fin de la guerre, une crise qui s'exprime sous la forme de tendances révolutionnaires et de la remise en cause de l'ordre établi. Puis, dans un second temps, le constat d'une stabilité sociale retrouvée – du moins en apparence – à la fin de la décennie². Si les hiérarchies auxquelles s'intéresse Charles Maier gagnent un semblant de stabilité, il en va de même avec le système monétaire international : dix ans après l'effondrement des changes qui suit l'armistice, l'étalon-or semble rétabli dans l'Europe entière (voir figure 5.1), même si la précarité de ses fondations ne tardera pas à apparaître au grand jour. A l'apogée de cet apparent succès, en mai 1928, Henry Strakosch, expert du Comité financier de la SdN, dresse un bilan positif des efforts : « The achievement is a remarkable one » avance-t-il, avant de saluer l'unanimité avec laquelle le monde « civilisé » a adopté l'or comme étalon international de valeur³.

¹ Voir en particulier l'ouvrage monumental de Charles Maier (1975) qui demeure en dépit de son ancienneté une référence fondamentale. On consultera également l'étude d'Arno Mayer (1967), qui embrasse une perspective temporelle plus étroite. Voir aussi Bertrand 1977, Carsten 1972, Geary 1981 ; Maier 1987.

² Maier 1975 : 3-15.

³ SdN, 1323, memorandum Strakosch, 30 mai 1928, p. 10.

Ce chapitre inscrit la SdN et son appareil économique dans cette transition de la crise vers une apparente stabilité sociale, en mettant l'accent sur l'affirmation des procédures de régulation coopératistes sous l'égide de l'organisation internationale. Ces procédures sont analysées comme une forme de gouvernance globale du capitalisme visant au maintien et à la reproduction d'un ordre social. Dans le sillage de l'internationalisme libéral, nous montrons ainsi le rôle de la SdN dans la stabilisation d'une structure sociale d'accumulation propice à la circulation transnationale du capital. Le processus de reconstruction, en tant que dynamique sociale, est analysé dans ce chapitre comme la constitution d'une nouvelle légitimité susceptible de servir de fondement à l'ordre social. Devant la contestation radicale des hiérarchies, la crise de l'État, et la remise en cause du capitalisme, cette légitimité doit reposer sur un mode de régulation global permettant de garantir la prospérité et de souder les forces sociales dans un tout cohérent.

Le coopératisme, sous l'égide de la SdN, est présenté ici comme une des réponses à cette contrainte, en parallèle à l'affirmation d'autres procédures telles que le corporatisme, qui s'exprime plutôt à l'échelle domestique. Ensemble d'instances de coopération entre acteurs sociaux, le coopératisme se comprend comme un projet d'adaptation de la régulation libérale par la mise en place de procédures visant à contenir les défauts de la logique de marché. Il repose sur un recours à la science et à la rationalisation, considérées comme des moyens d'améliorer non seulement les systèmes de production, mais d'une manière générale toute l'organisation sociale, des bureaucraties étatiques à la production, en passant par les appareils internationaux. L'objectif, là aussi, consiste à contrer les carences du marché livré à lui-même.

4.1 Crise sociale et coopératisme

La crise de l'État et du capitalisme au lendemain de la guerre

L'émergence de la SdN s'inscrit dans un contexte global marqué par la remise en cause de l'ordre social et une forte tension entre classes. A la fin de 1917, le pouvoir tsariste a été renversé par la révolution bolchevique. Dès 1918, l'effondrement des empires allemand et austro-hongrois s'accompagne de poussées révolutionnaires multiples. En Allemagne, le mouvement se poursuit jusqu'en mars 1920 par le Putsch de Kapp, et des soulèvements en Saxe et dans la Ruhr. Des révoltes ont lieu également en Autriche dès la fin de 1918 : au printemps 1919, la proclamation de la république soviétique hongroise donne de l'élan à la gauche révolutionnaire de Vienne et les principaux leaders sont arrêtés. Quant au régime communiste de Bela Kun, qui avait proclamé la République soviétique hongroise au printemps 1919, il sera renversé à l'initiative des Alliés à la fin du mois d'août. L'Italie est également traversée par des émeutes qui ne parviennent toutefois pas à renverser le pouvoir. En septembre 1920, des usines sont occupées à Milan et à Turin. L'Europe centrale et méridionale n'est pas la seule concernée : dans les démocraties occidentales, des grèves et des troubles traduisent la crise des rapports sociaux entre 1917 et 1920, à l'instar de la Suisse paralysée par une grève générale en 1918. Tandis que les mineurs et les ouvriers français de la construction s'engagent dans des grèves massives entre 1919 et 1920, un mouvement de délégués syndicaux se développe, exigeant un contrôle démocratique des industries. Même si l'Angleterre semble relativement épargnée par les troubles sociaux, il n'en demeure pas moins que les communistes gagnent des sièges à Glasgow ; entre 1919 et 1923, 35 millions de jours de grève sont dénombrés par année en Angleterre. Autre expression de la crise, les effectifs du travail organisé ne cessent de gonfler durant la guerre et le début des années vingt : les syndicats allemands parviennent à rassembler 9 millions d'adhérents à leur apogée, tandis que l'Espagne, très peu syndicalisée en 1914, voit ses ouvrières et ouvriers inscrits passer de 15'000 à 1 million en 4 ans. L'expansion en Italie est tout aussi significative, et la

Confederazione Generale del Lavoro (CGL) regroupe plus de 2 millions de membres en 1920⁴.

Comme le souligne Charles Maier, aucun pays occidental n'a échappé aux troubles qui parcourent tout le monde capitaliste avancé au sortir du conflit. Que ce soit sous la forme de révolutions ou de mouvements de revendication, l'ordre social est contesté et sa légitimité fortement entamée. Même si le recul historique permet de relativiser la menace sur l'ordre capitaliste, la répression des mouvements contestataires témoigne de la perception par les élites d'un risque sur l'ordre établi⁵. Or, si la remise en cause des hiérarchies sociales semble s'atténuer vers 1920, le mouvement paraît contenu en 1922 et 1923, notamment par l'affirmation de gouvernements autoritaires comme en Hongrie ou en Italie. Il n'en demeure pas moins que la perception d'un risque se poursuit de manière atténuée durant les premières années de la décennie dans certains pays clés, tels que l'Allemagne et l'Autriche⁶. L'occupation de la Ruhr par les troupes françaises ravive les mouvements sociaux⁷, et l'opposition des sociaux-démocrates autrichiens (adeptes de la lutte des classes) au gouvernement conservateur soutenu par la SdN se prolongera largement au-delà de la réhabilitation de la monnaie. Dans ce contexte, l'instabilité monétaire – qui culmine dans les hyperinflation allemande (1923) et autrichienne (1922) – n'est pas sans perpétuer une menace désormais plus latente qu'auparavant. Pour les élites financières, la versatilité des prix et des changes s'affirme ainsi comme la source principale de préoccupation : non seulement le capital est érodé par une hausse constante des prix, mais l'instabilité menace de gagner tout l'appareil productif et le tissu social. La crise de l'ordre social est ainsi une cause directe de la mobilisation des élites financières après la guerre. Durant la seconde moitié de 1919, on l'a vu, deux conférences ont réuni des banquiers à Amsterdam et ont abouti à un memorandum exigeant l'organisation d'une conférence internationale sur la question des changes. Présenté comme un ensemble de mesures à mettre en œuvre au niveau domestique et global, le mémorandum précise que « s'il n'est pas fait promptement usage de ces remèdes, il est à craindre que la dépréciation de l'argent ne persiste, réduisant à néant les économies du passé, et aboutissant d'une façon graduelle, mais sûre, à la banqueroute et l'anarchie dans tous les pays de l'Europe ». Les signataires, dont les banquiers constituent la majorité, insistent en outre dans leur conclusion sur le caractère urgent des mesures à adopter pour éviter les troubles sociaux⁸. Quant à la conférence financière de la SdN à Bruxelles en 1920, elle note également l'importance de « l'apaisement à l'intérieur de chaque pays des troubles sociaux »⁹.

⁴ Geary 1981 : 135.

⁵ Maier 1975 : 3-15. Voir également Geary 1981 ; Halperin 1997 : 140-144. Si Carsten (in Bertrand 1977) relativise la menace sur l'ordre social, il n'aborde cependant pas la perception de cette menace par les élites, aspect évidemment prioritaire pour une étude de la dynamique sociale au lendemain de la guerre ; voir également le débat qui a suivi sa communication, in Bertrand 1977 : 33-38.

⁶ En Grande-Bretagne, la menace sur l'ordre social se note dans les plus hautes sphères financières en mai 1921, dans le contexte de la grève des mineurs du charbon. Dans un courrier personnel et confidentiel au Gouverneur de la FRBNY, Montagu Norman signale ainsi que « The coal strike is very bad and that again is political rather than industrial. I suspect too that it is much more closely connected with Soviet activities than most of us have any idea of ». Cette manifestation de hantise bolchevique est d'autant plus importante que ce courrier traite de la reconstruction autrichienne : même si aucun parallèle explicite ne relie les deux événements, le lien implicite est évident et témoigne de l'importance qui est accordée à la reconstruction autrichienne dans le cadre d'un vaste projet de réhabilitation d'un ordre social capitaliste (FRBNY, Fonds Strong, 1116.2, Norman à Strong, 14 mai 1921, p. 1-2).

⁷ Voir l'intervention de Pierre Broué in Bertrand 1977 : 18, 36.

⁸ SdN 1920a : memorandum d'Amsterdam reproduit en annexe, p. 275.

⁹ SdN 1920c : 10.

L'émergence de la SdN et de sa structure économique s'explique notamment en réponse à la crise de l'ordre capitaliste et à la contestation du statut des élites. On doit à Arno Mayer d'avoir montré le poids qu'exercent les menaces révolutionnaires dans les négociations du Traité de Paix à Paris, un traité dont la SdN constitue un élément-clé. L'idée centrale de sa démonstration réside dans le constat que les délibérations sont inséparables du contexte anticomuniste: « precisely because peacemaking and the containment of Bolshevism were so tightly interlocked the one could never be separated from the other », explique-t-il¹⁰. C'est dans cette conjoncture qu'il faut comprendre le soutien que les Alliés apportent aux 'blancs' qui mènent au même moment une guerre civile contre les révolutionnaires en Russie ; le blocus imposé à la Russie et à la Hongrie soviétiques fait sens dans un même élan anticomuniste, et le financement de l'opération militaire destinée à renverser le régime de Bela Kun ne fait pas exception à la règle. Au même moment, alors que les Alliés négocient la charte de l'organisation destinée à réanimer l'internationalisme libéral et rétablir l'ordre social, les fondations de la III^e Internationale sont posées à Moscou. Apôtre de la paix et de la sécurité collective, Wilson représente une des forces principales de la réaction anticomuniste. Même si le président étasunien ne voit pas la Russie rouge comme un problème en soi, il redoute la propagation de l'idéologie bolchevique à l'Europe et au reste du monde¹¹. Le péril communiste ne se limite pas, pour lui, aux sociétés européennes en crise : l'éclatement de la révolution mexicaine en 1910 avait considérablement durci les relations diplomatiques entre les deux pays, et le nationalisme révolutionnaire de Carranza a peu à peu été considéré par les élites étasuniennes comme le bolchevisme sur sol américain. Après avoir sérieusement envisagé un renversement militaire du gouvernement mexicain, Wilson s'était rabattu sur la diplomatie du dollar pour exercer un contrôle sur son voisin du Sud. En 1918, il autorise le Département d'État à contacter la banque J.P. Morgan dans le but de constituer un consortium bancaire destiné à avancer au Mexique un prêt en échange d'un contrôle des droits de douane et de la nouvelle banque centrale ; des garanties ont également été exigées permettant de protéger les intérêts étasuniens au Mexique¹². Les quatorze points rendus publics en janvier 1918 doivent ainsi être compris comme la réponse de l'internationalisme libéral à la toute récente révolution russe dont Wilson vise à prendre le contre-pied. Son engagement particulièrement prononcé en faveur de la SdN et de clauses libérales dans son pacte font sens dans une même perspective.

Si la lutte contre le renversement de l'ordre social capitaliste est indissociable des débats constitutifs de la SdN à Paris, la reconstruction de l'Europe s'inscrira dans une même perspective, bien qu'elle ne se réduit évidemment pas à cette seule dimension. En mai 1921, une délégation d'experts du Comité financier à Vienne fait état sur un ton alarmiste des risques que présente l'Autriche pour l'ordre social de l'Europe entière : « A ce point, c'est la voie ouverte à la dissolution sociale et politique » affirment-ils. Et de poursuivre : « [l]a misère et l'exaspération générales qui en résulteront amèneront avec elles la fin de l'ordre. L'Autriche sera alors la proie mûre pour quiconque se croira en mesure de lui montrer le chemin qui la sortira du chaos. La porte vers l'Est sera grande ouverte. Il n'est nul besoin d'insister sur ce qu'une débâcle économique en Autriche signifierait pour l'Europe [...]. Vue sous cet angle, la catastrophe qui menace l'Autriche prend des proportions considérables. Ce n'est pas seulement une question intérieure, c'est une question européenne »¹³. Les

¹⁰ Mayer 1967 : 29.

¹¹ Sur Wilson et l'anticommunisme, voir notamment Mayer 1967 : 21.

¹² Sur la question mexicaine, voir notamment Rosenberg 1999 : 89-93 ; FRUS 1918, pp. 604-615. Sur la restauration des finances mexicaines et le rôle du banquier Lamont (J.P. Morgan), voir Lamont E. 1994 : 175-186 ; Lamont T. 1923 : 540-542.

¹³ SdN, 1071, Comité économique, documents, EFS / A 43-57, tome 2, 1921, A 57, p.-v. de la Commission chargée de faire une enquête au sujet de l'application en Autriche de crédits internationaux (Projet Ter Meulen),

missionnaires du Comité financier ne sont pas seuls à craindre pour l'ordre social du Vieux continent dans son ensemble. Montagu Norman, le banquier central le plus engagé dans la reconstruction, avec son homologue étasunien, voit lui aussi dans l'instabilité de l'Autriche une source potentielle de désordre, capable de se répandre comme une traînée de poudre de Moscou à Lisbonne. En décembre 1921, dans un courrier personnel et confidentiel à Benjamin Strong, il insiste sur la situation chaque jour plus désespérée de la petite république alpine : « I don't believe it would take a great deal of financial or political stupidity at the present moment to bring chaos into Austria similar to what we see in Russia ; to break up Germany, and beginning in Portugal to spread revolution right through the Peninsula »¹⁴. D'où l'importance, dans l'esprit du banquier londonien, de convaincre les milieux financiers new-yorkais – Benjamin Strong avant tout – de drainer les capitaux nécessaires à la reconstruction européenne.

Jusqu'en 1922, les Alliés soutiennent l'Autriche au moyen de crédits qui s'avèrent cependant insuffisants à empêcher l'effondrement à peu près total de la monnaie autrichienne. Aussi, en août 1922, au moment où la Commission interalliée des réparations siège à Londres, le Gouvernement conservateur autrichien adresse aux Alliés une véritable lettre de démission : si aucun crédit substantiel n'est immédiatement débloqué en sa faveur, il annoncera au Parlement l'incapacité dans laquelle se trouve tout gouvernement à administrer l'Autriche, et demandera au Parlement de remettre les destinées futures du pays entre les mains des Puissances alliées. « A ces Puissances incombera la responsabilité de toutes les conséquences de cet événement », conclut Vienne en désignant Moscou du regard¹⁵. Le Gouvernement conservateur autrichien a évidemment compris que la menace rouge représentait la meilleure carte à jouer pour attirer l'attention des Alliés. Non sans lucidité, si on en juge par les discussions suscitées à Londres : l'ultimatum autrichien a été pris très au sérieux par le Premier ministre britannique Lloyd George, pour qui la situation doit être appréhendée « very carefully ». Les communistes, dit-il, « would no doubt try to seize Austria. Then Hungary, Czecho-Slovakia and the neighbouring States would be looking at Austria and at each other, anxious lest their neighbours should seize Vienna; and there would be Italy looking over the Alps to see what was going on ». Pour le ministre des Affaires étrangères italien, Schanzer, une Autriche source d'instabilité sociale aux frontières de la Péninsule constituerait une raison pour son pays d'intervenir militairement. Poincaré suggère ainsi une action collective destinée à contenir le foyer d'instabilité qu'est devenu l'Autriche. Devant l'impuissance financière des Alliés, le dossier est définitivement remis à la SdN¹⁶. On le voit, la remise en cause de l'ordre social et la crainte du communisme constituent bien un élément décisif de la reconstruction européenne jusque dans les plus hautes sphères décisionnelles¹⁷. Les appréhensions,

10 mai 1921. Le projet est rédigé par Avenol, Drummond-Fraser (délégué pour les crédits internationaux) et Glückstadt.

¹⁴ FRBNY, Fonds Strong, 1116.2/2, Norman à Strong, 1^{er} décembre 1921. Voir aussi FRBNY, Fonds Strong, 1116.2/2, Norman à Jay, 2 décembre 1921 : « Both for economic and political reasons Europe is in a very precarious state. All the countries except Russia are keeping on an even keel, but in several, such as Austria, rioting on a large scale for economic reasons is near at hand, and in others, such as Portugal, revolution is knocking at the door ». En août 1922, Norman réitère ses craintes, convaincu que l'Autriche s'effondrera avant la fin de l'année. Quant à l'Allemagne, elle est au bord de la guerre civile : « nor do I see how a condition very near to civil war can be avoided in Germany » écrit-il à son homologue de la Fed (FRBNY, Fonds Strong, 1116.3, Norman à Strong, 9 août 1922).

¹⁵ SdN, 1807, Documents du Conseil 1922/II, C 572, Franckenstein (Ministre d'Autriche à Londres) à Lloyd George, 7 août 1922, 13 août 1922.

¹⁶ PRO, FO 371, 7339, CdR, p.-v. secret 14 août 1922.

¹⁷ Sur les appréhensions face à une possible prise de pouvoir par un mouvement communiste, voir aussi la lettre personnelle manuscrite du ministre des affaires étrangères italien (Schanzer) au premier ministre britannique (Lloyd George) : « I am deeply convinced that it would be a terrible [mistake] for all to let Austria precipitate without doing every possible effort to save it. The financial catastrophe may determine in that unhappy country a

particulièrement marquées chez Lloyd George, traduisent cependant un sentiment largement répandu dans les couches capitalistes, lisible tant dans les discours des banquiers signataires du memorandum d'Amsterdam, que des financiers réunis à Bruxelles. Rétrospectivement – il s'exprime en 1930 – le témoignage de McFadéyan, ancien délégué britannique à la Commission des Réparations, reflète clairement le rôle de la SdN dans la lutte contre le péril rouge dans la décennie suivant la guerre :

« If in the long run the League of Nations was a political necessity, it has proved that in the last ten years it was absolutely indispensable to preserve that minimum of economic stability without which the material on which statesmen must work would have gone to pieces in their hands. It is easy to forget how near the greater part of Europe was to Bolshevism in the years immediately following the cessation of hostilities. Organized philanthropy was able to deal with the symptoms of disease, but with the drying up of that source and the disappearance of such international bodies as the Supreme Economic Council, the League provided the framework within which the causes of disease could be treated radically. The disease was a derangement of credit, with State finances in disorder and national currencies chasing each other down a primrose path to a bonfire of useless paper »¹⁸.

Au sujet de la reconstruction autrichienne en particulier, le même Fadéyan salue le rôle bénéfique joué par la SdN : « [...] the most dangerous centre of infection in Europe [l'Autriche] was thereby immunized for the time being »¹⁹.

Les tendances révolutionnaires et la contestation sociale au lendemain de la grande guerre ne peuvent cependant se résumer à un conflit de classes ; une telle schématisation donnerait une image simpliste d'une crise sociale beaucoup plus profonde et complexe. La principale faiblesse de l'œuvre monumentale d'Arno Mayer réside probablement dans un réductionnisme historique à la lutte des classes, qui empêche de rendre compte de l'ampleur de la remise en cause des structures sociales et culturelles. Aussi, dans une perspective plus large, la société occidentale se heurte pendant et après le conflit à une véritable crise de civilisation, dont l'Autriche sert d'exemple paradigmatique. Vienne, toujours perçue au tournant du siècle comme une capitale de la civilisation occidentale grâce à des figures telles que Hugo von Hofmannstahl, Sigmund Freud, Gustav Mahler, ou Joseph Schumpeter, des figures qui, plus populaires souvent à l'étranger que dans la capitale danubienne, traduisent le rayonnement intellectuel d'une 'Vienne fin de siècle' pétrie de bon goût bourgeois. Or, la cité impériale s'est transformée en quelques années en un lieu de misère et de déchéance. Dans son ouvrage sur la stabilisation autrichienne, Jan Walré de Bordes, haut fonctionnaire de l'OEF, décrit la famine qui règne dans les rues de l'ancienne capitale²⁰, et quelques années plus tard, Arthur Salter, directeur de l'organisation, se rappelle du tableau de 1922 : « Vienna [...] was a tragic scene. Its great streets empty of traffic ; its shops closed ; its people of all classes, including scholars of wide reputation, remnants of the older aristocracy and once prosperous businessmen, were visibly starving »²¹.

La guerre n'a pas seulement fragilisé les bases de l'ordre social ; elle s'est également traduite par une remise en cause de la croyance dans le progrès de l'humanité. Le déclin de la civilisation s'exprime notamment par la publication, en 1918, de l'ouvrage d'Oswald Spengler, *Le déclin de l'Occident*. Lorsqu'il édite en 1923 une version révisée de cette monumentale philosophie de l'histoire, l'auteur précise qu'il l'a rédigée pendant la période de

social revolution the effects of which might extend to the neighbour countries with incommensurable consequences. We might have bolscevism [sic] not only in Austria but also in Germany and I doubt whether France and Italy would not also be victims of it » (PRO, FO371, 7340, Schanzer à Lloyd George, 29 août 1922, souligné par Schanzer).

¹⁸ McFadéyan 1930 : 76.

¹⁹ McFadéyan 1930 : 77-78.

²⁰ Walré de Bordes 1924 : 7.

²¹ Salter 1961 : 176.

« misère et l'écœurement » de la guerre, et son traducteur anglais attribue l'énorme succès de l'édition allemande aux conditions d'après-guerre²². Comme le signale Jo-Anne Pemberton, l'ouvrage de Spengler figure parmi les exemples les plus parlants de la littérature de crise de cette époque²³. Tant sur les plans littéraire, psychanalytique que cinématographique, la rhétorique du déclin de la civilisation fait alors office de discours sur la crise de la modernité. Paul Valéry en fournit l'illustration littéraire dans ses lettres publiées en 1919 : « nous autres, civilisations, savons maintenant que nous sommes mortelles », écrit-t-il²⁴. Le diagnostic de Sigmund Freud ne fait pas exception à la règle. Son *Malaise dans la civilisation* (1929), dresse le portrait d'une civilisation désormais minée par sa propre tendance autodestructrice, engendrant ainsi un sentiment de culpabilité : « les hommes d'aujourd'hui ont poussé si loin la maîtrise des forces de la nature qu'avec leur aide il leur est devenu facile de s'exterminer mutuellement jusqu'au dernier. Ils le savent bien, et c'est ce qui explique une bonne part de leur agitation présente, de leur malheur et de leur angoisse »²⁵. Dans son film culte *Metropolis* (1927), Fritz Lang illustre certains aspects de cette crise de civilisation et de rapports entre classes. La société industrielle ultra-moderne et disciplinaire de Joh Fredersen repose sur une combinaison de rationalisation scientifique et de hiérarchie sociale. La science et la technique, loin de représenter un idéal de progrès comme au siècle précédent, fonctionnent désormais comme une source d'oppression. Bâtie sur des fondations sociales et idéologiques instables, ainsi que sur une légitimité contestée, Metropolis est susceptible à tout moment d'être renversée par la révolution. Le film s'achève ainsi sur un message quasi mystique de réconciliation entre classes, une réconciliation présentée comme la seule issue possible à l'instabilité sociale et à l'anéantissement de la civilisation moderne. A sa manière, *Metropolis* anticipe de plusieurs années le régime d'accumulation fordiste de l'après Seconde guerre mondiale : productivité et compromis de classes, telle sera la réponse à une crise sociale que les années vingt ne parviendront à résoudre.

La crise de société n'est ainsi pas le propre d'une classe sociale en particulier mais traverse tout le tissu social, comme en témoigne le projet de rapport du Labour Party de janvier 1918 : ce programme de reconstruction fait reposer ses revendications sur le constat d'une « fin d'une civilisation » à laquelle la guerre est susceptible de mener. Aussi, la reconstruction ne doit pas porter uniquement sur quelques pièces de la machine sociale, précise ce programme, mais viser la société dans son ensemble²⁶. Robert Cecil, chef de la délégation britannique à la conférence de Paix de Paris, puis délégué au Conseil de la SdN, constitue probablement le meilleur exemple de la perception d'une crise qui ne touche pas que les hiérarchies sociales mais toute la civilisation²⁷. Comme dans la rhétorique du parti travailliste britannique, les deux aspects de la crise participent chez lui d'une même dynamique, celle du déclin de la civilisation industrielle de la seconde moitié du 19^e siècle. Une seconde guerre représenterait pour cet apôtre de la SdN la fin définitive de la civilisation occidentale, d'où l'importance d'une structure institutionnelle susceptible de rétablir l'ordre et la stabilité. « Who can doubt », demande-t-il en 1923, « that new wars will mean the destruction of economic civilization, that they will mean the loss of all the achievements of art and culture, and a

²² Spengler [1923] : xiv. La rédaction de l'ouvrage s'étend entre 1907 et 1917. Pour le traducteur, le succès commercial d'un ouvrage aussi complexe (90'000 exemplaires vendus en huit ans) s'explique par les circonstances de sa publication : « Its very title was so apposite to the moment as to predispose the higher intellectuals to regard it as a work of the moment » (préface du traducteur, Spengler [1923] : ix).

²³ Pemberton 2002 : 312. Voir aussi Hartog 2003 : 23-4.

²⁴ Initialement publiées dans l'*Athenaeum*, les lettres de Paul Valéry sont reproduites dans la *Nouvelle Revue Française* d'août 1919.

²⁵ Freud [1929] : 107.

²⁶ Labour 1918 : 3.

²⁷ Sur Robert Cecil, voir Raffo 1974. Voir aussi Cecil 1934 et Cecil 1936.

return to the barbarism of the seventh and eighth centuries ? »²⁸. Son compatriote et directeur de l'OEF exprime les mêmes craintes dans ses *Mémoires* : la guerre y est présentée comme la principale menace sur la civilisation occidentale. Pendant le conflit, une des espérances les plus vives du futur haut fonctionnaire de la SdN consistait à ne pas voir le monde anéanti par une ruine totale. Aussi, avec la victoire, poursuit Arthur Salter, « there was in the League of Nations a fairer prospect, of constructing a rampart against further wars which the forces of evil could not again surmount »²⁹. Dans un même ordre d'idée, Vissering, le banquier central hollandais à l'origine des réunions d'Amsterdam, qui mèneront à la conférence de Bruxelles, est préoccupé par le déclin moral qui atteint non seulement la Russie gagnée par la gangrène du communisme, mais également les démocraties capitalistes. Dans son appel à la mobilisation internationale, il décrit un monde décadent corrompu par le « péché », et attribue la déchéance à trois « fléaux » de l'humanité « which should be written everywhere in letters of fire as a fearful warning : IGNORANCE – HESITATION - SELFISHNESS »³⁰. Dans cette allusion biblique au Livre de Daniel, le banquier hollandais associe le déclin de la civilisation chrétienne à la chute de l'empire assyrien que Dieu a condamné pour ses actes sacrilèges. Les métaphores bibliques ne sont pas un simple hasard : même si elles relèvent avant tout de la socialisation de leur auteur, elles renvoient également aux références culturelles qu'il s'agit de préserver.

La perception d'une crise de civilisation se lit d'ailleurs explicitement dans les discussions de Bruxelles. A l'issue d'une guerre dévastatrice en hommes et en ressources, qui ébranle la confiance dans le modèle de la civilisation capitaliste occidentale, le rassemblement, pour la première fois depuis 1914, de représentants des belligérants et des neutres y est décrit comme un heureux présage. Le rapport de la conférence précise à ce titre qu'« elle [la conférence] inaugure [...] une ère nouvelle de coopération et de bonne volonté *qui assurera le maintien de la civilisation* »³¹. Les armes ne sont pas les seules menaces montrées du doigt à Bruxelles : la « passivité » du travailleur mine tout autant une civilisation industrielle. Les élites financières ne manquent donc pas de fustiger une production industrielle au dessous de la normale, et accompagnée « de ces grèves fréquentes » qui aggravent la situation ; elles exigent ainsi une croissance de la productivité des travailleurs et en appellent au « devoir patriotique de tout citoyen » de contribuer « de tout son effort » à accroître le bien-être collectif³². Le rapport de la conférence souligne ainsi la nécessité de rétablir « le désir et la volonté de travailler » qui, en plus de garantir la paix sociale et internationale, assurera le maintien de la civilisation³³. On le voit, au lendemain de la guerre, la crise de civilisation ne s'exprime pas que dans la perception d'une décadence due à la guerre, mais aussi dans une rhétorique dénonçant la passivité de l'ouvrier, plus préoccupé à organiser la prochaine grève qu'à œuvrer activement au bonheur mondial et à la sauvegarde de la civilisation matérialiste du 19^e siècle³⁴. Quant à

²⁸ Cecil 1923 : 40.

²⁹ Salter 1961 : 173.

³⁰ Vissering 1920 : 8. Un autre banquier central, Norman, semble également parti en croisade pour la sauvegarde de la civilisation occidentale. Dans la biographie qu'il lui consacre en 1932, Paul Einzig précise que ses amis et admirateurs « consider him the saviour of civilization, who has consolidated Europe, and has prevented post-war economic chaos from leading to collapse and Bolshevism » (Einzig 1932: 2). Dans le même ordre d'idée, l'ancien Secrétaire au Treasury (USA), A.W. Mellon, affirmait devant le 'Ways and Means Committee' de la Chambre des représentants que « The countries of Europe must be restored to their place in civilization » (cité in Moulton/Pasvolsky 1932 : 379-80).

³¹ SdN 1920c, rapport de la conférence, p. 10. Souligné par MF.

³² Résolution V de la Commission des circulations monétaires et du change et résolution X de la Commission des finances publiques. SdN 1920c : 24.

³³ SdN 1920c, rapport de la conférence, p. 10.

³⁴ Le 22 mai 1924, lors d'une conférence à Chatham House au cours de laquelle il présente la reconstruction hongroise par la SdN, Arthur Salter mentionne plusieurs des « pires craintes » qui avaient hanté la période après

l'étalon-or, on ne sera pas surpris de voir sa dépouille dans ce cortège de lamentations : institution et symbole primordial de la civilisation menacée, son rétablissement constitue dès lors la première des priorités. Dans un article de 1933, l'économiste britannique J.H. Jones estime qu'avant la guerre, l'étalon-or « was among the things taken for granted as an element of Western civilisation »³⁵. Reconstruire l'Europe et sa civilisation, comme le chapitre suivant le montrera, c'est avant tout réanimer coûte que coûte les vertus magico-religieuses du métal jaune.

Entre « paradis perdu » et « nouvel ordre »

La reconstruction de l'Europe s'inscrit dans ce contexte social et culturel traversé par la remise en cause des hiérarchies et la perception d'un déclin de la civilisation libérale moderne : elle vise dès lors au rétablissement d'un ordre social et économique conçu comme la charpente d'une civilisation entière³⁶. L'enjeu consiste ainsi à réinventer une forme de régulation qui permette de surmonter la crise. La réorganisation du système social capitaliste fait sens sur deux plans³⁷. D'une part, les élites européennes, confrontées à la remise en cause de leur statut, sont incitées à créer une nouvelle légitimité, susceptible de servir de point d'appui à l'ordre de la reconstruction. D'autre part, elles sont placées devant la nécessité de satisfaire au critère de la prospérité. Au sein de cette double contrainte de réorganisation de l'ordre social, la reconstruction exprime ainsi une dialectique de la structure et de l'innovation : sur la rhétorique classique de l'internationalisme libéral du 19^e siècle se greffe une régulation coopératiste nouvelle, dont la SdN est une pièce essentielle.

Dans la longue durée de l'internationalisme libéral, la reconstruction de l'Europe apparaît ainsi comme la quête d'une forme de régulation capitaliste permettant de reconstituer le marché global auquel la guerre a mis un terme. Aussi la fin de la guerre s'accompagne-t-elle de discours idéalisateurs sur l'ordre social perdu. Du point de vue des élites dirigeantes, le 19^e siècle est alors construit comme une période de paix, de bien-être et de stabilité, et sert de référentiel à la reconstruction. La conceptualisation de l'étalon-or, on le verra, se verra amplement influencée par cette nostalgie. Dans le contexte de crise sociale, cette mythification du passé par les élites capitalistes traduit le projet de souder les forces sociales autour d'un idéal de stabilité et de prospérité. A l'instar de Vissering, Arthur Salter, le chef de l'OEF, est très inspiré par des métaphores bibliques qui servent à appuyer sa rhétorique économique : il conçoit la mission de son organisme comme la recherche du paradis perdu dont la civilisation a été expulsée par l'épée de feu qu'est la guerre :

« It was therefore natural that the first effort of reconstruction after the war should have been directed, in nearly all countries, not to changing the main structure of either society or its economic and financial framework, but to repairing and rebuilding on the old foundations and to the old design. By comparison with 1919 the world of 1913 seemed to most of us a paradise from which we had for a time been excluded by a flaming sword. It seemed a sufficient goal for our efforts to win our way back to what we lost »³⁸.

l'armistice, et qui entre-temps se sont avérées « irréelles ou exagérées ». Parmi celles-ci figure précisément, outre la peur du bolchevisme, l'« aversion pour le travail » (« disinclination to work »). Publié par le RIIA (Salter 1924).

³⁵ Jones 1933: 551.

³⁶ Gerard Vissering y fait explicitement allusion dans son commentaire du memorandum d'Amsterdam, qui est à l'origine de la conférence financière de Bruxelles et de l'OEF : « The main object [du memorandum] was however to express in most urgent terms the general desire that a great international conference should be called together, in order to thus lay the foundation for a broader international cooperation towards the reconstruction of the greatly shaken social edifice in practically every country » (Vissering 1920: 90, souligné par MF).

³⁷ Sur cette question, voir Maier 1987 : 161.

³⁸ Salter 1961 : 193.

Salter traduit un sentiment qu'il n'est de loin pas le seul à partager au sein des couches privilégiées. Dans *Les conséquences économiques de la paix* (1920), Keynes considère la Première Guerre mondiale comme un coup fatidique porté à un âge d'or et, lui aussi, avant de devenir 'keynésien', se préoccupe de la meilleure voie possible pour rétablir la discipline budgétaire, un étalon monétaire stable, un régime commercial et financier libéral, et l'ordre social correspondant. L'utopie d'un retour à un idéal du 19^e siècle se trouvera codifiée dans les résolutions de la conférence financière de Bruxelles (1920), qui demandent explicitement le rétablissement de la liberté de commerce telle qu'elle existait auparavant, et le retour des nations à « leur régime monétaire d'avant guerre »³⁹. La nostalgie des élites capitalistes d'une époque supposée sereine et fastueuse n'a d'égale que leur volonté d'abattre les mesures étatistes érigées durant le conflit. La guerre, on le sait, s'était en effet traduite par une suspension progressive de l'ordre libéral. L'effort de guerre totale avait mené à un contrôle relativement large de la production à l'échelon domestique et, au niveau international, le ravitaillement au sein du camp allié avait été placé sous un contrôle étatique international⁴⁰. Aussi, une fois la paix conclue, la tendance dominante au sein du camp allié consiste en une « démilitarisation de l'économie », comme l'exprime une formule très en vogue à ce moment. On a déjà souligné cet objectif qui fait l'objet de la réunion des hommes d'affaires à Atlantic City en 1919 et qui figure parmi les raisons d'être de l'ICC⁴¹. Le gouvernement français fera long feu en tentant de maintenir en place les structures coopératives de la guerre ; du côté anglo-saxon, il s'agit au contraire de rétablir ce que les élites considèrent comme l'âge d'or. Impuissant, Jean Monnet assistera au démantèlement de l'organisation qu'il s'était attelé à bâtir durant la guerre, aux côtés d'Arthur Salter, et pour laquelle il voyait un rôle central dans la gouvernance de la reconstruction⁴². A peine démobilisé, et peu avant d'être désigné secrétaire général adjoint de la SdN, Jean Monnet déplore ainsi « la reconstitution dans chacun de nos pays de systèmes politiques qui n'étaient que la poursuite, une fois fermée la parenthèse de la guerre, des règles et des coutumes des vieilles démocraties parlementaires »⁴³.

La volonté d'un 'retour à la normale' a incité certains à ne voir dans la reconstruction européenne qu'un projet réactionnaire, dont la concrétisation passerait par l'application d'un programme libéral traditionnel 'à l'anglaise'⁴⁴. Cette interprétation n'est pas étrangère à une certaine habitude consistant à présenter le bilan de la SdN comme un 'échec' : l'idéalisme libéral de Genève serait demeuré sans force devant les hautes vagues du protectionnisme et du nationalisme. Ce discours traditionnel décrit une SdN à la fois impuissante et à contre-courant de son époque. C'est à cette vision traditionnelle que ce chapitre offre une alternative. Si la reconstruction sous l'égide de la SdN vise bien à retrouver un ordre libéral, comme en témoignent les métaphores du paradis perdu, elle ne peut se résumer à cette seule composante, ni dans ses méthodes, ni dans ses objectifs. Elle doit ainsi être comprise dans la modernité de l'organisation sociale des années vingt dont elle constitue à la fois un reflet et un processus actif. Le discours de la reconstruction consiste ainsi également en une rhétorique de la modernité et du changement. « Paradis perdu » d'un côté et « nouvel ordre » de l'autre : la

³⁹ SdN 1920c : 25.

⁴⁰ Sur cette question, voir Salter 1921.

⁴¹ Ridgeway (1938 : 4) décrit en ces termes la volonté de déréglementation au lendemain de la guerre « The newly founded ICC became the center of a movement by liberal business men which had as its objective the overthrow of the surviving wartime domination by governments of international economic relations ».

⁴² Monnet 1976 : 85-6.

⁴³ Monnet 1976 : 91. Sur le démantèlement des mesures de contrôle, voir Armitage 1969 ; Kuisel 1984.

⁴⁴ A ce sujet, voir notamment Northedge (1986 : 166-7) et Nussbaum (1954 : 256). Pour Arthur Nussbaum, « The economic policies of the League were guided by the philosophy of economic liberalism of the English type, sponsoring measures conducive to freedom of commerce and to economic cooperation ».

transition à laquelle participe la SdN est une tension entre l'ancien et le nouveau, à l'instar de *Metropolis*, qui associe les figures antiques de la Tour de Babel et du Moloch à la cité ultra-moderne d'une ère dominée par la technologie et le savoir. Nostalgique de l'époque victorienne et edwardienne, Arthur Salter conçoit ainsi, dans un même élan, le rôle de la SdN en matière économique comme la construction d'un « nouvel ordre mondial »⁴⁵, et la jeune organisation incarne pour lui la chance d'édifier « on the shattered foundations of the older world a new and better one, with not only stable peace but increasing and assured prosperity »⁴⁶. La SdN conçoit ainsi sa contribution dans le domaine économique comme l'application de méthodes « which represent an advance on those that were in use before the war », affirme le chef de l'OEF pour appuyer sa rhétorique de la modernité⁴⁷. Quant à la conférence de Bruxelles, point de départ de la reconstruction européenne par la SdN, elle prétend elle aussi inaugurer « une ère nouvelle de coopération et de bonne volonté »⁴⁸. Ces pratiques discursives ne doivent pas être vues comme de simples effusions verbales sans intérêt, mais au contraire comme des marqueurs d'un sens commun, en même temps que des démarches justificatives d'un projet social. La quête de l'ancien permet de légitimer le processus de reconstruction en idéalisant un objectif par des figures rhétoriques conservatrices, reflétant le maintien d'un ordre social stable et ses références identitaires ; elle apparaît ainsi comme une réponse au discours révolutionnaire et à la contestation socialiste. En parallèle, les métaphores de la modernité expriment le projet de réinventer de nouvelles formes de régulation du libéralisme, susceptibles de faire face à la crise de légitimité du capitalisme au lendemain de la guerre, et de garantir le but visé par Arthur Salter : la prospérité.

4.2 La SdN et le pouvoir du coopératisme

Corporatisme et coopératisme

L'émergence de la régulation corporatiste au lendemain de la guerre est bien connue des spécialistes de l'histoire sociale internationale, tels que Charles Maier, Michael Hogan, Emily Rosenberg, Joan Wilson ou Melvyn Leffler⁴⁹. Même s'il n'est pas une invention propre à l'après-guerre, le corporatisme prend cependant une importance particulière durant les années vingt dans la mesure où il s'érige en véritable procédure de gestion politique des conflits et d'organisation de la production. Comme le souligne Robert Cox, il s'inscrit dans le sillage du développement du mode de production bipartite – qui repose sur un système de négociation entre le patronat et le travail organisé – dont il deviendra après la guerre une forme d'extension⁵⁰. Le concept de corporatisme permet à Michael Hogan de décrire un système de régulation caractérisé par des formes organisationnelles, une idéologie et des politiques publiques spécifiques. Sur le plan organisationnel, le corporatisme se réfère à un mode de régulation qui repose sur des groupes fonctionnels officiellement reconnus tels que le travail organisé, le commerce, ou l'agriculture. Dans un tel système, les mécanismes institutionnels de régulation et de coordination cherchent à intégrer les groupes dans un tout organique : les élites des secteurs privé et public coopèrent et concluent des arrangements afin de garantir la stabilité et l'harmonie de l'ordre social⁵¹.

⁴⁵ Arthur Salter, discours à Prague, 4 octobre 1928, cité par Pemberton 2002 : 314.

⁴⁶ Salter 1961 : 173.

⁴⁷ SdN 1930b : 178.

⁴⁸ SdN 1920c : 10. Souligné par MF.

⁴⁹ Voir Hogan 1977, Maier 1975, Leffler 1979, Rosenberg 1982 et Wilson J. 1971. On trouvera des développements supplémentaires chez Hogan 1981, 2004 ; Maier 1987 ; Rosenberg 1999.

⁵⁰ Cox 1987 : 74-78. Robert Cox utilise le concept de *tripartisme* pour désigner cette forme organisationnelle des rapports de production, qui se présente comme un développement historique du *bipartisme* après la guerre.

⁵¹ Hogan 2004 : 138.

Le corporatisme plonge ses racines dans la mobilisation du capital et du travail dans le cadre du système de production intensive durant la guerre. Le travail organisé s'est alors trouvé intégré dans un système de négociation et de compromis placé sous l'égide de l'appareil étatique. De surcroît, alors que les gouvernements revendiquaient des compétences toujours plus larges dans la régulation des prix, du travail et des matières premières, ils ont transféré cette responsabilité à des représentants du travail, de l'agriculture ou de l'industrie, réunis dans des organismes de supervision⁵². Or, même si l'après-guerre et le processus de reconstruction européenne sont marqués par un désir de « démilitarisation économique », les procédures corporatistes n'ont pas été totalement écartées pour autant. Que ce soit dans le cas des États-Unis, étudiés par Michael Hogan, dans celui de la Grande-Bretagne passé en revue par Keith Middlemas, ou dans le cas de pays européens tels que l'Allemagne, l'Italie et dans une moindre mesure la France, objets de l'étude de Charles Maier, le corporatisme se présente comme une procédure visant à réorganiser le système de production libérale afin d'en contenir les effets secondaires, sources de conflits et de déstabilisation sociale⁵³. La SdN n'a jamais été véritablement intégrée dans l'étude des formes corporatistes de la régulation. Charles Maier néglige presque totalement l'organisation internationale, et Michael Hogan n'y prête qu'une attention secondaire⁵⁴. Même si on ne peut en aucune manière parler de corporatisme en rapport avec les procédures mises en place par Genève, il faut cependant de mettre en évidence un système d'arrangement institutionnel qui s'en inspire, et qui permet de situer la SdN dans l'organisation globale des rapports de production dans laquelle elle fait sens. Nous utiliserons ainsi le concept de *coopératisme* pour mettre en évidence la dimension globale – et pas seulement domestique – du phénomène. Il nous permet également de développer d'autres formes de régulation qui ne passent pas nécessairement par des arrangements consensuels entre forces sociales, des arrangements auxquels le corporatisme tend parfois à se réduire. Le coopératisme procède aussi, on le verra, par l'exclusion, c'est-à-dire par une sélection des forces sociales investies de compétences régulatrices.

Le coopératisme peut se comprendre comme un discours et une forme de régulation de l'économie politique globale qui affirme que les forces du marché sont à elles seules incapables de mener à un état de stabilité et de prospérité. Dans le contexte de crise sociale qui suit la catastrophe de la guerre, attribuée par beaucoup – et pas seulement Lénine ou Boukharine – aux effets pervers du capitalisme, il s'agit d'asseoir ce système d'organisation sociale sur des bases plus solides. Dans le mode de régulation coopératiste, le système social de production doit être ajusté afin d'encourager la coordination et l'organisation rationnelle de la production, et de contenir les effets négatifs du laisser-faire, de plus en plus considéré comme une source de conflits. Le coopératisme se fonde entièrement dans l'idéologie idéaliste propre aux années vingt et à la SdN en particulier. Tout comme l'état de nature est une source de conflits qu'une confédération kantienne d'États républicains peut transcender, la coopération des forces sociales dans le cadre de la production permet d'écarter le spectre des conflits politiques ou militaires, et d'accroître l'efficacité du marché global. Quatre aspects du coopératisme permettent d'en cerner la nature et les enjeux. Pour les tenants de cette approche, dont la SdN deviendra l'incarnation, la coordination des acteurs sociaux à un niveau international est nécessaire au fonctionnement du libéralisme, tant dans la sphère de la société civile qu'entre la société civile et la société politique. En outre, le coopératisme passe par la reconnaissance de groupes fonctionnels qui accèdent à un statut officiel : la SdN

⁵² Cox 1987 : 75 ; Maier 1975 : 11.

⁵³ Pour la Grande-Bretagne, voir Middlemas 1979. Une formule élégante permet à l'auteur de définir le corporatisme comme le processus par lequel des groupes d'intérêts viennent à être considérés en tant que 'governing institutions'.

⁵⁴ Un article récent de Maier (2000) comble cette lacune et inscrit le corporatisme dans une perspective internationale.

coopère par exemple avec l'ICC qu'elle considère comme l'organe représentatif des milieux d'affaires internationaux. L'OIT fait office d'institution illustrant les intérêts du travail organisé (même si dans la pratique elle représente autant le patronat que le monde ouvrier). De plus, à l'instar du corporatisme, le libéralisme coopératiste vise à contourner les organes représentatifs traditionnels de la société – les parlements, voire parfois les administrations étatiques – afin de confier certains aspects de la régulation et la conclusion d'arrangements à des instances de négociation parallèles. Enfin, la régulation coopératiste idéalise l'organisation rationnelle, scientifique et apolitique des activités. La rationalisation est elle-même conçue, en parallèle à la coopération et en son sein, comme une des démarches permettant d'améliorer le libéralisme et d'en accroître les vertus.

Le coopératisme des années vingt ne doit pas être confondu avec les formes de corporatisme qui se développeront durant les années trente. Même si la régulation valorisée passe par la coopération des forces sociales représentées par leurs institutions, le rôle de l'État ne consiste pas à agir directement sur le niveau d'activité économique. Le mode de régulation demeure celui d'un marché qui est supposé mener à l'état d'équilibre et au plein emploi des facteurs de production par ses propres 'lois', sans l'intervention directe de l'État dans la création de la demande. Une telle définition keynésienne de la régulation serait anachronique pour les années vingt, qui mettent en valeur des instances coopératistes au sein d'un modèle libéral d'inspiration néoclassique. Le libéralisme coopératiste vise plutôt le contraire : en favorisant les processus d'arrangement, il permet d'éviter l'intervention directe de l'État et son contrôle sur la production et la répartition des richesses. Il constitue une sorte de garde-fou contre l'intrusion publique, et se présente comme un dispositif d'affermissement ou de consolidation des procédures de marché. Le coopératisme préconisé par la SdN incarne un paradoxe central qui, à sa manière, traduit tout le désarroi dans lequel se développe la réflexion de la SdN en matière macroéconomique au lendemain de la guerre : le marché global, souvent considéré comme obéissant à ses propres automatismes, doit être en quelque sorte organisé par les acteurs économiques pour fonctionner de façon optimale. Ces derniers ne se substituent pas aux mécanismes du marché (qui sont destinés à demeurer), mais y interviennent pour en juguler les effets néfastes. Le système monétaire d'étalon-or, dont la SdN se fait la missionnaire, constitue une illustration parfaite de ce paradoxe : l'autorégulation du marché repose en fait sur une étroite coopération des banques centrales, et une maîtrise active des fluctuations de prix.

La SdN a souvent été interprétée comme une créature de l'étatisme, notamment par l'opinion publique étasunienne qui l'a considérée avec mépris. Principale figure du libéralisme fonctionnaliste et de projet de coopération technique, David Mitrany saluait certes ses activités économiques et sociales, mais il y voyait, une fois ses espoirs déçus, une vieille relique de la régulation interétatique ; d'autres libéraux, à l'instar de Norman Angel, demeuraient réservés face à une institution dont ils déploraient les lignes trop nationalistes⁵⁵. Entre 1919 et 1920, un débat avait surgi lors de l'établissement de la nouvelle Organisation : devait-elle obéir à une logique de type « nationaliste » et représenter des États, ou au contraire développer une méthode de travail plus fonctionnaliste, et mettre en connexion des administrations ? L'approche étatiste l'avait finalement emporté, et la SdN a été conçue de sorte à n'entamer en rien la souveraineté nationale dont elle reconnaissait au contraire la légitimité dans sa charte⁵⁶.

⁵⁵ Mitrany 1933, [1943] ; Angell 1935.

⁵⁶ Sur le débat qui oppose en 1919 et 1920 les tenants du fonctionnalisme et les adeptes du principe national, voir Dubin 1983. Le principe national est implicitement reconnu dans les articles 10 et 11 du Pacte.

Pourtant, dans le sillage de la mise sur pied de l'appareil économique et des organismes autonomes, le coopératisme – sorte d'alternative, très édulcorée, au fonctionnalisme – est devenu un mode de fonctionnement important, bien que peu visible, de la jeune institution. La mise en place de l'OIT marque la reconnaissance officielle de ce système de régulation sur les plans à la fois juridique et politique : au niveau du droit international, l'OIT fait partie intégrante du Traité de Paix de 1919 et de la Charte constitutive de la SdN⁵⁷. D'un point de vue politique, l'OIT, négociée à Paris dans le cadre du règlement de la guerre et de la mise en place des formes institutionnelles de l'après-guerre et de la reconstruction, est une reconnaissance officielle *de facto* de la classe ouvrière et des institutions qui la représentent. Au-delà de l'OIT, le coopératisme connaîtra un développement plus décousu, au fur et à mesure de la mise sur pied des organismes économiques de l'internationalisme libéral, et presque toujours en réponse aux initiatives de la société civile : les conférences de banquiers à Amsterdam et leur concrétisation directe sous la forme de la conférence de Bruxelles agiront directement sur le développement des formes coopératistes au sein de la SdN, à l'instar du Comité financier qui figure parmi les premiers à entrer en fonction. Aussi, entre 1920 et 1927, entre la conférence de Bruxelles et celle de Genève, la reconstruction économique se traduira par un rôle croissant des procédures de coopération entre société civile et société politique.

SdN et coopératisme : le tripartisme

Les formes institutionnelles coopératistes dans la sphère de la SdN peuvent se schématiser autour de trois différentes modalités, présentées ici comme des cas-type : le tripartisme, le bilatéralisme et le coopératisme 'privé'. Dans la pratique, les niveaux de coopératisme ont tendance à s'interpénétrer, à intégrer plusieurs formes à la fois, ou à évoluer dans le temps. Le coopératisme *tripartite*, le plus clairement institutionnalisé au sein de l'appareil genevois, trouve sa plus forte expression dans l'OIT. Comme l'insinuent les articles correspondants du Traité et du Pacte, l'organisation du travail repose sur l'idée que, laissé à lui-même et à ses forces prétendument automatiques, le marché rend les ouvrières et les ouvriers victimes de conditions de travail inhumaines, susceptibles de surcroît de mener à des troubles sociaux et à gonfler les rangs de l'opposition communiste. Ses effets néfastes doivent donc être contenus, au niveau global, par une organisation internationale permettant d'améliorer les conditions de travail. A l'image des arrangements sociaux de production mis en place durant la guerre, l'OIT adoptera une architecture institutionnelle tripartite : État – travail – patronat⁵⁸. La conférence internationale (Parlement) sert d'organe législatif où chaque État membre est représenté par quatre délégués : deux représentants du gouvernement, un représentant des employeurs et un représentant du travail. C'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité de désigner les deux représentants de la société civile ; il le fait toutefois en accord avec les organisations représentatives⁵⁹. L'architecture de l'organe législatif de l'OIT – un organe qui, tel un parlement national, symbolise les forces sociales de la nation réunies en une assemblée souveraine – traduit la logique coopératiste tripartite en marche au sein de la SdN : la recherche d'arrangements entre le patronat et le monde ouvrier, sous l'égide et l'impulsion de l'État. En plus du tripartisme, la logique institutionnelle de l'OIT reflète une logique bilatérale où la société civile est placée en face de la société politique : les délégués gouvernementaux

⁵⁷ Traité de Paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne, 28 juin 1919, Partie XIII, art. 389, § 1. Le Traité prévoit en ces termes l'organisation tripartite : « La conférence générale des représentants des Membres [de l'OIT] sera composée de quatre représentants de chacun des Membres dont deux seront des Délégués du Gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres ». Dans la charte de la SdN, l'OIT relève de l'article 23, § a.

⁵⁸ L'idée d'une telle représentation tripartite a été suggérée par Leonard Woolf en 1916, et reprise par la délégation anglaise lors de la rédaction de la charte de l'OIT. Voir Gheballi 1987 : 30 ; Woolf 1916.

⁵⁹ Sur les structures de l'OIT, voir Bonvin 1998 : 65-68, Cox/Jacobson 1974 : 103-105.

(2 au total) représentent le même poids que les délégués de la société civile (1 + 1). Cette procédure d'arrangement, qui confère le même poids aux deux composantes de l'État, s'exprime ainsi sous la forme d'un dialogue au sein duquel la société politique est en tout temps capable de faire contrepoids à la société politique, et vice versa.

Si l'OIT n'est pas directement en charge des stabilisations monétaires et des plans d'ajustement structurels, elle joue cependant un rôle non négligeable dans le projet de reconstruction à quatre niveaux. Premièrement, elle rassemble les forces sociales dans un ensemble de procédures de négociation et d'arrangements destinés à garantir la stabilité sociale, composante centrale de tout le projet de reconstruction. Certes, des considérations 'éthiques' ne sont pas absentes du projet de l'OIT, mais dans le cadre des négociations de Versailles, c'est avant tout la stabilité de l'ordre social qui permet de comprendre l'acceptation, par les élites dirigeantes, d'un tel organisme. Comme le signale Malcolm Delevingne, membre britannique de la délégation chargée de la législation internationale du travail à la conférence de paix à Paris, « le monde du travail attendait et exigeait des réformes de grande portée. Il avait réclamé que ces réformes soient insérées dans les clauses du traité de paix. Bien que cela fût impossible, il n'y avait aucune volonté, de la part des principaux gouvernement du moins, de ne pas prendre en considération ces revendications ; et les menaces de possibles émeutes ouvrières les incitaient à traiter la matière de toute urgence »⁶⁰. Le banquier étasunien Henry Robinson, Président de la First National Bank de Los Angeles et délégué de l'ICC au sein du comité de financiers chargés de la reconstruction allemande, affirme lui aussi l'importance de l'OIT, « one of the best ways of holding back Bolshevism and various forms of socialism »⁶¹. Dans la stratégie des élites capitalistes, une telle organisation a également pour objet de diviser le mouvement ouvrier, opération qui n'a pas été vaine : en intégrant la contestation ouvrière dans une procédure coopérative aux côtés des représentants du capital, l'OIT a permis de scinder le mouvement ouvrier entre une tendance radicale (communiste) et une tendance modérée (social-démocrate), contribuant ainsi d'autant plus à affaiblir le péril bolchevique et contenir la contestation de gauche⁶².

Deuxièmement, dans la perspective d'une reconstruction susceptible de s'étendre sur plusieurs années et de demander des sacrifices et une participation intensive de la classe ouvrière, il était déterminant, en 1919, de mettre sur pied une procédure capable de souder les forces sociales dans une architecture coopératiste. Dès la fin de la guerre en effet, il est clair pour les élites capitalistes que la reconstruction devait passer par une adaptation de l'appareil productif en fonction de critères de performance accrus, tels qu'ils ont déjà été mis en œuvre durant la guerre. Les années vingt se traduisent en effet par une intensification de la taylorisation du travail, un processus que la SdN encourage, comme en témoigne la conférence économique de Genève (1927). Par ailleurs, en 1920, les élites financières préconisent une maîtrise de l'instabilité monétaire qui passe par une politique déflationniste dont personne n'ignore les conséquences néfastes sur le niveau de vie. La conférence financière de Bruxelles fait ainsi clairement référence aux sacrifices auxquels chaque classe devra consentir : « toutes les classes, les classes riches en particulier, doivent être préparées à accepter volontairement des charges même anormales pour sortir de la situation actuelle [...] ». Il est un devoir patriotique de tout citoyen de pratiquer la plus stricte économie et de contribuer de tout son effort à accroître le bien-être collectif », précise une résolution⁶³. Les sacrifices à consentir dans l'effort de reconstruction sont sévères – et source de conflits – pour les structures économiques et sociales allemande, autrichienne, hongroise et bulgare, qui en

⁶⁰ Traduit et cité par Bonvin 1998 : 19.

⁶¹ Préface à l'ouvrage de Paul Périord sur l'OIT (Périord 1926). Voir aussi Murphy 1994 : 159.

⁶² Voir Maier 1967 : 9 ; Polanyi [1944].

⁶³ SdN, 1920c : 21-22, résolution X de la Commission des finances publiques, adoptée à l'unanimité.

plus de leur propre reconstruction, sont soumis au paiement de réparations aux Alliés, une situation qui met leur classe ouvrière d'autant plus à contribution.

Le poids de la reconstruction qui pèse singulièrement sur les couches sociales des États vaincus rend ainsi d'autant plus importante leur intégration dans les institutions coopératistes. Dans cette perspective, l'une des principales préoccupations des élites britannique et française consistera à faire entrer l'Allemagne et l'Autriche dans l'OIT, notamment afin de présenter le tripartisme comme une procédure légitime de la reconstruction⁶⁴. Mais il s'agit aussi de compenser la mise à l'écart de ces pays par la logique punitive de Versailles : soumis à des charges que Keynes décrira comme insupportables et dangereuses, les classes ouvrières allemandes, autrichiennes ou hongroises sont susceptibles de s'opposer à toutes les mesures que la reconstruction d'un marché global peut rendre nécessaires. Aussi en va-t-il d'intégrer le monde ouvrier dans des institutions coopératistes qui leur donnent voix au chapitre et leur font miroiter des possibilités d'agir sur les modalités de la reconstruction. Maintenu au ban de la SdN en 1919, l'Allemagne rejoindra l'Assemblée et le Conseil genevois en 1926 seulement⁶⁵. L'Autriche, grâce à la procédure de reconstruction, sera admise en 1920, au même moment que la Bulgarie, et la Hongrie patientera jusqu'en 1922. Contrairement à la SdN, l'OIT accueillera l'Allemagne et l'Autriche dès sa première conférence en 1919, marquant ainsi symboliquement la réconciliation des vaincus et des vainqueurs ; au-delà des symboles, ce geste illustre le projet de légitimer les procédures de reconstruction dans toutes les couches sociales concernées, et la présence de délégués allemands à la conférence de Bruxelles participe d'un même projet consensuel.

Troisièmement, comme on l'a déjà esquissé, l'OIT occupe une place non négligeable dans le coopératisme de la SdN qui la considère comme l'organisation défendant le travail : elle est officiellement représentée à Bruxelles par William Martin qui ne siège cependant qu'à titre consultatif. En 1927 en revanche, lors de la conférence économique mondiale de Genève, ses représentants siègent au même titre que les autres experts, et notamment aux côtés des délégués de l'ICC. Grâce notamment à l'activisme de son directeur, Albert Thomas, l'OIT s'est rapidement imposée comme l'institution experte dans la sphère du travail. Ancien syndicaliste et ministre de l'armement durant la guerre, Albert Thomas constitue une illustration parfaite de la pensée coopératiste des années vingt⁶⁶. Pour ce socialiste adepte du réformisme français, la lutte des classes ne peut contribuer à une amélioration de la condition ouvrière. Seule une négociation entre ouvriers et patrons permet de satisfaire les intérêts de chacun. A cette « loyauté entre les classes », comme il l'appelle, doit se greffer une réorganisation de la production qui repose sur une législation du travail favorable à la productivité⁶⁷. La philosophie que cette figure internationale du travail a tenté d'insuffler à l'OIT relève précisément de cette « conscience d'être des 'modernes' », pour adopter la formule de Richard Kuisel, une conscience qui passe notamment par une certaine forme de d'organisation et de « discipline collective »⁶⁸.

Enfin, quatrièmement, on ne saurait négliger le rôle de l'OIT dans la recherche macroéconomique. Ce volet des activités est propre au Bureau International du Travail (BIT), secrétariat de l'organisation et gouvernement tout-puissant d'une institution que Robert Cox n'hésite pas à qualifier de « monarchie limitée »⁶⁹. La production d'études en matière

⁶⁴ Cox 1987 : 183.

⁶⁵ Sur les relations entre les Alliés, la SdN et l'Allemagne, voir Walters 1952 : 277-282.

⁶⁶ Sur Albert Thomas, voir Guérin 1996 ; Fine 1977 ; Rebérioux/Fridenson 1974.

⁶⁷ Thomas à Romanet, industriel grenoblois, 1^{er} mai 1923, cité par Guérin 1996 : 53-4.

⁶⁸ Kuisel 1984 : 146.

⁶⁹ Cox 1974. C'est l'analyse des structures d'influence au sein de l'organisation qui pousse Robert Cox à qualifier l'OIT de « limited monarchy ».

notamment de cycles conjoncturels, de chômage, ou de conditions de travail va quantitativement et qualitativement largement au-delà des publications du Comité financier dans le domaine qui est le sien⁷⁰. Même si les deux organismes ne collaborent que peu, certaines recherches sont explicitement prises en considération au sein de l'OEF. Dans le domaine financier et monétaire toutefois, le Comité financier influence plus le BIT que le contraire, comme en témoigne l'adoption progressive de points de vue très orthodoxes par une organisation destinée à représenter – notamment – les préoccupations ouvrières⁷¹.

SdN et coopératisme privé

Le tripartisme illustre au niveau global la logique corporatiste qui caractérise le processus de reconstruction d'après-guerre tel qu'on l'observe, pour l'essentiel, aux USA, en Grande-Bretagne en Allemagne, en Italie et en France. A l'échelle de l'OIT, le tripartisme consiste, on l'a vu, en une forme relativement sophistiquée de régulation libérale. Par son idéologie de coopération des forces sociales autour d'une démarche consensuelle, il adopte toutes les caractéristiques de la conceptualisation gramscienne du pouvoir, c'est-à-dire un projet de cohésion des catégories sociales et des institutions, où la domination des rapports de production est rationalisée par un discours qui incorpore un consensus entre un groupe dominant et un groupe subordonné⁷². Dans un ordre hégémonique, le groupe dominant accepte certaines concessions qui ne condamnent cependant pas le rapport de pouvoir : comme le précise Robert Cox, « the language of consensus is a language of common interest expressed in universalist terms, though the structure of power underlying it is skewed in favor of the dominant groups »⁷³.

Si le tripartisme s'est présenté comme une démarche opportune pour intégrer le mouvement ouvrier à la reconstruction européenne, tous les aspects du processus ne se résument pas à cette seule forme. Le coopératisme des années vingt passe ainsi par une deuxième procédure que l'on peut désigner par le concept de *coopératisme 'privé'*, et qui s'exprime tant dans le domaine industriel (cartels internationaux) que dans la sphère monétaire. A l'image du tripartisme, le coopératisme 'privé' repose sur le constat que le marché, livré à ses prétendus automatismes, ne peut garantir l'ordre et la prospérité, et il doit par conséquent être 'guidé'. Or, si l'intégration corporatiste était la formule consensuelle idéale pour le domaine de l'ordre social de la production industrielle, c'est au contraire l'exclusion qui préside au coopératisme 'privé'. La coopération, en matière monétaire, est considérée comme relevant de la seule compétence des banques centrales appelées à établir des procédures communes sans intervention extérieure. Selon l'orthodoxie libérale prônée par la SdN et les milieux financiers, la monnaie se porte d'autant mieux lorsqu'elle est placée à l'abri des intrusions intempestives des États, et loin des revendications syndicalistes et 'politiques' des milieux ouvriers. L'entre-deux-guerres est ainsi caractérisé par une idéologie de la coopération des banques centrales, dont le gouverneur de la Bank of England est le principal apôtre – mais très certainement pas le seul⁷⁴. Profondément marquée par l'influence de la finance londonienne et par la conférence de Gênes (1922), l'OEF et en particulier son Comité financier appliqueront l'idéologie de la coopération des banques centrales à tous les niveaux

⁷⁰ Sur le rôle du BIT en matière de recherche scientifique, voir Endres/Fleming 2002, ainsi que notre partie 5. L'OIT publie notamment une revue, *L'International Labour Review*.

⁷¹ BIT, Etudes et Documents Série C (Chômage), N°13, Le problème du chômage. Quelques aspects internationaux 1920-1928, Rapport présenté à la douzième session de la conférence internationale du Travail (mai-juin 1929).

⁷² Gramsci 1971 : 161. Cox [1977] : 421.

⁷³ Cox [1977] : 421.

⁷⁴ Clarke 1967 reste une référence essentielle à l'étude de la coopération des banques centrales durant les années vingt, ainsi que Eichengreen 1992.

de leurs activités. Au plan de la conceptualisation axiomatique, les travaux dominants, notamment ceux de l'économiste suédois Cassel, posent la coopération des acteurs monétaires comme une condition de base de la reconstruction monétaire. Au niveau plus pratique des plans de stabilisation, les banques centrales seront bâties selon le modèle britannique du *central banking*, qui ne se limitera pas aux systèmes monétaires des pays stabilisés par la SdN, mais s'étendra d'une manière générale à toute l'Europe, Allemagne comprise⁷⁵. Le mépris de Norman envers l'État et sa doctrine de la coopération monétaire sont bien connus. Son grand dessein d'organisation économique et financière, qu'il considère comme « l'œuvre du 20^e siècle », doit se faire sous la forme d'une coopération purement privée. Les hommes et les institutions politiques sont à ses yeux incapables de prendre en charge une telle organisation avec suffisamment de compétence et de continuité. C'est donc aux banques centrales, et à elles seules, qu'incombe la tâche : « de telles banques », résume un compte-rendu du gouverneur de la Banque de France, Moreau, « tireraient leur pouvoir de leur accord entre elles. Elles réussiraient à faire sortir du domaine politique les problèmes essentiels pour le développement de la prospérité des nations : la sécurité monétaire, la distribution du crédit, et le mouvement des prix. Elles empêcheraient ainsi les luttes politiques intérieures de nuire à la richesse des nations et à leurs progrès économiques »⁷⁶. On le voit, dans cette optique, seule la coopération des acteurs privés permet le rétablissement du marché autorégulateur global et la prospérité, une idée très populaire dans les milieux financiers de l'entre-deux-guerres où règne un scepticisme prononcé face à tout interventionnisme étatique.

SdN et coopératisme bilatéral

Aux côtés du coopératisme tripartite et 'privé', le bilatéralisme est la troisième forme de procédure coopératiste mise en œuvre par la SdN dans l'élan de la reconstruction de l'Europe. Il s'exprime au moyen d'une architecture qui reflète une logique de régulation sociale entre la société civile d'un côté, et la société politique de l'autre. Contrairement au tripartisme, dont le langage institutionnel marquait le projet de négociation entre des forces antagonistes de la société civile (ouvriers et patronat), le bilatéralisme participe d'une démarche différente : la société civile y est représentée sans distinguer les antagonismes sociaux qui la traversent ; dans le coopératisme bilatéral en effet, ce ne sont pas les divergences politiques qui doivent être surmontées, mais c'est le savoir neutre et expert des praticiens de la société civile qui doit pouvoir s'exprimer. Celle-ci se réduit ainsi souvent à une représentation restrictive de la société civile, à l'instar du Comité financier où ne siègent que des experts de la finance. Le bilatéralisme caractérise les principales procédures coopératistes mises en œuvre au cœur de la SdN, et notamment au niveau de l'OEF. Dans cette forme de régulation, la société politique est représentée par le Conseil, espace de délibération des gouvernements, ou plus exactement de certains gouvernements, en l'occurrence les États vainqueurs flanqués de quelques représentants divers. A l'intérieur de ce cénacle, les figurants ne siègent qu'à titre de porte-parole de leur gouvernement, et se laissent guider par un processus décisionnel découlant de l'appareil étatique auquel ils appartiennent et qu'ils représentent. Aussi, lorsqu'un délégué s'exprime, c'est un gouvernement qui parle. Selon la logique de la souveraineté nationale, chaque État peut y exercer son droit de veto, procédure qui laisse à chacun le loisir de bloquer toute décision. Jean Monnet l'exprime non sans humour lorsqu'il décrit une séance du Conseil : « Comme à l'habitude, le représentant anglais, lord Balfour, semblait dormir. Quand

⁷⁵ Sur la doctrine du *central banking*, qui sera détaillée plus bas, voir Cottrell 1997 ; Feiertag 1999.

⁷⁶ Moreau 1954 : 137. A ce sujet voir aussi Wapler 1999. Dans un courrier du 13 octobre 1920, Norman en appelle à « un monde dans lequel les banquiers centraux prendraient la relève des hommes politiques et par une constante coopération serviraient la communauté toute entière » (cité et traduit par Wapler 1999 : 683).

vint son tour [de voter], il se leva et dit simplement : ‘Le gouvernement de Sa Majesté est contre’, puis il reprit sa somnolence. La question était réglée »⁷⁷.

Une toute autre logique caractérise les formes institutionnelles de la société civile dans l’appareil de la SdN : les délégués qui siègent dans les instances de l’OEF sont certes désignés par les gouvernements, mais ils ne les représentent pas : leur statut est celui d’un expert. Certes, chaque expert entretient des liens plus ou moins étroits avec l’appareil étatique du pays dont il est ressortissant, mais l’OEF n’est pas un lieu de négociation interétatique. Il faut plutôt y voir un espace de délibération et de négociation officiellement présenté comme l’expression du savoir apolitique de la société civile. Ses membres représentent les domaines « financier », ou « économique », voire « technique », et c’est de ce savoir expert que découle la légitimité d’un organisme non démocratique. Trois caractéristiques permettent de mieux cerner la nature de ce système. Premièrement, sur un plan formel, l’organisme représentant la société civile ne dispose d’aucun pouvoir de décision. En tant qu’organe de consultation, il donne son avis, mène un travail de recherche, élabore des plans de reconstruction, ou négocie parfois des arrangements avec les gouvernements intéressés. Toute décision formelle relève en dernier ressort du Conseil exclusivement. Deuxièmement, les experts sont fréquemment issus du monde des affaires et de la finance, une tendance qui ira croissant durant la décennie. Au sein du Comité financier, les banquiers ont toujours constitué une large majorité (voir tableau 3.2). Enfin, les méthodes de délibération sont différentes. Contrairement au Conseil, où chaque État peut exercer un droit de veto et bloquer toute décision, l’OEF procède selon une démarche consensuelle. Une partie minoritaire se plie au point de vue de la majorité et les décisions sont présentées comme l’expression d’une unanimité. Cette fiction – en plus d’éviter les blocages dont souffre le Conseil – s’explique par la rhétorique d’universalité du savoir expert : comme la légitimité du Comité financier repose sur l’expérience et la neutralité de ses membres, un avis unique doit en émerger, faute de quoi cette forme institutionnelle ne remplit tout simplement pas sa fonction de détentrice de vérité suprême, libérée de toute préoccupation politique.

Le bilatéralisme de la SdN présente une innovation par rapport à la régulation de l’internationalisme libéral caractéristique du 19^e siècle. Certes, sur un plan formel, les unions administratives ressemblent en tous points à leur héritière : elles sont constituées selon une architecture en trois modules : l’assemblée, le comité ou la commission permanente (le Conseil dans le cas de la SdN) et le secrétariat. Trois différences essentielles permettent cependant de distinguer l’OEF des organisations internationales créées dans le sillage de l’UIT. D’abord, tant les comités que les bureaux sont composés de représentants de la société politique, et non de banquiers ou d’industriels supposés agir en tant qu’experts, comme au sein de l’OEF. Puis, l’appareil administratif est extrêmement restreint, et placé sous la supervision du pays qui héberge le siège de l’organisation. Enfin, le rôle du secrétariat se restreint à la collecte d’information, et il ne mène pas de négociations directes avec des gouvernements, contrairement au Comité financier. Aucune recherche scientifique n’y est menée. D’ailleurs, le secrétariat ne compte généralement qu’une petite poignée de fonctionnaires ; dans le cas de l’UIT, l’une des plus importantes institutions, les frais de personnel permanent du secrétariat ne dépassent pas 50’000.- francs suisses⁷⁸.

Le bilatéralisme ne doit pas être conçu comme une dualité opposant le pouvoir d’un côté au ‘non pouvoir’ de l’autre, c’est-à-dire au ‘technique’, au ‘pratique’, voire au ‘fonctionnel’, comme dirait Mitrany. Schématiquement, il s’exprime au contraire comme une dialectique de deux formes différentes de pouvoir, le pouvoir coercitif d’un côté – tel qu’il se trouve incarné

⁷⁷ Monnet 1976 : 113.

⁷⁸ Voir Lyons 1963 : 29-35 ; 40.

dans le Traité de Versailles – et le pouvoir disciplinaire de l'autre, celui de la normalisation du discours et du consentement dans la société civile. Le pouvoir qui s'exerce et s'exprime au sein de l'OEF reflète fidèlement le projet gramscien de l'hégémonie sociale. Aussi, si dans le tripartisme il s'agissait d'intégrer la classe ouvrière dans une procédure consensuelle de l'ordre capitaliste, c'est un mécanisme plus large qui préside au bilatéralisme : en plus de la définition d'un savoir vrai, condition de base de l'hégémonie, la dialectique participe du projet visant à définir les lignes d'action de la société politique. Le bilatéralisme représente ainsi le point de contact et d'interpénétration des deux composantes de l'État au sens gramscien du terme, ou en d'autres termes le lieu où un groupe dominant de la société civile parvient – ou ne parvient pas – à influencer les cadres d'action et les priorités de la société politique.

Coopératisme et pouvoir

Réponse à la crise sociale au lendemain de la guerre, et doctrine de base où s'incarne le projet de reconstruction européenne dans sa dimension globale, le coopératisme s'exprime par une réorganisation des modalités d'exercice du pouvoir au sein du tissu social. Ce processus se traduit notamment par une redéfinition de la dialectique entre le 'privé' et le 'public'. La guerre a très certainement tracé la voie de cette évolution en plaçant l'organisation sociale de la production sous l'égide de l'État. Dans cet élan, comme le souligne Charles Maier, des compétences très larges ont été attribuées aux délégués de l'industrie, du travail et de l'agriculture, coordonnés par des comités officiels et autres organes de supervision⁷⁹. Le coopératisme de la guerre a ainsi brisé certains tabous interventionnistes et, si le retour à la 'normale' figure au premier rang des préoccupations une fois les armes déposées, des vestiges de la guerre influenceront les formes institutionnelles domestiques et globales de la reconstruction. Aussi, dans le cadre du tripartisme de la SdN, la limite entre les sphères 'privée' et 'publique' est entièrement brouillée : la société civile et la société politique s'interpénètrent dans une procédure de négociation où l'État intervient dans la régulation du travail, et où la société civile participe directement, au moyen de ses organes représentatifs, à l'élaboration de la législation. L'interpénétration relève en outre d'une reconnaissance du patronat et du monde ouvrier comme des organismes structurés, disposant de représentants légitimes et officiels, parlant au nom d'un groupe social entier. Les émissaires de la société civile ne représentent dès lors plus des intérêts étroitement 'privés' mais bien le point de vue d'une couche entière de la société, et leur statut n'est pas loin de devenir public.

Le coopératisme 'privé', dont la coopération des banques centrales offre un début d'illustration en dépit de divergences manifestes, participe d'une même logique d'enchevêtrement. Par un discours de l'efficacité et de la stabilité, ce mode de régulation écarte la création monétaire de la sphère publique pour la mettre entre les mains d'acteurs privés appelés à coopérer à l'écart de l'État. L'autonomisation des banques centrales dans le sillage des programmes de stabilisation de la SdN et du principe du *central banking* ne relève pas d'un rapport de force entre le 'privé' et le 'public', mais d'un arrangement mutuel : c'est l'État qui délègue une compétence publique – la monnaie et sa politique – à une instance en apparence privée. Dans cette rhétorique de gouvernance, l'enjeu consiste à confier la monnaie non pas au politique et à ses luttes néfastes de pouvoir, mais à des institutions présentées comme 'neutres' et 'expertes' : les banques centrales. Mais on ne saurait être mystifié par cet artifice : l'appareil étatique garde généralement un droit de regard plus ou moins prononcé sur le domaine crucial de la gestion monétaire en nommant l'organe de direction des banques centrales, et il peut en tout temps nationaliser l'institution comme plusieurs pays le feront au lendemain de la Seconde guerre mondiale. En conférant une tâche communautaire à une

⁷⁹ Maier 1975 : 11.

régulation privée, l'autonomisation des banques centrales et leur coopération dans le cadre de la reconstruction procèdent, dans ce cas aussi, d'une forme de coopératisme visant à brouiller la distinction du 'privé' et du 'public'. Aussi, alors que le tripartisme reposait sur l'intégration consensuelle des forces sociales dans l'effort de reconstruction, le coopératisme 'privé' agit, lui, par une procédure d'exclusion et d'insularisation, consistant à soustraire la création monétaire de tout arrangement entre forces sociales. Par une rhétorique néoclassique qui présente la monnaie non pas comme un lien social, mais comme une marchandise d'autant plus 'saine' qu'elle est entre les mains de banques centrales, les forces sociales dominantes parviennent à transférer à la société civile un pan entier du système social de production. Le coopératisme représente dès lors une démarche stratégique au moyen de laquelle pourra s'exercer la discipline budgétaire et financière de la reconstruction.

Enfin, en matière de coopératisme bilatéral, une même logique de brouillage est mise en place : la société politique – le Conseil dans le paysage institutionnel de la SdN – délègue à certains représentants de la société civile – l'OEF – la responsabilité de négocier des aspects importants de l'économie politique internationale, en l'occurrence les reconstructions ou le système monétaire. Certes, la société politique garde en dernier ressort la compétence d'accepter ou de refuser les plans qui lui sont soumis par le Comité financier. Il n'en demeure pas moins que les experts, notamment les représentants de la finance transnationale, parviennent à influencer de manière décisive les modalités de la reconstruction en définissant les priorités, en élaborant les programmes d'ajustement structurel, et en participant à la constitution du régime de vérité dans le domaine macroéconomique. Ici également, en s'immisçant dans la régulation globale, les acteurs représentant des intérêts privés remplissent des fonctions qui vont largement au-delà de leurs prérogatives d'avant-guerre. Il en va de même avec l'ICC qui, considérée par la SdN comme son organe de consultation, participe de la même interpénétration des deux sphères sociales. Dans la même perspective, la logique inhérente aux Conférences financières et économiques de la SdN traduit la forme la plus aboutie du coopératisme bilatéral : figures hybrides du coopératisme, les délégués représentent à la fois les sphères sociales 'privées' et 'publiques', et la société civile autant que la société politique. Selon la procédure mise en place par la SdN, les représentants à ce genre de manifestation sont pour l'essentiel désignés par leur gouvernement ; la composition des conférences se présente ainsi comme une illustration du principe national. Cependant, la logique de ces conférences veut que les délégués ne siègent pas au nom de leur pays, mais qu'ils représentent leur propre savoir, et qu'ils agissent en vertu de la compétence d'« experts internationaux » qui leur est conférée par la SdN. En d'autres termes, l'intérêt 'national' s'efface derrière l'intérêt 'international', avec lequel il se trouve engagé dans une sorte de duo symbolique dont émane l'« opinion publique mondiale », figure transcendante de la fusion de l'intérêt national et du savoir neutre. L'expert, tel qu'il évolue dans les conférences financières et économiques de la SdN est un être double ; il est société civile et société politique, reflet du 'privé' et émissaire du 'public'. Cette schizophrénisation des délégués n'est pas sans décontenancer certains qui, à l'instar du diplomate français Aimé de Fleuriau, s'interrogent sur leur statut : « Je ne suis donc plus, d'après la définition adoptée, par le Conseil de la Société des Nations et adoptée par la conférence, qu'un français choisi par le Gouvernement français en raison de sa compétence en matière de finances internationales. C'est une fiction comme une autre, et je ne sais si elle donnera de bons résultats dans les rapports internationaux. Elle pèse certainement sur la conférence qui est et sera peut-être jusqu'au bout dans l'incertitude de son dessein »⁸⁰.

⁸⁰ AMAE, Série SdN, 1221, de Fleuriau à Leygues (pdt. du Conseil, Ministre des affaires étrangères), 26 septembre 1920. Voir aussi DDF II.

Ces différents exemples montrent que si l'interaction entre le 'privé' et le 'public' se trouve au cœur des processus institutionnels et discursifs de la reconstruction, les deux sphères ne sont pas dissociables mais constituent au contraire une seule et même dynamique sociale. Un mode de régulation doit se comprendre comme l'articulation des instances d'action *présentées* comme 'privées' ou 'publiques' dans le discours dominant. La séparation de ces deux domaines ne traduit aucune distinction naturelle ou inévitable, mais relève au contraire d'une construction discursive qui participe de la pratique même du pouvoir. Dans cette perspective, le concept coxien de forme de l'État transposé à un niveau global est central à notre étude de l'institution. En brouillant les limites du 'privé' et du 'public' et en reconfigurant le rapport entre société civile et société politique, le coopératisme de la SdN – à l'instar du corporatisme de son époque – propose une nouvelle forme historique du capitalisme, qui s'explique comme une réponse à la crise sociale et à la double nécessité qui en découle : rétablir la légitimité contestée des élites capitalistes et satisfaire au critère de prospérité par le truchement d'un nouveau mode de régulation capable de corriger les défauts du marché autorégulateur. Le coopératisme de la SdN se lit ainsi comme une manifestation du capitalisme global marqué par la conscience et le discours d'une nécessaire organisation du marché – qui culminera avec le keynésianisme des années trente et de l'après-guerre – tout en maintenant la gouvernance au sein de procédures libérales. Si l'État intervient de manière croissante dans le mode de régulation des années vingt, ce n'est pas pour agir directement sur la création de demande et sur le niveau conjoncturel, mais afin de contrer les effets contreproductifs du laisser-faire, et dans le but de coordonner les acteurs sociaux au sein du marché. Le coopératisme participe ainsi d'une réhabilitation du marché autorégulateur accompagné de procédures qui permettent d'en corriger les carences, à l'écart d'une intervention directe de l'État dans la production et le niveau d'activité. Aussi, la forme de coopératisme suggérée par la SdN confère à certaines forces sociales une solide marge de manœuvre, englobée dans une rhétorique idéaliste de coopération et de compétence technique. Exemples paradigmatiques de cette tendance, la conférence financière de Bruxelles et son avatar – le Comité financier – témoignent d'une très grande liberté d'action attribuée à la finance transnationale dans l'élaboration des modalités de reconstruction et dans la définition des normes du vrai.

Coopératisme et crise des formes sociales représentatives

Si le coopératisme constitue un enjeu en termes de forces sociales dans les procédures de régulation et dans la constitution d'un ordre, il se traduit également par la réorganisation des canaux traditionnels de l'expression politique. Le parlementarisme peut être considéré comme la première victime du corporatisme et du coopératisme. En confiant à des instances tripartites, bilatérales ou privées le soin de définir des arrangements conformes aux forces sociales qui y sont représentées, le coopératisme contourne les instances représentatives des démocraties parlementaires. Le monde « safe for democracy » dont Wilson se faisait l'apôtre a rarement aussi mal mérité son nom. Or, le libéralisme coopératiste s'affirme au moment même où le parlementarisme s'est largement étendu sur le plan spatial : l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie deviennent des démocraties où la gauche, à l'exception de la Hongrie, a désormais voix au chapitre ailleurs que dans la rue. C'est donc au moment même où le parlementarisme s'étend que le coopératisme relègue certains arrangements sociaux au sein d'instances extra-parlementaires. Dans des domaines tels que la monnaie, on ne peut s'empêcher d'interpréter l'évolution coopératiste comme une volonté d'isoler certains enjeux essentiels de tout contrôle démocratique.

Sur le plan formel, le coopératisme ne signifie pas la mise à l'écart des instances représentatives : les parlements restent responsables de l'approbation des programmes de stabilisation, à l'instar du parlement autrichien, où un débat long et tendu a opposé les sociaux

démocrates d'Otto Bauer aux conservateurs du Chancelier Seipel⁸¹. Les parlements demeurent également responsables de l'adoption des conventions de l'OIT ou de l'autonomisation de la banque centrale. En revanche, le lieu de négociation et de conclusion des arrangements sociaux s'est partiellement déplacé vers des formes institutionnelles tripartites, bilatérales ou 'privées' non élues. En outre, elles exercent une influence considérable en établissant l'agenda, c'est-à-dire en définissant l'ordre des priorités. Le coopératisme participe ainsi à la crise générale du parlementarisme durant l'entre-deux-guerres. C'est probablement dans la volonté de contrebalancer ce déficit démocratique qu'il faut comprendre le souci de l'OIT de constituer des instances qui reproduisent aussi fidèlement que possible la logique parlementaire : sa conférence fait office de Parlement désigné selon une double représentativité (États et forces sociales). La procédure de vote se fonde sur le principe de l'égalité des délégués (1 délégué = 1 voix) et, comme dans un organe législatif, la majorité, simple ou qualifiée, suffit à l'adoption d'un texte. Quant au conseil d'administration (le BIT), il est l'exécutif de l'organisation, et il fait office de gouvernement⁸².

Si le coopératisme déplace les arrangements sociaux en dehors des cadres traditionnels du pouvoir législatif, il tend également à recentrer les débats relatifs à l'élaboration des politiques économiques. Par un double mécanisme s'opère une « dépolitisation » des procédures de négociation entre forces sociales : d'une part, en les transférant à des instances non élues, perçues par l'opinion publique comme étant relativement lointaines des lieux traditionnels de la machine sociale et des médias. Rares sont ainsi les citoyennes et citoyens qui connaissent l'existence et le rôle du Comité financier de la SdN, d'autant plus que ses séances ont toujours lieu à huis clos. D'autre part, la dépolitisation des procédures de négociation s'opère par leur transfert à des instances qui en désamorcent la charge politique : en convoquant des conférences d'« experts » plutôt que des débats de forces sociales contradictoires, la SdN transforme les procédures législatives en un processus mobilisant désormais la « compétence », la « raison » ou l'« expérience » des délégués. Aussi, les cénacles rassemblant des spécialistes de la finance, du commerce ou de la santé sont désormais présentés comme des substituts aux négociations politiques considérés comme désuètes et inefficaces. Comme signalé plus haut, la conférence de Bruxelles est composée pour l'essentiel de financiers privés ou publics, et n'accueillera qu'un seul représentant du travail, qui ne figure de surcroît qu'à titre consultatif. Si elle débouchera sur un consensus largement répercuté par les médias et ultérieurement considéré comme la base de la procédure de reconstruction, la conférence ne manque cependant pas de susciter des remous au sein du monde du travail totalement écarté de la procédure. Albert Thomas, le très actif directeur de l'OIT, adressera ainsi quelques jours après la conférence une lettre sévère au Secrétaire général de la SdN, Eric Drummond, dans laquelle il fait état des « vives protestations que m'ont adressées les représentants des syndicats au sujet de la résolution de la conférence Financière de Bruxelles condamnant les subsides accordés par l'État aux ouvriers chômeurs [...]. Je ne sais, poursuit-il, sur quels faits la conférence de Bruxelles a appuyé sa résolution, mais il est possible d'apporter de nombreux arguments en sens contraire »⁸³. La plainte

⁸¹ On en trouve des compte-rendus détaillés dans les rapports d'ambassadeurs. Voir notamment AMAE, série SdN, 1227-1228, en particulier 1228, Pontalis à Poincaré, 27 novembre 1922.

⁸² Voir notamment Bonvin 1998 : 65-6.

⁸³ SdN, 1349, CoF, p.-v. et documents, sessions I à III, novembre 1920 à mars 1921, Albert Thomas à Eric Drummond, 9 novembre 1920. Le directeur de l'OIT se réfère à la résolution de la commission des finances publiques (V.) qui stipule que « La conférence, tout en reconnaissant les difficultés pratiques que pourra rencontrer parfois la mise en vigueur immédiate de ces principes, estime néanmoins que les Gouvernements doivent renoncer, dans le plus bref délai possible, à toutes les mesures contraires aux lois économiques et d'un effet purement artificiel qui masquent à la population la véritable situation économique d'un pays. Parmi ces

d'Albert Thomas fera long feu : négociées à l'écart des instances représentatives légitimes, les résolutions de Bruxelles inspirées du coopératisme bilatéral serviront de base idéologique à la reconstruction, au mépris des processus démocratiques.

4.3 Coopératisme et doctrine de la rationalisation

« Messieurs, nous sommes ces médecins » : le mythe de l'expert

En réponse à la crise sociale des lendemains de la guerre, le coopératisme mis en œuvre au sein de la SdN – et tout particulièrement dans la reconstruction européenne – repose sur une idéologie et sur une rhétorique centrale : la doctrine de la rationalisation et son corollaire, le mythe de l'expert⁸⁴. Si la maîtrise des effets indésirables du laisser-faire passe par la coopération des acteurs, c'est parce qu'elle permet d'appliquer les ressources du savoir, de la technique et de la rationalisation. Dans l'imaginaire de la SdN, contourner les formes représentatives traditionnelles et isoler les enjeux internationaux des débats politiques stériles permettent de les confier à des instances où ne règne plus le conflit destructeur d'intérêts égoïstes, mais la quête apolitique du progrès par la raison, la science et l'expérience. Dans le prolongement du taylorisme très en vogue à cette époque, le coopératisme participe d'une tendance générale selon laquelle la science et l'organisation permettent d'améliorer le fonctionnement du marché⁸⁵. Les recherches de l'OIT dans le domaine macroéconomique s'intègrent dans cette même perspective : la compréhension scientifique des cycles conjoncturels est supposée conduire à un monde rationnellement prévisible et donc prospère, dont le chômage serait banni, et où le plein-emploi serait garanti à tous, ouvriers et patrons.

En réponse à la rupture sociale des lendemains de la guerre, le coopératisme et la doctrine de la rationalisation expriment tout particulièrement la crise de l'État capitaliste⁸⁶. Tandis que pour les forces sociales de gauche l'État représente plus que jamais le lieu de la domination capitaliste, les élites libérales redoutent, elles, les tensions qui la parcourent. Le développement des alternatives corporatistes ou coopératistes doit ainsi se lire comme une réponse à la crise de l'État, et une volonté d'en redéfinir la forme et la légitimité autour du savoir expert de la société civile. Montagu Norman exprimait cette conception lorsqu'il prônait, on l'a vu, un monde dans lequel les banquiers centraux prendraient la relève des hommes politiques et serviraient la communauté entière par leur coopération permanente. Une même conception de l'État paralysé par les tensions politiques s'exprime dans le projet de Vissering d'une conférence internationale qui serait à l'écoute du savoir apolitique des banquiers et des économistes plutôt qu'aux ordres contreproductifs et intéressés des hommes d'État : « An international conference, on a broad basis, must now therefore be made possible, not in the first place in order to lay down terms of peace and indemnities, but in order to prepare a common action towards reconstruction of the world. *Not generals and statesmen must here be heard in the first place, but economists and bankers* »⁸⁷. Du côté des forces

mesures il faut comprendre : a) [...] la continuation des subsides de chômage qui démoralisent l'ouvrier au lieu de stimuler l'esprit de travail » (Voir SdN 1920c : 19).

⁸⁴ Sur le mouvement doctrinaire de la rationalisation, voir Maier 1987 : 19-69, ainsi que Kuisel 1984 : 145-170.

⁸⁵ Voir notamment Maier 1975 : 12. Cette tendance est particulièrement prononcée aux USA, notamment sous l'influence du secrétaire d'État au commerce puis Président Herbert Hoover. Voir à ce sujet Leach 1993 : 352-368. En Allemagne, Rathenau illustre la même tendance sous une forme accrue. Dans les termes de Charles Maier, il incarne le rêve d'un ordre industriel post-compétitif reposant sur les promesses de la technologie et de l'organisation. A ce sujet, voir aussi Hogan 1977 : 1-12.

⁸⁶ C'est dans cette même tendance que s'inscrit le *Redressement français* durant la seconde moitié des années vingt, et notamment le rôle d'Ernest Mercier. Cette forme de 'néo-capitalisme' ou 'néo-libéralisme', pour adopter la terminologie de Richard Kuisel (1984 : 164sq), élabore une vaste liste de réformes telles que le renforcement des pouvoirs du gouvernement et de l'administration au détriment du Parlement, la rationalisation de la production, et la consommation de masse.

⁸⁷ Vissering 1920 : 85. Souligné par MF.

sociales de gauche règne une même conception du progrès par l'organisation rationnelle et la science. Le Labour Party conclut son programme de 1918 sur la reconstruction par un éloge de la science, considérée comme la source même du droit international et son corollaire, la paix :

« Good Will without knowledge is Warmth without Light. Especially in all the complexities of politics, in the still underdeveloped Science of Society, the Labour Party stands for increased study, for the scientific investigation of each succeeding problem, for the deliberate organisation of research, and for a much more rapid dissemination among the whole people of all the science that exists [...]. If Law is the Mother of Freedom, Science, to the Labour Party, must be the Parent of Law »⁸⁸.

Coopération et savoir, telles sont les deux lignes directrices de la rhétorique genevoise en matière de reconstruction européenne. Tel est également le discours sous-jacent de l'architecture institutionnelle dont les formes reflètent la logique dominante et sa doctrine de la rationalisation : le savoir revendiqué désormais des espaces où il peut agir et contrebalancer le politique. À côté d'un État en crise de légitimité, la société civile veut des lieux où elle peut être entendue et insuffler ses perspectives sur la reconstruction. Le but consiste, en d'autres termes, d'instituer des forums qui ne soient plus ceux où la société politique règle ses querelles politiques d'arrière-garde, mais où le savoir neutre et la science parviennent à guider le politique et la société vers l'efficacité et le progrès économique. Gerard Vissering, le gouverneur de la banque centrale hollandaise, n'a que cette idée en tête lorsqu'il en appelle, en 1920, à une conférence financière internationale réunissant non des diplomates, mais des banquiers et des hommes d'affaires qui se substituent aux politiques pour en exécuter le travail selon des méthodes inspirées par la raison. Dans l'architecture de la SdN, l'OEF deviendra ainsi le symbole du savoir universel et objectif mis en œuvre dans la reconstruction ; aussi, le Comité financier, forum de banquiers pour l'essentiel, ne trouve sa légitimité que dans l'affirmation du savoir vrai.

La doctrine de la rationalisation située au cœur du coopératisme s'exprime ainsi par l'émergence d'une nouvelle figure dans le paysage institutionnel international : l'expert international. La crise de l'État et la valorisation des procédures coopératistes rationnelles en font un personnage clé, le seul, selon E.H. Carr à jouir d'une certaine estime dans les corridors du Palais des Nations : « Bureaucrats, and especially diplomats, were long regarded with suspicion in League of Nations circles ; and it was considered that the League would contribute greatly to the solution of international problems by taking them out of the reactionary hands of foreign offices »⁸⁹. En soi, le personnage de l'expert international n'est pas une spécificité historique des lendemains de la guerre : en 1815, le Congrès de Vienne avait établi une commission de statisticiens afin de guider les diplomates dans leur grande réorganisation des frontières européennes. Dès la seconde moitié du 19^e siècle, les organisations de l'internationalisme libéral avaient placé les experts au centre de leurs activités⁹⁰. Cependant, pour autant qu'on puisse en juger, l'expert y restait dépendant des procédures diplomatiques dont découlait les arrangements au sein des unions administratives. La reconstruction européenne des années vingt présente un tableau très différent : l'expert y joue un rôle actif dans la définition des grandes orientations. L'origine de l'expert financier international peut se comprendre de plusieurs manières : pour Olivier Feiertag, son émergence est liée à l'« échappatoire » de la conférence de Paix qui a reporté dans le domaine des relations financières internationales l'« impossible règlement diplomatique du conflit ». Sa compétence technique aurait ainsi très vite paru indispensable à

⁸⁸ Labour 1918 : 18.

⁸⁹ Carr [1939] : 17.

⁹⁰ Hill N. 1929 : 37-43 ; Murphy 1994 : 62sq.

l'organisation des relations entre États au sein du cadre juridique imposé par le traité de Versailles⁹¹. Sur un plan plus large, l'expert financier international fait également sens dans la rhétorique coopératiste et positiviste du moment : l'idéologie de la compétence technique et neutre l'érige en figure centrale d'une reconstruction que l'on croit d'autant plus efficace qu'elle est déchargée des tensions politiques si vives durant les années vingt. Dans le cas le plus sensible sur le plan politique – la reconstruction allemande – l'élaboration des arrangements a été confiée à un panel de banquiers internationaux (comités Dawes et McKenna) et non aux diplomates dont le rôle est passé au second plan.

L'expert financier se trouve ainsi au centre de la reconstruction européenne sous l'égide de la SdN : à la conférence financière internationale de Bruxelles (1920), on l'a vu, les délégués sont certes nommés par les gouvernements, mais dans le discours de la SdN, ils siègent en tant qu'experts et s'expriment à titre individuel : « Les membres de la conférence [...], bien que désignés par leurs Gouvernements respectifs, se sont réunis en qualité d'experts et non pas comme porte-parole d'une politique officielle. Ils avaient été choisis parmi les personnalités connues pour leur science des affaires, tant dans le domaine privé que dans le domaine public. Les conditions dans lesquelles ils avaient été nommés leur ont permis de faire pleinement bénéficier la conférence de leur expérience et d'exprimer leurs opinions personnelles en toute liberté », affirme l'organisation⁹². Il n'en va pas différemment lors de la conférence économique mondiale de 1927⁹³, ou dans le cadre de l'OEF. La « science des affaires », pour adopter la terminologie genevoise, dépeint ainsi une reconstruction relevant du seul domaine du savoir objectif universel, et n'hésite pas à désigner l'opération au moyen de métaphores médicales. Aussi, dans son discours d'ouverture de la conférence de Bruxelles, le ministre belge des finances Léon Delacroix dépeint le monde comme un malade, fatigué par de longues souffrances, qui s'est décidé à réunir, en une « suprême consultation », les « sommités médicales du pays et de l'étranger », dont il attend l'avis objectif « comme un arrêt sans appel ». « Messieurs, nous sommes ces médecins. La situation de ce malade est celle de nos populations éprouvées » poursuit le ministre⁹⁴.

C'est dans ce contexte également qu'il faut comprendre l'affirmation du fonctionnalisme, qui entretient une relation ambiguë avec la SdN, comme nous l'avons mentionné plus haut. Ce mode d'interprétation et d'organisation du social propose en quelque sorte de contourner l'État pour mieux le dompter. Pour Mitrany⁹⁵, qui constitue la référence des débuts du fonctionnalisme dans la sphère des relations internationales, un état de paix internationale ne peut pas être atteint par la voie traditionnelle des relations interétatiques. Ces dernières portent en effet sur des problèmes politiques insolubles et sont paralysées par la logique de pouvoir des États. Dans une logique toute kantienne, il considère que la politique étrangère, les affaires militaires et d'une manière générale les enjeux autour de la guerre et la paix sont mal servis lorsqu'ils sont placés dans les mains des gouvernants plutôt que dans celles des citoyennes et citoyens. Or, Mitrany observe que même dans les États constitutionnels, les dossiers internationaux échappent au contrôle démocratique. C'est donc au contraire par une coopération dans les domaines pratiques qu'un progrès vers la paix pourra être atteint. Mitrany milite ainsi pour une forme de coopération fonctionnelle dans des domaines tels que

⁹¹ Feiertag 2003a : 1.

⁹² SdN 1920c : 5. Voir aussi AMAE, Série SdN 1220, note SdN, 19 août 1920 : « On pense que cette méthode permettra d'enregistrer les meilleurs avis du monde, abstraction faite des préoccupations nationales, et tendra, au lieu d'accentuer les différences des manières de voir nationales, à créer un jugement mondial sur les différents problèmes qui se posent ».

⁹³ Salter 1927 : 351.

⁹⁴ SdN 1920b : Vol. II, p. 4.

⁹⁵ Mitrany 1933, Mitrany [1943]. Sur la pensée de Mitrany dans le contexte internationaliste de l'entre-deux-guerres, voir Navari 1995. Voir aussi Braillard 1985.

la santé, les transports, l'économie ou la culture. L'institutionnalisation de la coopération fonctionnelle est conçue comme un facteur de progrès, et les fonctionnalistes préconisent de focaliser la coopération sur les besoins pratiques des individus, en attribuant ce rôle à des techniciens et des experts.

Si, dans l'imaginaire positiviste et universaliste de la SdN, le savoir représente le meilleur conseiller du politique, il se situe dans notre problématique au cœur de la reconstruction. En permettant au 'privé' et au 'public' de s'interpénétrer dans une régulation coopératiste, la doctrine de la rationalisation fait de l'expert international un personnage à double visage, expression d'un Janus des temps modernes : il présente une face à la fois 'privée' et 'publique', il symbolise la société civile et la société politique, il est banquier et diplomate. Le caractère hybride de la figure de l'expert a été notée par plus d'un commentateur : Paul Einzig a très pertinemment intitulé sa biographie du Gouverneur de la Banque d'Angleterre *Montagu Norman, a study in financial statesmanship*. Dans un même élan, Edward Lamont a raconté le parcours de son grand-père, partenaire de la principale banque d'affaire étasunienne, J.P. Morgan, en le présentant comme *The ambassador from Wall Street*⁹⁶.

Au-delà de l'OEF et des conférences financières ou économiques, la doctrine de la rationalisation s'exprime également par la constitution, en 1922, de l'Organisation de coopération intellectuelle (OCI), ancêtre de l'UNESCO⁹⁷. Cette « League of minds », comme l'appelle Malcolm Davis, a pour but de constituer un réseau d'échange entre professeurs, artistes, scientifiques, auteurs et membres, d'une manière plus générale, de professions intellectuelles. Elle réunit dès sa création des sommités telles qu'Henri Bergson, Albert Einstein, Konrad Lorenz, Marie Curie, Gilbert Murray ou Gonzague de Reynold, et ne peut être dissociée des aspects épistémiques dont participe la reconstruction européenne. On peut ainsi comprendre l'OCI à deux niveaux. D'une part, elle ambitionne de créer une sensibilité mondiale à l'internationalisme pacifiste et à l'idéologie de la coopération, ainsi qu'à développer le sentiment d'appartenance à une seule et unique communauté. A l'instar de la reconstruction européenne qui vise un système monétaire international libéral et le rétablissement d'un marché global, l'OCI participe d'un projet de développement de formes artistiques 'dénationalisées', capables de servir de métaphores à une communauté universelle. En réponse au constat selon lequel l'artiste a souvent été utilisé, au 19^e siècle, à des fins de propagande nationaliste, la SdN veut se faire le promoteur d'un patriotisme mondial. L'hymne officiel de la SdN, qui sera adopté en 1921, décrit ainsi le monde comme « one brotherland » et insiste sur l'attachement à des valeurs universelles⁹⁸. D'autre part, l'OCI vise à renforcer le rôle de l'intellectuel, source de progrès scientifique susceptible d'assurer la paix. Par son savoir objectif, l'expert parvient à relativiser la prépondérance du politique dans la construction d'un ordre mondial nouveau ; il devient ainsi le contrepoids nécessaire du diplomate dans le vaste effort de sécurité collective.

En dehors de la constellation institutionnelle de la SdN, la doctrine de la rationalisation trouve également son expression dans le projet de mise en place d'une structure transatlantique destiné à promouvoir une connaissance scientifique des relations internationales et des causes de la guerre⁹⁹. Si un tel 'think tank' fait sens dans le projet d'internationalisme libéral et sa structure sociale transnationale, il s'inscrit également dans le rationalisme universaliste de la reconstruction. En dépit de l'échec d'une institution unique dotée de deux antennes, Londres et New York, le *Royal Institute of International Affairs* et le *Council on Foreign Relations* se destinent tous deux à développer les sciences de la politique internationale, de l'économie et

⁹⁶ Einzig 1932 ; Lamont 1994.

⁹⁷ Sur l'OCI, voir Davis 1944 ; SdN 1930 : 313sq ; Walters 1952 : 190-2.

⁹⁸ Pemberton 2001 : 86.

⁹⁹ Voir notre partie 3.2.

de la jurisprudence. Comme le prévoit son programme, le CFR s'attache à encourager « by scientific and impartial study, a better understanding of international problems, and an intelligent American foreign policy »¹⁰⁰. En 1927, la Suisse assistera elle aussi à la fondation, à quelques pas de la SdN, de l'*Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales*. Comme en témoigne sa localisation, la nouvelle institution offrait une opportunité idéale pour le développement du savoir en matière de relations internationales et la formation des futures élites internationales par une interpénétration de la sphère du savoir et du monde pratique. William Rappard, chef de la Section des mandats à la SdN, Recteur de l'Université de Genève et membre du Conseil exécutif de l'IUHEI témoigne de la proximité de deux institutions destinées, dans l'esprit de leurs concepteurs, à établir la paix par l'étude scientifique des problèmes internationaux et leur résolution méthodique¹⁰¹.

Reconstruction et rationalisation industrielle

Si la doctrine de la rationalisation s'inscrit dans le projet d'une reconstruction coopératiste mobilisant le savoir universel, elle s'exprime également dans l'organisation des systèmes de production. Dans l'élan d'une guerre qui s'est traduite par l'extension des techniques industrielles, la reconstruction intensifiera l'effort de réorganisation de la production. En 1920, les financiers de la conférence de Bruxelles aboutissent à la conclusion que l'activité industrielle doit être structurée de sorte à « favoriser le rendement maximum à la fois du capital et du travail » ; pour les experts, « c'est de cette façon seulement que sera rendu possible l'établissement de ces conditions d'existence que chaque nation considère comme un devoir d'assurer aux peuples »¹⁰². La discipline budgétaire et monétaire inhérente aux programmes de reconstruction constituera un moyen essentiel pour agir sur l'accroissement de la productivité. Par la réduction du personnel, les services de l'État – au même titre que les chemins de fer et les autres régies – sont incitées à mettre en œuvre une organisation 'scientifique' du travail ; de même, la discipline monétaire déflationniste imposée par la politique de stabilité du capital exerce une pression sur le système de production dont les coûts doivent être continûment réduits. Enfin, en ouvrant les économies domestiques à la libre circulation des capitaux, les reconstructions alourdissent l'endettement des entreprises industrielles, et les poussent à moderniser leur infrastructure technique afin de réduire les prix de revient. On le voit, la reconstruction européenne participe de la rationalisation et de la diffusion des techniques étasuniennes du taylorisme et de l'organisation scientifique du travail.

La rationalisation des méthodes de production dans le discours de la SdN est encore peu lisible au début de la décennie. Sans doute faut-il y voir la conséquence d'une définition très restrictive de la notion de reconstruction, qui se résume généralement à la maîtrise des budgets publics, à la stabilisation monétaire, et au démantèlement des barrières douanières. Dès le milieu de la décennie en revanche, la doctrine de la rationalisation figure au centre des débats. En témoigne notamment la constitution en 1926, au sein de l'appareil genevois, de l'Institut international d'organisation scientifique du travail (IIOST), dont le financement provient de sources essentiellement privées¹⁰³. Affilié à l'OIT, cet organisme est destiné à promouvoir le management scientifique en Europe et à en étudier les conséquences

¹⁰⁰ Council on Foreign Relations, Program of Studies 1929, cité in Groom/Olson 1991 : 59. Sur le CFR et le RIIA, voir Groom/Olson 1991 : 59-60 ; Parmar 2004 ; Shoup/Minter 1977.

¹⁰¹ *Annuaire de la Société des Nations* 1920-7, p. 999.

¹⁰² Résolutions de la conférence financière internationale de Bruxelles ; SdN 1920c : 11.

¹⁰³ Cet institut est plus connu sous son nom anglais d'International management Institute (IMI). Voir à ce sujet Guérin 1996 : 62 ; Murphy 1994 : 175 ; Pemberton 2002 : 318. Parmi les principaux « mécènes » de l'IIOST figurent Seeböhm Rowntree, Edward Filene et la Fondation Rockefeller.

sociales¹⁰⁴. Dans un rapport de 1929, il souligne ainsi l'existence, selon lui, d'une tendance mondiale de la pensée économique préconisant le remplacement des aléas du laisser-faire par « a planned and scientifically ordered progress towards higher levels of material prosperity »¹⁰⁵. La place de la doctrine de la rationalisation dans le processus de reconstruction trouvera sa reconnaissance principale lors de la conférence économique mondiale de Genève en 1927, qui en proclame à l'unanimité les « avantages » et appelle à des efforts urgents pour l'élargissement de la coordination des efforts dans ce domaine¹⁰⁶. Dans l'esprit des experts, l'organisation scientifique ne se limite pas à la dimension industrielle de la production, mais s'étend au contraire au commerce et à la finance, et touche tout le système social de production¹⁰⁷. Trois objectifs sont visés. Pour la communauté dans son ensemble, la rationalisation doit offrir une élévation et une stabilité du niveau de vie. Pour le consommateur, elle garantira des prix bas et des biens adaptés aux nécessités. Enfin, les différentes catégories de producteurs bénéficieront d'une rémunération croissante de leur capital et d'une meilleure distribution du profit. Certes, les inconvénients pour la main-d'œuvre doivent être pris en considération, notamment le risque de chômage ; mais dans l'ensemble, les bienfaits de la méthode scientifique de production compenseront les effets néfastes en améliorant les conditions de travail et en réduisant le coût de la vie.

Plusieurs processus sociaux permettent de comprendre l'affirmation du discours genevois sur l'organisation scientifique de la production dès le milieu de la décennie. Les conséquences de la reconstruction européenne représentent un facteur non négligeable : au fur et à mesure que se met en place la discipline monétaire et budgétaire inhérente à la logique de stabilisation, la contrainte d'une réduction des coûts de production se fait plus pesante. Aussi, lorsqu'au milieu de la décennie, plus de la moitié de l'Europe a réinstauré une convertibilité métallique, la question des coûts apparaît au grand jour¹⁰⁸. Qu'elle soit placée sous l'égide de la SdN ou non, la reconstruction s'exprime par les mêmes pressions sur l'appareil de production : la politique de taux d'intérêts élevés, destinée à maîtriser l'inflation des moyens monétaires, pousse les coûts de fabrication à la hausse. De même, la politique de taux de change forts handicape les exportations de nombreux pays européens, et incite ces derniers à diminuer leurs coûts pour compenser les effets du change. Pris en tenaille entre ces deux contraintes, l'appareil de production sert en quelque sorte d'amortisseur : les coûts de production doivent être réduits pour faciliter les exportations. Les marchés domestiques saturés rendent la contrainte d'autant plus pesante. Aussi, la rationalisation de l'appareil de production s'est probablement affirmée dès le milieu de la décennie de reconstruction comme un procédé d'absorption de la pression financière de la stabilisation¹⁰⁹. En recommandant l'adoption de méthodes scientifiques d'organisation du travail, la conférence économique de la SdN de

¹⁰⁴ La charte fondatrice de l'IIOST se trouve dans ILO 1927 : annexe V. L'article 4 stipule : « The Institute shall have as its objects to collect and distribute information concerning management in its various aspects, to carry on research and surveys bearing on the problems of management, to bring persons and institutions specially interested in the problems of the scientific organisation of production and distribution into contact with one another, and to assist appropriate national and international institutions in their work in the interest of scientific management ».

¹⁰⁵ Cité in Pemberton 2002 : 318.

¹⁰⁶ SdN 1927, résolutions de la conférence économique mondiale, Genève 1927, chapitre 3 (industrie)/III.

¹⁰⁷ La conférence économique définit la rationalisation ainsi : « The methods of technique and of organisation designed to secure the minimum waste of either effort or material. It includes the scientific organisation of labour, standardisation both of material and of products, simplification or processes and improvements in the system of transports and marketing » (SdN 1927: 192). Recommendations, III, 1b, p. 193. Pour la conception du BIT en matière de management scientifique, voir ILO 1927, annexe I.

¹⁰⁸ Sur l'adhésion des pays européens à la politique de stabilité et au nouvel étalon-or, voir notre figure 5.1.

¹⁰⁹ Sur la question de la rationalisation, voir notamment Maier 1975 : 516-545 ; Maier 1987 : 166-7. Dans une perspective rhétorique, voir Pemberton 2002 : 321-330.

1927 s'inscrit donc dans le prolongement logique de la conférence financière de Bruxelles (1920) et sa politique de discipline financière¹¹⁰.

L'Autriche, qui fait l'objet d'un plan de reconstruction placé sous l'égide de la SdN, constitue une illustration parfaite de la répercussion de la politique de stabilisation sur l'appareil de production. Comme le signale d'ailleurs un rapport du BIT de 1927, le processus de rationalisation dans ce pays est dû « to a large extent to the economic reorganisation which has taken place simultaneously with financial stabilisation »¹¹¹. À l'instar de l'Europe entière, une série d'institutions s'y sont créées dans l'idée d'étudier et de promouvoir une rationalisation du système productif : au sein de la fédération autrichienne des industries, un 'Ausschuss für Wirtschaftliche Betriebsführung' est fondé en 1924, consacré exclusivement à la recherche, à l'information et à l'application de nouvelles méthodes, auquel se joindra en 1926 le Comité autrichien de standardisation. En 1927, le gouvernement constitue un comité central destiné à coordonner et intensifier les efforts entrepris jusque là de façon dispersée au sein des organisations industrielles¹¹².

Au-delà de l'organisation rationnelle du travail, la conférence économique mondiale de 1927 se penchera également sur une autre réponse apportée à la maîtrise des coûts de production : la cartellisation. Si les experts ne parviendront à aucune résolution unanime à ce sujet, il n'en demeure pas moins que la rationalisation par le biais des ententes industrielles présente, pour beaucoup, une issue souhaitable : en organisant la production et la distribution à l'abri des forces de la concurrence, une telle démarche est censée permettre une meilleure utilisation des infrastructures et une limitation des fluctuations de l'activité économique¹¹³. Certes, le processus de cartellisation internationale n'est pas une spécificité des années vingt, ni une conséquence de la reconstruction seulement ; il n'en demeure pas moins qu'un processus déjà en marche dès le 19^e siècle trouve dans ce contexte un terreau particulièrement propice à son essor¹¹⁴. Aussi, durant les années vingt, on assiste à la conclusion d'un cartel international pour l'alcali (1920), l'aluminium (accord de 1901 renouvelé en 1923), les tuyaux de fonte (1924), les lampes électriques (1925), le cuivre (1926), l'acier (1926), la potasse (1926), les colorants (1927), l'azote (1929), les appareils électriques (1930)¹¹⁵. L'Entente internationale de l'acier (EIA) de 1926 constitue un des exemples les plus éloquents d'une tentative de gestion internationale concertée de la production. Au-delà d'une politique anticyclique pour la branche, les sidérurgistes allemands visent par cette forme de coopération à maîtriser les coûts de production¹¹⁶. Dans le contexte d'une politique de stabilisation monétaire déflationniste, rendue encore plus accablante par le poids des réparations, la reconstruction passe ainsi par la conclusion d'ententes susceptibles d'endiguer les effets de la concurrence.

On ne saurait toutefois être aveuglé par la mystique d'efficacité managériale de la SdN et de ses experts internationaux. Certes, le socialiste Albert Thomas, directeur de l'OIT, milite

¹¹⁰ On pourrait, il est vrai, également considérer la relation inverse : en mettant à contribution le facteur capital, le processus de rationalisation s'est répercuté sur la nature même des besoins de financement. Plutôt que le capital à court terme drainé sur le marché monétaire, la restructuration du processus de production a ainsi fait appel à des fonds à plus long terme, et donc aux marchés financiers.

¹¹¹ ILO 1927 : 75.

¹¹² ILO 1927 : 75, 216, 261. L'organisation centrale est constituée à Vienne sous le nom de 'Oesterreichische Hauptstelle für wirtschaftliches Schaffen'.

¹¹³ SdN 1927, résolutions de la conférence économique mondiale, Genève 1927, chapitre 3 (industrie)/IV (accords industriels internationaux).

¹¹⁴ Selon les résolutions de la conférence économique mondiale de 1927, les accords industriels internationaux se sont « recently considerably developed and have attracted close attention from those sections of the community whose interests are affected by them and from the public opinion of the various countries » (SdN 1927).

¹¹⁵ Bussière 1992 : 287-299 ; Gerbet 1972 : 21 ; Soutou 1995 : 221.

¹¹⁶ Sur l'EIA, voir Bussière 1992 : 287-299.

activement en faveur de la rationalisation de la production¹¹⁷ ; en outre, à la fin de la décennie, une génération de porte-parole modérés du travail organisé croient aux avantages d'une collaboration avec le patronat¹¹⁸. Si la rhétorique de la rationalisation s'exprime ainsi souvent comme une panacée profitant à toute la machine sociale, de l'ouvrier au consommateur en passant par l'homme d'État, le banquier et le patron, elle masque en fait une tension sociale qui ne manquera pas de s'exprimer durant les années vingt. La réduction des coûts de production par l'organisation scientifique du travail se traduit souvent par une discipline accrue sur le travailleur, ramification ultime sur laquelle repose tout le processus. La réduction de la pénibilité est fréquemment contrebalancée par une intensification des cadences de travail et par un asservissement de l'ouvrier ; de *Metropolis* aux *Temps modernes*, le cinéma de l'entre-deux-guerres a érigé en symboles ces gestes systématisés d'ouvriers réduits à l'état de machine. Dans un texte célèbre, *Americanisme et fordisme*, Gramsci s'interroge sur les effets de cette tendance à laquelle il ne se montre pas opposé par principe ; il en note cependant les conséquences en termes d'exploitation économique de la main-d'œuvre, et au niveau de la normalisation des comportements. Le travailleur est désormais soumis à une discipline morale et sexuelle qui vise à le rendre compatible avec sa position au sein d'une chaîne de production complexe, dont il ne peut constituer un maillon déficient¹¹⁹. L'économie politique de la reconstruction s'exprime, on le voit, jusque dans l'usine, et la dialectique des forces sociales est une dimension élémentaire de la transition.

Doctrines de la rationalisation, organisation scientifique du travail, cartellisation, Institut international de management... : tous ces aspects s'inscrivent dans une logique du coopératisme et de ses conséquences discursives et sociales : en répondant à la crise de légitimité par une réorganisation du mode de régulation, les élites capitalistes ont placé la logique rationaliste et son corollaire, l'expert international, au cœur du processus de reconstruction. Le coopératisme, la doctrine de la rationalisation et l'expert international participent ainsi d'une même tendance.

4.4 SdN, coopératisme et américanisme

Le coopératisme et son corollaire, la doctrine de la rationalisation, ne sont pas spécifiques à la SdN. On a déjà montré, en s'appuyant sur les travaux de Charles Maier, qu'ils s'inspiraient d'un mode de régulation corporatiste mis en chantier par les élites européennes pour rétablir l'ordre social et asseoir leur domination après la crise de légitimité de la grande guerre. Dans le cas du capitalisme étasunien, c'est un même corporatisme qui habite l'élaboration de la politique étrangère et, d'une manière générale, la diffusion dans l'économie politique internationale d'un ensemble de représentations et d'un mode de régulation libéral. On parlera d'« américanisme » pour désigner une influence à la fois discursive et matérielle qui débute, à n'en point douter, à la fin du 19^e siècle, mais qui franchira une étape décisive avec l'affirmation du centre financier new-yorkais durant la guerre¹²⁰. Ce chapitre veut ainsi

¹¹⁷ Voir la préface d'Albert Thomas au rapport du BIT de 1927 sur le management scientifique en Europe (ILO 1927 : v-xii) : « [...] is it not a noble gospel to proclaim that work can be organised in such a way that the individual shall be subject to less fatigue and shall enjoy more ample leisure, that factories can be run so as to avoid the waste of natural resources and to lessen human toil, that trades and industries can be organised on lines that will secure a more plentiful supply of commodities to the consumer, and that the national economic systems, and even the international economic system, based on the cooperation of peoples, can also be so organised that the whole of humanity will be guaranteed that stability of employment and a standard of life which are the tokens of a higher civilisation ? ».

¹¹⁸ Maier 1987 : 167.

¹¹⁹ Gramsci 1971 : 279-318. Voir en particulier pp. 301-6.

¹²⁰ Pour l'étude des discours du libéralisme étasunien et leur diffusion dans l'économie politique globale, voir essentiellement les ouvrages d'Emily Rosenberg (Rosenberg 1982 ; 1999). L'américanisation de l'Europe après la Première Guerre mondiale est notamment abordée par Costigliola 1984 : 167-183.

montrer qu'au travers de la mise sur pied du mode de régulation coopératiste, la finance étasunienne s'est vue exercer un rôle très influent sur le continent européen en reconstruction, et a entretenu avec la SdN des liens étroits, que la mythologie isolationniste de l'histoire diplomatique réaliste tend à négliger.

Le capitalisme corporatiste de l'américanisme

La politique étrangère étasunienne après la grande guerre fait l'objet d'une littérature aussi vaste que cosmopolite, et il n'est pas question ici d'entrer dans les débats qui l'animent¹²¹. Face à des approches souvent très statocentriques¹²² ou néo-institutionnalistes¹²³, Michael Hogan a développé une analyse globale qui permet de donner tout son sens au rôle de la finance transnationale étasunienne au sein de l'économie politique internationale¹²⁴. Comme le signale l'historien, cette approche à laquelle il attribue le label de 'corporatiste' vise à considérer le système international non pas comme la simple addition d'institutions autonomes, d'États en compétition ou d'alliances rivales, mais comme un complexe défini par des impératifs à la fois domestiques et internationaux¹²⁵.

Dans l'élan de Charles Maier, Michael Hogan montre que le développement d'une tendance corporatiste dans la société étasunienne répond à la crise du capitalisme. Au lendemain de la guerre se développe la conception selon laquelle les comportements compétitifs du laisser-faire sont source de conflits et que, dans un monde de plus en plus interdépendant, une intégration corporatiste est nécessaire. En parallèle cependant, un interventionnisme étatique excessif dans l'économie est jugé vain car il mène, lui aussi, à une politisation contreproductive. Le corporatisme repose ainsi sur une dialectique où l'initiative individuelle reste la base du système économique, mais où les démarches des acteurs sociaux – représentés par leur groupe fonctionnel – doivent être coordonnées. Celle-ci passe notamment par la mobilisation de toutes les ressources du savoir et de la science, en vue d'un contrôle sur les mécanismes du marché. En réaction à l'orthodoxie réaliste statocentrique qui a largement contribué à développer le mythe de l'isolationnisme de la politique étrangère étasunienne, Michael Hogan a montré que, tant dans l'administration démocrate de Wilson que dans celles, républicaines, de Harding et Coolidge, la politique poursuivie vise à encourager les acteurs économiques à coopérer à titre privé : c'est aux élites et leurs institutions fonctionnelles que revient l'allocation optimale des ressources, la rationalisation de l'appareil de production, et l'accroissement de la prospérité. La responsabilité de l'État se limite ainsi à coordonner l'effort de coopération : il fournit l'information et les services nécessaires, défend des groupes d'intérêts, et promeut les structures de négociation. La démarche corporatiste, en plaçant de larges responsabilités dans les mains de groupes d'intérêts organisés, a donné l'impression d'un désengagement des autorités face aux questions internationales, d'où la mythologie isolationniste de l'école réaliste.

Aussi, dans l'imagination de ses promoteurs américains, la reconstruction européenne ne doit pas être conçue comme une démarche étatique orchestrée par la diplomatie, mais comme une entreprise privée. Cette conception repose notamment sur l'idée selon laquelle des programmes de reconstruction dirigés par l'État susciteraient des complications politiques dangereuses – à l'instar de la politique européenne qui aurait débouché sur la guerre mondiale – et que seul l'engagement désintéressé d'hommes d'affaires et de financiers garantit une

¹²¹ Nous renvoyons à McKercher 2000 pour un survol de l'historiographie récente sur l'entre-deux-guerres.

¹²² Par exemple Schuker 1988 et Silverman 1982.

¹²³ Notamment Frieden 1988.

¹²⁴ Voir notamment Hogan 1977, [1988] et 2004.

¹²⁵ Hogan 2004 : 147-8.

reconstruction libre de toute préoccupation politique¹²⁶. Aussi, lorsque le Secrétaire d'État au commerce (Hoover) demande au Gouverneur de la Federal Reserve Bank (Strong) de s'engager activement dans un plan de coopération financière avec l'Europe centrale et orientale, il insiste sur le caractère nécessairement privé d'une telle opération de reconstruction, afin d'éviter les « pièges » politiques : « Such a plan [reconstruction] should be welcomed [...] and its consummation through the process of business and economic life would avoid infinite pitfalls of international political action »¹²⁷. Cette conception corporatiste des élites capitalistes étasuniennes ne leur est pas propre : elle correspond de très près à la vision de nombreux banquiers européens qui, à l'instar de Norman, Vissering, et des financiers de l'ICC, préconisent une coopération internationale entre banquiers et hommes d'affaires, pour contourner les querelles nuisibles des diplomates.

Dans ce contexte, la reconstruction de l'Europe figure en bonne place parmi les préoccupations des élites internationalistes étasuniennes. En renversant les flux nets de crédit entre le vieux et le nouveau continent, la guerre a fait des USA une économie créancière, tandis que l'Europe, fortement endettée, recherche des moyens de paiement pour sa reconstruction. Aux yeux des capitalistes étasuniens, outre les intérêts financiers et commerciaux, un ordre social et une paix durable doivent être rétablis dans un environnement libéral. Le mode de régulation s'inscrit ainsi dans la longue durée de la tradition libérale étasunienne, tout en l'adaptant aux circonstances du moment, en particulier le refus d'une frange importante de l'opinion publique de s'engager dans les imbroglios interétatiques européens. Avant l'échec de l'adhésion à la SdN devant le Sénat, le mémorandum de Norman H. Davis et Thomas Lamont au Président Wilson du 15 mai 1919 posait déjà les bases d'une régulation coopératiste privée de la reconstruction¹²⁸. En pleine négociation du traité de paix, le sous-secrétaire d'État et le banquier soulignent dans ce document essentiel le risque de révolution que présente la situation économique de l'Europe, et les conséquences « désastreuses » qui pourraient s'en suivre. En outre, avancent-ils, la prospérité étasunienne et la survie de nombreuses industries dépendent étroitement des exportations. Ces deux ensembles de facteurs placent dès lors la reconstruction de l'Europe au premier rang des préoccupations des USA. Pas question en revanche d'intervenir à l'échelon gouvernemental : les principes préconisés dans le mémorandum soulignent explicitement que les crédits à l'Europe « should, so far as possible, be extended through the normal channels of private enterprise ». Le modèle préconisé est loin du Plan Marshall mis en chantier après le conflit suivant. Aussi, pour coordonner cette entreprise privée, Lamont et Davis suggèrent la constitution d'un « petit » comité spécial composé de banquiers et d'hommes d'affaires, chargé de la coordination des crédits qui devront être accordés par les canaux bancaires et commerciaux ; ce comité non gouvernemental poursuit le mémorandum, doit rester en contact étroit avec les investisseurs aux USA. Du côté étasunien, il s'agit de créer un large groupe de financiers, dont les dirigeants travailleront à l'unisson avec les intérêts commerciaux et industriels. Comme pour insister sur la nature coopératiste de ce plan, Lamont et Davis rappellent que les financiers étasuniens devront « (a) act in cooperation with the Special European Committee, and (b) coordinate the American investment public in broad plans for meeting the European situation ». Quant au gouvernement des États-Unis, il se contentera de donner son accord général par la voix du Treasury¹²⁹.

¹²⁶ Hogan 1977 : 1-37 ; Hogan 1987 : 4-9 ; Rosenberg 1982 : 120-1, 138-160.

¹²⁷ FRBNY, Fonds Strong, 013.1, Hoover à Strong, 30 août 1921.

¹²⁸ Thomas Lamont et Norman Davis ont été désignés pour figurer en tant que représentants du Treasury Department dans la commission étasunienne chargée de négocier la paix à la conférence de Paris.

¹²⁹ Memorandum secret Lamont/Davis, annexe à la lettre de Lamont à Wilson, 15 mai 1919. Reproduit in *Woodrow Wilson and world settlement*, document # 51.

On le voit, dans l'esprit du banquier international le plus en vue à Wall Street et dans celui de l'administration Wilson, la coopération des acteurs privés figure au centre de la reconstruction européenne. Ce mode de régulation ne s'explique pas comme une volonté des banquiers de surmonter le refus d'entrer à la SdN, mais comme une conception originale du fonctionnement du marché, conçue bien avant l'apparent repli isolationniste, et mis en chantier dans le contexte de crise sociale que l'on sait. L'émergence de l'ICC à Atlantic City à la fin de 1919 s'inscrit dans une même tendance coopératiste privée des élites étasuniennes : on ne sera pas surpris de constater que la Chambre de commerce des USA est à l'origine de l'initiative d'Atlantic City, en particulier les internationalistes tels que Thomas Lamont et Edward Filene¹³⁰. Refusant de confier la reconstruction européenne aux mains de l'État, les milieux financiers et commerciaux mettent sur pied des formes institutionnelles de nature privée, et l'ICC constitue à ce titre la forme organisationnelle idéale ; bien mieux que la SdN, considérée comme le symbole d'un étatisme contreproductif, l'ICC offre l'opportunité d'une coopération privée entre la finance et le commerce, représentés par leurs principaux dirigeants dans des instances de coordination à la fois domestiques et internationales. L'idéologie du coopératisme privé figure ainsi au cœur de la philosophie de la reconstruction que les promoteurs veulent insuffler à l'ICC. Le sidérurgiste français Eugène Schneider résume ainsi les propos, à Atlantic City, du gouverneur du Federal Reserve Board : « Je suis donc convaincu que le problème des crédits à l'Europe, dans la mesure où il concerne l'Amérique, est du ressort de l'initiative et de l'entreprise privées »¹³¹.

Dans le contexte des années vingt, le banquier devient le symbole du coopératisme privé de la reconstruction ; aucun n'exemplifie mieux que Thomas Lamont, associé de J.P. Morgan, cette figure hybride du banquier-diplomate étasunien¹³². Avec Benjamin Strong, gouverneur de la Federal Reserve Bank de New York, il devient un des principaux promoteurs de la reconstruction européenne, qu'elle soit placée sous l'égide de la SdN ou non. Emprunt autrichien, plan Dawes, prêt à la France et à la Grande-Bretagne... : la Maison Morgan figure à la tête des principales émissions d'emprunts de reconstruction. Avec l'exemple de l'opération autrichienne à l'appui, Lamont estime que la participation de sa banque relève d'un « public duty »¹³³ ; si elle est une tâche publique, la réussite du plan de stabilisation orchestré par la SdN n'est cependant pas le triomphe des diplomates, mais, dit-il, le succès des « simples hommes d'affaires », qui peuvent prendre en main des problèmes économiques internationaux complexes en raison de leur compétence d'« experts techniques » libres de toute contrainte politique¹³⁴. Si Thomas Lamont symbolise la tendance corporatiste du capitalisme internationaliste étasunien, en particulier la finance, il constitue également l'un des meilleurs exemples de l'internationalisme libéral et des institutions qui émergent au lendemain de la guerre ; n'a-t-il pas donné à son autobiographie – *Across World Frontiers* – un titre qui évoque le rêve d'un monde intégré qui traverse les frontières étatiques, à l'instar du marché global auquel il aspire ? Dans les vastes réseaux imbriqués des élites capitalistes, il joue ainsi un rôle important, sans toutefois occuper des positions très en vue. A la réunion des hommes d'affaires à Atlantic City en 1919, il promeut la Chambre internationale de commerce, dont il est l'un des pères fondateurs, sans jamais toutefois y occuper une position dirigeante¹³⁵. A Paris, la même année, Thomas Lamont soutient le projet d'institution

¹³⁰ Ridgeway 1938 : 22. L'initiative porte également la marque de E.G. Miner, A.C. Bedford et E.H. Goodwin.

¹³¹ Schneider cité in Rosengarten 2002 : 32.

¹³² Sur Thomas Lamont, voir notamment Hogan 1981 ; Lamont E. 1994, Lamont T. 1951.

¹³³ Propos de Thomas Lamont devant un Comité du Sénat, 1931, cité par Hogan 1981 : 14.

¹³⁴ Lamont 1923 : 539.

¹³⁵ Ridgeway 1938 : 22, 56.

scientifique transnationale qui aboutira au Council on Foreign Relations, sans jamais entrer dans ses organes dirigeants, se contentant d'y placer des proches et de verser des liquidités¹³⁶.

La SdN a ainsi trouvé en Lamont un de ses plus fervents défenseurs sur le nouveau continent : dans un monde interdépendant où les distances s'estompent, où « Londres et Berlin sont plus proches de New York [...] que Buffalo un siècle en arrière », la SdN est pour lui l'instrument le plus efficace pour régler les tensions et coordonner un développement source de paix¹³⁷ ; durant les années vingt, il figure parmi les généreux donateurs de la League of Nations Association, qui défend la cause genevoise aux USA¹³⁸. Aussi, en 1920, devant la frilosité du candidat Harding à la Présidence, il rompt publiquement avec son long engagement en faveur du Parti républicain pour soutenir les démocrates¹³⁹. Très tôt, Lamont a compris que la SdN pouvait, par le biais de ses organismes 'techniques', jouer un rôle significatif dans la reconstruction européenne. Le banquier s'est montré ainsi très critique lorsque son gouvernement a pris la décision de n'envoyer à la conférence financière de Bruxelles qu'un délégué officieux. Par ailleurs, il voyait dans les nouvelles institutions qui se mettaient en place – notamment l'OEF et en particulier le Comité financier – les opportunités idéales pour mettre en œuvre la politique coopératiste et satisfaire les intérêts commerciaux et financiers étasuniens¹⁴⁰.

SdN, USA et reconstruction : le 'désengagement participatif'

Le survol des tendances corporatistes au sein de la société étasunienne au lendemain de guerre permet de situer le coopératisme de la SdN dans un contexte qui s'étend largement au-delà des frontières européennes. Pourtant, on le sait, si de nombreux pays américains – tels le Canada, l'Argentine, le Brésil ou le Chili – ont siégé dès le début dans les organes mis en place à Genève, les USA n'ont jamais adhéré formellement à l'Organisation. Le rejet d'une institution jugée trop proche d'une logique étatiste et destinée à servir d'instrument de puissance des vainqueurs, la crainte d'un engagement dans l'imbroglio politique européen, le refus d'assumer, comme le dit E.H. Carr, un leadership mondial offert par un « consentement presque unanime », constituent autant d'arguments mobilisés dans l'historiographie traditionnelle pour justifier un retour apparent aux 'vieilles traditions' isolationnistes étasuniennes. Aussi, privée de la principale puissance mondiale, du pays le plus riche et le mieux placé pour assurer la réconciliation des vainqueurs et des vaincus, la SdN aurait été condamnée dès le début à l'impuissance. Telle est du moins l'interprétation traditionnelle.

Construite sur la base de prémisses statocentristes des théories orthodoxes des relations internationales et de l'histoire diplomatique, une telle approche ne permet toutefois pas de rendre compte de l'implication de la finance et des élites étasuniennes dans la reconstruction de l'Europe, et du rôle de l'institution genevoise. Une fois définie non pas comme un club d'États mais comme un rapport social, la SdN dévoile les liens complexes qui la relie à la finance transnationale étasunienne. Nous développons ici l'idée d'un 'désengagement participatif' pour rendre de compte du processus en apparence contradictoire par lequel les USA se retirent formellement d'un projet qui à l'origine leur est propre, tout en intervenant de manière informelle, officieuse et oblique dans certaines procédures et certains arrangements durant les années vingt. En observant l'économie politique globale sous l'angle des rapports de forces sociaux, la SdN apparaît ainsi comme un lieu où s'expriment des intérêts propres à certaines fractions sociales étasuniennes intégrées dans des réseaux transnationaux. Par

¹³⁶ Shoup/Minter 1977 : 13, 17, 18, 94, 105 ; Frieden 1988.

¹³⁷ Lamont cité par Hogan 1981 : 12.

¹³⁸ Kuehl/Dunn 1997 : 155.

¹³⁹ Lettre de Thomas Lamont au *New York Evening Post*, s.d. [1920], reproduite in Lamont 1951 : 218.

¹⁴⁰ Hogan 1981 : 12.

extension, l'institution globale se présente comme un processus au moyen duquel ces forces sociales parviennent à exercer un rôle notoire en marge de tout engagement formel et lisible. Par le concept de 'désengagement participatif', nous mettons ainsi en évidence l'implication indirecte de la finance transnationale étasunienne sur les reconstructions orchestrées par la SdN. Aussi, si Thomas Lamont déplorait en 1920 le refus de s'engager dans une institution qui aurait placé les acteurs financiers étasuniens en rapport direct avec l'OEF et la reconstruction, il a très certainement réalisé, deux ou trois ans plus tard, qu'une certaine influence pouvait s'exercer en marge de toute participation officielle. En témoigne l'article qu'il publie quelques semaines après le succès de l'emprunt autrichien – dont il a négocié les modalités et dirigé la tranche émise à New York – où il attribue la réussite de l'émission à l'étroite collaboration entre le Comité financier et les investisseurs : le comité genevois a conçu le plan de reconstruction et les banquiers ont effectué l'emprunt, de sorte qu'ensemble, écrit Lamont, « they have restored a nation's confidence in itself »¹⁴¹.

Cette influence s'explique avant tout par la très grande homologie des structures institutionnelles de négociation, à savoir le brouillage des limites entre société 'politique' et société 'civile' au sein du corporatisme et du coopératisme. En transformant les financiers en soi-disant 'experts' ou 'diplomates', le coopératisme de la SdN ouvre la porte à des influences qui dépassent largement les forces sociales des pays membres. Aussi assiste-t-on à une véritable osmose dans les instances de la société civile au sein et à l'extérieur de la SdN. C'est ainsi au niveau des formes institutionnelles de la société civile que s'exerce l'influence des élites capitalistes étasuniennes sur l'organisation internationale, et non dans ses rouages diplomatiques. Cette 'participation' s'exprime de quatre manières différentes. Premièrement, au niveau des institutions internationales considérées par la SdN comme des organes de consultation : l'ICC occupe une position appréciable dans la définition des lignes générales des programmes de reconstruction et des politiques économiques préconisées, notamment au travers des intérêts financiers qui y sont largement représentés. Or, la finance transnationale étasunienne est loin de demeurer passive au sein de ce porte-parole de l'internationalisme libéral : c'est un banquier de Wall Street, Willis H. Booth (Vice-président de la Guaranty Trust Company NY et membre de l'American Bankers Association), qui préside l'ICC de 1923 à 1925, au moment stratégique où les principales reconstructions sont mises en œuvre. De même, au sein de son Comité des finances, l'ICC fait siéger des banquiers de poids tels que Nelson Dean Jay (Morgan & Co.) et Owen D. Young (directeur de Bankers Trust & Co.). Enfin, ce sont également deux financiers influents qui siègent au comité de reconstruction de l'ICC : Fred I. Kent, vice-président de la Bankers Trust Co. New York en est le président, et parmi les membres on note la présence de Willis H. Booth¹⁴².

Les conférences internationales offrent aux élites étasuniennes la deuxième source d'influence. Peu après le rejet de l'entrée des USA dans la SdN, Washington n'a pas jugé opportun d'envoyer à Bruxelles un représentant officiel. Boyden siégeait donc à la conférence financière à titre d'expert officieux ; rien, cependant, ne le distinguait des autres experts qui, comme lui, ne représentaient pas un État mais, selon la rhétorique de la SdN, leur opinion personnelle et leur compétence. Le représentant a ainsi prononcé son discours, participé aux travaux des commissions, et voté les résolutions au même titre que les autres délégués¹⁴³. Il en va de même lors de la conférence économique de Genève (1927) ainsi qu'une dizaine de conférences internationales jusqu'à la fin de 1928¹⁴⁴. Cette ambiguïté traduit le

¹⁴¹ Lamont 1923 : 539-40.

¹⁴² Voir notre chapitre 3.3.

¹⁴³ SdN 1920b.

¹⁴⁴ *Annuaire de la Société des Nations* 1920-1927, p. 738-758. Hudson (1929 : 18-9) et Walters (1952 : 350) en dressent la liste. Au niveau économique et financier, les USA sont présents, hormis la conférence financière

désengagement participatif caractéristique de l'attitude étasunienne : d'une part, la présence de délégués des USA est annoncée publiquement comme une simple observation officieuse des débats, alors que dans la pratique, la participation est souvent très engagée. Le juriste de Harvard Manley Hudson n'hésite pas à écrire en 1929 que « The appointments [de représentants étasuniens aux Conférences] were always carefully safeguarded, however, and they were camouflaged with various formulae tending to indicate that the official action of the United States was not official. [...] [these formulae] served for some years as a bridge between Washington and Geneva »¹⁴⁵.

Troisièmement, au-delà des organismes représentatifs et des conférences, les instances propres à la SdN, notamment l'OEF, offrent une occasion supplémentaire d'agir au sein de l'appareil genevois. La reconstruction hongroise par la SdN dès 1923 constitue à ce titre l'illustration la plus claire de l'engagement des élites financières étasuniennes dans les procédures de l'organisation internationale : le Commissaire général de la SdN à Budapest, chargé de veiller à l'application du plan, est un ressortissant des États-Unis, Jeremiah Smith, de même que son adjoint (Royall Tyler). Les programmes genevois en faveur de la reconstruction grecque offrent tout autant de lisibilité à l'influence étasunienne : Henry Morgenthau est président de la Commission à laquelle sera confiée la supervision de la reconstruction en 1923, et deux autres compatriotes lui succéderont jusqu'à la fin de la décennie¹⁴⁶. Une influence similaire, quoique plus tardive, se met en place dans les cénacles économiques de l'OEF : après la conférence économique de 1927, Lucius R. Eastman est nommé parmi les membres du Comité économique¹⁴⁷ ; en outre, le nouveau Comité consultatif, destiné à représenter la société civile d'une manière plus large, ouvre ses rangs à quatre délégués des USA¹⁴⁸. Le Comité financier n'échappera pas à la tendance osmotique de la société civile étasunienne d'agir au sein des rouages de la SdN : à l'initiative de Norman, ce cercle très restreint de financiers transnationaux s'ouvrira en 1927 à un banquier étasunien, l'ancien Commissaire général à Budapest Jeremiah Smith. Proche de la banque J.P. Morgan où il œuvre en tant que conseiller juridique, et ami intime de Thomas Lamont, Smith entre au Comité financier aussi discrètement que ses compatriotes agissent au sein des Conférences de la SdN : à titre individuel, et loin de toute attache politique qui pourrait faire croire à un engagement des USA¹⁴⁹. Benjamin Strong a insisté sur la circonspection qui doit accompagner la nomination du banquier dans le cénacle genevois, afin qu'il ne soit associé ni à la Fed, ni à une quelconque autre démarche étasunienne ; Arthur Salter, le chef de l'OEF, l'a rassuré que « The announcement of Jeremiah Smith's appointment was perfectly discreet and nothing that we have issued could tend in any way to provoke an unfavourable or other reaction in America »¹⁵⁰.

L'entrée de Smith au Comité financier n'est qu'un exemple tardif qui confirme et couronne un processus en marche depuis plusieurs années, c'est-à-dire principalement depuis

internationale de Bruxelles (1920) et la conférence économique mondiale de Genève (1927) aux Conférences de 1927 et 1928 sur les restrictions à l'importation et à l'exportation, à la conférence internationale sur la double imposition et l'évasion fiscale (1928), et à la conférence internationale sur les statistiques économiques de 1928. De nombreux traités et conventions conclus lors de ces réunions ont été signés et ratifiés par les USA.

¹⁴⁵ Hudson 1929 : 18-9.

¹⁴⁶ En février 1925, Charles P. Howland succède à Morgenthau dans le cadre du plan de la SdN de 1924. En octobre 1926, le programme de stabilisation permet à Charles Eddy de prendre la présidence (SdN 1930a : 67).

¹⁴⁷ Hill 1946 : 50. Walters 1952 : 426.

¹⁴⁸ Il s'agit de Roland Boyden, Robert Olds, Edward Sumner et Alonzo Taylor. SdN, C.192.M73.1929.II, report of the Economic consultative Committee, 15 mai 1929.

¹⁴⁹ Sur les liens entre Smith et Lamont, voir Lamont E. 1994. Voir aussi Lamont T. 1951 : 83-4. Jeremiah Smith est également partenaire de Herrick, Smith, Donald & Farley.

¹⁵⁰ FRBNY, Fonds Strong, 1116.7, Strong à Norman, 31 août 1927. Idem, Salter cité in Norman à Strong, 14 septembre 1927.

l'émission de l'emprunt autrichien. Rétrospectivement, s'il faut y voir un élément symbolique, il n'en reflète pas moins la pénétration de la haute finance nord-américaine dans les rouages de la SdN. Dans cette perspective, depuis les négociations de la reconstruction autrichienne jusqu'au plan de stabilisation de la Bulgarie en 1928, l'influence étasunienne s'exprimera à un quatrième niveau, probablement le plus significatif bien que peu visible : les conditions structurelles imposées aux pays reconstruits en échange des facilités financières. Les emprunts ne sont en effet émis sur les différentes places financières – essentiellement New York et Londres – que si les bénéficiaires concernés ajustent leur système économique aux critères imposés par le plan d'ajustement structurel : la réduction des dépenses publiques, l'adoption des principes du *central banking*, l'introduction de l'étalon-or et, dans le même élan, l'orthodoxie monétaire et la libéralisation des flux de capitaux¹⁵¹. Or, à l'exception des deux emprunts de la SdN en faveur de Danzig, qui demeurent un monopole britannico-hollandais, la finance étasunienne a participé à toutes les émissions effectuées dans le cadre d'un programme de reconstruction de la SdN (voir tableau 4.1). En moyenne, la proportion des tranches étasuniennes s'élève à 21% des émissions patronnées par Genève, et atteint dans certains cas – tels les seconds emprunts bulgare et grec – une part supérieure à 40%. Les établissements Speyer et J.P. Morgan participent le plus activement aux émissions.

Tableau 4.1 : Tranches d'emprunts de la SdN souscrits par des banques aux USA

Date d'émission	Pays emprunteur	Banque	Montant de la tranche émise	% tranche USA dans le total de l'emprunt
Juin 1923	Autriche	J.P. Morgan & Co.	\$25'000'000.-	16 %
Juillet 1924	Hongrie	Speyer & Co.	\$7'500'000.-	12 %
Décembre 1924	Grèce (I)	Speyer & Co.	\$11'000'000.-	19 %
Décembre 1926	Bulgarie (I)	Speyer & Co. Blair & Co. J.H. Schroeder Banking Corporation New York	\$4'500'000.-	28 %
Juin 1927	Estonie	Hallgarten & Co.	\$4'000'000.-	54 %
Janvier 1928	Grèce (II)	Speyer & Co. The National City Co. National City Bank of NY	\$17'000'000.-	46 %
Décembre 1928	Bulgarie (II)	Speyer & Co. J. H. Schroeder Banking Corporation New York	\$9'000'000.-	34 %
		Total	\$78'000'000.-	21 %

Source : selon SdN 1945

On le voit, à l'exception du cas relativement marginal de l'État-ville de Danzig, le pouvoir de la finance new-yorkaise s'exerce sur toutes les émissions patronnées par la SdN, et va de pair avec celles des autres centres financiers, avant tout Londres. Par ce biais, une influence directe est exercée par les élites capitalistes étasuniennes sur l'établissement des programmes de reconstruction de l'OEF, et par ricochet sur l'ajustement structurel des pays concernés ; comme le signale Thomas Lamont au sujet du plan autrichien, « American interests have been exceedingly active »¹⁵². L'entrée de Jeremiah Smith au Comité financier en 1927 ne fera que confirmer une influence qui va croissant depuis l'emprunt autrichien et qui se traduit de façon

¹⁵¹ Sur le rôle de Lamont dans la négociation des conditions de l'emprunt autrichien, voir Lamont 1923 : 537-540 : « we [leading investment interests of America and of Great Britain] indicated that should drastic measures be taken to stop inflation, to cut down government expenditure and increase government income, then, and only then, could we see the possibility of a sound loan [...] ».

¹⁵² Lamont 1923 : 540.

similaire dans les programmes de reconstruction en dehors de la SdN, à l'instar de la stabilisation allemande. Au niveau des lignes de forces des programmes de stabilisation, rien ne distingue les conceptions new-yorkaises du consensus de Bruxelles : dans un cas comme dans l'autre, le pouvoir disciplinaire de la reconstruction libérale s'exprime sous la forme de l'orthodoxie monétaire et de l'austérité budgétaire. Le retour à l'étalon-or ou à l'étalon devise-or est considéré de part et d'autre comme une condition *sine qua non* de l'obtention de liquidités, et la politique du *central banking* diffusé par Genève s'inspire d'une logique anglaise très proche des conceptions étasuniennes : la libéralisation du système financier destinée à permettre le recyclage transnational du capital se trouve au cœur des préoccupations. Enfin, à l'image du corporatisme et de la 'privatisation' de la politique étrangère des USA, le consensus de Bruxelles repose sur le rôle de la société civile dans les programmes de reconstruction : ce sont des financiers qui établissent les programmes de reconstruction au sein du Comité financier, plutôt que la société politique, et les ressources financières sont elles aussi avancées par la haute finance qui en a préalablement défini les conditions. En résumé, sans que les USA ne figurent au Conseil de la SdN, l'influence du capitalisme étasunien dans l'économie politique de la reconstruction est considérable ; en marge des instances purement 'politiques', les élites agiront par le biais des organismes 'techniques', au premier rang desquels figure l'OEF¹⁵³. Cet engagement dans les institutions de la société civile à Genève est ainsi confirmé en 1924 par le Secrétaire d'État Hughes à l'occasion de la convention républicaine à New York, ville emblématique de l'internationalisme libéral étasunien :

« There is no more difficulty in dealing with the organization of the League in this way for the purpose of protecting our interests or furthering our policies than there would be in dealing with the British Empire. Because several nations have formed an organization of which we are not a part is no reason why we cannot cooperate in all matters affecting our proper concern. We simply adjust our forms of contact and negotiation to the existing conditions. The matter of real importance is with respect to the subjects we take up. We do not take up subjects which involve political entanglements. We do not take up subjects which would draw us into matters not approved by American sentiment »¹⁵⁴.

Martin Hill, ancien haut responsable au sein de l'OEF, note lui aussi en 1946 que l'absence des États-Unis s'est à peine fait sentir au sein cet organisme : « The non-universality of the League was, in itself, scarcely a major handicap to the work of the Organization [OEF], since the United States and certain other non-members cooperated with the Organization almost as fully as member states »¹⁵⁵. La politique de désengagement participatif présente ainsi un compromis entre les forces sociales incitant à un repli domestique, notamment les milieux du commerce, et les forces plus intéressées à un engagement participatif dans la reconstruction, au premier rang desquelles se situent les milieux de la finance transnationale, représentant la place financière new-yorkaise. Elle illustre cependant aussi la contradiction plus large que nous désirons mettre en évidence dans le processus de reconstruction européenne, à savoir la tension entre des forces poussant à l'internationalisme et d'autres incitant à une participation accrue de l'État dans la protection des marchés domestiques et du niveau d'emploi. Les années vingt portent cette tension à son apogée et la 'grande transformation' de Polanyi doit être considérée comme la réinvention d'un nouvel équilibre entre les tendances internationalistes et les tendances domestiques : le libéralisme 'enchâssé' tel qu'il s'échafaudera après la Deuxième Guerre mondiale entérinera précisément le projet social d'un

¹⁵³ Au-delà de l'OEF, les activités de la SdN offrent d'autres occasions à une participation étasunienne. John Bassett Moore est par exemple juge de la Cour permanente, Norman Davis président du Comité chargé de négocier le statut de Memel, et l'Organisation de coopération intellectuelle admet plusieurs représentants des USA (Walters 1952 : 349). En revanche, Washington se tiendra à l'écart de l'OIT jusqu'en 1934.

¹⁵⁴ Cité par Hudson 1929 : 21-2.

¹⁵⁵ Hill 1946 : 8. Arthur Salter (1961 : 195) souligne également le rôle des USA en dépit de leur non adhésion.

internationalisme libéral nouveau, soucieux de protéger le niveau d'activité domestique contre les chocs de l'internationalisation.

Le désengagement participatif nous a également montré l'importance de considérer la SdN non pas – à l'instar des modes de savoir orthodoxes – comme un assemblage d'États représentés par leur gouvernement, mais comme un lien social : il s'étend à des forces de l'économie politique globale qui vont largement au-delà des États membres officiellement représentés. Par son architecture coopératiste ouverte à la société civile internationale, la SdN s'est trouvée au cœur d'un réseau de forces sociales actives dans le projet de reconstruction européenne autour de la discipline du capital et ses politiques orthodoxes, et on ne peut exclure les élites capitalistes de ce réseau institutionnel. Elles se manifestent d'ailleurs très clairement dans la constitution du savoir autour de l'étalon-or, objet du prochain chapitre.

SdN et pouvoir du savoir : mythologie et consentement

Dans ce chapitre, nous analysons le rôle de la SdN dans le développement, la diffusion et l'institutionnalisation de la mythologie de l'étalon-or au lendemain de la guerre. Rares sont les thématiques de l'histoire économique qui ont suscité autant de débats que l'étalon-or¹. L'essentiel des recherches aborde toutefois son objet sous l'angle de la performance : comment expliquer le 'succès' de ce système monétaire international durant le dernier tiers du 19^e siècle et, à l'inverse, quels sont les facteurs qui expliquent son échec au début des années trente ?² Que ce soit sous la plume de politologues, d'économistes ou d'historien/nes, l'étalon-or classique se présente comme un enjeu analytique primordial, dans la mesure où la compréhension de la stabilité monétaire et de la croissance économique de la fin du 19^e siècle est susceptible de livrer des enseignements dans la quête actuelle d'un SMI investi des mêmes vertus. Certes, après la 'révolution' keynésienne et les travaux ultérieurs de Robert Triffin notamment, la conception classique d'un système fonctionnant automatiquement grâce aux mécanismes d'ajustement par le marché (mouvements d'or et masse monétaire) n'a plus cours³. Loin d'être abandonnée, la perspective de la performance a cependant été reformulée dans une autre interrogation : si ce ne sont pas les automatismes qui ont fait fonctionner le système, comment expliquer son « succès » ? C'est ainsi une approche par la performance qui continue de monopoliser les travaux dominants sur l'étalon-or au 19^e siècle. Les recherches se concentrent ainsi non plus sur les effets bénéfiques des mécanismes autorégulateurs, mais sur la capacité de l'étalon-or à imposer une discipline budgétaire et monétaire qui serait la source de la stabilité économique et financière du 19^e siècle, et respectivement de l'instabilité inhérente aux années vingt et début trente⁴.

5.1 Pouvoir/savoir : mythologie et régime de vérité

Étalon-or et mythologie

En marge du débat sur la performance, on a assisté à l'affirmation d'un courant plus préoccupé par les fondements idéologiques de l'étalon-or. C'est Karl Polanyi qui, en 1944, a apporté la principale contribution à cette perspective⁵. En présentant l'étalon-or comme l'une des quatre principales institutions du 19^e siècle, Polanyi a montré que ce système monétaire a permis d'étendre à l'échelle globale une logique de marché autorégulateur reposant sur la division fictive de l'économie et du politique inhérente à la doctrine libérale. Dans des perspectives épistémologiques et méthodologiques contrastées, plusieurs travaux ont insisté

¹ Pour une présentation des principaux courants et des textes fondamentaux, voir Eichengreen/Flandreau 1997.

² Parmi les principaux textes récents illustrant cette approche, voir en particulier Bordo/MacDonald 2003 ; Bordo/Rockoff 1996 Eichengreen 1992 ; Mouré 2002 ; Schuker 2003.

³ Triffin [1964]. L'article est reproduit in Eichengreen/Flandreau 1997.

⁴ Voir notamment les travaux de Michael Bordo en collaboration avec divers auteur/es.

⁵ Polanyi [1944].

sur la dimension idéologique de l'étalon-or. Marcello de Cecco y a vu une superstructure classique mise en place par des États soucieux des intérêts de la classe dirigeante⁶. Barry Eichengreen et Peter Temin ont récemment insisté sur les effets néfastes de cette idéologie, qui a non seulement propagé la crise vers la périphérie mais également entravé la reprise économique par ses effets déflationnistes aussi longtemps que la convertibilité n'a pas été levée⁷. La fonction sociale de cette doctrine à la fin de la guerre et en particulier son lien avec le projet de la reconstruction restent cependant mal explicités.

Dans l'élan des développements sur la longue durée de l'internationalisme libéral et la crise de l'ordre social au lendemain de la guerre, ce chapitre veut montrer le lien entre le développement de la mythologie de l'étalon-or et le processus social de la reconstruction. En insistant sur l'idéalisation du passé propre à la mythologie, nous voulons souligner le rôle social de cette pratique discursive au sein de l'entreprise de reconstruction de l'ordre socio-économique. Nous montrons ainsi que la mythologie de l'étalon-or ne s'explique pas uniquement comme la reproduction d'une pensée libérale ou néoclassique dominante, mais avant tout comme une pratique de pouvoir destiné à agir dans le présent et en particulier dans le processus de reconfiguration sociale. La thèse centrale de ce chapitre consiste ainsi à exposer l'argument selon lequel la mythologie de l'étalon-or se développe, essentiellement sous l'influence des élites financières anglo-saxonnes, au moment d'une crise de l'ordre social, et notamment à un moment où s'affirment des contre-modèles susceptibles de remettre en cause l'ordre établi. La mythologie de l'étalon-or constitue une articulation centrale du projet social de la reconstruction, en l'occurrence une légitimation discursive de la rationalité du marché. Sa portée sociale peut se lire à trois niveaux différents de la réhabilitation européenne : premièrement, il s'agit de diffuser une vision idéalisée du passé destinée à décrédibiliser tout discours hétérodoxe sur l'organisation internationale de la production et la distribution, ainsi que le SMI qui les rendent possibles. Deuxièmement, cette rhétorique repose sur une mythologie de l'âge d'or destinée à servir de référentiel collectif, c'est-à-dire de processus d'intégration des élites dans un discours consensuel dominant. Enfin, troisièmement, le discours doit s'accommoder au présent en admettant une adaptation minimale du modèle idéalisé aux circonstances historiques spécifiques, afin de devenir opérationnel dans le processus de reconstruction du système monétaire international.

Ce mythe, en tant que production idéalisée du passé, n'est pas une construction sociale du 19^e siècle, mais il se bâtit essentiellement au moment où l'étalon-or est mort et où les segments sociaux qui en ont le plus bénéficié durant le 19^e siècle tentent de le ressusciter : l'Angleterre avant tout, et son aristocratie de la haute finance concentrée dans la City. Comme l'affirme Marcello de Cecco, « The still current mythology about the pre-1914 gold standard has been created by post-war eulogists of that system »⁸. Il se construit à un moment où l'ordre social est profondément bouleversé, et où une menace plane sur le capitalisme et l'influence des élites. Sa production ne peut donc être détachée du processus de transition, et elle s'intègre pleinement dans le projet libéral de reconstruction. Dans un article qui suit de peu l'effondrement de l'étalon-or en 1931, Charles Walker revient sur les origines de cette mythologie et note qu'au 19^e siècle, la science économique n'a pas développé une théorie très aboutie de l'étalon-or vu que le système monétaire international fonctionnait comme un mécanisme bien huilé, et ne soulevait guère d'interrogations ; « we have no very clear contemporary description of the machine just before the war » note l'économiste anglais. En revanche, l'après-guerre est pour l'essentiel responsable des énoncés réducteurs et idéalisés qui ont accompagné la conceptualisation théorique au moment où se pose la question de la

⁶ De Cecco 1984. Voir notamment p. 12 sq; 61.

⁷ Eichengreen/Temin 2000.

⁸ De Cecco 1984 : 60; 127.

reconstruction⁹. En réponse à cette menace sur l'ordre social, l'émergence du mythe est donc à comprendre comme la tentative de légitimation et d'idéalisation du mode de fonctionnement d'un ordre ancien, et il devient l'élément discursif central sur lequel reposera le modèle conservateur de reconstruction et de stabilisation qui finira par l'emporter. Certes inscrit dans la longue durée de l'internationalisme libéral et de l'idéologie du marché autorégulateur, l'étalon-or accède au rang de mythologie au moment où il est destiné à devenir un véritable opérateur de pouvoir. Quant à l'organisation internationale, elle est pleinement intégrée dans ce triple processus. Dans la mesure où c'est un système monétaire *global* qui doit être rebâti, la SdN participe tant à la reproduction et à la diffusion du discours idéalisé sur l'étalon-or, qu'à sa mise en application institutionnelle au travers des programmes d'ajustement structurel en Europe centrale.

Ce chapitre procède par plusieurs étapes. Dans un premier temps, l'argumentation développera les procédures d'affirmation de la mythologie de l'étalon-or à la fin de la guerre, dans les milieux de la finance transnationale britannique, et insistera sur le contenu normatif de cette idéologie. Puis, l'exposé s'attachera à développer le rôle des experts internationaux cooptés par la SdN dans le développement et la diffusion du mythe au sein du processus de reconstruction. Une troisième étape permettra de comprendre que la mythologie autorégulatrice masque en fait des enjeux profondément politiques. Il s'agira de montrer en quoi les normes produites ne sont pas 'uniformes' ou socialement neutres comme on pourrait le penser en suivant certaines approches classiques, mais localisées au sein de groupes sociaux spécifiques, qui réagissent de manière asymétrique aux normes diffusées. Enfin, dans un dernier temps, nous nous interrogerons sur la constitution – imparfaite – d'un consensus autour du fonctionnement de l'étalon-or.

Pouvoir/savoir et mythologie

Avant de développer ces différents points, nous devons définir plus précisément l'interaction des trois processus sociaux situés au cœur de ce chapitre : pouvoir, savoir et organisation internationale. Le pouvoir n'est pas analysé ici comme une capacité matérielle, c'est-à-dire comme un bien que détiendrait un État par sa suprématie militaire ou économique sur les autres. Il n'est pas pensé non plus comme un « pouvoir souverain » qui se manifeste par des symboles visibles de puissance et une localisation spécifique. Il est à comprendre comme une relation sociale, c'est-à-dire comme un ensemble de liens discrets, diffus et omniprésents. C'est, dit Foucault en parlant des institutions telles que l'asile, l'armée ou l'école, « un pouvoir qui fonctionne en réseau et dont la visibilité ne se trouve que dans la docilité et la soumission de ceux sur qui, en silence, il s'exerce ». Dans cette approche, le pouvoir doit être compris comme un processus de légitimation et d'hégémonisation' des normes et du système économique qu'elles sous-tendent. Si cette conceptualisation ne localise pas le pouvoir dans l'État, ou plutôt s'intéresse à d'autres formes de pouvoir que le pouvoir étatique, il ne faut pas non plus le chercher dans les acteurs du marché en tant que tels (banques, multinationales...), ni dans l'organisation intergouvernementale en soi. Il doit être compris comme un *rapport* dont les différents groupes sociaux, les acteurs du marché ou l'organisation peuvent être le vecteur ou l'intermédiaire. Comme le souligne Foucault, le pouvoir « n'est jamais localisé ici ou là, il n'est jamais entre les mains de certains, il n'est jamais approprié comme une richesse ou un bien »¹⁰.

Pour l'objet de ce chapitre, nous devons imaginer le savoir à deux niveaux différents de conceptualisation, qui correspondent d'une part à ce que Foucault appelle la « marque du savoir » et d'autre part au contenu du savoir. Ce qui compte aux yeux de Foucault, à propos

⁹ Walker 1934 : 196-7.

¹⁰ Foucault 1997: 26.

du savoir médical dans la constitution du pouvoir disciplinaire de la clinique psychiatrique, ce n'est pas tant le contenu précis de ce savoir, mais ce qu'il appelle la « marque du savoir »¹¹. Il faut comprendre par là le jeu des signes *désignant* le détenteur légitime d'un savoir vrai, c'est-à-dire le processus par lequel un ensemble d'individus sont considérés comme détenteurs d'une connaissance jugée légitime ou supérieure et obtiennent le statut social d'expert. Ce dernier – au même titre que le médecin ou l'inquisiteur – exerce un pouvoir qui ne découle pas d'une 'vérité démonstrative', mais de la qualification morale qui en fait un détenteur légitime du savoir¹². Un très grand nombre d'économistes n'ont pas été recrutés par la SdN pour servir d'experts et n'ont ainsi pas obtenu cette marque distinctive du discours vrai ; l'enjeu consiste donc à saisir par quel processus social s'effectue la cooptation de l'intellectuel et sa désignation comme expert. Au terme d'une telle approche, nous comprendrons le mécanisme normatif qui permet à la SdN de justifier le choix de ses experts pour la conférence de Bruxelles par la simple tautologie selon laquelle ils sont des « leading economists of international repute »¹³. L'étude de la relation pouvoir/savoir doit toutefois s'effectuer en termes de contenu également, dans la mesure où l'intellectuel ainsi coopté produira et légitimera un ensemble d'idées et de conceptions en matière de stabilisation qui contribueront à structurer l'ordre social et les rapports de production. Ce corpus cognitif ne doit évidemment pas être compris comme étant socialement 'neutre', ni comme le reflet d'un 'intérêt général', et moins encore comme une sorte d'« air du temps » que l'historien doit se résoudre à accepter comme tel. Il est un rapport de force légitimé et naturalisé, notamment pas le biais de l'organisation internationale. En tant que rapport de pouvoir, il renseigne sur la dimension nécessairement contestée d'un ordre social. Savoir et pouvoir constituent ainsi les deux faces d'un seul et même processus social : les relations de pouvoir « ne peuvent pas se dissocier, ni s'établir, ni fonctionner sans une production, une accumulation, une circulation, un fonctionnement du discours vrai. Il n'y a pas d'exercice du pouvoir sans une certaine économie des discours de vérité fonctionnant dans, à partir de et à travers ce pouvoir », écrit Foucault¹⁴. Or, ce pouvoir est soumis à une constante renégociation au fil de l'histoire, et les forces sociales influentes renouvèlent la production et la diffusion d'un discours vrai pour assurer la perpétuation d'un ordre social et le lien consensuel qui le parcourt. D'où l'accent mis sur l'affirmation d'une mythologie inhérente au processus historique de transition qu'est la reconstruction.

5.2 Transition sociale et pouvoir : le mythe de l'étalon-or

Ce chapitre montre comment, dans une situation de transition, certaines forces sociales participent à la création d'une vision idéalisée du passé pour assurer la (re)construction d'un ordre social permettant la reproduction de leur pouvoir dans la longue durée. Cette vision idéalisée passe, dès la fin de la Première Guerre mondiale, par la constitution du mythe de l'étalon-or, et l'utilisation de ce mythe comme justification de la politique de reconstruction proposée.

Antagonisme social et production mythologique

On a vu qu'à maints égards, un nouvel ordre social européen semble en gestation dans les troubles politiques, économiques et sociaux violents qui accompagnent la fin de la guerre. Or, à la fin des années 1920, la structure sociale et géopolitique capitaliste a été restaurée, même si elle reste une structure fragile et contradictoire si on en juge par l'ampleur de la crise à

¹¹ Foucault 2003: 181.

¹² Foucault 2003: 240-1.

¹³ SdN, documents du Conseil, 1792, 5th meeting of the advisory Committee on matters relating to the International financial Conference, Paris, 5th July 1920, p. 8.

¹⁴ Foucault 1997 : 22.

laquelle elle va conduire. D'un côté, on observe durant les derniers mois du conflit la constitution d'un modèle hétérodoxe et émancipatoire lié aux forces sociales de gauche. Ce modèle ne doit pas être conçu comme une entreprise coordonnée et aboutie de contestation, finalisée dans un document qui en constituerait la synthèse, mais comme un ensemble de revendications, de mouvements sociaux et de propositions en vue d'une nouvelle organisation de la production et de l'ordre social. La force de ce mouvement repose, on le sait, sur le compromis nationaliste d'« union sacrée » qui avait marqué l'entrée en guerre et l'effort de guerre : la gauche s'était systématiquement ralliée en 1914 aux élites et avait voté les crédits militaires, cautionnant ainsi ce qu'elle considérait à maints égards comme une guerre capitaliste ; de même, elle a activement participé à l'effort de production au cours du conflit et elle s'est trouvée intégrée avec le patronat à un système de négociation et de planification sous l'égide de l'État¹⁵. Aussi la gauche se trouve-t-elle en situation de force relative une fois le conflit en phase d'achèvement, capable d'exiger un poids accru dans la société. On assiste ainsi en Europe à une tendance très large visant à la transformation des scrutins électoraux vers le système proportionnel, et à l'abandon des scrutins majoritaires qui aboutissaient à une sous-représentation systématique de la gauche dans les parlements nationaux.

Au-delà du soutien apporté aux forces conservatrices durant la guerre, le poids de la gauche se traduit également par des mouvements politiques d'intensités très variables, tels que le renversement du pouvoir en Russie, des révolutions communistes éphémères ou des grèves générales et autres démonstrations revendicatrices généralement disciplinées. Ainsi, au moment même où, en janvier 1918, Wilson rend publique sa vision libérale et conservatrice de paix mondiale en quatorze points devant le Congrès américain, le Parti travailliste anglais élabore son programme de reconstruction. Ce dernier exprime un idéal qui ne serait pas la simple réanimation de la régulation du 19^e siècle et de ses institutions, telles que l'étalon-or, mais une refonte de l'ordre social dans son ensemble¹⁶. Qu'on ne se méprenne pas sur le sens que nous accordons à ce document : il y a tout lieu de penser que, sur fond de vacarme des armes, il est passé inaperçu ou presque. S'il nous intéresse à ce stade, c'est uniquement en tant que marqueur de l'alternative telle qu'elle s'affirme dans le mouvement de contestation de l'ordre social à la fin de la guerre. Pour les travaillistes anglais, c'est toute la société britannique qui doit être repensée d'une façon globale : « The view of the Labour Party », affirme le programme dès son début, « is that what has to be reconstructed after the war is not this or that Government Department, or this or that piece of social machinery ; but, so far as Britain is concerned, society itself ». La gauche souligne en particulier le système individualiste de la production capitaliste, basée sur la propriété privée et l'exploitation de la main-d'œuvre. Elle dénonce également la glorification du darwinisme social utilisé comme une justification de l'ordre établi, l'inégalité qu'il produit ainsi que la dégradation morale et spirituelle. Le Labour ne veut donc pas relancer la lutte compétitive pour les moyens de survie, mais un « new social order » reposant sur une coopération planifiée de la production et de la distribution au profit de tous, sans distinction de nationalité, de race, de classe ou de sexe. Le projet réclame ainsi l'établissement de salaires minimums, le maintien du pouvoir d'achat des salaires, des indemnités de chômage, le financement de programmes publics de grands travaux permettant la création d'emplois, la nationalisation de secteurs tels que les chemins de fer, les mines et la production électrique. Le Labour Party insiste également sur des prélèvements fiscaux accrus sur le capital, le contrôle démocratique de l'industrie, et, en ce qui concerne la Grande-Bretagne, l'abolition de la Chambre des Lords. On le voit, la vision socialiste de la reconstruction, à ses débuts, passe par une refonte sociale qui confère un rôle

¹⁵ Maier 1975 : 11.

¹⁶ Labour 1918.

accru à l'État, instance de redistribution des richesses et régulateur de la conjoncture et des conditions de travail.

En face, on assiste à la constitution du discours orthodoxe sur la reconstruction, celui précisément qui, pour contrer les poussées contestataires, produira une imagerie idéalisée de la régulation du 19^e siècle, une imagerie qui se traduira essentiellement par la rhétorique du marché autorégulateur, de l'étalon-or et de l'orthodoxie monétaire. La cristallisation des discours et des forces sociales autour de programmes divergents est d'autant plus importante qu'elle s'opère dans une étroite coïncidence temporelle : janvier 1918 est également le mois durant lequel la Grande-Bretagne met sur pied le comité Cunliffe. Ce comité, reflet parfait de la réaction orthodoxe en matière de stabilisation, est constitué pour étudier les bases de la politique monétaire britannique de l'après-guerre. Sans doute n'est-il pas inutile de se pencher sur les travaux de ce comité, formé presque uniquement de banquiers : ses rapports sont à l'origine de la construction idéalisée de l'étalon-or. Il servira en outre de source d'inspiration aux experts chargés de la stabilisation durant les années vingt, et constituera l'argumentaire de base de la stabilisation de la livre.

Peu de temps après sa constitution, le comité Cunliffe publie, le 15 août 1918, son « First Interim Report »¹⁷. Loin de constituer une tentative de réfléchir à un nouveau système monétaire sur la base des conditions monétaires, financières et politiques du moment, le rapport est fortement réactionnaire : il veut trouver dans la prétendue 'réussite' du SMI au 19^e siècle la source d'inspiration de la politique d'après-guerre. Sa première partie est ainsi entièrement consacrée à une étude du fonctionnement de l'étalon-or avant la guerre, et la seconde livre les lignes générales du retour à cette politique. Le Rapport Cunliffe voit l'origine de l'« âge d'or » et la clé d'un SMI stable dans un modèle développé par Hume au milieu du 18^e siècle : le 'price-specie flow'. Cette théorie, qui voit les flux économiques internationaux comme un ensemble d'automatismes et les compare à la circulation naturelle des fluides soumis à la force de gravité, repose sur la théorie quantitative de la monnaie transposée à un niveau international¹⁸. Elle postule que la balance des paiements tend mécaniquement vers un état d'équilibre. Schématiquement, le modèle montre que lorsqu'un pays connaît un déficit de sa balance commerciale, la différence doit être payée en or. La masse monétaire est ainsi réduite, et elle entraîne dans son sillage une baisse des prix. Devenu à nouveau plus compétitif, le pays verrait sa balance commerciale rétablie. Dans le cas inverse, un pays à solde commercial positif assisterait à un afflux d'or, une augmentation des prix et en conséquence une perte de compétitivité. Une légère innovation est toutefois apportée par Cunliffe au modèle originel : les mouvements de capitaux à court terme, entraînés par la régulation des balances des paiements. Pour le comité, la banque centrale, avec son taux d'escompte, assure le bon fonctionnement du système dans les périodes de déficits ou de bénéfices durables de la balance. Mais ce rapport, de façon symptomatique, ne s'écarte pas de l'orthodoxie quantitativiste et autorégulatrice telle que Hume l'a pensée. Si la banque centrale intervient par son taux d'escompte, c'est uniquement pour permettre aux mécanismes autorégulateurs de s'épanouir pleinement. Il ne faut évidemment pas y voir le moindre signe de politique économique ou conjoncturelle.

De manière plus concrète, le rapport stipule que, dans les situations de déficits momentanés de la balance des paiements, il devient plus profitable d'exporter de l'or ; l'ajustement

¹⁷ Committee on Currency and Foreign Exchanges after the War, first interim report. Nous nous référons à l'édition de ce rapport par Gregory (1964 : 334-365). Le même auteur reproduit le rapport final, qui ne remet pas en cause les conclusions du rapport intermédiaire, mais développe des aspects qui avaient été provisoirement écartés.

¹⁸ Hume [1741/2] : 319-320. Sur le modèle humien, voir Eichengreen/Flandreau 1997, et Eichengreen 1992 : 32-33.

s'effectue ainsi mécaniquement, selon le modèle traditionnel. Toutefois, dans les situations où la balance commerciale est négative sur le long terme, la banque centrale hausse son taux d'escompte, ce qui réduit les moyens de paiement en circulation, baisse la demande et exerce une pression à la baisse sur les prix. La réduction des prix rend les marchandises plus concurrentielles, effaçant ainsi le déficit de la balance des paiements. Les mêmes 'forces' agiraient en sens inverse en cas de balance commerciale positive. L'idée humienne et sa vision 'hydraulique' se retrouvent intactes dans ce modèle : l'équilibre général est atteint par des mécanismes autorégulateurs, apolitiques, et toute intervention extérieure, hormis le taux d'escompte, est exclue. Dans les termes mêmes du rapport Cunliffe, « there was therefore *an automatic machinery* by which the volume of purchasing power in this country was continuously adjusted to world prices of commodities in general »¹⁹.

Si on regarde de plus près le comportement discrétionnaire de la Banque d'Angleterre durant le 19^e siècle, ainsi que le rôle des facteurs politiques dans la conduite de la politique monétaire et les tensions qui traversent l'étalon-or, la légèreté avec laquelle le Cunliffe Committee bâtit une rhétorique idéalisée de la régulation du 19^e siècle n'est pas sans soulever des questions. Elle en dit long en tous cas sur la tendance consciente ou inconsciente des milieux de la finance transnationale à institutionnaliser un discours qui va dans le sens de leurs objectifs et fonctionne comme un véritable opérateur de pouvoir. Comme les recherches de Flanders tendent à le montrer, il faut sans doute voir dans cette idéalisation « an intense desire on the part of the [Cunliffe] Committee, as representative members of the British Establishment, to return to the *status quo ante bellum*, as completely and quickly as possible »²⁰. Le comité Cunliffe n'est pas le seul à s'être penché sur la question du système monétaire de la reconstruction : le gouvernement britannique a nommé un autre organe, le Committee on Financial Facilities after the War, qui publie son rapport en décembre 1918. Composé, à l'instar de Cunliffe, de représentants de la City pour l'essentiel, il préconise lui aussi un retour à l'étalon-or²¹. Quoi qu'il en soit, c'est sur une telle conceptualisation d'un étalon-or automatique, tendant vers un équilibre général bénéfique pour tous, que le comité Cunliffe échafaude ses propositions de stabilisation de la livre. Or, c'est une approche similaire qui sera finalement préconisée lors de la conférence financière de Bruxelles patronnée par la SdN, et c'est une perspective semblable qui caractérisera les travaux de l'organisation internationale dans le cadre des programmes de stabilisation.

La construction de ce mythe de l'étalon-or à la fin de la Première Guerre mondiale autour de Hume est d'autant plus intéressante que ses bases théoriques n'ont à peu près plus rien de comparable²². D'une part, le modèle humien raisonne sur la base d'une économie qui se résume aux échanges de marchandises, alors que dès la seconde moitié du 19^e siècle, on assiste à la montée en puissance des flux transnationaux de capitaux, tels que par exemple les investissements britanniques en Europe et dans son empire, les emprunts russes émis sur la place financière parisienne, les investissements directs dans le système industriel et bancaire en Europe centrale, ou dans l'empire ottoman ; une économie fortement financiarisée a donc succédé à une économie plutôt commerciale. D'autre part, on assiste à l'émergence des banques centrales dotées d'un monopole d'émission, des banques qui agissent directement sur la relation entre les réserves monétaires et la politique de crédit, jouant ainsi un rôle central dans les flux internationaux de capitaux. Enfin, il faut noter la transformation profonde des structures du capitalisme et des mécanismes d'échanges et de prix : les entreprises industrielles et bancaires se sont lancées durant le 19^e siècle dans un processus de fusion et de

¹⁹ First Interim Report, (Gregory 1964: 337). Souligné par MF.

²⁰ Flanders 1989 : 82-3.

²¹ Boyce 1988 : 175-6.

²² Voir à ce sujet Eichengreen 1992: 32-3.

cartellisation, menant à ce que Hilferding a désigné par le concept de ‘capital financier’²³. Le capitalisme des grands trusts et des monopoles exerce un tel contrôle sur la production et la distribution, que les prix n’ont en aucune mesure l’élasticité que la vision mythologique veut bien leur prêter. Malgré tout, 150 ans après, ce modèle humien détient le pouvoir, comme le précise Eichengreen « d’hypnotiser les esprits des économistes »²⁴.

Mythologie et pouvoir : la logique sociale de l’ajustement

C’est devenu un lieu commun aujourd’hui d’affirmer que l’étalon-or n’a pas fonctionné de manière aussi automatique et mécanique qu’on l’a longtemps prétendu. Il n’est pas nécessaire de citer l’abondance de travaux qui le démontrent, et moins encore d’en reproduire l’argumentation en détail²⁵. Schématiquement, on peut résumer le dispositif narratif du mythe, tel qu’il se construit à la fin de la guerre, autour de trois points. Premièrement, l’étalon-or en tant que système monétaire international aurait fonctionné ‘harmonieusement’, c’est-à-dire qu’il aurait été caractérisé par des qualités que les économistes néoclassiques jugent primordiales : taux de changes stables, et prix stables sur la longue durée. Deuxièmement, ce succès serait dû à l’automaticité du système, ou plus exactement aux mécanismes autorégulateurs qui auraient mené systématiquement à l’équilibre général, objectif idéalisé de l’approche néoclassique. Enfin, l’automaticité de l’étalon-or reposerait sur la couverture métallique (qui permet la convertibilité, en tout temps, d’une monnaie en son équivalent en or et vice versa) et la liberté des mouvements internationaux d’or, assurant tous deux un ajustement permanent de la balance des paiements.

Comme nous l’avons introduit dans le chapitre 2, le discours de l’étalon-or peut être analysé comme une construction mythologique dans la mesure où il tend à dépolitiser les phénomènes économiques en leur substituant un modèle automatique fait de schémas naturels tirés tout droit de la physique. C’est à ce titre que, sur le plan de sa logique interne, il est un processus de pouvoir. L’étalon-or tel qu’il est pensé durant les années vingt est le fondement d’un système monétaire international ouvert et unifié, on dirait aujourd’hui d’un système ‘global’, laissant la plus large marge de manœuvre possible aux acteurs économiques transnationaux. Sur le plan de la finance, il vise la stabilité des monnaies entre elles (taux de changes), condition nécessaire à la circulation des capitaux à une vaste échelle²⁶. Sur le plan commercial, il a pour objectif de faciliter les paiements d’opérations marchandes internationales en levant les entraves aux règlements et en garantissant la prévisibilité des coûts de transaction. En son cœur réside donc l’objectif suprême de la stabilité de la monnaie exprimée par rapport aux autres monnaies, elles-mêmes trouvant leur valeur dans la relation au métal. Or, la stabilité des monnaies les unes par rapport aux autres n’est pas acquise une fois pour toutes. L’irrégularité des soldes des balances des paiements constitue une forme de menace sur la stabilité monétaire. Un déficit de la balance des paiements se traduirait par une sortie d’or ou de capitaux destinés à régler la balance. Un tel déséquilibre n’est évidemment pas supportable à long terme : une adaptation doit s’effectuer à un endroit ou un autre pour rétablir l’équilibre entre entrées et sorties de capitaux et garantir ainsi la stabilité de la monnaie. Les économistes parlent d’*ajustement* pour désigner le processus par lequel une économie s’adapterait structurellement pour rééquilibrer ses flux extérieurs et retrouver un état d’équilibre. Or, c’est précisément dans cette notion d’ajustement que réside l’enjeu principal de l’étalon-or lorsqu’on l’analyse comme une construction mythologique d’un système harmonieux.

²³ Hilferding 1910.

²⁴ Eichengreen 1992: 32.

²⁵ Voir notamment les travaux de Triffin, de Cecco, Eichengreen, Flandreau, Gallarotti, Helleiner.

²⁶ Selon les termes du rapport Macmillan : « The primary object of the international gold standard is to maintain a parity of the foreign exchanges within narrow limits » (Committee on Finance and Industry 1931: 19).

Dans la doctrine de l'étalon-or, on l'a vu au travers du modèle de Hume et sa réinterprétation par Cunliffe, l'ajustement est le jeu des 'forces' automatiques du marché. Il s'effectue nécessairement au niveau domestique comme son but est de maintenir la stabilité monétaire du système international. C'est ainsi par les prix que s'opèrerait l'ajustement. Or, la baisse des prix n'est pas une simple formalité, rapide, indolore, sans conséquences sociales et profitable en termes de pouvoir d'achat : elle est au contraire le reflet d'un processus déflationniste qui a pour objectif de réduire les coûts de production et notamment de baisser en parallèle le niveau des salaires, paramètre central des coûts de production. Dans un même élan, l'ajustement 'automatique' se reflète également sur la demande (ou la consommation) qui doit se rétracter, à l'image de toute l'activité économique qui doit passer par un « bain de jouvence » déflationniste dans le but de retrouver l'équilibre originel. L'ajustement s'accompagne donc nécessairement de chômage. En d'autres termes, si la monnaie et la valeur du capital (et sa mobilité) sont garanties, l'activité domestique et le niveau d'emploi devront, eux, absorber tous les chocs de l'ajustement.

Il est inutile d'entrer dans les détails pour notre propos, l'idée essentielle de ce système de régulation monétaire apparaît clairement : le modèle construit le mécanisme des prix et des monnaies comme un système bénéfique entièrement automatique, voire naturel, tendant nécessairement vers l'équilibre général, qui peut être pensé ici comme l'équilibre de la balance des paiements et le plein-emploi des facteurs de production. Un lien direct est donc opéré entre l'automatisme du système et ses vertus positives. Qui dit automaticité dit évidemment absence de toute entrave aux mécanismes de l'ajustement. L'adaptation des coûts de production, et essentiellement la baisse des salaires, ne doivent être empêchées par aucune mesure 'artificielle'. Le chômage doit demeurer un mécanisme d'ajustement nécessaire du processus, et la consommation doit pouvoir suivre librement les fluctuations sans être dérangée. On le voit, au niveau même du discours de l'étalon-or, les métaphores mécanistes d'un système prétendument harmonieux et apolitique masquent en fait une profonde dynamique de pouvoir : en termes d'ajustement, l'automatisme – loin d'être socialement neutre – repose en fait sur l'activité domestique, l'emploi et la production. C'est à ce niveau que doivent être absorbés les chocs d'un système qui veut garantir la mobilité du capital et sa valeur.

Dynamiques internationales et domestiques de l'étalon-or

Au-delà de sa logique interne, l'étalon-or, conçu comme une pratique discursive sur le fonctionnement de l'économie, doit être considéré comme une mythologie pour différentes raisons historiques. D'abord, hormis le cas particulier de la Grande-Bretagne, il n'a rien d'une institution solidement ancrée dans la continuité historique, puisqu'il n'a duré qu'un tiers de siècle²⁷, voire moins si l'on tient compte du moment auquel certains pays ont adopté l'étalon-or. L'Inde n'abandonne l'étalon-argent qu'en 1898, et d'une manière générale la périphérie n'est vraiment entrée dans l'étalon-or qu'au début du 20^e siècle. Deuxièmement, l'étalon-or n'a pas empêché la transmission internationale de crises financières, au contraire, il les a rendues possibles au 19^e siècle comme d'ailleurs il les rendra possibles dès 1928. La crise de Baring en 1890 constitue une célèbre illustration de la propagation internationale des chocs monétaires, et témoigne de l'extrême fragilité de la place financière britannique²⁸. De plus,

²⁷ Eichengreen/Flandreau 1997: 3.

²⁸ La Banque Baring s'était fortement engagée dans des emprunts publics argentins. Sa liquidité est ainsi fortement mise en doute au moment où parviennent à Londres les nouvelles de la révolution argentine, et la crise ne tarde pas à toucher la place financière londonienne dans son ensemble. Le retrait de liquidités et la perte de confiance dans la livre sterling produisent alors une hémorragie des réserves monétaires de la Banque d'Angleterre. C'est finalement la Banque de France et la Reichsbank qui serviront de prêteur en dernier ressort pour sortir la place financière britannique de la banqueroute (Eichengreen 1992: 49-50).

l'étalon-or n'a pas empêché des suspensions de convertibilité. Les États-Unis (1862), l'Argentine (1880), le Brésil (1889) et d'une manière générale toute l'Amérique latine durant le dernier tiers du 19^e siècle ont levé la convertibilité pour des durées plus ou moins longues²⁹. Sans doute faudrait-il plutôt argumenter l'inverse, c'est-à-dire que loin d'empêcher les suspensions de la convertibilité, l'étalon-or explique les chocs financiers et monétaires qui ont nécessité sa suspension. Quatrièmement, contrairement aux prétendues vertus autorégulatrices dont le mythe est investi, c'est l'action discrétionnaire des autorités nationales qui caractérisait les opérations de l'étalon-or tant en période normale qu'en temps de crise. Les opérations de stérilisation des afflux d'or, qui selon Nurkse sont la cause de l'échec de l'étalon-devise-or, sont tout aussi nombreuses sous l'étalon-or³⁰. De nombreux historiens, dont Marcello de Cecco, ont mis en évidence le « dirigisme » au cœur de la pratique de l'étalon-or³¹. Enfin, même si les prix sont destinés à effectuer l'ajustement, ils tendraient selon le modèle à demeurer stables si les mécanismes autorégulateurs ne sont pas entravés, comme le modèle tend vers une situation d'équilibre. Or, les prix montrent au contraire de fortes variations au 19^e siècle. Entre 1849 et 1873, l'augmentation des prix de gros au Royaume-Uni s'élève à 51% ; puis, durant le dernier quart de siècle, ils baissent à raison de 45%, tandis que durant les 17 années précédant la Guerre, une augmentation de 39% caractérise à nouveau l'évolution des prix de gros. La volatilité à court terme bat elle aussi en brèche toute affirmation de stabilité des prix sous l'étalon-or³². Aussi, les affirmations de Cassel au sein de la Délégation de l'or du Comité financier de la SdN, selon lesquelles les prix étaient stables dans la longue durée sous l'étalon-or classique (1850-1910), ne vont pas sans poser problème : même si en effet le volume monétaire a augmenté en moyenne annuelle de 2.8% pendant cette période et que le niveau des prix semble être comparable aux deux extrémités temporelles, des fluctuations ont eu lieu sur le court terme³³.

Si l'étalon-or est un mythe en terme de processus d'ajustement étudié sous l'angle de la performance macro-économique, il est aussi un mythe en terme de dynamique sociale, tant micro-sociale (au sein d'une économie domestique) que macro-sociale (à l'échelle géographique). Au niveau macro-social (ou géographique), le mythe conçoit l'or comme un système universel. Ce prétendu universalisme découle tout droit de l'utopie, mise en évidence par Polanyi, d'un marché autorégulateur uniforme et homogène dans sa dimension spatiale, une uniformité découlant précisément de la séparation entre la société (et ses caractéristiques locales et historiques) et le marché autorégulateur (censé obéir à des lois 'naturelles' a-spatiales et a-temporelles). Les études montrent au contraire que les créanciers internationaux – avant tout la Grande-Bretagne, cœur du système monétaire international avant la Grande guerre – ont été mieux servis que les débiteurs, à savoir les pays de la périphérie, essentiellement l'Amérique du Sud. En d'autres termes, les économies industrielles ont eu des expériences plus satisfaisantes que les pays de la périphérie spécialisés dans les produits du secteur primaire. Selon Triffin, les économies de la périphérie ont connu des taux de changes beaucoup plus fluctuants et les processus d'ajustement se sont avérés nettement moins « automatiques » et beaucoup plus coûteux en termes sociaux que les économies du centre³⁴. Eichengreen estime que le système a fonctionné aux dépens des membres les plus faibles³⁵.

²⁹ Eichengreen 1992: 54-65; Young 1925.

³⁰ C'est la thèse défendue par Bloomfield en 1959 ; voir Eichengreen 1992 : 36.

³¹ De Cecco 1984. Marc Flandreau (1996) montre comment les banques centrales européennes sont parvenues à contenir les effets des flux de capitaux sur leur système monétaire.

³² Aglietta 1990: 27; 34.

³³ SdN, C.375.M.161.1930.II, Gold Delegation of the Financial Committee, First Interim Report, 8 septembre 1930, p. 71-78; 86-87.

³⁴ Triffin [1964] : 147.

³⁵ Eichengreen 1990b : 291 ; Eichengreen 1992.

Gallarotti montre lui aussi le statut privilégié des pays du centre qui parviennent à attirer des capitaux à un moindre coût, tandis que la périphérie doit appliquer des taux élevés – et par conséquent dépressifs sur l’investissement et le niveau d’activité – pour éviter la fuite des capitaux vers le centre. Ainsi, le mouvement des capitaux sous l’étalon-or aurait créé une structure internationale de l’ajustement au sein de laquelle les pays du centre font systématiquement reposer le poids du processus sur les pays de la périphérie qui servent d’amortisseurs : « The periphery functioned as a kind of stabilizing force or safety valve for adjustment in the gold club: it was a vent for surplus capital when gold-club external positions were strong, and a source of capital when external positions turned in and adverse direction », avance Gallarotti³⁶.

Au niveau micro-social (domestique) également, l’étalon-or incarne de vives tensions. Loin d’être ‘socialement neutre’, l’étalon-or marque une dynamique de différentes forces en opposition et correspond en fin de compte au résultat de ces tensions et à la capacité d’un groupe social de créer un consensus aussi large que possible. Comme le souligne Jeffry Frieden, « countries’ choices to go on or off gold were made in the context of often bitter debates among groups in society that had vested interests for or against the fixed-rate standard »³⁷. Les économies qui ont introduit la convertibilité or de manière continue ou partielle ont toutes connu des conflits d’intérêts entre groupes sociaux plus ou moins marqués. En Grande-Bretagne, à l’issue des guerres napoléoniennes déjà, la City et les intérêts des marchands et des financiers actifs au niveau international (favorables à une monnaie stable) l’emportent sur les industries domestiques et les milieux agricoles, plutôt favorables à une monnaie dépréciée. Cette coalition aboutit à l’institutionnalisation de l’étalon-or en deux étapes, la restauration de la convertibilité (1819) d’une part, et le célèbre Bank Charter Act de 1844 d’autre part, qui sépare le département commercial du département d’émission³⁸. Cette quasi constitutionnalisation de l’orthodoxie monétaire n’est probablement pas étrangère au développement de la place financière londonienne durant le 19^e siècle, et à la persistante domination de la Livre comme monnaie internationale par excellence avant la guerre. Elle permet sans doute aussi de comprendre pourquoi l’essor de la finance britannique durant le dernier tiers du 19^e siècle s’accompagne d’un déclin parallèle de l’activité commerciale³⁹. Il en va de même en Allemagne et en Scandinavie, où les milieux de la finance et du commerce international, partisans de monnaies non dépréciées, l’emportent.

Dans le cas argentin en revanche, on note un changement d’orientation monétaire en faveur de la demande intérieure. Cette évolution s’était faite sous la pression des groupes sociaux liés aux producteurs, qui revendiquent une politique monétaire plus axée sur le niveau économique domestique, et susceptible de combattre la baisse des prix⁴⁰. Fortement orientée vers la production agricole, l’Argentine connaît en effet dès les années 1870 une crise économique qui pèse lourdement sur les prix agricoles. L’étalon-or sera abandonné en 1880 et la convertibilité ne sera retrouvée de facto que 20 ans plus tard.

Les États-Unis constituent l’un des exemples les plus parlants de ce rapport de force, qui s’est cristallisé autour de l’épisode bien connu des « greenbacks »⁴¹. Aux USA comme dans les pays européens, un conflit persistant oppose depuis au moins 1832 les milieux de la banque et de la finance actifs au niveau transnational, localisés dans le nord-est, aux producteurs

³⁶ Gallarotti 1995 : 37-8 ; 42.

³⁷ Frieden 1993 : 147.

³⁸ Broz 1997 : 61sq ; Frieden 1993 : 147-8; Helleiner 2003a.

³⁹ Cassis 1988 : 411sq.

⁴⁰ Eichengreen 1992 : 59-60 ; Frieden 1993 : 153.

⁴¹ Sur les ‘greenbacks’, voir en particulier Boyer/Coriat 1984 ; Carruthers/Babb 1996 ; Frieden 1993 : 148-153, Gallarotti 1995 : 66sq.

industriels et aux milieux agricoles orientés sur le marché intérieur ; les premiers sont plutôt créanciers, favorables à la stabilité et à la prévisibilité de la monnaie, les seconds débiteurs. Pendant la guerre civile, une monnaie papier est introduite, les fameux « greenbacks », et l'étalon-or est suspendu au moment où les prix montent. C'est au terme du conflit que les tensions atteignent leur apogée. Le Treasury mène une politique de stabilisation du dollar visant à réduire la masse monétaire pour restaurer la convertibilité or à sa parité originelle. En réaction à cette politique de déflation, un « Greenback movement » se constitue parmi les producteurs d'acier de Pennsylvanie qui voient leurs débouchés sur le marché domestique se réduire au fur et à mesure de la restriction des moyens de paiement, et la concurrence internationale de plus en plus marquée. Ils entraînent dans leur sillage toute une série d'acteurs sociaux eux aussi favorables à une dévaluation, dont les milieux bancaires attachés à ces secteurs industriels domestiques, les milieux agricoles, et finalement le domaine de l'extraction minière d'argent. La coalition parviendra facilement à s'imposer en 1874 au Congrès en faisant voter un texte favorable à une politique inflationniste. Le mouvement se transforme en « Greenback Party » dont le programme s'articule autour de la dévaluation et d'une politique monétaire de taux de change flexibles. Même si le Congrès vote le retour à l'or en 1879, le mouvement ne disparaîtra pas pour autant, la dépression de la fin des années quatre-vingts dynamisant les revendications des milieux agricoles. Il faudra attendre la première année du vingtième siècle pour qu'un consensus s'installe autour de la convertibilité or, et que l'argent-métal soit écarté ; au bout du compte, ce sont pas moins de quarante ans de divergences sociales qui aboutissent à un étalon-or ancré tardivement dans les pratiques monétaires américaines.

Ces exemples laissent apparaître des lignes de partage systématiquement identiques : les milieux de la haute finance, accompagnés généralement du commerce international, s'opposent aux secteurs domestiques de la production industrielle, de l'agriculture, et souvent des banques qui les financent. Le survol de ces quelques cas illustre également à quel point le discours idéalisé tend à occulter les profondes tensions sociales inhérentes à l'étalon-or, afin de le faire apparaître comme un processus socialement homogène et harmonieux. Aussi, ce mythe est précisément le lieu symbolique du rapport de pouvoir tel qu'il s'échafaude dans le processus de transition qui accompagne la fin de la Première Guerre mondiale, et dans lequel la SdN s'insère activement. Construction discursive idéalisée et idéologisée du passé, il fonctionne comme un opérateur de pouvoir dans le présent. Or, en tant précisément que mythe, il a l'énorme facilité de se diffuser rapidement dans les différentes couches sociales (même celles qui *a priori* lui sont étrangères) et d'acquiescer la légitimité dont il doit s'investir. Lieu d'expression du pouvoir, le mythe a pour fonction de produire un rapport de consentement entre ce qu'on peut appeler son cœur (couches sociales proches de la finance transnationale) et les fractions sociales qui sont progressivement acquises à la cause (les acteurs économiques au sens plus large, et une partie de la gauche).

5.3 Savoir et pouvoir : SdN, reconstruction et dynamique sociale

Organisation globale, transition et construction sociale de l'expert

La version mythique de l'étalon-or se construit au moment où la macroéconomie – qui toutefois n'apparaît pas encore sous ce nom – commence à se distinguer comme champ distinct de la science économique. Cette évolution est profondément liée aux circonstances historiques du moment : l'abandon de l'étalon-or avec la Première Guerre mondiale, l'inflation durant le conflit et l'immédiat après-guerre, les taux de changes flottants durant la première moitié des années vingt et, d'une manière générale, les nombreuses questions liées au processus de stabilisation monétaire de l'Europe. Cette situation de transition est marquée par le poids que prend la SdN dans les discussions économiques et monétaires. Alors que ces

débats se confinent avant la guerre aux cercles universitaires ou initiés et pénètrent parfois dans les salons feutrés de la diplomatie⁴², l'entre-deux-guerres fait apparaître une véritable structure supranationale de recherche et de diffusion en matière de théories et de politiques économiques et monétaires⁴³. Or, initialement, la SdN n'est pas conçue comme un organe international de recherche en matière macro-économique ; l'émergence toutefois très rapide de ce secteur d'activité est imbriquée dans le projet de l'internationalisme libéral dont la SdN est issue. Aussi, au lendemain de la guerre, l'internationalisme libéral et le coopératisme se combinent dans la production de cette figure centrale des années vingt : l'expert international.

On sait le rôle social que les intellectuels jouent – dans une approche néo-gramscienne de l'Economie Politique Historique – au sein d'un pouvoir de type consensuel. Comme le montre Stephen Gill, les intellectuels dits 'organiques' constituent en quelque sorte le lien cohésif d'une hégémonie sociale ; c'est par leur truchement que s'effectue la production, la reproduction et surtout la légitimation des normes sur lesquelles repose un système économique-politique et toute la structuration sociale qui l'accompagne⁴⁴. On touche là au cœur de la relation entre savoir et pouvoir. L'intellectuel organique ne doit pas être conçu dans un sens étroit, l'expert en macroéconomie par exemple, mais d'une manière générale comme toute personne qui, par sa fonction, participe à la création et la légitimation de normes au travers des institutions sociales telles que la SdN, le Comité financier ou la Chambre internationale du commerce par exemple. A ce titre, il traduit la continuité de la société civile et de la société politique, ou l'État dans son acception la plus large. Parmi les 'intellectuels', nous comprenons donc tant les professeurs tels que Gustav Cassel, que les banquiers privés ou les fonctionnaires du Trésor qui siègent au Comité financier. Le concept s'étend également aux nombreux fonctionnaires internationaux qui, à l'instar d'Arthur Salter ou d'Alexandre Loveday, remplissent une fonction d'intellectuels.

Comment comprendre l'organicité de l'intellectuel dans un processus social tel que la reconstruction ? Deux significations de l'épithète 'organique' peuvent être dégagées de l'interprétation de Gramsci : d'une part, un intellectuel est organique dans la mesure où il participe du même moment historique que l'affirmation d'une force sociale qui élabore cet intellectuel et lui donne son sens. D'autre part, il confère à un groupe social son homogénéité et sa conscience dans les domaines non seulement économique, mais aussi politique⁴⁵. Dans cette double perspective, l'organicité de l'intellectuel exprime la fonction qu'il est appelé à jouer au sein de l'affirmation d'un groupe et de la constitution d'une hégémonie. Comme le souligne Peter Ives, le caractère organique découle de la nature du lien qui relie un ensemble d'intellectuels à leur groupe spécifique⁴⁶. Ce lien n'est pas seulement une question d'origine ou de contexte social, mais avant tout de fonction sociale du discours.

Cette conception de l'intellectuel représente probablement l'un des meilleurs exemples de l'interpénétration de la pensée gramscienne et foucauldienne. Premièrement, pour Gramsci comme pour Foucault, l'affirmation d'un régime de vérité est un processus intrinsèquement historique, et ne peut être associé à la démarche cartésienne et positiviste d'une rationalité transcendante. Deuxièmement, l'intellectuel – en tant que produit social défini dans un sens très large – se situe au cœur de la constitution d'un régime normatif. Enfin, ni l'un ni l'autre ne définit l'activité intellectuelle par sa 'vérité démonstrative' ou sa 'nature intrinsèque' :

⁴² Pour l'étude des conférences monétaires internationales durant le 19^e siècle voir Gallarotti 1995 et Reti 1998.

⁴³ Sur le rôle de la SdN et en particulier du BIT dans la recherche en matière économique, voir Endres et Fleming (2002). On consultera également Hill (1946), Salter (1961) et Loveday (1938) et, pour des travaux plus récents, de Marchi 1991 et Pauly 1997.

⁴⁴ Gill 1990 : 51sq.

⁴⁵ Gramsci 1971 : 5-7 ; voir aussi Sassoon 1987 : 138.

⁴⁶ Ives 2004 : 76.

c'est l'ensemble des relations sociales et des rapports de pouvoir qui définissent la qualification morale de l'intellectuel. Gramsci rend ainsi attentif au problème que constitue la recherche d'un critère de distinction de l'activité intellectuelle dans sa nature intrinsèque, plutôt que dans « the ensemble of the system of relations in which these activities (and therefore the intellectual groups who personify them) have their place within the general complex of social relations »⁴⁷. Ces trois axes foucaldo-gramsciens offrent à nos yeux une bonne approche du concept d'expert tel qu'il est construit par l'institution globale : produit de l'histoire et de sa dialectique sociale, il se situe au cœur du projet consensuel de la reconstruction et sa fonction repose sur sa capacité à définir et reproduire la norme du vrai.

Le concept d'intellectuel organique traduit la volonté de Gramsci de s'émanciper de la dichotomie marxiste de l'infrastructure et de la superstructure, considérés comme deux sphères sociales distinctes⁴⁸. Il exprime par ce concept l'interpénétration des deux composantes, au même titre qu'il traduit la continuité entre société civile et société politique. Aussi, c'est une relation double et dynamique qui s'établit entre l'institution globale et l'intellectuel organique. D'une part, l'intellectuel permet la construction et la reproduction d'un ordre international par la caution morale qu'il lui donne ; l'expert participe ainsi à la constitution de l'organisation internationale comme productrice légitime de normes. D'autre part, l'organisation internationale et les groupes sociaux dominants dont elle est le vecteur participent eux-mêmes à la cooptation de l'expert et à la constitution de sa légitimité face à l'extérieur ; l'expert se présente ainsi comme une construction sociale, et est le fruit d'une sélection. Une dialectique acteur/structure s'établit ainsi, aux termes de laquelle l'acteur est à la fois issu d'une structure sociale qu'il représente, et agent de la reproduction et de la transformation de cette structure. C'est dans ce double processus qu'il faut comprendre l'organicité de l'intellectuel et son lien avec l'institution globale.

Étalon-or et, marché et État : Le discours orthodoxe face aux alternatives

Durant les années vingt, la grande majorité des travaux du Comité financier et ses experts internationaux portent sur la reconstruction européenne, étudiée sous un angle étroitement monétaire : les enjeux sociaux ne sont pas pris en compte dans la réflexion théorique, et moins encore dans les programmes mis en chantier. L'objectif consiste à retrouver l'état d'équilibre qui aurait caractérisé la régulation du 19^e siècle et créer ainsi les conditions d'un retour à l'étalon-or. Pour les experts genevois, le rétablissement de ce système monétaire et de ses automatismes entraînera mécaniquement dans son sillage le rétablissement de la production et la résorption du chômage. La SdN livre elle-même la synthèse parfaite de cet argument dans l'un des derniers rapports précédant son remplacement par l'ONU, un rapport rédigé par les soins de Royall Tyler, qui a œuvré au sein du Comité financier entre 1924 et 1938⁴⁹ :

« Les experts qui se consacrèrent à la tâche de la reconstruction visaient évidemment à rétablir l'automatisme qui avait régné, pendant des générations, jusqu'à la Première Guerre mondiale, et qui avaient permis un accroissement considérable de la richesse et du bien-être. Selon eux, le seul moyen de faire renaître la prospérité était de revenir à la liberté de mouvement des personnes, des marchandises et des capitaux, à travers les frontières »⁵⁰.

Ainsi, dans l'étude des cycles autant que dans l'analyse de la politique monétaire de la stabilisation, les experts de la SdN font preuve d'orthodoxie, une orthodoxie particulièrement

⁴⁷ Gramsci 1971 : 8.

⁴⁸ Sassoon 1987 : 134.

⁴⁹ Royall Tyler a occupé les fonctions de Commissaire général adjoint à Budapest (1924-1926), puis de représentant des Commissaires fiduciaires de l'emprunt de la Société des Nations (1926-1928), et enfin de représentant du Comité financier à Budapest (1931 à 1938). Voir SdN 1945 : 5.

⁵⁰ SdN 1945 : 18.

prononcée au sein du Comité financier. Le paradigme dominant des travaux menés en vue des programmes d'ajustement structurel repose sur la théorie quantitative de la monnaie. Cette théorie, version précoce du monétarisme dominant durant le dernier tiers du 20^e siècle, s'appuie sur des postulats positivistes tirés des sciences naturelles ; elle vise à démontrer dans quelles conditions la variation des moyens de paiements s'exprime mécaniquement sur les variables que sont les prix et les taux de change. De Bordes, qui figure parmi les experts les plus influents de la reconstruction, s'est ainsi inspiré de l'évolution de la masse monétaire autrichienne afin de 'prouver' la validité de cette théorie⁵¹. Henry Strakosch, et en particulier Gustav Cassel, participent eux aussi à la reproduction de cette théorie et à son institutionnalisation dans les programmes de la SdN⁵². Adeptes du quantitativisme, les experts de la SdN se montreront donc soucieux des moyens de paiement en circulation ; et comme le retour à l'étalon-or passe, pour eux, par la maîtrise des prix, c'est la politique du crédit qui sera placée au cœur des plans de reconstruction.

Tant pour les experts du Comité financier que pour ceux (parfois un peu plus modérés du BIT⁵³), le problème central à résoudre est donc celui de l'instabilité des monnaies et des prix, situations qui menacent toute la structure sociale de l'après-guerre. Cette instabilité trouverait sa source dans des politiques monétaires pas assez restrictives et des politiques budgétaires laxistes, se soldant par des émissions excessives de liquidités non couvertes par de l'or et donc inconvertibles. Il s'agit donc de résorber les déficits budgétaires et restaurer un étalon-or inspirant la confiance, condition nécessaire à l'établissement de taux de changes stables. En parallèle, les banques centrales doivent mener une politique stricte, axée sur la stabilité des prix. C'est cette stabilité qui mènera finalement à recréer un climat de confiance dans les affaires, à favoriser la sécurité des investissements et des placements, et à retrouver une situation de plein-emploi des facteurs de production. En d'autres termes, un état d'équilibre sera *automatiquement* atteint en disciplinant des politiques budgétaires et monétaires. Pour Henry Strakosch, les reconstructions opérées sous l'égide de la SdN reposent sur la conception fondamentale qu'un équilibre dans les affaires économiques d'un pays est possible « only if monetary stability is established, which, in turn, postulates an assured equilibrium in financial affairs »⁵⁴. Cependant, la stabilité des prix et des monnaies n'est pas suffisante à elle seule pour mener à l'état d'équilibre. Un maximum de libéralisme financier et commercial doit être en outre garanti pour relancer la croissance et résorber le chômage. Dans cette perspective, l'idéologie mythologique de l'étalon-or s'affiche comme un objectif rhétorique de première importance pour imposer la discipline budgétaire et monétaire que les forces sociales de la finance transnationale préconisent, ainsi que pour libéraliser le circuit d'accumulation du capital.

⁵¹ Walré de Bordes 1924.

⁵² La théorie quantitativiste semble avoir particulièrement inspiré les experts britanniques du Comité financier. Les économistes français, à l'instar de Bertrand Nogaro, n'ont pas témoigné d'un attachement aussi dogmatique au quantitativisme (voir à ce sujet Silverman 1982 : 43). Charles Gide également, dans ses « notes sur la situation financière et monétaire » rédigées en vue de Bruxelles, partage certes l'idée générale que l'inflation doit être réduite. L'économiste français s'empresse toutefois de signaler que « sur ce point, j'estime que les économistes en général, et mes savants collègues aussi, se montrent un peu sévères. L'inflation n'est pas une maladie aussi grave qu'on le dit dans l'enseignement classique » (SdN, R496, memorandum Charles Gide). Cet avis nuancé n'empêche pas Gide de se prononcer en faveur d'une politique déflationniste. En dépit (ou à cause ?) de leur position plus mesurée, l'influence des économistes français sur la SdN est très faible.

⁵³ Pour la position du BIT en matière de stabilité monétaire, voir notamment BIT, Etudes et Documents Série C (Chômage), N°13, Le problème du chômage. Quelques aspects internationaux 1920-1928, Rapport présenté à la douzième session de la conférence internationale du Travail (mai-juin 1929).

⁵⁴ SdN, 1323, F 532, memorandum Strakosch 30 mai 1928. A ce sujet, voir également SdN, 1380, memorandum Niemeyer du 28 août 1925, accepté par le Comité financier le 3 septembre 1925.

La stabilité des prix, il convient de le signaler, constitue un élément relativement nouveau par rapport au discours sur l'étalon-or classique dans lequel l'ajustement s'effectuait précisément par la mobilité des prix⁵⁵. Elle s'explique dans un premier temps par les circonstances historiques que représente la forte inflation issue de la guerre et les risques que les élites capitalistes y ont vu pour l'ordre social ; dans un second temps, elle ne peut être détachée de la phase déflationniste qui caractérise la crise dès 1920. Il n'est pas inutile à ce titre de citer la suite de l'analyse que propose Strakosch en matière de stratégie stabilisatrice : « Monetary stability, in other words, was conceived to be an indispensable pre-requisite of economic restoration, and, with it, of ordered social and tranquil political conditions ». Aussi, si le modèle auquel se réfèrent d'une manière générale les experts du Comité financier est bel et bien la vision mythique de l'étalon-or classique et de l'organisation sociale qui l'accompagne, leur travail consistera à le réinterpréter pour le rendre compatible avec les circonstances propres à la reconstruction : devant le manque d'or et sa répartition désormais inégale, sa conceptualisation élargira la base monétaire aux devises-or, devenant ainsi un étalon-devise-or. En outre, il intégrera l'objectif de stabilité des prix évoqué plus haut, plaçant ainsi les banques centrales au cœur du processus. Le système monétaire international devient dès lors un étalon-or 'géré', dans lequel le fonctionnement des mécanismes autorégulateurs est rendu possible par l'action discrétionnaire des banques centrales. Isolées de l'emprise étatique, les banques centrales deviendront l'élément-clé de la régulation économique, jouant en quelque sorte le rôle de soupape entre l'économie domestique et l'intégration globale. Leur fonction consiste à appliquer une politique monétaire orthodoxe, étape obligée vers l'équilibre automatique des balances de paiement et l'accès tout aussi automatique au plein-emploi. Il n'est dès lors pas étonnant que le banquier central et le financier privé constituent les deux figures idéalisées du mode de régulation des années vingt : le premier garantit le bon fonctionnement du SMI, et le second fournit les liquidités nécessaires à la reconstruction.

Acquis à l'idée que la stabilité monétaire et son corollaire – la libre circulation des capitaux – mènent automatiquement au plein-emploi, les économistes de la SdN (BIT compris) sont ainsi hostiles à une politique interventionniste sous la forme, par exemple, de travaux publics sur le long terme. Ils se montrent également peu favorables à toute intervention conjoncturelle par la redistribution fiscale ou une politique monétaire encourageant les investissements par une politique de taux d'intérêts bas⁵⁶ ; la politique monétaire 'saine' constitue l'unique réponse au chômage, du moins jusqu'à la fin des années vingt. Or, sans qu'on puisse pour autant déjà parler de politique keynésienne, le rôle de l'État dans les politiques d'emploi et la création de demande via des travaux d'utilité publique sont des idées déjà courantes avant la guerre, et elles seraient même bien établies dans la tradition de Cambridge à la fin des années 1920. Foxwell, le malheureux rival de Pigou à la succession de Marshall avait pris la défense de telles mesures et Pigou lui-même n'y aurait pas été insensible. D'autres économistes tels que

⁵⁵ Il n'y a pas lieu ici d'entrer plus en détail dans la problématique du rôle des fluctuations des prix dans le processus d'ajustement. Signalons très schématiquement que par l'objectif de stabilité des prix et du pouvoir d'achat de l'or, le Comité financier introduit une sorte de contradiction dans la doctrine orthodoxe, une contradiction que Hayek ne manquera pas de reprocher à Cassel et Hawtrey au début des années trente. Si au début des années vingt il semble que le comité est plutôt acquis à l'objectif d'une stabilité des prix, la délégation de l'or, au tournant de la décennie, reviendra à une forme plus classique. Par ailleurs, les principales banques centrales sont restées assez sceptiques face à la possibilité ou le bien-fondé d'une stabilité des prix. Dans la pratique, Montagu Norman mène une politique active de baisse des prix pour réajuster les coûts de production au taux de change face au dollar, ce qui ne l'empêche pas de se déclarer préoccupé par les tendances déflationnistes en Europe (FRBNY, Fonds Strong, 1116.7, Norman à Strong, 28 novembre 1927). De son côté, Strong doute de la capacité des banques centrales à agir de façon décisive sur le niveau des prix (FRBNY, Fonds Strong, 1116.8, Strong à Norman, 27 mars 1928 ; Boyce 1987 : 167 ; 288sq).

⁵⁶ Endres/Fleming 2002 : 82sq.

Bowley et Lavington ont aussi suggéré une telle démarche anti-cyclique⁵⁷. Un point de vue similaire apparaît dans certains programmes de la gauche européenne qui portent sur les politiques de reconstruction de l'après-guerre. Les sociaux-démocrates autrichiens en fourniront une illustration très claire, autant que le rapport de janvier 1918 du Parti travailliste britannique, déjà évoqué plus haut :

« It is now known that the Government can, if it chooses, arrange the public works and the orders of National Departments and Local Authorities in such a way as to maintain the aggregate demand for labour in the whole kingdom (including that of capitalist employers) approximately at a uniform level from year to year »⁵⁸.

Dans le même ordre d'idée, la conférence internationale du Travail, qui est l'Assemblée des représentants de l'OIT, vote en 1926 une résolution qui souligne le rôle de l'État dans la lutte anticyclique contre le chômage ; le texte demande « l'exécution des travaux publics suivant un rythme compensateur de celui des fluctuations de l'industrie privée »⁵⁹. Ce n'est donc pas faute d'options contraires que la réaction orthodoxe milite avec autant de conviction pour un retour au marché autorégulateur, mais avant tout en raison des considérations d'ordre financier que certaines forces sociales tentent de faire prévaloir et de légitimer au travers d'un discours consensuel. L'enjeu consiste précisément à occuper le terrain épistémique afin de contenir le développement potentiel d'alternatives. Cette démarche visant à affirmer l'orthodoxie libérale est d'autant plus significative qu'elle s'exprime dans un contexte de remise en cause des doctrines classiques. La position de certains travaillistes anglais, telle qu'elle s'exprimera notamment en 1924 par la proposition de nationaliser la Banque d'Angleterre, constitue un marqueur de cette crise de l'orthodoxie. Dès le début des années vingt, l'aile gauche du 'Labour' est en effet animée par l'activité de radicaux indépendants qui s'inscrivent en rupture avec l'orthodoxie : H.N. Brailsford par exemple, rédacteur du principal journal du parti, s'oppose régulièrement à la politique monétaire déflationniste prônée par Cunliffe⁶⁰.

Dans la conception du Comité financier, la stabilité à laquelle doit mener la reconstruction européenne se confond avec un idéal de l'équilibre général quasi spontané : le plein-emploi des facteurs de production est naturellement atteint grâce aux mécanismes autorégulateurs du marché. Il s'avère ainsi vital, dans cette approche naturaliste de l'économie, de ne pas entraver le champ d'action des opérateurs financiers et de laisser s'épanouir les mécanismes de stabilisation. Le marché est ainsi conçu comme une procédure rationnelle, dans la mesure où il se définit comme la somme d'individus atomisés agissant 'au mieux de leurs intérêts', comme le veut l'expression. En séparant de la sorte 'marché' et 'État', considérés comme deux sphères sociales distinctes, les experts du Comité financier opposent en même temps 'rationalité' et 'irrationalité'. En tant qu'agent perturbateur des mécanismes autorégulateurs, l'État s'identifie à un acteur irrationnel face à la rationalité du marché. Cette conception de la chose publique apparaît très clairement dans la démarche de personnalités telles que Montagu Norman, qui voue un mépris aussi profond que légendaire à l'État. Aussi, l'interventionnisme qui est préconisé ne porte pas sur l'État, mais sur la société civile, c'est-à-dire sur les acteurs du marché (coopératisme).

⁵⁷ Laidler 1999 : 103-4.

⁵⁸ Labour 1918: 8. De telles prises de position sont fréquentes au sein du parti travailliste jusqu'en 1922, avant que l'adoption d'une ligne plus orthodoxe ne rejette ces propositions en marge du débat (voir Hancock 1970 : 118sq.).

⁵⁹ BIT, Etudes et Documents Série C (Chômage), N°13, Le problème du chômage. Quelques aspects internationaux 1920-1928, Rapport présenté à la douzième session de la conférence internationale du Travail (mai-juin 1929).

⁶⁰ Boyce 1988 : 180.

Comme on le verra plus bas, les résolutions de la conférence de Bruxelles sont claires en matière d'intervention étatique : cette dernière ne fait que 'fausser' les lois de l'économie et de l'ajustement. Ainsi, à titre d'exemple, les indemnités de chômage sont perçues comme étant contre-productives et la conférence demandera leur abandon. De leur côté, les plans de reconstruction de l'Autriche et de la Hongrie insistent sur la nécessité de réduire les dépenses budgétaires consacrées notamment à l'assistance sociale. Le Comité financier se montrera également très réticent devant les dépenses budgétaires demandées par l'Autriche et la Hongrie en vue de grands travaux tels que le développement du réseau ferroviaire et son électrification. Même si de telles mesures permettraient de réduire le chômage, les experts du Comité financier redoutent les effets sur la stabilité de la monnaie et nient tout effet conjoncturel. Comme le soulignent Endres et Fleming, pour un économiste tel que Hawtrey (dont l'influence sur la SdN est notoire), il est préférable de baisser le taux d'intérêt pour favoriser l'investissement privé, car les travaux publics seraient mal managés, improductifs et ne serviraient qu'à justifier l'adoption de mesures contre le chômage⁶¹.

On le voit, l'établissement des normes autour de la politique de stabilisation est profondément conservatrice voire réactionnaire, et s'inscrit dans la logique sociale de la mythologie autorégulatrice. Aussi, l'effondrement du système monétaire international entre 1929 et 1931 n'est pas mis sur le compte des effets dévastateurs de la discipline financière sur l'activité économique, mais bien au contraire sur les entraves au fonctionnement des mécanismes automatiques. Le rapport que Nurkse rédige pour la SdN en 1944 estime que la responsabilité incombe aux banques centrales, en particulier la Banque de France, en raison de l'adoption de mesures discrétionnaires. Par leur intervention, ces banques seraient allées à l'encontre des forces correctrices qui tendaient naturellement à restaurer l'équilibre de la balance des paiements⁶². Certains experts de la très orthodoxe Délégation de l'or du Comité financier étaient déjà parvenus à ce verdict en 1932 et avaient proposé une nouvelle reconstruction internationale de l'étalon-or empreinte d'encore plus d'austérité, seule voie, selon eux, pour un retour à la prospérité⁶³.

Cassel et la reconstruction européenne

Dans la perspective de la réunion de Bruxelles, la SdN, demande une expertise de la part de cinq économistes : le suédois Cassel, le britannique Pigou, le français Gide, le hollandais Bruins et enfin l'Italien Pantaleoni⁶⁴. Selon les propos de Layton, qui dirige alors l'OEF, la désignation d'un certain nombre d'experts pour la phase préparatoire de la conférence répond à la crainte que les différentes délégations ne représentent que « the individual national point of view rather than the world point of view ». Afin de libérer la conférence financière de toutes préoccupations « politiques », elle a donc choisi un certain nombre d'experts sur la base de leur réputation internationale de « leading economists »⁶⁵. L'organisation leur a demandé de soumettre des propositions préliminaires servant de base aux travaux de la conférence⁶⁶. Ces experts ont ainsi orienté dès le départ l'agenda de la conférence et la manière dont les problèmes ont été posés. Leurs travaux respectifs ont abouti à un memorandum synthétique commun, dont les grandes lignes préfigurent les conclusions de la conférence, à savoir la stabilisation des prix, la réduction des dépenses budgétaires et des subsides gouvernementaux, la hausse des taux d'intérêts « qui ne correspondent pas à la rareté

⁶¹ Endres/Fleming 2002 : 84.

⁶² SdN 1944.

⁶³ SdN, CoF, Délégation de l'or, F/Gold/89, Rapport de Cassel, Mant, et Strakosch, janvier 1932.

⁶⁴ SdN, R496, international financial conference.

⁶⁵ SdN, documents du Conseil, 1792, 5th meeting of the advisory Committee on matters relating to the International financial Conference, Paris, 5th July 1920, p. 8.

⁶⁶ SdN, documents du Conseil, 1792, Layton à Pigou et Cassel, 18 mai 1920.

réelle des capitaux », et enfin le rétablissement des échanges commerciaux « normaux » entre les différents pays⁶⁷.

Parmi les experts qui, à un titre ou un autre, agissent dans le cadre monétaire de la SdN, Cassel (1866-1945) exerce l'influence la plus significative. L'économiste suédois a laissé relativement peu de traces dans le monde académique de la période qui suit la 'grande transformation'. Et pour cause, son apport à la théorie économique se limite à une réadaptation des mécanismes humiens de l'auto-ajustement des balances commerciales, un mécanisme auquel il a insufflé sa théorie de la parité des pouvoirs d'achats (PPP). En revanche, son influence sur les travaux de la SdN durant le début des années vingt est déterminante. Ses développements sur la parité des pouvoirs d'achat, un concept qui n'a rien de vraiment nouveau – cette idée était déjà discutée par les mercantilistes⁶⁸ – tombe en effet à pic : à un moment où les taux de change, par contraste avec l'avant-guerre, sont devenus totalement mouvants, le recours à un procédé permettant de calculer une parité entre deux monnaies devenait séduisant dans le cadre d'un retour à un SMI global. Cassel devient ainsi un économiste très écouté dans les milieux concernés par la stabilisation et les questions monétaires, problématiques très en vogue durant les années vingt ; selon l'*Encyclopédie Britannica*, l'économiste suédois doit sa réputation internationale à son activité au sein de la SdN, ce qui en dit long sur le rôle de cette dernière dans la fabrication sociale de l'expert et du savoir. Son influence au sein de l'organisation se traduit par sa position d'expert lors des conférences de Bruxelles et de Gênes, ses memorandum pour la conférence économique de la SdN à Genève (1927), sa présence influente dans la Délégation de l'or du Comité financier. Les travaux rédigés en vue de la conférence de Bruxelles permettent de se faire une idée très précise de la contribution de l'économiste suédois à la mythologie de l'étalon-or et de son influence pratique : les plans de reconstruction de la SdN s'inspirent directement de ces travaux⁶⁹.

Cassel offre l'un des exemples les plus clairs de la vaste entreprise de restauration du marché autorégulateur dès la fin de la Première Guerre mondiale. Sur un autre plan, il s'inscrit pleinement dans la logique d'entre-deux-guerres, et sa forte dimension coopératiste. L'étalon-or doit pour lui être restauré, dans la mesure où il est le meilleur moyen pour laisser les mécanismes automatiques s'épanouir pleinement. Par ce procédé, les balances des paiements et les taux de change atteignent automatiquement leur situation d'équilibre :

« if a country buys more from another than it sells to it, the balance must be paid in some way; say, by export of securities or by loans in the other country. Thus the balance of payments must on the whole equalise itself, and there is no reason for a definite alteration in the rates of exchange »⁷⁰.

Ce mécanisme ne fonctionne toutefois, avertit Cassel, qu'à deux conditions. D'une part, les prix doivent être stables ; c'est en effet à l'inflation, et à elle seule, qu'il faut attribuer une variation du taux de change, vu que la balance des paiements s'équilibre automatiquement. D'autre part, le mécanisme équilibreur ne peut fonctionner que si la liberté de commerce est garantie.

En matière de stabilité des prix, une politique monétaire « saine » doit être poursuivie, afin de réduire la demande en période inflationniste. Les taux d'escompte – que Cassel juge insuffisants en 1920 comme durant toute la guerre – doivent donc être augmentés. Ce n'est

⁶⁷ SdN, International financial conference, Paper No. XIII, Monetary problems (1) introduction and joint statement of economic experts, 6 juillet 1920.

⁶⁸ Etner 2000 : 284.

⁶⁹ SdN, R496, International Financial Conference. Par commodité, nous renvoyons dans le texte à une édition de 1921 (Cassel 1921) regroupant les deux mémorandums (juin 1920, septembre 1921) que Cassel a rédigés à l'intention du Comité financier en vue de la stabilisation de l'Europe.

⁷⁰ Cassel 1921: 47-8.

que par une réduction de la consommation « artificielle » que les mécanismes automatiques du marché pourront être réanimés. En matière de politique budgétaire, la démarche vise obligatoirement un même objectif stabilisateur. L'État doit réduire ses dépenses et empêcher la création de demande « artificielle ». A ce titre, toute mesure visant à baisser les prix du pain (mesures fréquentes durant les années vingt, notamment en Autriche où on assiste à Vienne à des scènes de famine immédiatement après la guerre) et toute subvention aux transports en commun, aux postes, et à toute autre entreprise publique doit être abolie. L'État doit aussi supprimer l'assistance aux chômeurs (« a cessation of all unnecessary direct subsidies to the unemployed ») et réduire ses dépenses militaires⁷¹. L'économiste suédois est évidemment conscient qu'un tel processus d'ajustement signifie à la fois chômage et pression sur les salaires. Le danger réside toutefois pour lui dans la propension des gouvernements, sous l'influence de « false philanthropic ideas », de subventionner des travailleurs en leur offrant des indemnités de chômage⁷². Enfin, l'État doit s'abstenir de toute tentative de mettre sur pied des programmes de grands travaux, tels que construction de routes ou d'infrastructures ferroviaires, dans le but de créer du travail pour les chômeurs. Une telle entreprise ne ferait que créer une demande artificielle de capital, donc une consommation excessive, et se traduirait en dernier ressort par une tendance inflationniste. En d'autres termes, seule une politique monétaire et budgétaire d'austérité (c'est-à-dire « saine ») permet de stabiliser le niveau des prix. Ces prix une fois stabilisés et indexés à l'or, les taux de changes « naturels » parviennent à s'établir par eux-mêmes, par le simple mécanisme de la PPP. En libéralisant de surcroît la circulation des biens et des capitaux, la reconstruction économique sera possible et le système économique atteindra obligatoirement son état d'équilibre et de plein-emploi des facteurs de production. Il est donc important que chaque pays ait accès aux marchés mondiaux. « An economic recovery of the world will be best secured by the greatest freedom of the world's trade and by the complete abolition of every form of discrimination between products in regard to their country origin »⁷³. Désinflation et libre circulation du capital et des marchandises : tels sont, en résumé, la conception de reconstruction de Cassel et son programme en vue de la mise en place du marché autorégulateur.

Si Cassel, à l'image du Comité financier, illustre l'adhésion au discours du marché autorégulateur, il n'en représente pas moins une seconde caractéristique de la reconstruction : le coopératisme. Cette dimension constitue le principal apport novateur dans l'idéologie quantitativiste et mécaniste de l'orthodoxie libérale. Nous avons présenté le coopératisme comme un projet spécifique du capitalisme de l'après-guerre, dont l'objectif vise à mettre en place un certain nombre de procédures d'arrangements coopératifs afin de corriger les effets du marché livré à lui-même. Dans l'idéologie du marché autorégulateur et ses prétendus mécanismes d'ajustement monétaire, la coopération peut apparaître comme une contradiction : que reste-t-il des automatismes si la main visible de l'homme-expert s'immisce dans les rouages du marché ? Or il n'en est rien. La doctrine orthodoxe du Comité financier développe les démarches coopératistes dans le but, précisément, de permettre aux soi-disant mécanismes du marché de déployer leurs effets. Le coopératisme monétaire n'a rien d'une planification à large échelle de la monnaie telle qu'on la verra apparaître dès le début des années trente, sous la plume notamment d'anciens quantitativistes orthodoxes tels que Basil Blackett dans son *Planned Money*⁷⁴. Il s'insère au contraire dans une logique classique et vise à corriger les 'défauts' du système et à permettre la reproduction de la logique monétaire classique dans une situation historique nouvelle.

⁷¹ Cassel 1921: 57.

⁷² Cassel 1921: 61-2.

⁷³ Cassel 1921: 89.

⁷⁴ Blackett 1932.

Cassel distingue deux moments nécessaires de coopération en matière monétaire. D'une part, lorsque les prix ont tendance à augmenter – à l'instar du début de l'année 1920 – l'offre de crédit doit être diminuée afin de resserrer l'activité économique et permettre à la déflation de déployer ses effets. Or, contenir l'inflation des moyens de paiement implique une diminution des investissements. Pour que cette opération se déroule dans les meilleures conditions et que les (rares) crédits disponibles soient attribués aux opérations les plus productives, les banques commerciales doivent coordonner leur politique : « the direction which investments take and the purposes for which fresh capital is required should be carefully watched. A certain selection will be necessary and for this purpose the co-operation of the whole business community, and particularly of the banks, is required » avance Cassel. L'expert de la SdN argumente ainsi en faveur d'un coopératisme 'privé' tel que nous l'avons défini plus haut, c'est-à-dire une procédure de négociation entre acteurs 'privés' afin de permettre la reproduction du système financier, et afin d'éviter toute intrusion de l'État dans la gestion financière⁷⁵. La coopération s'avère également nécessaire pour éviter la tendance inverse, c'est-à-dire la baisse des prix ou, vu sous un autre angle, l'augmentation du pouvoir d'achat de l'or. Cassel voit à vrai dire dans cette évolution le principal problème de l'étalon-or une fois reconstruit. Il anticipe à ce titre de deux ans les débats qui auront lieu à la conférence financière de Gênes en 1922. Pour l'économiste suédois, le rétablissement de l'étalon-or fait courir le risque que les banques centrales se lancent dans une course pour l'acquisition de réserves métalliques. Vu le manque de métal et sa mauvaise répartition géographique, la concurrence des instituts d'émission aboutirait à augmenter le prix de l'or. Une coopération monétaire est donc nécessaire pour éviter des dévaluations qui seraient dès lors nécessaires pour réajuster le métal à son pouvoir d'achat. Cassel préconise ainsi que les banques centrales n'augmentent pas démesurément leurs encaisses en or et coopèrent en vue d'éviter une telle concurrence : « the stabilisation of the value of gold will clearly require, in the coming years, a close co-operation of all countries »⁷⁶. L'auteur va jusqu'à espérer la conclusion d'un accord international, à l'instar de celui que Gênes proposera et que Norman ne parviendra jamais à conclure. Indépendamment de la concurrence des instituts d'émission, Cassel suggère une coopération internationale en vue de juguler le problème du manque d'or. La production de métal jaune, constate-t-il, est insuffisante pour satisfaire les quelque 2.8% de croissance annuelle du besoin d'or. Or, une telle réduction de la demande de métal n'est pas possible sans une entreprise concertée de large envergure : « we clearly must do something to stabilise the value of gold, and this is certainly not possible without a rational regulation of the monetary demand for gold », juge l'économiste⁷⁷.

Pour réguler le SMI et permettre à ses mécanismes automatiques de déployer leurs effets bénéfiques, Cassel en appelle à la constitution d'un comité monétaire international. Il insiste sur la nécessaire participation des États-Unis à une telle entreprise coopératiste destinée à organiser au niveau global la répartition des besoins en or et à juguler la hausse du pouvoir d'achat du métal. Les délégués de ce comité n'agiraient toutefois pas en tant que représentant de leur pays ; dans le plus pur style coopératiste et rationaliste de la reconstruction, Cassel demande que seuls des experts soient représentés dans cet organe, experts qui feraient profiter la communauté internationale de leur savoir et de leur expérience apolitique. « The creation of such a committee would be a sign of the willingness of the world to solve its monetary difficulties by mutual understanding and action along common lines. The feeling that the time is ripe for such action is visibly growing stronger day by day », conclut-il⁷⁸.

⁷⁵ Cassel 1921 : 141.

⁷⁶ Cassel 1921 : 81.

⁷⁷ Cassel 1921 : 84-5.

⁷⁸ Cassel 1921 : 153-4.

L'économie politique de l'étalon-or

L'étalon-or et sa mythologie se situent donc au centre de la rhétorique du marché autorégulateur dont la SdN se fait le promoteur. Il s'agit à ce stade de montrer comment, au lendemain de la guerre, la reconstruction de l'étalon-or se traduit par un projet d'organisation socio-économique spécifique, en l'occurrence la valorisation d'une régulation et d'un ordre social reposant sur la logique de marché et le pouvoir du capital au détriment d'autres formes de régulation. Cette économie politique de l'étalon-or propre à la reconstruction permettra ainsi de constater la différence profonde qui le sépare du système monétaire du 19^e siècle.

Si le mythe exige l'apparence de la neutralité pour s'imposer, il l'opère au travers du discours de l'automatisme du processus d'ajustement, une automatisme qui est au cœur de la pensée des experts de la SdN en matière de cycles économiques et de politique monétaire. La rhétorique de la neutralité est déterminante dans la mesure où elle doit montrer que la monnaie n'est pas mise au service d'une politique économique particulière, correspondant aux intérêts d'un groupe social spécifique, mais bien au contraire confiée à une instance neutre, garante de l'« intérêt général ». Ainsi, placer la monnaie entre les mains de l'or et des prétendus automatismes qui en découlent permet d'entretenir l'illusion que la monnaie est détachée des dissensions sociales et œuvre indépendamment au bien de tous, riches ou pauvres, dans un vaste jeu à somme positive. Norman n'est sans doute pas très éloigné de cette idée lorsqu'il répond à Churchill, qui évalue le bien-fondé du retour à l'or, que « the Gold Standard is the best 'Governor' that can be devised for a world that is still human, rather than divine »⁷⁹.

Or, c'est bien là que réside l'économie politique de l'étalon-or. En affirmant confier la monnaie (et par extension des pans entiers de la régulation économique) aux seules forces mécaniques, les milieux financiers et la SdN visent à créer un garde-fou contre les intrusions intempestives de l'État dans la sphère de la gestion monétaire, et à confier la monnaie à une banque centrale privée et indépendante, dont l'objectif n'est pas la politique économique, la croissance ou l'emploi, mais plutôt la stabilité du capital. Dans ce sillage, le discours de l'autorégulation permet de justifier le libéralisme des flux internationaux de capitaux, condition sans laquelle l'ajustement ne pourrait s'effectuer, et de condamner toute mesure visant à exercer un contrôle sur la spéculation financière internationale. L'orthodoxie budgétaire et toute la rhétorique de la rigueur, comme source de crédibilité, constitue un second axe central du discours de la SdN, et s'inscrit dans ce qui constitue véritablement l'économie politique de l'étalon-or : un projet qui s'avère être le cadre idéal pour les acteurs de la finance transnationale, par opposition aux forces sociales plutôt favorables à une monnaie organisée en fonction de préoccupations domestiques et conjoncturelles.

Le but qui est désormais attribué à l'étalon-or, au lendemain de la guerre, n'a plus qu'un lointain rapport avec le 19^e siècle. La mythologie a en quelque sorte redéfini l'étalon-or autour d'un nouveau mode de régulation macro-économique. Si l'étalon-or se veut désormais disciplinaire (face à l'État et la monnaie), il contraste singulièrement avec sa fonction ancienne, plus portée sur le développement macroéconomique. Les recherches récentes montrent en effet que loin d'avoir voulu discipliner l'État et la monnaie, l'étalon-or avait au contraire permis et favorisé leur affirmation respective. Eric Helleiner a étudié le lien étroit entre la constitution de l'État-nation et la mise en place de l'étalon-or. D'abord, l'adhésion au système de convertibilité or relevait fréquemment du prestige national et de la volonté de rivaliser avec la puissance économique dominante que fut le Royaume-Uni ; elle s'inscrit ainsi dans un projet d'émancipation nationale sous la bannière publique plutôt que de discipline de l'État. L'iconographie qui fleurit sur la monnaie fiduciaire traduit particulièrement bien le souci nationaliste inhérent à l'adoption d'un signe monétaire destiné à

⁷⁹ Réponse de Norman aux 8 points de Churchill, 2 février 1925, reproduit in Moggridge 1972 : annexe 5.

servir de facteur de cohésion et de grandeur nationale. En outre, l'adoption de la convertibilité-or, pour les États à industrialisation tardive, a été conçue comme un moyen délibéré d'attirer des capitaux étrangers en vue notamment d'investissements dans le secteur public (les transports par exemple). Enfin, en unifiant le système monétaire et en centralisant la gestion de la monnaie auprès de banques centrales dotées d'un monopole d'émission, l'étalon-or du 19^e siècle a singulièrement accru la capacité d'exercer une politique qu'on qualifierait aujourd'hui de macroéconomique⁸⁰. En d'autres termes, l'étalon-or a participé de la construction de la nation, de l'État et de ses prérogatives. Il se situe, comme le montre Samuel Knafo, à l'origine de la constitution du système monétaire international moderne qui, par la mise en place des instruments de gestion monétaire sous l'égide de l'État, marque une rupture significative avec la situation antérieure⁸¹.

Dans le même ordre d'idée, si l'étalon-or des années vingt servira de véhicule à une politique de discipline budgétaire, il n'en allait pas ainsi au siècle précédent. Marc Flandreau et Jacques Le Cacheux ont montré que les déficits budgétaires sont monnaie courante au 19^e siècle, dans des proportions de surcroît colossales, sans que l'étalon-or n'ait été déstabilisé. A contre-courant des approches classiques des économistes, les deux auteurs en viennent d'ailleurs à inverser les termes du débat en demandant si ce n'est pas la stabilité de l'étalon-or qui aurait permis l'accumulation de dettes publiques⁸². A titre de comparaison, les ratios de déficit sont pour la majorité des pays supérieurs au seuil de 60% (endettement/PNB) imposé par le traité de Maastricht⁸³.

Ces différents constats s'accommodent très mal de la pensée mythologique telle qu'elle s'affirme après la guerre : tant au niveau des automatismes, de la discipline budgétaire que du contrôle de l'appareil étatique, l'économie politique de l'étalon-or tel qu'il est reconstruit s'inscrit en rupture avec sa référence classique. A l'émancipation de l'État correspond désormais la maîtrise de ses sphères de compétence. Aux investissements publics se substitue l'intensification de la logique des marchés financiers. Aux déficits budgétaires succède une idéologie de la rectitude et, dans certains cas, de sévères réductions budgétaires menées à des fins déflationnistes. L'invention du mythe, on le voit, masque derrière sa rhétorique une économie politique profondément modifiée, et l'étalon-or tel que la SdN le conçoit n'a plus qu'un très lointain rapport avec son référent originel. Certes, les objectifs de base sont identiques (taux de change stables, convertibilité), mais le cadre institutionnel du capitalisme dans lequel les deux étalons-or sont enchâssés et le mode de régulation qu'ils mettent en place ne sont plus guère comparables. Cette approche va ainsi à l'encontre des démonstrations néoclassiques pour qui l'échec de la reconstruction de l'étalon-or découle de la politisation de la politique monétaire après la guerre⁸⁴. Cette position orthodoxe pose, en effet, de sérieux problèmes, tant dans l'analyse de l'étalon-or classique, lui aussi indissociable d'enjeux politiques domestiques, que dans celle de l'étalon-or de l'entre-deux-guerres, dont la raison d'être porte précisément sur une émancipation du politique.

⁸⁰ Voir Helleiner 2003a et 2003b. Dans une même perspective, Alan Milward voit deux raisons dans l'abandon du bimétallisme au profit du monométallisme : un soutien à la politique commerciale extérieure et un facteur de développement économique par l'attrait de capitaux. Selon l'auteur, « The choice of the gold standard was not, [...] in the international economy as a whole, a conservative but a dynamic one » (Milward 1996: 90).

⁸¹ Voir Knafo 2003 ; 2005.

⁸² Flandreau/Le Cacheux 1997 : 531.

⁸³ Flandreau/Le Cacheux/Zumer 1998.

⁸⁴ Bordo/Schwartz (1996) et Eichengreen (1992) par exemple. Si elle veut dégager les difficultés que pose le modèle eichengreenien, notre analyse va aussi à l'encontre de Bordo, dont les travaux tendent eux aussi à réanimer la vision libérale et automatique de l'étalon-or au travers de la notion de crédibilité. Pour lui, le fonctionnement de l'étalon-or reposait sur sa capacité à agir comme indicateur de discipline budgétaire et monétaire. Il aurait ainsi permis aux pays de la périphérie d'attirer du capital sur la base de la seule confiance ainsi produite aux investisseurs. Voir Bordo 1995 ; Bordo/Rockoff 1996, Bordo/MacDonald 2003.

On le voit, le discours de l'étalon-or relève avant tout d'une rhétorique de pouvoir et de pratiques politiques. Le contraste entre le 19^e siècle et les années vingt montre que l'étalon-or ne peut guère être conçu comme un régime, c'est-à-dire comme la convergence d'opérateurs autour d'un certain nombre de règles et de principes qui permettent aux procédures de marché de mener à un état d'équilibre. L'étalon-or, c'est ce qu'on en pense et ce qu'on en fait : son économie politique s'explique ainsi non pas dans une approche mécaniste de l'économie, mais par la mise en évidence des paramètres culturels, sociaux et politiques qui lui donnent sens, en tant qu'institution, à un certain moment de l'histoire. L'insistance sur les mécanismes automatiques et harmonieux, l'imagerie de l'état d'équilibre, la focalisation sur la performance, et la mise à l'écart des tensions sociales qu'il engendre représentent autant de facettes de l'apparence d'universalité ou d'intérêt général⁸⁵ dont une institution sociale telle que la monnaie doit se revêtir pour accéder à la légitimité. L'inscription sociale de la SdN dans ce mécanisme ne peut dès lors être détachée d'un processus politique, à savoir la définition des normes dominantes au cours du processus de reconstruction d'un ordre social capitaliste. La partie suivante a ainsi pour objectif de montrer comment l'organisation internationale – par le biais des Conférences internationales et des plans de reconstruction – permet la mise en application de l'idéologie du marché autorégulateur et de l'étalon-or dans le processus de reconstruction.

5.4 Stabilisation, pouvoir et dynamique sociale

SdN, 'consensus de Bruxelles' et normalisation du savoir économique

C'est notamment au travers des deux Conférences internationales de Bruxelles et de Gênes que la logique orthodoxe de la reconstruction s'imposera dans les esprits par le processus de légitimation du savoir. Dans la plupart des approches, les conférences de Bruxelles et de Gênes sont qualifiées d'échecs, en raison de leur incapacité à mettre sur pied un système de coopération durable, aboutissant à la création de biens publics. Pour Eichengreen – on l'a signalé dans le chapitre 3 – ces réunions n'auraient pas permis de conclure un accord sur les problèmes monétaires internationaux, à savoir les dettes de guerre et les réparations. Elles marqueraient également l'échec d'une coopération internationale systématique sur le plan monétaire. Il ne fait guère de doute que si on juge les Conférences internationales patronnées par la SdN de manière rétrospective et en fonction d'un critère de performance, on est en droit de s'interroger sur l'efficacité de ces réunions dans la création d'un système monétaire stable sur la longue durée. Dans le cadre de notre problématique, l'enjeu porte cependant sur la capacité de l'organisation internationale, via ce genre de manifestations, de diffuser des normes dominantes et de créer des conditions propices à un groupe social en particulier, indépendamment des résultats quantifiables mesurables en termes d'outputs. Or à ce niveau, il apparaît que la SdN a étroitement œuvré à la diffusion et l'hégémonisation de normes qui ont constitué le fil rouge du projet des années vingt, à savoir le retour au marché autorégulateur et le mythe qui le sous-tend. En témoigne l'application relativement fidèle des résolutions de Bruxelles dans les différents projets de reconstruction européenne – qu'elle soit placée sous l'égide de la SdN ou non – et le retour à l'étalon-or, ou du moins à sa forme hybride des années vingt.

Etape déterminante de l'internationalisme libéral de la reconstruction, la conférence de Bruxelles est analysée ici sous l'angle de la constitution de la norme du vrai dans le domaine de la régulation monétaire internationale et son corollaire, la forme de l'État. La conférence est ainsi saisie à deux niveaux qui ne sont séparés qu'à des fins analytiques. D'une part, elle participe d'une procédure de convergence sociale des élites financières de 39 pays autour de la rhétorique du marché autorégulateur et ses formes institutionnelles. Les résolutions,

⁸⁵ Aglietta/Orléan 1982 : 86 ; 113sq.

adoptées à l'unanimité des financiers présents, témoignent de l'importance donnée à la (re)constitution globale du circuit transnational d'accumulation du capital. D'autre part, la conférence se comprend aussi comme un processus de normalisation qui dépasse les limites des élites financières, notamment via la presse.

Les résolutions adoptées par la conférence peuvent se comprendre comme un code de conduite orthodoxe, directement inspiré du mythe autorégulateur, tant en matière de finances publiques que de politique monétaire. Pour reprendre la terminologie d'un délégué français, « la conférence a témoigné qu'elle restait fidèle aux vieux principes de l'économie politique orthodoxe : conservatrice et anti-étatiste »⁸⁶. Même s'il figure en bonne place parmi les résolutions, on aurait tort de concevoir le retour à l'étalon-or comme le but *en soi* des élites financières à Bruxelles ; l'objectif central réside dans la volonté de discipliner l'État et les dépenses publiques afin de stabiliser la monnaie et la valeur du capital. L'étalon-or se présente ainsi comme un moyen d'ajuster la forme de l'État en conséquence, et de réactiver les canaux de la circulation globale du capital. Les résolutions s'ouvrent ainsi sur la question des finances publiques. Dans ce chapitre, la conférence est unanime à souligner la « nécessité de rétablir des finances saines », c'est-à-dire la suppression des déficits budgétaires⁸⁷. Cet objectif passe dans un premier temps par la réduction des dépenses à tous les niveaux. L'augmentation des impôts n'est suggérée que comme mesure annexe, au cas où les budgets ne parviennent pas à l'équilibre par les coupes dans les dépenses.

Il est important pour notre problématique d'inscrire l'ensemble des propositions dans le grand dessein de restauration libérale de l'après-guerre, et principalement de la 'réactivation' des forces autorégulatrices du marché. Sur ce plan, la conférence préconise à l'unanimité que les gouvernements doivent renoncer dans le plus bref délai possible « à toutes les mesures *contraires aux lois économiques* et d'un *effet purement artificiel* qui masquent à la population la véritable situation économique ». Parmi ces mesures, la conférence souligne en particulier deux aspects. D'une part, elle condamne la diminution « artificielle » du prix du pain et des autres produits d'alimentation, ainsi que du charbon et des autres matières premières, obtenue par le biais de subsides. Elle s'en prend également aux allocations de chômage qui « démoralisent l'ouvrier au lieu de stimuler l'esprit de travail » ; sur ce point, la conférence rejoint les nombreux économistes libéraux qui, à l'instar de Jacques Rueff, voient dans toute mesure visant à venir en aide aux sans-emploi une « cause du chômage permanent »⁸⁸. D'autre part, la conférence demande la suppression des subventions aux services publics et leur rentabilisation selon une stricte logique commerciale⁸⁹. Les termes parlent d'eux-mêmes : la vision du monde est bien celle du marché autorégulateur qui dicte des prix jugés « naturels » et laisse s'épanouir de prétendues « lois économiques » qui s'expriment au travers du marché. Toute intervention de l'État, notamment les indemnités de chômage, n'a que des vertus perverses sur les mécanismes menant automatiquement à l'état d'équilibre⁹⁰. Il

⁸⁶ AMAE, Série SdN, 1221, Siegfried à Gout, 8 octobre 1920.

⁸⁷ SdN 1920, résolutions de la conférence de Bruxelles, I/1.

⁸⁸ Rueff [1931]. Cet article développe un raisonnement déjà présenté en 1925, au sujet du chômage en Grande-Bretagne. Pour Rueff, lorsque les salaires atteignent le même niveau que les allocations, les agents économiques préfèrent toucher une indemnité plutôt que travailler, à supposer que les prix soient stables. En cas de déflation, selon la même logique, la 'dole' génère un chômage croissant. On notera au passage qu'en plaquant sur le comportement ouvrier de tels schémas utilitaristes, les représentants de la doctrine néoclassique assimilent le comportement humain et social à de pures abstractions rationalistes empreintes d'individualisme méthodologique.

⁸⁹ SdN 1920, résolutions de la conférence de Bruxelles, I/5, souligné par MF.

⁹⁰ Cette résolution n'a pas manqué de susciter des remous au sein de la SdN, en particulier au BIT. Dans une lettre de protestation au secrétaire général, Albert Thomas fait état des « vives protestations que m'ont adressées les représentants des syndicats au sujet de la résolution de la conférence financière de Bruxelles condamnant les subsides accordés par l'État aux ouvriers chômeurs ». Sans mettre entièrement en cause la position des

en va de même des grèves « fréquentes » qui ne feraient qu'aggraver la situation économique⁹¹.

Dans le domaine des monnaies et des changes, la conférence, avec la même unanimité, préconise l'austérité la plus aboutie, c'est-à-dire une gestion monétaire libre de toute pression étatique, et axée sur la seule stabilité des prix – pudiquement appelée « politique financière de prudence ». L'objectif doit être la restauration de l'étalon-or, à des parités à définir et pas nécessairement similaires à celles de 1914. La conférence n'exclut pas les politiques déflationnistes destinées à retrouver le pair d'avant-guerre ; mais plutôt que d'attirer textuellement l'attention sur les risques d'une telle démarche sur le niveau de l'emploi, elle préfère inciter à la plus grande prudence afin d'éviter les perturbations dans le commerce et le crédit « qui pourraient avoir des résultats désastreux ». Pour garantir le fonctionnement de l'étalon-or et laisser s'épanouir les soi-disant mécanismes stabilisateurs automatiques des marchés financiers, la conférence demande de lever toutes mesures de contrôle en matière de flux de capitaux. « *Toute tentative en vue de limiter les fluctuations des changes en établissant un contrôle artificiel des opérations est vaine et nuisible* », s'exclament les financiers pour qui ces tentatives « faussent le marché » et « tendent à éliminer les correctifs naturels à de telles fluctuations ». La conférence poursuit son plaidoyer en faveur d'un régime financier global entièrement libéralisé en signalant que l'ingérence de l'État dans la circulation du capital et le change « tend à entraver cette amélioration des conditions économiques d'un pays qui seul[e] peut assainir et stabiliser le change »⁹².

Enfin, troisième volet de la conférence, les résolutions en matière de commerce s'inscrivent dans la même logique de retour à un marché autorégulateur : la conférence a exprimé le vœu que chaque pays rétablisse graduellement la liberté du commerce qui existait avant la guerre en supprimant, « entre autres obstacles », « les restrictions artificielles et la discrimination des prix ». Par ailleurs, la conférence demande que les États privatisent les secteurs du commerce qu'ils auraient nationalisé pour les besoins de la guerre, arguant que « l'initiative et l'expérience [des particuliers] sont un instrument très supérieur pour le relèvement économique du pays »⁹³.

La SdN et la diffusion du savoir

Si la conférence vise à souder les élites capitalistes – et en l'occurrence les forces sociales proches de la finance – autour de dispositifs rhétoriques consensuels susceptibles de servir de base sociale à la constitution d'un vaste marché pour le capital, elle aspire également à gagner à sa cause des pans plus larges de la société. Au-delà des seules conférences, et pour promouvoir l'ensemble de ses activités, Genève met un accent particulier sur la répercussion de ses activités dans la presse. Une centaine de journalistes accrédités sont en situation permanente à Genève pour rendre compte des conférences, des réunions du Conseil ou des sessions de l'Assemblée⁹⁴. De plus, un département spécial du Secrétariat – la section d'information – ne s'occupe que des relations avec la presse. Outre les fréquentes conférences de presse, elle prépare à son intention toutes sortes de communiqués, de rapports verbatim des discours, et elle met à disposition tous les documents utilisés par le Conseil et l'Assemblée. La section d'information n'a pas pignon sur rue qu'à Genève : la SdN entretient également des bureaux à Berlin, Paris, Londres, Rome et Tokyo, ainsi que des centres d'information en

banquiers, le socialiste français déplore néanmoins que la résolution, « dans sa forme où elle est rédigée, est d'un caractère trop absolu pour être justifiée » (SdN, CoF, 1349, EF6, Thomas à Drummond, 9 novembre 1920).

⁹¹ SdN 1920, résolutions de la conférence de Bruxelles, II/5

⁹² SdN 1920, résolutions de la conférence de Bruxelles, II/3 ; II/8-9 ; II/15. Souligné dans le texte.

⁹³ SdN 1920, résolutions de la conférence de Bruxelles, III/3 ; II/5.

⁹⁴ SdN 1930b : 406.

Amérique latine⁹⁵. Cette infrastructure du savoir et de sa diffusion est un phénomène nouveau dans l'évolution des organisations internationales depuis le 19^e siècle : la diffusion du discours internationaliste non pas auprès des seules élites mais dans les couches les plus larges de la population fait partie des objectifs d'une institution qui agit aussi et avant tout sur un plan normatif et consensuel. Ainsi, en 1927, la SdN convoque une conférence internationale de la presse à Genève, dans le but de définir une politique commune sur le rôle des médias dans les affaires internationales. Selon son président, Lord Burnham, ce congrès est le plus important jamais organisé sur des questions telles que la censure, la rapidité de circulation des nouvelles et le traitement des journalistes à l'étranger⁹⁶.

La diffusion du savoir tel que produit et légitimé au sein de la SdN ne s'opère pas par le seul truchement des Conférences et de leur retentissement immédiat dans la presse. A l'instar des organisations internationales contemporaines, la SdN mène en parallèle une colossale entreprise d'information et de vulgarisation par le biais de ses publications. Persuadée de son importance dans le travail d'« éducation des masses » et convaincue que la transparence des décisions constitue une source supplémentaire de paix, l'organisation publie un vaste éventail de rapports et de documents produits dans le cadre de ses activités. Qu'elles soient destinées à un large public ou au contraire un lectorat spécialisé, les publications de la SdN sont vendues dans les librairies et trouvent place dans les bibliothèques publiques ou universitaires. Dès la fin des années vingt, le volume des documents imprimés et rendus publics est tel que plusieurs guides et répertoires sont établis, dans le but de guider les chercheurs et les bibliothécaires dans ce que Hans Aufricht qualifie de « jungle ». Son *Guide to League of Nations publications*, paru en 1951, offre la première compilation de l'ensemble du travail d'information de la SdN et représente près de 700 pages de références bibliographiques. Dans le domaine exclusivement économique et financier, l'inventaire des documents genevois pour les seules années 1927 à 1930 représente quelque 190 pages⁹⁷.

La mise en place de 'Radio Nations' s'inscrit dans cette même volonté d'« éducation [...] de l'opinion publique mondiale », pour adopter un concept utilisé à la Conférence de Bruxelles⁹⁸. Si, pour plusieurs raisons auxquelles la neutralité suisse n'est pas étrangère, la station ne commencera à émettre qu'au début des années trente, après plus de dix ans de travaux, 'Radio Nations' traduit néanmoins le projet internationaliste des années vingt consistant à construire l'assentiment des masses au moyen des avancées de la technologie moderne. Comme le signale Armand Mattelart, la guerre a affiné les stratégies de contrôle de l'information et on assiste après le conflit à un essor de l'« ingénierie du consensus ». Sur fond de doctrine de la rationalisation, la décennie voit l'émergence de nouveaux modes de gouverner en temps de paix. Les premiers traités de sociologie des médias et de l'opinion publique – notamment le célèbre *Public Opinion* de Walter Lippman (1922) – constituent des marqueurs éloquents de cette tendance à laquelle la SdN n'est pas étrangère⁹⁹.

Dans la même perspective, des organisations locales diffusent et vulgarisent le message internationaliste de la SdN au niveau domestique ; elles se regroupent dans une structure faîtière, la Federation of League of Nations. Au Royaume-Uni, La League of Nations Union représente un des mouvements populaires les plus influents et les plus structurés de cette constellation, et il n'est pas inutile de s'y attarder pour comprendre la normalisation sociale du savoir. Issue de la fusion de deux organisations pacifistes, cette union rassemble plus de

⁹⁵ SdN 1930b : 410sq.

⁹⁶ Greaves 1931 : 154 ; SdN 1930b : 408.

⁹⁷ Voir aussi SdN 1935.

⁹⁸ Voir les art. I/9 et II/7 qui évoquent respectivement « l'éducation financière de l'opinion publique mondiale » et la nécessité « d'éclairer l'opinion publique ». Sur la mise en place de 'Radio Nations', voir Fleury 1983.

⁹⁹ Mattelart 2005 : 26-8.

400'000 membres à son apogée, en 1931¹⁰⁰. Loin d'être une organisation réservée aux élites intellectuelles ou économiques britanniques, la League of Nations Union recrute une part importante de ses membres dans des milieux ouvriers, où elle semble être la plus active : Robert Cecil, ancien ministre Tory, note le succès des rassemblements dans les districts ouvriers et la relative tiédeur des milieux aisés¹⁰¹. Cependant, même si l'organisation semble bien implantée dans les milieux défavorisés, sa direction est placée dans des mains nettement plus conservatrices. Robert Cecil, Vicomte de Chelwood, le propriétaire terrien patricien qui dirige les activités de l'organisation jusqu'en 1925, est avant tout préoccupé par la préservation de l'empire britannique et semble obsédé par les conséquences qu'un nouveau conflit entraînerait sur l'ordre social¹⁰². Il figure d'ailleurs, aux côtés de son successeur, Gilbert Murray, parmi les membres de l'organisation secrète Rhodes-Milner, dont l'objectif premier consiste à préserver et renforcer l'Empire britannique, et dont les ramifications personnelles avec la SdN sont nombreuses¹⁰³. Quant au financement de la League of Nations Union, il émane pour l'essentiel des milieux fortunés qui ont certainement bien compris le rôle que cette institution pouvait jouer dans la défense de l'ordre social, tout en promouvant le discours libéral internationaliste et pacifiste de la SdN. Les activités des organismes tels que la League of Nations Union insistent notamment sur la sensibilisation de la jeunesse aux idéaux et activités de Genève. Plusieurs centaines de conférences sont organisées annuellement, et de nombreux articles de presse paraissent à l'instigation de l'union.

SdN et élites financières : origines locales d'un pouvoir global

Avec l'étude de la conférence de Bruxelles et du pouvoir mythologique du discours de l'étalon-or, on a pu mettre en évidence les forces sociales les plus actives dans le processus de reconstruction de l'étalon-or : les acteurs de la finance, en particulier la finance transnationale. L'étude de la composition sociale du Comité financier et des instances de l'internationalisme libéral avait permis de dégager l'influence primordiale jouée par les milieux financiers britanniques. Le poids de la City et de ses 'intellectuels organiques' dans le développement de la mythologie de l'étalon-or est également apparue dans l'analyse du discours du comité Cunliffe. Cette section analyse plus en détail le milieu social qui exerce une telle influence sur la SdN et la reconstruction européenne.

L'autorité de ces acteurs s'explique en grande partie par l'évolution caractérisant l'ère libérale de la fin du 19^e siècle : le poids croissant des activités financières internationales, et en parallèle l'influence grandissante des représentants de la finance dans l'organisation sociale britannique. Depuis les années 1870, l'Angleterre – cœur de ce que Braudel appelle une *économie-monde* – assiste à une augmentation continue de la proportion des invisibles dans sa balance des paiements¹⁰⁴. Le Royaume-Uni voit en particulier ses exportations nettes de capitaux augmenter fortement durant les trois années qui précèdent 1914 : alors qu'entre 1890 et 1910, le volume net de capitaux exportés se situait, en moyenne annuelle, entre 360 et 437 millions de dollars, ce montant passe à plus de 1'000 millions de dollars entre 1911 et 1913¹⁰⁵. Autant dire que la structure sociale du pouvoir tend à s'organiser et à graviter de plus en plus autour des forces sociales les plus proches de la fraction financière du capital, en particulier autour des élites financières transnationales. Cain et Hopkins montrent qu'au tournant du

¹⁰⁰ Boyce 1987 : 26-7.

¹⁰¹ Cecil 1936 : 83-5.

¹⁰² Boyce 1987 : 26-7.

¹⁰³ Sur cette question, voir Quigley 1981.

¹⁰⁴ Cassis 1988 : 411sq.

¹⁰⁵ ONU 1949 : 18.

siècle, la 'présence financière', sous toutes ses formes, domine la politique dans le gouvernement de l'empire, et donne à l'Angleterre une solide influence au-delà¹⁰⁶.

Dans l'économie politique globale de la finance, le centre de l'*économie-monde* tend à s'affirmer comme le point de convergence des aspects à la fois matériels et sociaux du crédit, et met en interaction tant les individus et les firmes, que les gouvernements. C'est sur cette structure sociale du crédit que se greffe la dimension matérielle du recyclage du capital, c'est-à-dire le transfert de moyens de paiement des zones de surplus vers les zones en recherche de capital. En ce sens, le marché financier ne doit pas être défini ici dans une perspective classique friedmanienne, à savoir comme un simple lieu de rencontre de la demande et de l'offre de crédit. Sur les plans sociaux, idéologiques et politiques, la City est beaucoup plus qu'un marché : sans doute peut-on y voir ce que Randall Germain appelle « un ensemble structuré de pratiques sociales dans lesquelles richesse et pouvoir sont créés »¹⁰⁷. Dans la longue durée du capitalisme, on comprend mieux l'autorité qu'adoptent ces forces sociales au moment où il est question d'une réorganisation politico-économique telle que la stabilisation d'après-guerre : elles disposent à la fois du prestige, du savoir-faire, des réseaux institutionnels et d'un pouvoir épistémique.

Le Cunliffe Committee et sa composition sociale sont de bons marqueurs de l'influence à la fois domestique et globale des élites financières britanniques. Institué par le Treasury et le Ministry of Reconstruction afin d'étudier les différents problèmes susceptibles de se poser dans les domaines monétaires et financiers après la guerre, l'organisme est placé sous la direction d'un des principaux ténors de la City : Cunliffe, un ancien directeur (1895-1913), puis Deputy Governor (1913-1918) de la Banque d'Angleterre. Qu'on ne se méprenne pas sur le statut de cette dernière : la 'Vieille dame' n'est pas une institution publique veillant à atteindre une forme d'« intérêt général » par la conciliation de divers intérêts antagonistes. Comme le souligne Youssef Cassis, ses directeurs « sont dans leur grande majorité recrutés parmi les associés des maisons commerciales et financières les plus en vue de la City » et tous s'activent au premier chef par le maintien de la prédominance de la place financière de Londres¹⁰⁸. La banque représente ainsi avant tout les intérêts qui constituent son 'Court of directors', c'est-à-dire la haute finance des Baring, Rothschild, Hambros, Morgan Grenfell et Lazard Brothers¹⁰⁹. Aux côtés de Cunliffe, on dénombre presque uniquement des représentants, à un titre ou à un autre, du monde de la finance privée ; y figurent notamment Farrer, directeur de Baring, et Addis, administrateur de la Banque d'Angleterre et manager de la Hongkong and Shanghai Bank¹¹⁰. Enfin, il faut ajouter à ce groupe de banquiers un représentant du Treasury (Bradbury) et Pigou, le très en vue professeur d'économie politique de Cambridge et accessoirement expert de la SdN. Quant aux témoins entendus lors des auditions de la commission, ils émanent presque tous de la City, et les très rares voix divergentes n'ont pas fait l'objet de la moindre mention dans le rapport préliminaire¹¹¹. Vu le lien très fort qui lie les intérêts de ces financiers avec le prétendu « âge d'or » de la finance britannique, il n'est guère étonnant que le comité Cunliffe participe aussi directement et sommairement à la constitution du mythe de l'étalon-or et refuse la prise en compte de toute alternative. Certes, le comité Cunliffe n'a pas seul voix au chapitre ; les autres organismes

¹⁰⁶ Cain/Hopkins 1993 : 3sq.

¹⁰⁷ Germain 1997 : 21-22 ; 24.

¹⁰⁸ Cassis 1988 : 411sq.

¹⁰⁹ Boyce 1987 : 31. En 1924-5, parmi les 26 membres du 'Court' (y compris le gouverneur), au moins 15 sont liés au milieu de la finance transnationale, et 5 au commerce et assurances. Deux au maximum peuvent être considérés comme des 'industriels' (Pollard 1970 : 13-14).

¹¹⁰ A côté de Cunliffe, Bradbury et Pigou, 10 banquiers siègent au comité.

¹¹¹ Boyce 1988 : 175.

‘experts’ immédiatement engagés dans le processus de stabilisation britannique sont cependant tous largement dominés par la City, et ne remettent pas la doxa en cause ¹¹².

Il ne saurait être question d’entrer ici dans le détail des débats académiques sur l’histoire sociale de la City ; d’innombrables travaux font le tour de l’émergence de cette élite dès 1880 environ, et son affirmation au lendemain de la guerre ¹¹³. La cohésion de ce groupe social doit en revanche être soulignée ici, dans la mesure où elle participe de son influence dans le processus normatif de la reconstruction via la SdN. En suivant Green, on peut dégager plusieurs facteurs qui permettent de comprendre cette cohérence depuis la fin du 19^e siècle. D’abord, les activités financières connaissent une forte centralisation : les banques commerciales – sur lesquelles s’appuie l’‘aristocratie financière’ – ont progressivement concentré leurs activités dans la capitale où elles constituent un tissu serré de relations sociales. S’ajoute à ce processus l’autorité exercée par la Banque d’Angleterre sur le monde de la finance transnationale, une autorité dont nous avons déjà rendu compte. Système monétaire étroitement ‘managé’, l’étalon-or au 19^e siècle conférait ainsi à la Vieille dame une influence déterminante sur la création du crédit ¹¹⁴. A ces facteurs socio-institutionnels s’ajoute une dimension plus idéologique qui s’exprime par l’éthique de ‘gentleman’ reproduite dans l’aristocratie financière britannique, un ensemble de valeurs qui servent de facteur d’intégration à cette force sociale. C’est au sein de cette morale que s’expriment les principaux axes de la rhétorique en matière de gouvernance économique et financière : libéralisme, étalon-or et discipline budgétaire. Plus que tout autre secteur, le monde financier britannique se caractérise, jusqu’à la seconde guerre mondiale, par un refus marqué de tout interventionnisme étatique dans l’activité financière. Alors qu’un vent contraire se lève dans plusieurs milieux, la City reste dogmatiquement opposée à toute ingérence qu’elle considère comme ‘politique’ ¹¹⁵. Cet attachement au libéralisme s’exprime également par une volonté de maintenir le rôle pivot de l’Angleterre dans un ordre marchand dominé par la livre sterling. D’où un penchant quasi totémique en faveur de l’étalon-or, associé à l’âge d’or de la finance britannique avant la guerre.

L’affirmation de l’influence de la City ne peut pas seulement se comprendre par le renforcement des activités financières sur fond de déclin industriel ; elle passe également par le relais institutionnel qu’est le Treasury. Organisme particulièrement influent après la guerre, il sert pour ainsi dire de courroie de transmission entre la City et l’appareil étatique ¹¹⁶ ; peut-être faudrait-il plutôt le décrire comme l’espace social où la City et l’État s’interpénètrent. Le rôle du Treasury dans la diffusion de la rhétorique de la City et sa mise en application peut se comprendre de deux manières : d’une part, les hauts responsables des finances délèguent tout ce qui concerne la politique monétaire et la stabilisation à la Banque, jugée plus en mesure de suivre ces dossiers ‘techniques’. Certains hauts fonctionnaires du Trésor reconnaissent d’ailleurs leur ignorance en matière de politique du taux de change et du crédit, et se reposent

¹¹² C’est le cas du comité Bradbury ainsi que du Committee on Financial Facilities after the War. Sur cette question, voir Pollard 1970 : 1-26 ; Boyce 1988 : 174sq.

¹¹³ Voir en particulier Cassis 1984 ; Daunton 1992 ; Green 1992. Pour l’entre-deux-guerres, voir Boyce 1987.

¹¹⁴ Green 1992 : 195-198.

¹¹⁵ Sur cette question, voir en particulier Newton 2003 : 147-151.

¹¹⁶ Pour Sidney Pollard, « The decisions of the monetary authorities in this period [1920s] cannot become fully intelligible until it is realized that they were dominated by a narrow section of the City, the section concerned with international finance, both long-term and short-term, and by its spokesman and representative, the Bank of England. No matter how ingenious and how valid its attempts might have been to present policies favourable to itself as policies favourable to the national interest, this section, like all other special interest groups in the economy, was primarily concerned with fostering its own specific advantage » (Pollard 1970: 12-13).

entièrement sur l'avis de Norman¹¹⁷. D'autre part, les hauts responsables du Treasury sont pour beaucoup issus d'un même processus de socialisation que l'aristocratie de la City. Milieu très exclusif, le Treasury recrute ses membres auprès des anciens étudiants des meilleures écoles classiques d'Oxford. Comme le souligne Robert Boyce, rien dans leur formation ne les prédispose à considérer les avantages d'une intervention publique dans la régulation économique. Ils sont, comme leurs homologues de la City, d'ardents adeptes d'une approche économique très classique – le fameux 'Treasury view' – à savoir que l'État « could do nothing to improve upon the allocation of resources through the market system »¹¹⁸. Le dogmatisme d'Otto Niemeyer en constitue une excellente illustration, autant que son passage du Trésor à la Banque en 1927, un transfert qui, entre autres choses, témoigne de l'interpénétration sociale des deux institutions. Par les liens qu'ils entretiennent avec Threadneedle Street et leur processus de socialisation, les gestionnaires des finances publiques sont d'ardents défenseurs de l'étalon-or et de sa mythologie, et les alliés quasi naturels de la Banque d'Angleterre.

Ce dispositif normatif très britannique, qui forme le noyau dur de la pensée économique de la SdN, et qui sera vulgarisé lors des conférences financières et finalement mis en application dans les plans de reconstruction du Comité financier, n'est de loin pas familier à toutes les élites européennes, bien au contraire. La norme ultra-libérale de la City entre en effet en collision avec des traditions beaucoup plus interventionnistes en Europe continentale et en particulier en Europe centrale et orientale, et crée ainsi une véritable dialectique entre le centre et la périphérie. Le rôle de l'organisation internationale dans la diffusion des normes s'exprime dans cette tension entre le modèle, qui finira par s'imposer via les reconstructions, et l'alternative développée dans les marges. Dès le 19^e siècle en effet, l'Europe centrale et orientale a attribué un rôle nettement plus marqué à l'appareil étatique dans la régulation économique, sans pour autant rester en marge de l'étalon-or. Alors que le développement industriel britannique s'est appuyé sur une politique économique de libre échange, l'industrialisation allemande ou austro-hongroise s'est beaucoup plus inspirée des politiques interventionnistes voire semi-protectionnistes préconisées par Friedrich List par exemple¹¹⁹. Dès la fin du 19^e siècle, la Hongrie, par exemple, adopte des dispositions légales destinées à favoriser le développement industriel. Selon Ránki et Tomaszewski, c'est le manque de capital qui a incité l'État à intervenir de manière plus marquée dans l'utilisation des ressources. La démarche se serait traduite par une proportion d'entreprises étatiques plus importante que dans la sphère occidentale, ainsi qu'une politique douanière plus protectionniste. Le ministre conservateur des finances autrichien, qui mettra en application le programme genevois, se heurtera également à cette différence de traditions politiques dans la gouvernance économique :

« Les anglo-saxons sont persuadés que l'État doit se limiter à un petit nombre de tâches administratives, et laisser à l'initiative individuelle beaucoup des responsabilités qui sont chez nous prises en main par l'État [...]. Mais la transformation d'une collectivité publique importante dans des limites plus étroites a des limites tangibles. Des particularités historiques et des spécificités nationales jouent un grand rôle »¹²⁰.

Cependant, l'adoption des plans de reconstruction de la SdN marquera un changement partiel de cap : la réforme de l'État dans le sillage des programmes reflète l'adhésion à des normes beaucoup plus influencées par la conception anglo-saxonne, sans que le nationalisme

¹¹⁷ Boyce 1987 : 30 ; Green 1992 : 202. C'est en particulier le cas de Richard Hopkins s'exprimant devant le comité Macmillan. Ramsay MacDonald a également annoncé durant la crise de la livre en 1931 qu'il ne connaissait rien aux questions monétaires et se trouvait obligé de solliciter des avis tels que ceux de Norman.

¹¹⁸ Boyce 1987 : 30-31.

¹¹⁹ Sur cette question, voir notamment Ránki/Tomaszewski in Kaser/Radice 1986 : II, 4.

¹²⁰ Kienböck 1925 : 129.

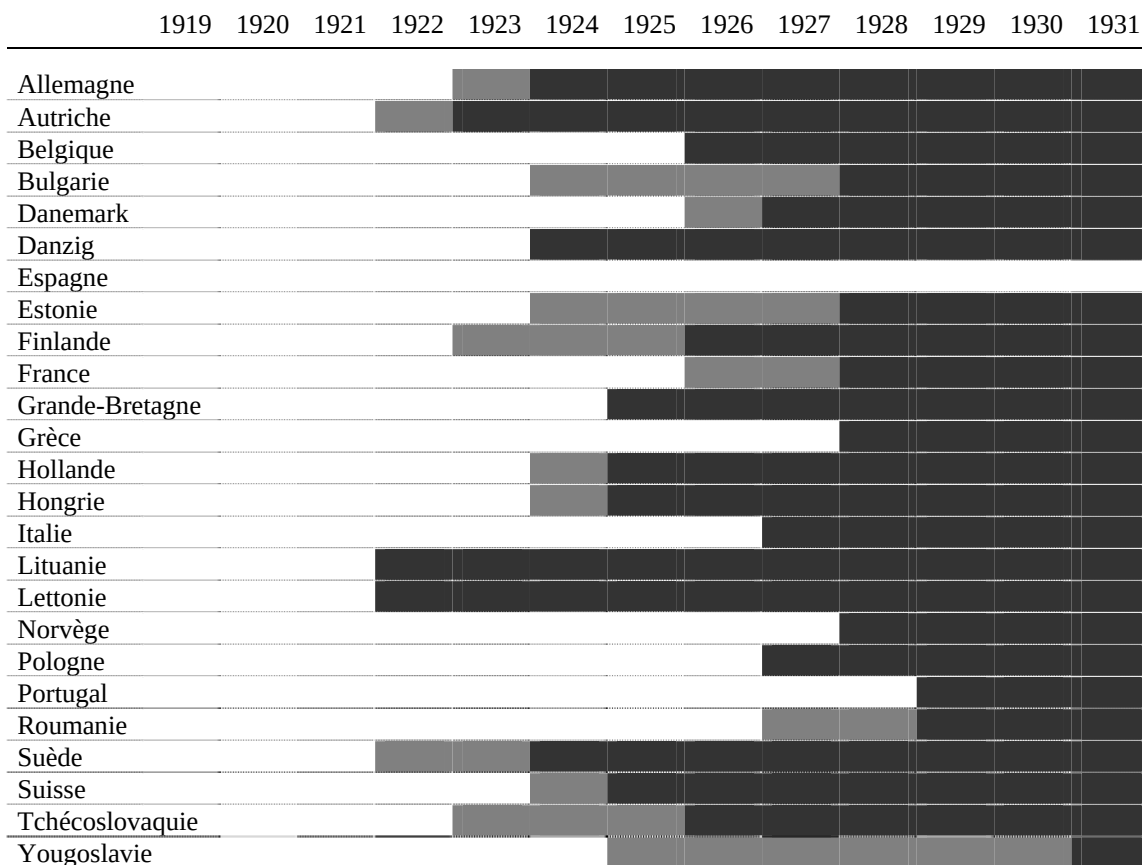
économique ne disparaisse pour autant, surtout en Hongrie. En terme de régulation monétaire toutefois, les pays reconstruits se soumettront à la logique très britannique de la SdN, seul moyen pour eux d'accéder aux moyens financiers étrangers susceptibles de financer leur reconstruction.

Dynamique sociale et pouvoir du consentement

L'adhésion progressive à l'étalon-or figure parmi les phénomènes les plus marquants de la reconstruction européenne. Observateur de la reconstruction européenne, Polanyi relève dans un raccourci un peu péremptoire que « le caractère essentiel de l'étalon-or pour le fonctionnement du système économique international de l'époque était l'unique dogme qui fût commun aux hommes de toutes les nations et de toutes les classes, de toutes les appartenances religieuses et de toutes les philosophies sociales »¹²¹. Même si, comme on va le montrer, le consensus masque en fait des divergences, il n'en demeure pas moins qu'il s'est imposé de façon très large, tant sur le plan spatial qu'au niveau infra-social¹²².

Figure 5.1 : Stabilisations monétaires en Europe (1919-1931)

Note : en gris : stabilisation de facto. En noir : stabilisation légale



Source : *Annuaire statistique de la SdN ; SdN 1945 ; SdN 1946.*

¹²¹ Polanyi [1944] : 48

¹²² Cairncross et Eichengreen (2003: 29) soulignent également que ce désir de restaurer les arrangements financiers d'avant-guerre « did not reflect any peculiar British failing ; the belief that exchange rates should be restored to 'normal' was shared worldwide ».

Or, on le sait, la guerre avait au contraire débouché sur une crise de légitimité des élites et de l'ordre social qui avait battu en brèche l'institution de l'étalon-or. Le programme de reconstruction des travaillistes britanniques de janvier 1918, la socialisation de l'économie autrichienne entre 1919 et 1920, ou le dirigisme étatique des premières années de la reconstruction hongroise après l'échec de l'épisode communiste renseignent tous sur l'adhésion à des modes de régulation incompatibles avec l'idéologie autorégulatrice du mythe. Pendant les années vingt cependant, l'orthodoxie traverse toute l'Europe, dans l'élan de la conférence de Bruxelles et des premières stabilisations sous l'égide de la SdN, de sorte qu'en 1929, il n'y a plus guère que l'Espagne qui n'ait pas rejoint le SMI (voir figure 5.1). Parmi ces pays, plusieurs – dont les plus sinistrés – font l'objet d'une reconstruction dirigée par la SdN ou inspirée des programmes genevois : l'Autriche, la Hongrie, l'Allemagne, la Bulgarie, la Grèce, la Pologne, la Belgique ou la Roumanie adoptent des plans d'ajustement structurel en échange d'un crédit international et au prix d'une conditionnalité très stricte.

L'adhésion consensuelle au dogme métalliste se comprend également par l'intérêt croissant d'un public toujours plus large aux questions financières. Au lendemain de la guerre, le monde de la bourse et de l'argent fait de plus en plus partie de l'univers mental. Aux États-Unis, la décennie voit la démocratisation des marchés des valeurs, et un accès croissant de la 'middle-class' aux transactions sur titres¹²³. Quant aux enjeux internationaux de la sphère financière, ils occupent sans discontinuer le devant de la scène, depuis la négociation des traités de paix jusqu'à la crise¹²⁴. Les quotidiens ouvrent leurs éditions sur les débats de banquiers du monde entier réunis à Bruxelles¹²⁵, tandis que la question des réparations et des dettes interalliées figure au centre des préoccupations. Au niveau domestique, la guerre a incité un public très large à devenir créancier de l'État : les campagnes en faveur des 'Liberty loan' aux États-Unis ou les 'Bons de la défense nationale' en France ont sensibilisé le public aux enjeux financiers. Ainsi, en transformant les épargnants en investisseurs dans les emprunts publics, la guerre et l'après-guerre ont préparé le terrain de la rhétorique de la monnaie stable et de la rigueur budgétaire.

Si la finance a profité de la guerre pour pénétrer des cercles plus larges de la société, elle n'a pas pour autant perdu de son mystère. Les élites de la finance transnationale semblent au contraire entretenir la mystique qui entoure leurs activités et leur vocable souvent abscons¹²⁶. Car si le savoir est pouvoir, l'ignorance ne fait pas exception : la rhétorique techniciste permet, en fin de compte, d'entretenir l'illusion que les enjeux monétaires se résument à des questions complexes du ressort des seuls spécialistes. Même – ou surtout ? – face au Treasury, la Banque d'Angleterre entretient un flou volontaire sur la nature de ses activités, incitant ainsi les hauts fonctionnaires du Trésor à accepter l'avis de Threadneedle Street comme parole d'Évangile. Dans son histoire de la Banque d'Angleterre, Richard Sayers note que ses dirigeants « ont cultivé de façon délibérée une mystique qui au mieux brouillait les esprits, au pire intimidait ceux qui devaient prendre des responsabilités politiques »¹²⁷.

Quoi qu'il en soit, le consensus en matière monétaire ne se conquiert pas sur le terrain de la pédagogie bancaire mais bien au contraire sur une combinaison de mystique et de morale. C'est en effet notamment au moyen d'un discours éthique que le consensus se gagne en matière monétaire, surtout dans les pays du centre. En tant que rapport social, la monnaie

¹²³ Wilkins 1999 : 275.

¹²⁴ Andrew McFadyean le note en 1930 (McFadyean 1930 : 71).

¹²⁵ C'est notamment le cas de quotidiens autrichiens qui, à l'instar de la *Reichspost*, suivent les débats de Bruxelles de près. La presse autrichienne des années vingt est partiellement disponible en ligne (<<http://www.anno.onb.ac.at>>).

¹²⁶ Green 1992: 202.

¹²⁷ Sayers 1976: II, 387. Voir également Green 1992 : 202.

participe en effet de la constitution des discours sur l'ordre social et la mythologie nationale. Dans cette perspective, le retour à l'étalon-or – et son cortège de déflation, de baisse des salaires et de la consommation – sont rhétoriquement construits autour d'une morale du sacrifice, de l'austérité et de la rigueur. En Angleterre particulièrement, la dévaluation est présentée par les élites capitalistes comme une manifestation de dégradation spirituelle. Elle sert d'image inversée du prestige britannique d'avant-guerre, associé à l'étalon-or et au rayonnement de la City sur la finance mondiale. Aussi, dans la phase de crise de civilisation dont nous avons déjà parlé, le discours de la rigueur est particulièrement porteur. L'étalon-or devient ainsi le symbole du progrès et de la civilisation occidentale : « l'or est à l'heure actuelle l'étalon nominal du monde civilisé », proclament les banquiers réunis à la conférence de la SdN à Bruxelles¹²⁸. Strakosch considère lui aussi le métal jaune comme étalon de valeur du monde qui s'est émancipé de son état de nature, et Norman y voit un test de la force financière de la nation, et « a mystical symbol of all that was finest in the struggle of mankind to better its lot on earth »¹²⁹. Dans la rhétorique financière des années vingt, l'épithète de 'sain' (ou 'sound') accompagne ainsi presque systématiquement chaque évocation de la politique monétaire et financière idéale. La rhétorique médicale et ses métaphores thérapeutiques figurent parmi les tirades favorites de la City. Robert Kindersley, directeur de Lazard Brothers, justifie son soutien à l'étalon-or en arguant que « we have got to take our medicine, and I believe that it is healthy that we should »¹³⁰. Pour Courtney Mill du *Times*, fidèle porte-parole des banquiers, « a rise in Bank rate acts like a medicine on the economic organism. Its purging effects may be unpleasant for the patient, but the purging is none the less necessary to bring the patient back to health »¹³¹. La discipline de l'étalon-or devient le synonyme de santé morale, devant laquelle aucun sacrifice n'est trop dur. Quant à la 'cure' déflationniste, elle s'apparente à un véritable rite de purification, destinée notamment à s'affranchir de l'impur que représente l'intervention étatique dans la 'naturalité' des mécanismes autorégulateurs.

Pour Henry Strakosch, l'apôtre infatigable de la cause métallique et relais entre la City et la SdN, il est ainsi remarquable de constater la spontanéité et le consentement avec lesquels chaque pays a adopté l'étalon-or : il note « the unanimity with which practically the whole of the civilised world has elected to adopt gold as its standard of value ». Selon cet expert influent du Comité financier,

« This development is the result not of any international convention or other international action, but of the individual choice independently made by each of the countries concerned. It is true that the international conferences at Brussels and at Genoa had advocated the general adoption of the Gold standard, but the resolutions passed by these conferences were binding on none of the countries participating in them. They were perfectly free to adopt whatever monetary standard seemed to them best »¹³².

On aurait tort cependant de se laisser guider par ceux-là même à qui le consensus profite et qui œuvrent à sa diffusion. Si l'idéologie de l'étalon-or s'est progressivement installée dans les esprits au point de devenir un référentiel hégémonique, elle n'en cache pas moins des divergences. La construction du consensus passe précisément par une pratique rhétorique consistant à nier la légitimité (voire l'existence) d'alternatives. L'*illusion* d'un consensus unanime participe ainsi pleinement de la constitution d'un discours dominant. Les étapes menant à la stabilisation de la livre sterling entre 1918 et 1925 offrent une illustration très claire de la constitution du consentement autour de l'orthodoxie monétaire de l'étalon-or, et

¹²⁸ SdN, résolutions de la conférence financière internationale de Bruxelles, II/7.

¹²⁹ SdN, 1323, F 532, memorandum Strakosch 30 mai 1928, p. 11. Norman cité par Silverman 1982: 52-3.

¹³⁰ Kindersley cité in Pollard 1970 : 18.

¹³¹ Courtney Mill cité par Boyce 1987 : 60-1.

¹³² SdN, 1323, F 532, memorandum Strakosch 30 mai 1928, p. 11.

du recours à l'illusion de l'unanimité à des fins de pouvoir. Le comité Cunliffe, on l'a dit, n'avait accueilli dans ses rangs que des financiers acquis à la cause du retour à l'or. En marge des nombreux banquiers auditionnés par le comité figuraient tout de même deux représentants de l'industrie : les délégués de la Chambre de commerce de Manchester et de la Fédération des industries britanniques (FBI)¹³³. Comme le montre Robert Boyce, la FBI a mis en garde contre toute pression déflationniste destinée à améliorer le change, une pression que l'industrie ne pourrait surmonter selon elle. Le comité Cunliffe a préféré ignorer cet avis et présenter ses recommandations comme un avis unanime¹³⁴. L'organe faïtier des industriels anglais ne baissera pas les bras et exige, en été 1921, en pleine crise économique, une nouvelle enquête sur la politique monétaire qui tienne compte des avis de l'industrie et du travail organisé. Sa demande – autant que celle formulée en octobre – sera rejetée par le gouvernement¹³⁵. De même, au sein du Chamberlain-Bradbury Committee, constitué en 1924 pour étudier les modalités précises de la stabilisation sur la base des conclusions du comité Cunliffe, les points de vue des différents représentants économiques ne sont de loin pas uniformes¹³⁶. La FBI saisit l'occasion pour rappeler que le processus d'ajustement aurait des conséquences fâcheuses sur le commerce et l'emploi, et administrerait « a severe check » sur les exportations. Elle met également en garde contre les risques sociaux d'une politique déflationniste, précisant que l'ajustement par la baisse des salaires « would [...] seriously increase the difficulty of maintaining industrial peace »¹³⁷.

Il n'en demeure pas moins que si une opposition à la rhétorique dominante des élites financières existe bel et bien, sa lisibilité reste peu marquée. Hormis la FBI, rares sont les organismes représentatifs de la production ou les autres corporations à s'opposer ouvertement à la politique monétaire. Le travail organisé, essentiellement préoccupé par des questions d'ordre 'industriel', peinent à montrer le moindre intérêt pour les enjeux de politique monétaire. En outre, l'opposition semble bien éphémère face au monopole du discours économique verrouillé entre les mains du Treasury et de la Banque, tous deux relayés par les principaux médias¹³⁸. Divisée, mal organisée, et embarrassée par l'impression de défendre un intérêt purement sectoriel, la FBI en viendra finalement à reconnaître la légitimité suprême des intérêts de la finance. Après la stabilisation, la fédération des industries britanniques découragera ses membres de critiquer l'étalon-or, et la chambre de commerce de Londres, qui était elle aussi divisée sur la question, finira par réaffirmer son soutien¹³⁹. Quant à Keynes et McKenna, les deux principaux opposants de la stabilisation de la livre à son cours d'avant-guerre, ils ne feront pas le poids face aux ténors de la 'dear money' que sont Niemeyer, Norman ou Hawtrey. Devant le mur de l'orthodoxie, leurs discours apparaîtront comme hésitants, et l'image de partisans de l'inflationnisme que les élites financières s'efforcent de diffuser contribue à les délégitimer¹⁴⁰.

¹³³ Créée en 1916, la FBI connaît un essor spectaculaire durant la fin de la guerre, de sorte qu'en 1920, 1'392 associations commerciales y sont rattachées, et environ 20'000 firmes. Si elle reste relativement peu lisible dans le paysage institutionnel britannique, elle constitue néanmoins le véritable porte-parole de l'industrie (Boyce 1987 : 9).

¹³⁴ Voir Boyce 1988 : 175. Dans son rapport final de 1919, le comité Cunliffe reconnaît les critiques adressées à l'encontre de ses propositions, mais refuse de les remettre en question (committee on currency and foreign exchanges after the war, Final report 1919, reproduit in Gregory 1964 : 366).

¹³⁵ Boyce 1988 : 178-9. Voir également Boyce 1987 : 37sq ; 51.

¹³⁶ Sur la question et sur la stabilisation de la livre, voir Moggridge (1972) qui demeure une référence essentielle, à côté de Boyce (1987).

¹³⁷ Cité in Moggridge 1972 : 37 sq.

¹³⁸ Boyce 1988 : 179-180; 184-188.

¹³⁹ Boyce 1987 : 136.

¹⁴⁰ L'avis de Montagu Norman sur Keynes est éloquent. Lors d'une conversation avec Shepard Morgan, il affirme qu'il ne lirait pas le *Tract on Monetary Reform* que l'économiste anglais vient de faire paraître, car il le

La position de la gauche européenne constitue également un marqueur de l'établissement d'un consensus dans l'immédiat après-guerre. On a vu par l'exemple du programme de reconstruction du Labour de janvier 1918 à quel point ce parti se prononçait en faveur d'une version radicalement nouvelle de la régulation socio-économique. Le programme d'autres partis socialistes européens abonde dans le même sens, notamment dans les pays reconstruits sous l'égide de la SdN comme l'Autriche¹⁴¹. Or, la gauche ne tardera pas à se scinder dans l'immédiat après-guerre, et la frange social-démocrate se ralliera pour l'essentiel à l'orthodoxie en matière de reconstruction. Ainsi, en 1922, le programme du Labour Party semble avoir perdu ses idéaux de nouvel ordre social, et l'attitude critique du parti face à la SdN se modère sensiblement¹⁴². En 1924, les travaillistes anglais finiront par adopter le rapport Cunliffe, entérinant ainsi officiellement une politique monétaire orthodoxe destinée à rassurer le public qui douterait des compétences du Labour à assumer la responsabilité gouvernementale ; le second cabinet travailliste au pouvoir dès juin 1929 ne remettra pas non plus en cause le dogme monétaire¹⁴³. De même, en dépit de quelques considérations préliminaires critiques sur la quasi absence d'opposition à la politique financière menée par la Bank of England et le Treasury, le Labour Party, lors du Congrès de Birmingham d'octobre 1928, reste attaché à des conceptions classiques d'austérité monétaire, et ne voit guère que la collaboration entre les banques centrales pour atténuer les douleurs infligées à la classe ouvrière¹⁴⁴. Comme le suggère Tomlinson, la politique économique du Labour durant les années vingt n'est pas très différente des politiques libérale et conservatrice et leurs perspectives respectives sur la stabilisation¹⁴⁵. Il n'en va pas différemment des autres partis sociaux-démocrates européens, qui opteront pour le dogme libéral¹⁴⁶. L'adhésion au discours du marché autorégulateur structuré autour de l'étalon-or était d'autant plus facile à obtenir que l'opposition socialiste n'est pas parvenue à proposer une alternative à l'orthodoxie quantitativiste défendue par la SdN.

Cette situation plonge ses racines dans une série de facteurs qui se combinent au lendemain de la guerre et permettent l'affirmation de l'orthodoxie métalliste. D'une part, comme le soulignent Ernesto Laclau et Chantal Mouffe, on n'observe pas de véritable projet hégémonique du côté des sociaux-démocrates. Après avoir renoncé à développer un large front de lutte démocratique, cette force sociale se limite à représenter les intérêts des ouvriers : « social democracy found itself powerless to alter the social and political logic of the State apparatuses », estiment-ils¹⁴⁷. D'autre part, à un niveau plus doctrinaire, la pensée économique des mouvements sociaux-démocrates – à l'instar du *Capital* – implique une forme classique de la monnaie et de la valeur dont Marx ne s'est pas affranchi¹⁴⁸. A l'instar des néoclassiques, Marx estime que la valeur est exogène et qu'elle n'est pas l'expression

sait par avance partisan d'une doctrine inflationniste (Voir FRBNY, Fonds Strong, 320.241, Shepard Morgan à Strong, 23 janvier 1924). La position de Hawtrey sur les partisans d'une monnaie 'managée' s'inscrit dans une même perspective. Un chapitre entier de son *Trade and Credit* dénigre l'inflationnisme et ses apôtres. Il s'en prend en particulier à Thomas Attwood qui, au milieu du 19^e siècle déjà, défendait l'idée d'une monnaie gérée (voir Hawtrey 1928 ; Helleiner 2003a).

¹⁴¹ Voir notamment Bauer [1919] et Pasteur 2003.

¹⁴² Winkler 1994 : 91-2. A la gauche du parti travailliste, une poignée de radicaux indépendants sont en revanche adeptes d'une politique économique alternative, et s'opposent vigoureusement à la rhétorique du rapport Cunliffe et à la politique déflationniste. C'est de ce milieu qu'émanera, en 1924, la résolution visant à nationaliser la banque d'Angleterre (Boyce 1988 : 180).

¹⁴³ Cairncross et Eichengreen (2003 : 31) estiment que le renforcement de la livre en 1924 peut notamment être attribué à l'acceptation des résolutions de Cunliffe par le gouvernement travailliste.

¹⁴⁴ SdN, CoF 1326, F 590, note du 20 novembre 1928.

¹⁴⁵ Tomlinson 2000 : 54.

¹⁴⁶ Notermans 2000 : 71-2.

¹⁴⁷ Laclau/Mouffe 1985 : 73-4.

¹⁴⁸ Polanyi 1944 : 48 ; Aglietta/Orléan 2002 : 12.

d'une interaction sociale¹⁴⁹. Il en découle un attachement à une politique monétaire métalliste censée garantir le pouvoir d'achat de la monnaie. Aussi, pour la gauche, il vaut mieux que la monnaie soit entre les bras de l'or qu'entre les mains de la bourgeoisie, qui pourrait l'utiliser dans le sens de ses propres intérêts ; la gauche aurait très bien pu faire sienne la métaphore de Norman selon laquelle l'or est le meilleur gouverneur d'une société qui n'est pas divine. Enfin, même si la classe ouvrière peut trouver avantage à des politiques monétaires plus expansionnistes visant le niveau d'activité, et des politiques budgétaires plus axées sur la demande que sur la déflation, d'autres préoccupations sociales rendent sa position difficile à défendre. Les personnes au bénéfice d'une rente, ainsi que les victimes du chômage soutenues par une indemnité, sont à court terme préoccupés par la stabilité de la monnaie. En défendant une politique monétaire plus souple, la gauche risque de s'aliéner des pans entiers de son électorat. Ainsi, la gauche européenne n'offrira guère d'alternatives à l'orthodoxie monétaire : ni les sociaux-démocrates autrichiens d'Otto Bauer, ni les Travailleurs anglais durant leurs deux passages au pouvoir, ni le Cartel des gauches qui finit par rappeler Poincaré, ni les socialistes suisses qui attendront le milieu des années trente pour revoir clairement leur position sur cette question¹⁵⁰. L'opposition socialiste à la politique « bourgeoise » de reconstruction sous l'égide de la SdN se limite à la politique des réparations et des dettes interalliées, sans attaquer le cœur de l'hégémonie, ni la mythologie dont elle se nourrit¹⁵¹. Cette situation illustre le processus par lequel la constitution d'un savoir hégémonique freine la recherche et la diffusion d'alternatives.

En résumé, si le mythe de l'étalon-or s'impose durant les premières années d'après-guerre et s'il servira de toile de fond scientifique et idéologique au programme de reconstruction, ce n'est donc pas au terme d'une prise en compte d'alternatives, mais essentiellement par un processus de légitimation d'un mythe construit dans le cadre d'un processus de contrôle social. Les circonstances du moment (situation désespérée des finances publiques européennes et déstructuration des réseaux d'échanges) ont créé un terreau propice au développement d'un tel discours, un discours dont l'influence est de surcroît facilitée par la position ambiguë de la gauche en matière de politique monétaire. Quant au rôle de la SdN dans ce processus, il est loin des visions réductrices des perspectives libérales ou idéalistes axées sur la stabilisation monétaire comme un « bien public » international ou un jeu à somme positive. L'organisation internationale apparaît plutôt comme un moment dans le processus de constitution d'une hégémonie consensuelle autour d'un savoir qu'elle contribue à normaliser. Le rôle de la SdN, dans son projet de stabilisation, réside ainsi dans l'interaction des rapports de production et des normes. Elle doit être comprise comme le vecteur d'un processus de pouvoir qui passe par la production de la norme du vrai.

¹⁴⁹ Voir Marx [1867]. Le début du *Capital* suggère une définition ontologique de la valeur autour de deux concepts : la valeur d'usage et la valeur d'échange.

¹⁵⁰ Sur la position des socialistes suisses en matière de politique monétaire, voir notamment Fior 2002 : 103-4.

¹⁵¹ Wrynn 1976 : 36.

SdN et pouvoir du capital : discipline financière et constitutionalisme

Un bilan s'impose à cette étape de l'argumentation. L'inscription de la SdN – en particulier de l'OEF – dans la longue durée de l'internationalisme libéral a permis de mettre la reconstruction européenne en relation avec le dessein libéral d'un vaste marché global susceptible de transcender les frontières, et propice à la libre circulation du capital. Après la catastrophe de la guerre, ce projet passe par l'établissement de tissus sociaux et institutionnels susceptibles d'en véhiculer les discours et d'agir sur la constitution appropriée des formes de l'État. Dans un second temps, nous avons insisté sur la spécificité historique de la reconstruction européenne sous l'égide de la SdN en la situant dans un mode de régulation coopératiste propre à son temps : au travers de différentes modalités d'interpénétration de la société civile et politique, reposant notamment sur la diffusion de la doctrine de la rationalisation et de son corollaire, le mythe de l'expert, le processus a montré la réponse qu'il était capable d'apporter à la crise de l'ordre social pour en désamorcer les potentialités destructrices et en contenir les tensions. Le chapitre précédent a ensuite permis de saisir comment, dans cette reconstruction passant par la redéfinition d'un ordre social, la SdN a participé à la constitution d'une mythologie autour de l'étalon-or ; ce dispositif discursif et sa rhétorique des forces autorégulatrices, érigées en normes dans le contexte de crise, ont posé les bases du consensus de Bruxelles, et servi de prémisse aux différents programmes de reconstruction de l'OEF. Le chapitre qui s'ouvre ici s'inscrit dans le prolongement direct de l'argumentation en analysant la réorganisation institutionnelle propre à la transition de l'après-guerre : dans le sillage de la constitution des réseaux d'élites transnationaux, de l'invention d'un mode spécifique de régulation et de la (re)définition des normes, il veut montrer les modalités par lesquelles s'opère la configuration des formes de l'État et de son appareil. La notion de 'discipline financière' sera développée ici pour illustrer les procédures par lesquelles les formes de l'État sont remodelées sous l'influence des forces sociales proches de la finance transnationale.

Ce chapitre veut donc présenter la reconstruction européenne sous l'égide de la SdN comme un processus social intrinsèquement politique, et offrir une approche différente des démarches qui ne thématisent pas suffisamment la nature idéologique de la reconstruction, et qui préfèrent adopter un point de vue interne, concentrant ainsi leur critique sur des aspects tels que le manque de crédibilité, l'absence de coopération ou l'impossible règlement des dettes interalliées et des réparations. La première section situe ainsi notre argumentation par rapport à l'orthodoxie actuelle, d'inspiration eichengreenienne ; elle développe ensuite la notion de discipline financière en réaction à un mode de savoir qui omet d'en thématiser la dynamique politique. La deuxième section appliquera la notion de discipline à la configuration des institutions préconisée par la reconstruction, et situera les plans de la SdN dans cette logique de pouvoir. La discipline monétaire et budgétaire fera l'objet des deux sections suivantes, qui passeront en revue la constitution de nouvelles banques centrales destinées à appliquer une politique monétaire orthodoxe, susceptible de renforcer les logiques de marché et de

discipliner l'État. Dans son ensemble, ce chapitre montre comment les formes de l'État et les modes de régulation normalisés sous l'égide de la SdN sont le résultat de l'institutionnalisation d'un régime de vérité et que, en tant que tel, ils constituent une possibilité parmi d'autres.

6.1 Pouvoir du capital et discipline

L'orthodoxie de la crédibilité et de la coopération

Comme nous l'avons déjà signalé en posant les termes du débat dans lequel s'insère cette thèse, les travaux pionniers de Barry Eichengreen ont abouti, dès le début des années 1990, à asseoir une approche orthodoxe de l'étalon-or et de la reconstruction du système monétaire international autour de deux concepts principaux : la crédibilité et la coopération¹. Dans les pages qui suivent, nous développons plus en détail l'argumentation de l'historien-économiste afin d'exposer clairement les enjeux du débat et les points sur lesquels l'EPH peut offrir une alternative.

L'ouvrage fondamental de l'historien-économiste ne s'est pas limité à mettre en doute la pertinence de la TSH et de son explication de l'instabilité de l'entre-deux-guerres : il a également montré ce qu'il fallait penser du modèle humien du rééquilibrage automatique de la balance des paiements par les flux d'or et l'ajustement des prix. Or, à la mythologie mécaniste des flux en marche permanente vers un état d'équilibre, Eichengreen a substitué un autre automatisme : celui de la 'spéculation stabilisatrice'. C'est elle, en effet, qui permet de comprendre pourquoi les mouvements croissants de capitaux durant le dernier tiers du 19^e siècle n'ont pas déséquilibré le SMI, mais l'auraient au contraire stabilisé. Les deux spécificités historiques que constituent la crédibilité et la coopération expliquent ainsi le succès de l'étalon-or au 19^e siècle, et leur absence durant l'entre-deux-guerres fournit la raison de l'échec de sa reconstruction.

La *crédibilité* dont l'étalon-or bénéficiait a permis aux opérateurs économiques d'anticiper rationnellement le comportement de la banque centrale : en cas de faiblesse momentanée de la livre, la Banque d'Angleterre aurait nécessairement haussé son taux d'escompte pour défendre la monnaie. Aussi, prévoyant la hausse des taux, les opérateurs auraient fait affluer des capitaux (à l'affût d'une meilleure rémunération et dans la perspective d'un gain de change), rééquilibrant ainsi la balance des paiements et stabilisant le taux de change. Pour Barry Eichengreen, l'ajustement ne s'effectue donc pas par les prix ni par les flux d'or (comme dans le modèle de Hume), mais à un niveau strictement financier : confiants envers l'engagement de la banque centrale à défendre la parité, à maintenir son encaisse, et à assurer la convertibilité, les opérateurs ont en quelque sorte stabilisé le système par leurs flux de capitaux. D'où le concept de 'spéculation stabilisatrice', qui nous place cependant devant un paradoxe difficilement soluble : la crédibilité de cet engagement explique pourquoi il a rarement été testé. La démonstration a ceci de gênant pour l'historienne ou l'historien que moins le mécanisme est vérifié sur le plan empirique (par des occurrences historiques), plus il est vérifié logiquement. Quoi qu'il en soit, une seconde caractéristique vient se greffer sur la crédibilité. L'institution de l'étalon-or ne s'est en effet pas reproduite sans la moindre difficulté. Aussi, dans les situations de crises financières, la *coopération* internationale aurait permis de remettre le système à flot. La crise de Baring (1890) reste l'exemple paradigmatique de la coopération des banques centrales, au même titre que la déroute de la livre en 1906. En jouant le rôle de prêteur en dernier ressort, les banques centrales sont venues

¹ Voir en particulier Eichengreen 1990a et Eichengreen 1992. Dans une même perspective, voir Simmons 1994. Les travaux de Michael Bordo s'inspirent d'une même logique, concentrée toutefois sur la notion de crédibilité ; voir Bordo 1995 ; Bordo/Rockoff 1996 ; Bordo/MacDonald 2003. Rudiger Dornbusch (1992) et Julio Santaella (1992 ; 1993) mettent eux aussi l'accent sur la SdN comme 'technologie de crédibilité'.

à la rescousse de la Banque d'Angleterre pour lui avancer les liquidités nécessaires au rétablissement de son crédit.

Si le système monétaire de l'entre-deux-guerres n'a pas acquis la stabilité de son prédécesseur, et si la reconstruction européenne n'a été qu'une « façade », selon le terme d'Eichengreen, la cause se situerait dans l'échec du rétablissement de ces deux conditions. L'absence de crédibilité trouve son origine essentiellement dans l'entrée en jeu des forces de gauche au lendemain de la guerre : l'introduction du système électoral proportionnel, en renforçant considérablement la représentation des milieux ouvriers dans les parlements, aurait 'politisé' la gestion monétaire et condamné les anticipations rationnelles des opérateurs économiques, désormais sceptiques face aux engagements de l'État et des banques centrales. En conséquence, le capital n'a plus circulé durant les années vingt avec les mêmes vertus stabilisatrices qu'il manifestait au 19^e siècle². Le déficit de crédibilité rendait ainsi la coopération d'autant plus importante, dans la mesure où elle aurait permis de stabiliser le système sur une autre base et créer une nouvelle forme de crédibilité. Or, les disputes internationales sur les dettes de guerre et les réparations auraient empêché un accord sur les enjeux monétaires qu'ils impliquent, et les cadres conceptuels divergents sur le fonctionnement de l'étalon-or auraient définitivement condamné toute coopération. Dans ce contexte, les conférences de Bruxelles et de Gênes sont décrites comme des « échecs » (failure) et la reconstruction n'a jamais été autre chose qu'une façade³.

Sur quels aspects de la régulation internationale la coopération aurait-elle dû porter, et dans quel but ? Barry Eichengreen observe un double problème : un problème de liquidité et un problème d'ajustement. Le problème de *liquidité* touche à l'instabilité des prix, en l'occurrence à la tendance déflationniste qui succède à la phase inflationniste : il porte sur la mauvaise répartition de l'or, et partant, la tendance des banques centrales souffrant de réserves insuffisantes à hausser leur taux d'intérêt pour attirer du métal au détriment des autres instituts d'émission. Quant à l'*ajustement* des balances des paiements, il n'a pu s'effectuer : en témoignent la perdurance du solde positif de la balance française et la balance déficitaire de la Grande-Bretagne. Bref, la solution « évidente » (obvious) à ce double problème passerait par la coopération : en termes de *liquidité*, la coopération internationale aurait permis une expansion monétaire dans les pays à balance des paiements bénéficiaire et une baisse des taux d'intérêts, et vice versa. En plus d'éviter les politiques de stérilisation, la coopération aurait dû viser à une baisse des taux de couverture des pays en manque d'or, évitant ainsi à ces derniers d'engager une politique déflationniste. En termes d'*ajustement*, la coopération aurait dû être menée en vue d'une redistribution des réserves monétaires des pays à surplus en faveur des pays en déficit. Eichengreen ne nie pas qu'une certaine coopération a bien eu lieu durant les années vingt. Elle constitue cependant une forme d'illusion, masquant mal les problèmes qui éclateront au plein jour dès 1927.

² Beth Simmons (1994) a étudié cette question plus en détail. Au moyen de modèles mathématiques, elle parvient à la conclusion que 3 variables politiques semblent avoir affecté la crédibilité des gouvernements en matière de politique monétaire et auraient joué un rôle critique dans les fuites de capitaux et les déficits de balances des paiements :

1/ la stabilité politique et la longévité des gouvernements.

2/ le statut des banques centrales : les instituts indépendants iraient de pair avec des entrées de capitaux et des soldes fortement positifs de la balance des paiements, au contraire des banques centrales « manipulables ».

3/ l'agitation ouvrière (« labour unrest »), c'est-à-dire les mouvements de grève.

A ces trois variables corrélées avec la crise de crédibilité s'ajoute une quatrième qui n'est que partiellement explicative : le rôle des gouvernements de gauche. La gauche n'est pas nécessairement associable avec la fuite de capitaux, mais « clairement et de manière décisive » avec une détérioration de la balance des paiements.

³ Sur Bruxelles et Gênes, voir Eichengreen 1992 : 154-162.

Absence de crédibilité et échec de la coopération : telles seraient les causes de l'« échec » de la reconstruction d'un système monétaire international durant les années vingt, et la SdN, dans ce contexte, n'est qu'une petite pièce de ces rouages défectueux. La démonstration de Barry Eichengreen, aussi documentée et stimulante soit-elle, n'est pas sans susciter de sérieux doutes. Dans l'introduction de cette thèse, trois difficultés générales ont été mises en évidence : un idéal-type normatif (le libéralisme et l'ajustement par le marché), une conceptualisation insatisfaisante du 'politique', et le caractère contrefactuel et ahistorique de la démonstration. Sur ces problèmes viennent, à ce stade de l'analyse, se greffer trois autres objections. Premièrement, en ce qui concerne la reconstruction des années vingt, l'argumentation est tautologique et elle repose sur l'idée que la crédibilité et la coopération auraient permis de constituer un SMI stable. Impossible à appuyer ou critiquer sur un plan historique, puisque contrefactuel, l'argument n'offre comme seul angle d'attaque l'étude de sa pertinence dans le contexte du 19^e siècle. Or, à ce titre, les travaux récents montrent les sérieuses faiblesses de la thèse de la spéculation stabilisatrice : si les forces sociales de gauche ont incontestablement moins de pouvoir de contestation parlementaire au 19^e siècle qu'après la guerre, la politique monétaire était loin d'être immunisée contre tout enjeu socio-politique, comme le prétend Eichengreen⁴. L'étalon-or et les banques centrales ont généralement été pensées et utilisées à des fins inséparables de rapports de pouvoir : le monopole d'émission était parfois lié au maintien de taux d'intérêts bas, afin d'alléger le poids de la dette. De plus, un grand nombre de gouvernements ont poursuivi des politiques d'industrialisation en attendant de la banque centrale des facilités permettant de développer l'activité agricole, commerciale et industrielle. En outre, en dépit d'un engagement formel à maintenir la convertibilité et le taux de change, les banques centrales ont parfois été incitées à adopter des mesures informelles en vue de restreindre la convertibilité⁵. Si l'étalon-or classique semble donc incarner des enjeux de pouvoir, une autre objection peut être formulée à l'encontre de la thèse de la spéculation stabilisatrice : elle masque une contradiction insurmontable. Comment expliquer en effet que les flux internationaux de capital incarnent tantôt des vertus stabilisatrices, tantôt des tendances inverses ? Eric Helleiner et Samuel Knafo offrent une alternative qui permet de surmonter cette difficulté : la stabilité relative de l'étalon-or ne se comprend pas par les prétendues vertus stabilisatrices des mouvements de capitaux dans un environnement monétaire crédible, mais par le rôle actif des institutions monétaires telles qu'elles se développent au 19^e siècle, notamment en réaction à l'expansion de la monnaie fiduciaire. C'est donc essentiellement la modernisation des structures monétaires et leurs interventions dans la régulation qui permet de comprendre le SMI et sa stabilité.

Deuxièmement, l'argument de la coopération ne résiste guère mieux à l'analyse : outre le flou qui entoure ce concept, il se heurte à de sérieux problèmes. La coopération au 19^e siècle n'est certainement pas aussi significative que Barry Eichengreen le prétend. Certes, dans des cas particuliers tels que la crise de Baring, les banques centrales sont venues à la rescousse de la Banque d'Angleterre. Faut-il pour autant parler de coopération ou plutôt d'intérêts bien compris ? Le concept de coopération ne fait sens que s'il désigne une situation où les banques centrales sont animées d'objectifs communs qui convergent en une forme d'institutionnalisation, formelle ou informelle. Or, d'une manière générale, le 19^e siècle se présente plutôt comme l'échec des tentatives de codification de la coopération monétaire : aucune des conférences internationales destinées à unifier les pratiques monétaires n'a débouché sur une initiative concrète, faute d'accord trouvé sur des enjeux fondamentaux⁶.

⁴ Pour cette critique, voir en particulier Flandreau/Le Cacheux/Zumer 1998, notamment p. 12-13.

⁵ Helleiner 2003a ; Knafo 2003. Voir également Flandreau 1996.

⁶ Sur les conférences monétaires, voir l'ouvrage de Gallarotti (qui développe une approche par la théorie des régimes), ainsi que l'étude de Reti (qui procède par la théorie des jeux et la théorie de la stabilité hégémonique). (Gallarotti 1995 : chapitre 3 ; Reti 1998). Quatre conférences internationales ont lieu durant le dernier tiers du

Comme le montre Marc Flandreau, les banques centrales sont loin de partager les mêmes points de vue, et l'étalon-or se comprend beaucoup mieux par le manque de coopération que le contraire⁷. Alain Plessis avait lui aussi déjà relevé, en 1982, que l'étalon-or à partir de 1880 s'explique par la « diversité des politiques suivies par les banques centrales », et que la coopération relève moins de la convergence sur une doctrine commune que d'intérêts bien compris⁸. Aussi, le rôle de la coopération dans la stabilité de l'étalon-or au 19^e siècle semble pour le moins problématique, et l'argument d'un manque de coopération durant les années vingt voit par la même occasion sa pertinence s'éroder. D'ailleurs, les années vingt constituent, par contraste avec le 19^e siècle, un développement substantiel de la coopération : celle-ci s'exprime dans cette nouvelle configuration de l'étalon-or dont il a été parlé, et qui représente une spécificité de l'après-guerre⁹. Certes, aucun accord n'a pu être trouvé sur les points particuliers qu'Eichengreen a dégagés (liquidité et ajustement), mais l'essentiel des programmes de stabilisation monétaires jusqu'en 1928, qu'ils soient placés sous l'égide de la SdN ou non, est le fruit de la coopération des banques centrales. Bref, on le constate, la coopération ou son absence – en dépit du nombre de recherches qu'elle a inspiré depuis quelques années – n'est pas un outil intellectuel suffisant pour la compréhension des systèmes monétaires du 19^e siècle et de l'entre-deux-guerres.

Le troisième problème se situe au cœur de la perspective développée ici : le courant orthodoxe tend à considérer la 'crédibilité' et la 'coopération' comme des procédures nécessairement positives et n'en problématise pas la dynamique de pouvoir. La pensée dominante découle d'une approche libérale de l'économie politique internationale, qui considère sans distinction historique que la coopération représente un jeu à somme positive menant à la constitution d'un 'bien public'. Le traitement réservé à la contestation de gauche après la guerre, ainsi que, d'une manière générale, la 'politisation' de la politique monétaire en disent long sur la tendance à interpréter la collaboration comme une démarche neutre et nécessairement bénéfique : dans sa conclusion, Barry Eichengreen préconise d'ailleurs une politique en vue de « modérer » l'opposition de groupes d'intérêts particuliers à des initiatives prises dans l'« intérêt de la coopération internationale »¹⁰. En quoi des concepts en apparence aussi anodins que 'crédibilité' et 'coopération' peuvent-ils véhiculer une telle charge politique ?

L'approche eichengreenienne conçoit la *crédibilité* comme la capacité des opérateurs économiques à prévoir le comportement d'un gouvernement ou d'une banque centrale. Une telle anticipation repose sur deux conditions minimales, que nous désignons au moyen de deux concepts : le 'lock-in' et la 'dépolitisation'. Le 'lock in' désigne l'engagement pris par

19^e siècle. En 1867, après la signature de l'UML, Napoléon projette d'étendre l'union, notamment aux nations industrielles avancées ; si une résolution est bien signée au terme de la conférence, aucun gouvernement ne la ratifiera. En 1878, dans le sillage de la guerre civile et ses implications monétaires (voir chapitre 5.2), les milieux sociaux défendant le bimétallisme parviennent à faire adopter une loi invitant le gouvernement étasunien à convoquer une conférence internationale en vue de la remonétisation de l'argent. Devant le refus de l'Allemagne de participer à une conférence qui remettrait en cause son adhésion à l'étalon-or, et par ricochet les doutes des partenaires économiques principaux du Reich, la conférence débouche sur un échec total. Il en va de même pour les conférences de 1881 et 1892, visant elles aussi à instituer un régime bimétallique. Pour Gallarotti, les relations entre instituts d'émission ne peuvent être comprises comme une forme de coopération, dans la mesure où elles se limitent à des arrangements bilatéraux *ad hoc* et, lorsque des syndicats bancaires plus significatifs émergent, ils se réduisent à des objets provisoires (Gallarotti 1995 : 80).

⁷ Pour une approche sceptique de la coopération monétaire au 19^e siècle, voir Flandreau 1997. A l'instar de Gallarotti, l'auteur estime que l'émergence de l'étalon-or, système décentralisé par excellence, s'explique au contraire par une incapacité à coopérer (Flandreau 1997 ; Gallarotti 1995 : 13-14).

⁸ Plessis 1982 : 22. L'auteur explique le soutien que la Banque de France apporte à la Banque d'Angleterre par le souci d'éviter la répercussion sur le prix de l'argent en France qu'aurait entraîné une crise extérieure.

⁹ A ce sujet, voir aussi Mouré 2002 : 146.

¹⁰ Eichengreen 1992 : 399.

un gouvernement ou une banque centrale de suivre une ligne politique fixe, peu importe les circonstances. Il se traduit généralement par l'adoption d'un dispositif légal ou informel destiné à verrouiller cette promesse, tel qu'une loi monétaire qui oblige la banque centrale à mener une politique de stabilité et de convertibilité, à l'instar du 19^e siècle et des années vingt. La 'dépolitisation' désigne une procédure par laquelle la crédibilité est recherchée, et le cas échéant rétablie, en isolant les engagements du gouvernement et de la banque centrale de toute ingérence extérieure. L'enjeu consiste, en d'autres termes, à confiner la politique monétaire dans un dispositif de gestion qui la met le plus possible à l'abri des interventions parlementaires ou des politiques macroéconomiques. Tant le 'lock in' que la 'dépolitisation' passent par des procédures de régulation spécifiques : la continuité de la politique budgétaire et monétaire s'exprime par l'adoption et l'institutionnalisation d'une politique de discipline qui sera d'autant plus crédible que son verrouillage sera fort. Dans le cas des reconstructions sous l'égide de la SdN, on verra que les programmes prévoient des dispositions particulièrement rigoureuses. C'est d'ailleurs la rigueur de ces mesures de 'lock in' qui incitent parfois à conclure au succès des plans de stabilisation de la SdN¹¹. En plus de la discipline, les procédures de régulation par le marché permettent d'isoler les politiques budgétaire et monétaire des enjeux sociaux, et de les confier à des mécanismes en apparence 'neutres'. La politique de crédibilité s'inscrit donc, on le voit, dans le projet de séparation des sphères économique et politique mise en évidence par Polanyi : en soumettant des pans entiers du système social à des procédures de marché, elle vise à isoler certains enjeux des cadres sociaux de négociation pour les soumettre à des procédures de régulation propres à certaines forces sociales.

Quant à la *coopération*, elle s'inscrit dans la droite ligne du mécanisme de crédibilité qui vient d'être décrit : le mode de régulation global axé sur la stabilité du capital est susceptible de traverser des phases d'instabilité, c'est-à-dire des déséquilibres de la balance des paiements, des crises de taux de change, voire une hémorragie de réserves monétaires. L'intervention coordonnée d'autres acteurs (banques nationales ou commerciales) s'avère ainsi crucial lorsqu'il s'agit de venir en aide à une monnaie en crise, voire à une banque centrale qui ne parvient plus à faire face aux demandes de conversion. La coopération, en d'autres termes, représente la garantie ultime d'un système monétaire international axé sur la stabilité du capital et sa libre circulation. Elle permet de reproduire le système monétaire et le mode de régulation qui, sans elle, ne parviendrait pas à surmonter les crises qui le menacent. Elle assure la confiance des investisseurs en leur permettant d'espérer que même si les flux de capitaux déstabilisent le SMI (la crise de Baring par exemple), le système reprendra son cours normal et les capitaux conserveront leur stabilité et leur liberté de mouvement. En tant qu'instrument de crédibilisation d'un SMI libéral, la coopération est donc inséparable d'enjeux de pouvoir.

Discipline financière et pouvoir du capital

Les concepts développés par l'EPI critique constituent un apport décisif à la compréhension des formes institutionnelles de l'ordre économique ; les travaux de Stephen Gill en particulier, une fois adaptés à un autre contexte historique que celui pour lequel ils ont été conçus, permettent de donner du sens au capital comme source de pouvoir dans le processus de reconstruction. Dans cette section, l'analyse recourra aux notions de 'discipline financière' et de 'constitutionalisme' pour désigner respectivement l'influence structurelle du capital dans la définition des politiques budgétaire et monétaire, et le verrouillage juridico-politique de ce pouvoir dans la morphologie des institutions. Les deux concepts désignent deux aspects d'un même problème : le premier insiste sur la nature dynamique d'une influence qui nécessite des

¹¹ Voir Dornbusch (1992), Santaella (1992 et 1993).

conditions précises pour pouvoir s'exercer, en l'occurrence un recours aussi large que possible à la logique de marché. Le second, plus statique, désigne la codification des institutions destinée à permettre la reproduction du pouvoir du capital sur le long terme.

Dans le contexte du néolibéralisme, Stephen Gill a défini les lignes autour desquelles s'exprime le pouvoir du capital : au travers d'un mode de régulation orienté vers les procédures de marché et en particulier vers la libéralisation des flux financiers, il étudie les effets du capital sur les firmes, leurs employé(e)s ou encore sur les politiques publiques. Le *néolibéralisme disciplinaire* désigne ainsi la composante socio-économique de l'économie politique globale et sa valorisation de la discipline monétaire et budgétaire. L'affirmation de la logique de marché et ses effets disciplinaires aboutit ainsi à la mise en place de formes politico-juridiques susceptibles à la fois de verrouiller la discipline de marché, de remodeler les appareils étatiques, d'étendre les sphères d'influence des marchés et de contenir les tensions sociales générées : l'auteur parle de *néo-constitutionalisme* pour saisir cette configuration institutionnelle sous l'effet disciplinaire du capital¹². Loin d'être uniquement un reflet de la cristallisation des institutions dans un certain régime de vérité, le néo-constitutionalisme fonctionne comme un processus actif : il permet d'isoler des procédures de régulation des institutions représentatives pour les confier à des mécanismes échappant au contrôle démocratique, et ainsi permettre le verrouillage et la reproduction du pouvoir disciplinaire.

Le concept de 'constitutionalisme' permet de comprendre comment les formes du pouvoir et de ses institutions - en réorganisation constante dans l'histoire du capitalisme - intègrent également des dispositifs destinés à consolider et reproduire une structure de pouvoir donnée. En désignant la forme politico-juridique d'un mode de régulation et l'architecture institutionnelle du pouvoir, le concept de constitutionalisme permet d'insister, dans le cas de la reconstruction des années vingt, sur deux aspects spécifiques. Premièrement, le constitutionalisme de cette période tend à verrouiller la logique disciplinaire du capital : nous désignons par là l'ensemble des dispositions institutionnelles permettant d'isoler certaines procédures de régulation de toute influence démocratique. La doctrine du *central banking* vise en effet à ériger les nouvelles banques centrales de la reconstruction en institutions autonomes, sur lesquelles les appareils gouvernementaux ou les institutions représentatives (parlements) exercent le moins d'influence possible. Les programmes de la SdN iront très loin dans cette direction qui a pour but principal d'accroître la confiance des investisseurs - et partant la crédibilité du système financier - et leur propension à faire affluer des capitaux pour la reconstruction. Dans ce sillage, le coopératisme privé, c'est-à-dire la négociation des acteurs privés dans le cadre d'échanges informels, aboutit à la constitution d'une régulation visant à confier des compétences de régulation à des acteurs de la société civile (financiers) et d'empêcher toute interférence des instances démocratiques ou publiques. Dans le même élan, la discipline budgétaire dictée par l'autonomisation des banques centrales aboutit à empêcher toute utilisation de moyens monétaires dans un but de contrôle de la conjoncture ou dans le contexte d'un programme d'industrialisation placé sous l'égide de l'État. Enfin, l'organisation de services publics selon une logique commerciale (chemins de fer, monopoles...) vise à verrouiller le fonctionnement de ces services dans une logique de rentabilité évitant toute intervention extérieure. Dans le contexte du *central banking*, les dispositifs permettant d'assurer la stabilité monétaire visent également à verrouiller la politique de la banque centrale dans une logique de convertibilité empêchant toute démarche alternative, et ôtent toute adaptation de la politique monétaire à la conjoncture ou aux difficultés momentanées de certains secteurs économiques pénalisés par les conséquences d'une monnaie forte.

¹² Gill 2000 représente l'exposition la plus aboutie de ces deux concepts. Voir aussi Gill 1998 : 10-11, Gill 2003.

Le constitutionalisme des années vingt et sa tendance au verrouillage des politiques monétaires face à toute intervention extérieure s'expriment, deuxièmement, dans une dynamique temporelle. Comme le souligne Stephen Gill, la procédure porte sur la mise en place un ensemble de dispositifs rendant plus difficile toute redéfinition ultérieure des pratiques disciplinaires. La concentration des compétences monétaires entre les seules mains de banques centrales érigées en sociétés anonymes autonomes tend à renforcer la discipline financière en l'institutionnalisant. Il n'est à ce titre pas sans intérêt de signaler l'un des points principaux sur lesquels porte la critique de Barry Eichengreen sur l'étalon-or de la reconstruction : sa suspension est tardive (fin 1931 dans le cas de l'Angleterre), et la politique orthodoxe qui se perpétue après le krach de 1929 est une des raisons principales de la profondeur de la crise des années trente¹³. Dans le cadre des reconstructions opérées par la SdN, ce souci de verrouillage de la stabilité monétaire sur le long terme – et partant la volonté d'assurer la stabilité du capital des investisseurs – s'exprime tout particulièrement dans le cas de l'Estonie : une clause spéciale de l'emprunt précise que, aussi longtemps que l'emprunt n'est pas intégralement remboursé, le Gouvernement ne permettra aucune modification des statuts de la banque centrale susceptibles de conduire à une dépréciation de la monnaie estonienne par rapport au dollar ou à la livre sterling¹⁴.

Séparer le politique de l'économique, telle est donc l'idée centrale du constitutionalisme des années vingt. Mais, comme le montre Polanyi, cette séparation n'est qu'une fiction qui traduit, en termes d'économie politique, une redistribution des instances de pouvoir. Dans le contexte de la reconstruction, la SdN participe à la légitimation et la constitution d'un mode de régulation qui, en conférant aux mécanismes du marché une fonction stabilisatrice, va cependant dans le sens des intérêts de la finance transnationale. Au cœur du constitutionalisme prôné et mis en place par la reconstruction se trouve ainsi un paradigme crucial : la crédibilité.

Institutionnalisation et reproduction de la discipline financière : la crédibilité

Si le défaut de crédibilité, à en croire Barry Eichengreen, a empêché de rebâtir un système monétaire stable et durable, il n'en demeure pas moins qu'elle représente un objectif principal des reconstructions de la SdN. En réorganisant les systèmes monétaire et budgétaire, l'organisation internationale vise à asseoir la confiance des investisseurs, et partant la crédibilité des politiques adoptées. La confiance est en effet la condition de base de la réussite de l'emprunt qui doit permettre le financement de chaque reconstruction : si les garanties de stabilité pouvaient susciter de doutes auprès des investisseurs, il va sans dire que l'obtention des liquidités serait compromise, au même titre que tout le programme de reconstruction. « Si les prêteurs n'ont pas confiance, tout le plan de reconstruction de l'Autriche s'écroulera » affirme Arthur Balfour, le représentant britannique au Conseil, en janvier 1923¹⁵. Au-delà des emprunts de stabilisation, la crédibilité est également un ingrédient primordial pour faire affluer les capitaux nécessaires à la rationalisation de l'appareil productif : la reconstruction, on le verra, ne repose pas sur des ressources publiques mais uniquement sur le crédit privé. La crédibilité se présente ainsi comme l'élément de base de la discipline exercée sur les politiques monétaire et budgétaire. Elle désigne un ensemble de mesures susceptibles d'établir la confiance de l'investisseur dans la stabilité, la rentabilité et la mobilité de son capital, ou, en d'autres termes, par la constitution d'un environnement institutionnel et monétaire sûr, assurant un climat propice aux affaires financières.

¹³ Eichengreen 1992. Voir aussi Eichengreen/Temin 2000.

¹⁴ SdN, C.186.M.60.1928.II (F 514), Premier rapport annuel du 'Trustee' de l'emprunt estonien, 3 août 1928, p. 1. Il s'agit de l'article 14 (d) du contrat d'emprunt.

¹⁵ SdN, 1469, Sous-Comité autrichien du Conseil, p.-v. 1922-1926, 2^e session, 1^e séance, 29 janvier 1923.

La discipline financière consiste ainsi en un ensemble de dispositifs et de comportements mis en œuvre dans le but d'établir la confiance des investisseurs et la crédibilité des institutions. Elle se manifeste, dans l'économie politique de la reconstruction, à deux niveaux : au *niveau monétaire*, elle désigne une politique visant la stabilité du capital et sa mobilité, et se concrétise par la séparation de la banque centrale de toute influence de l'État, l'introduction d'un système monétaire reposant sur l'or, et une garantie de convertibilité. Ces trois aspects figurent au cœur de tous les programmes de la SdN, et servent de base au consensus de Bruxelles. Au *niveau budgétaire*, la discipline financière tend à empêcher les déficits, à réduire le niveau des dépenses et des investissements publics, et elle préconise une fiscalité propice au rendement du capital. Là aussi, les programmes de la SdN s'inspirent fortement de ces règles, qui sont à l'origine de la réorganisation des services publics (monopoles et chemins de fer) selon une logique commerciale.

La discipline financière doit se comprendre comme une forme historique de pouvoir du capital, un pouvoir qui s'exprime selon deux modalités complémentaires et indissociables : la première est *comportementale* et la seconde *structurelle*¹⁶. La dimension comportementale désigne la capacité, consciente ou non, d'un individu ou d'une institution à agir dans le sens de la constitution d'un environnement favorable au capital. On peut y voir, par exemple, le rôle joué par les experts de la SdN qui théorisent le processus de transition monétaire et légitiment le fonctionnement rationnel du marché sous la forme d'un ensemble de mécanismes menant à l'équilibre général. Un grand nombre d'institutions agissent également dans la définition des politiques orthodoxes, au premier rang desquelles figurent, à n'en point douter, la Banque d'Angleterre, la plus active dans la configuration globale des institutions en accord avec les intérêts des forces de la finance transnationale. Dans le même ordre d'idée, l'OEF se distingue par son engagement déterminé dans la conception et l'application de plans de reconstruction orthodoxes. Cette dimension comportementale du pouvoir disciplinaire permet ainsi de comprendre le rôle d'individus tels que Norman ou Vissering, dont l'implication ne s'explique pas sur un plan uniquement structurel.

La discipline financière ne peut en revanche se limiter aux seuls aspects comportementaux auxquels l'histoire classique des relations internationales tend à conférer l'origine principale – sinon unique – du changement historique. Ils doivent être intégrés dans le contexte plus large du pouvoir structurel du capital tel qu'il s'affirme dans la définition d'un environnement normatif et la configuration des rapports de force. Si les experts de la SdN jouent un rôle aussi actif, c'est précisément, comme on l'a déjà signalé, dans le contexte d'un processus de cooptation par les forces sociales dominantes à un moment donné de l'histoire, d'où l'idée gramscienne de l'intellectuel organique. De même, les financiers internationaux et les banquiers centraux ont connu durant les années vingt une visibilité inédite – que Karl Polanyi a particulièrement bien mise en évidence – en raison d'un contexte normatif qui plaçait la préoccupation d'un retour à la stabilité monétaire au premier plan. La dimension structurelle du pouvoir du capital ne se limite toutefois pas à ancrer les comportements individuels dans un contexte : la logique de marché dépasse largement l'échelle individuelle et conditionne les institutions étatiques. Les flux massifs de capitaux transnationaux entraînent des effets à la fois macro- et microéconomiques, tout particulièrement durant les années vingt. Au plan macroéconomique, la libéralisation des changes a entraîné dans son sillage une concurrence internationale en vue de conserver ou d'attirer les capitaux nécessaires à la reconstruction ou à l'industrialisation – voire, dans le cas allemand, également au paiement des réparations. Les pressions ainsi engendrées sur les taux de change et les taux d'intérêts se répercutent directement sur les conditions d'obtention du crédit et les coûts de revient. A l'échelle budgétaire, le pouvoir structurel du capital mobile tend à exercer une pression à la baisse sur

¹⁶ Sur la dialectique action/structure du pouvoir du capital, voir Gill 1990 : 112-4.

l'imposition du capital : sa fluidité incite en effet ceux qui le détiennent à privilégier les environnements plus 'performants' en termes de rendement et fuir ainsi des systèmes fiscaux plus préoccupés par une redistribution des richesses ou le financement de l'industrialisation par l'impôt. Dans le sillage des plans de reconstruction de la SdN, la libéralisation du circuit du capital et la mise sur pied de politiques disciplinaires visant sa stabilité, en d'autres termes l'intensification des logiques de marché, tendent clairement à accroître les pressions structurelles du capital sur les politiques publiques : en ouvrant les marchés au capital anglo-saxon à court terme, les systèmes économiques de l'Europe centrale tenteront de s'ajuster aux pressions ainsi engendrées, en l'occurrence, la rentabilité et la stabilité. A ce titre, le processus d'internationalisation financière des années vingt, même s'il se développe dans un contexte historique différent, n'est pas sans lien avec la financiarisation qui accompagnera le processus néolibéral de la fin du siècle. Comme le souligne Stephen Gill au sujet des années 1970 et 1980, les flux transnationaux de capitaux et le renforcement de la mobilité du capital ont intensifié la nécessité, pour les gouvernements, placés en situation de compétition pour attirer le capital étranger, « to provide an appropriate business climate for overseas investors. A state will be judged in terms of its comparative hospitality to foreign capital »¹⁷.

A l'échelle microéconomique, le pouvoir structurel du capital s'exprime directement sur les entreprises et la force ouvrière. En favorisant les entreprises dégageant les plus grandes marges bénéficiaires, il exerce une pression sur les coûts de production. Si celle-ci tend à stimuler l'innovation et la modernisation de l'appareil industriel, elle se traduit également sur la productivité de la main-d'œuvre, sa rémunération et les conditions de travail. C'est dans un tel contexte qu'il faut comprendre la forte contestation socialiste de l'opposition autrichienne au Chancelier conservateur Seipel, ainsi que les nombreux débrayages et autres protestations qui, en Angleterre, culmineront lors de la grève de 1926. Aussi, on le voit, la politique régissant la monnaie et le crédit, la fiscalité et les domaines de compétence de l'appareil étatique, ainsi que la structure de production sont fortement influencés par l'effet structurel de la discipline financière. En ouvrant les systèmes sociaux à la circulation transnationale du capital, eux la SdN tend à développer la logique disciplinaire du marché et à soumettre des pans entiers de la société à la logique transnationale d'accumulation.

Institution globale et discipline financière

L'organisation internationale occupe ainsi une position significative dans le processus disciplinaire. D'une part, son extériorité apparente face aux enjeux domestiques lui confère une légitimité qui repose sur un semblant de 'neutralité' ou d'objectivité, ce qui facilite la mise en œuvre des mesures destinées à assurer la confiance et la crédibilité. Les économistes et les historiens d'inspiration néolibérale qui se sont penchés récemment sur les programmes d'ajustement de la SdN ont développé des outils conceptuels souvent très sophistiqués pour mesurer cette 'technologie de crédibilité'. Au moyen de modèles mathématiques inspirés de la littérature sur le FMI, Julio Santaella a montré, nous l'avons dit, que le recours à une « intervention extérieure » – la SdN – constitue un facteur important de la restauration de la confiance et de la crédibilité. Le succès de la SdN en la matière s'expliquerait par la machinerie mise en place pour garantir un nouveau régime en matière fiscale et monétaire. Ces démarches en vue de l'établissement de « sound and sustainable public finances » auraient été vaines si la SdN n'avait disposé de cette technologie que sont les dispositifs de contrôle par le biais de Commissaires généraux et autres conseillers des banques centrales¹⁸. Dans le cas de la Hongrie, le Comité financier souligne que le rôle de l'emprunt qu'il coordonne est une première étape en vue de l'aménagement de conditions propices à l'arrivée,

¹⁷ Gill 1990 : 113-4.

¹⁸ Santaella 1992 : 83-86. Voir aussi Santaella 1993. Voir également Dornbusch 1992.

dans un second temps, de capitaux privés. Le rôle de la SdN consiste donc à établir la « stabilité » et la « sécurité » dans cette perspective :

« Il est vrai que le pays a besoin de capital liquide, afin de développer ses ressources nationales, mais les fonds nécessaires à cet effet doivent provenir, non d'un emprunt consenti au Gouvernement et gagé sur les revenus publics, mais d'opérations à caractère privé, fondées sur les perspectives de développement économique de la Hongrie. La stabilité et la sécurité qui résulteront de l'application du projet permettront que le capital étranger soit attiré par ces perspectives de développement économique »¹⁹.

Outre son extériorité conçue comme une source de crédibilité, l'organisation internationale peut agir dans le sens d'une affirmation de la discipline financière grâce à sa nature supranationale et à sa logique internationaliste. Dans la mesure où la reconstruction vise à recréer les conditions propices au circuit transnational du capital et à son corollaire disciplinaire, la SdN joue un rôle important dans l'homogénéisation des modalités et des réglementations internationales permettant la mobilité du capital. Il n'est pas question de rappeler ici l'inscription de la SdN dans l'internationalisme libéral, sinon pour en souligner le rôle dans la diffusion et l'uniformisation des dispositifs disciplinaires. Nous montrerons ainsi plus en détail l'expansion, par l'entremise des plans genevois, de la doctrine du *central banking* dans toutes les nouvelles banques d'émissions européennes. L'organisation internationale permet ainsi de déployer un ensemble de mécanismes disciplinaires dont trois revêtent une importance particulière. En s'inspirant de la démonstration de Michel Foucault sur l'invention des formes modernes de la discipline, on pourrait parler de mécanismes 'panoptiques' pour désigner les processus de *surveillance*, de *sanction* et d'*homogénéisation* inhérents au pouvoir financier²⁰.

La surveillance désigne l'ensemble des moyens mis en œuvre pour augmenter la crédibilité d'un système économique en développant la visibilité de ses caractéristiques. Cette forme de transparence est établie dans le but de permettre sa comparaison avec d'autres ; en dernier ressort, elle a pour but de faciliter aux investisseurs le choix d'une zone géographique de placement aussi propice que possible, et ainsi de développer le mécanisme disciplinaire. La surveillance par la visibilité s'est développée très tôt dans la sphère de la SdN : à Bruxelles déjà, une résolution a été votée à l'unanimité, demandant qu'« en vue de stimuler l'attention du public, [...] la plus grande publicité possible [soit donnée] à la situation financière de chaque État ». Le « public », on l'aura compris, désigne avant tout le capitaliste. En témoigne la suite de la résolution qui souligne explicitement l'intérêt porté à la fiscalité : la conférence demande à la SdN de communiquer régulièrement l'exposé des prévisions budgétaires et un état semestriel des recettes et dépenses. Les financiers demandent en outre que « les États

¹⁹ SdN, 1309, Documents du CoF, F 120, rapport du CoF au Conseil, 3 janvier 1924 (C.772 (1). M 317 (1) 1923.II).

²⁰ Voir notamment Foucault 1975 (228-264) et Foucault 1997 (21-36). Si l'œuvre du philosophe constitue un apport décisif à la compréhension de la reconfiguration des formes du pouvoir à l'époque moderne – en particulier le passage du pouvoir souverain au pouvoir disciplinaire et l'interaction pouvoir/savoir, elle n'est pas sans poser certains problèmes à l'étude de la civilisation industrielle. Si, comme le souligne l'auteur, « la croissance d'une économie capitaliste a appelé la modalité spécifique du pouvoir disciplinaire » (Foucault 1975 : 258), il n'en demeure pas moins que sa conceptualisation du changement historique souffre de l'absence d'une théorie du pouvoir du capital en rapport avec la constitution des normes. L'émancipation foucauldienne de toute orthodoxie marxiste offre certes l'avantage de proposer une critique de la société en dehors de tout cadre étroitement matérialiste, au risque toutefois de ne parvenir à expliquer l'affirmation de la bourgeoisie pourtant présentée par Foucault comme la classe dominante dès le 17^e siècle (Foucault 1975 : 258 et Foucault 1997 : 29). A ce sujet, voir Gill 2003 : 121, ainsi que l'importante contribution de Joseph 2004. Dans les lignes qui suivent, nous intégrons les concepts foucauldien de surveillance, sanction et homogénéisation dans une approche historique gramscienne qui évite d'omettre la dimension matérielle de la question. Nous sommes entièrement conscient que cette transposition s'effectue au prix d'un certain travestissement de leur sens originel – à supposer qu'il y en ait un.

[soient] priés de transmettre des renseignements aussi complets que possible sur les systèmes d'impôts existants ». Enfin, dans son troisième alinéa, la résolution finit par dévoiler cet objectif de surveillance et de comparabilité des différentes 'performances' des marchés financiers : « A l'aide des informations ainsi recueillies, la Société des Nations pourrait préparer des brochures qu'elle publierait périodiquement. Ces brochures exposeraient la situation financière des différents États sous une forme qui les rendrait comparables et ferait connaître les différents systèmes d'impôts en vigueur »²¹. La demande des financiers ne restera pas lettre morte : dans le sillage de cette résolution, des *mémoires sur les finances publiques* seront régulièrement publiés par la SdN, ainsi que leurs équivalents en matière de monnaie et de banques centrales²². Deux ans plus tard, la conférence financière de Gênes insistera à nouveau sur l'importance d'obtenir « les renseignements les plus complets [...] si l'on veut créer et maintenir la confiance »²³. Le développement significatif de la statistique internationale constitue un marqueur évident de la fonction de surveillance que la SdN endosse dans l'élan de la reconstruction. Si, aux niveaux domestiques, la statistique a fortement contribué à l'affirmation de l'État administratif et gestionnaire moderne, elle participe tout autant de l'intégration globale. En outre, ce mécanisme disciplinaire de la surveillance confère à la SdN une quasi-fonction d'agence de cotation financière : plus une économie institue un 'climat' d'investissement propice, plus elle sera valorisée dans la documentation distribuée auprès des banquiers.

Les mécanismes de sanction découlent de la visibilité, et consistent en un ensemble de dispositifs permettant au marché de pénaliser un système financier qui n'appliquerait pas de manière suffisamment stricte la discipline du capital. En accentuant la mobilité du capital au sein d'un espace rendu plus transparent par les mécanismes de visibilité, le libéralisme financier génère ainsi des effets structurels. En 1927 par exemple, la *Foreign Policy Association* publie, dans son bulletin d'information, une étude comparative des différents emprunts émis en Europe après la guerre, sous l'égide de la SdN ou non. Le cours en bourse des différentes tranches permet aux investisseurs de choisir parmi ceux qui inspirent le plus confiance au marché, à l'instar de l'emprunt allemand qui affiche la plus forte marge d'appréciation. Si les emprunts autrichien et hongrois semblent eux aussi inspirer la confiance des investisseurs, les émissions bulgare (I), estonienne et grecque (II) ne semblent guère recueillir la faveur des marchés qui s'y intéressent nettement moins. Dans l'ensemble toutefois, la recherche insiste sur le caractère hautement profitable des emprunts genevois face aux autres : « These loans [League of Nations] have proved desirable not only from the altruistic standpoint, but also from the point of view of profit »²⁴. L'Allemagne s'est heurtée en 1927 à une situation qui traduit avec une clarté particulière le mécanisme de sanction : immédiatement après la suspension des réductions fiscales accordées au capitaux étrangers, la Reichsbank observe un arrêt net des prêts à long terme. Suite au reflux des réserves métalliques, Schacht est contraint de faire rétablir l'exemption fiscale, et les émissions d'obligations reprennent immédiatement²⁵.

Enfin, le pouvoir disciplinaire du capital ne peut être dissocié d'un processus de structuration globale des institutions, des systèmes de production et des flux financiers au sein de l'espace capitaliste en reconstruction. Le pouvoir est d'autant plus affirmé que l'intégration est avancée, et l'OEF agit dans cette perspective. La structuration consiste en un double

²¹ Conférence financière internationale de Bruxelles, résolutions de la commission des finances publiques. (IX).

²² *Memorandum on public finance* (diverses années) ; *Memorandum on currency and central banks* (diverses années).

²³ Résolutions de la conférence de Gênes, Commission des finances, XVIII.

²⁴ Foreign Policy Association, Information Service (III), no 20, 9 décembre 1927.

²⁵ Balderston 1995 : 165-6 ; Feinstein/Temin/Toniolo 1995 : 33.

mouvement d'homogénéisation et de hiérarchisation. En termes d'homogénéisation, la discipline du capital se traduit par une tendance à rendre les systèmes monétaires et financiers compatibles : les mesures de contrôle des changes seront, dans le sillage de la reconstruction, progressivement levées, à des degrés et des rythmes certes très différents. Le système britannique du *central banking* sera diffusé dans tous les pays faisant l'objet d'un programme de la SdN et au-delà. On a déjà mentionné également le projet d'uniformiser les statistiques fiscales et monétaires afin de permettre leur comparaison pour faciliter la mobilité du capital et sa rentabilité maximale. Dans ce contexte, force est de souligner également la tendance uniforme – mais à des degrés variables – de la rationalisation des appareils de production dans toute l'Europe industrialisée. Le processus d'homogénéisation découle de l'intensification de la mobilité du capital transnational et de la concurrence financière. Toutes deux se traduisent, au travers du mécanisme de sanction du marché, par une tendance à l'intégration des conditions de rentabilité. En incitant à uniformiser le 'climat' d'investissement, la discipline financière réduit les alternatives à l'orthodoxie.

Si la discipline tend à l'intégration, elle génère dans un même processus une hiérarchisation et une catégorisation. Par ses programmes de stabilisation, l'OEF aspire à intégrer les économies dans le système unifié d'étalon devise-or décidé à Gênes (1922), au moyen notamment du *central banking* ; elle ne vise cependant pas à placer les différents pays sur un pied d'égalité. Le nouveau système monétaire, beaucoup plus que son prédécesseur, hiérarchise les économies en deux catégories au moins : alors que l'étalon-or autonomisait chaque marché financier national en appuyant la monnaie sur son encaisse métallique, l'étalon devise-or crée des monnaies 'du centre' et des monnaies de 'périphérie'. Au centre de cette *économie-monde* restructurée après la guerre figurent la livre sterling et le dollar, deux monnaies convertibles en or²⁶. Les monnaies de seconde zone reposent, elles, sur une encaisse composée à des degrés variables de métal et de devises-or (dollar et livre sterling). Le système monétaire d'après-guerre, à la reconstruction duquel la SdN participe activement, crée un système de castes monétaires : d'un côté, les monnaies fortes, adossées à l'or, d'un autre côté, les monnaies 'moins fortes', qui s'appuient sur une encaisse dont la valeur dépend directement de la capacité de New York et de Londres de maintenir la convertibilité. Mais surtout, le système de Gênes permet de canaliser les réserves monétaires en devises des pays reconstruits vers les deux places financières, et par conséquent d'exercer une influence sur la politique monétaire de banques centrales plus dépendantes qu'auparavant. Enfin, la hiérarchisation des places financières renforce le poids de la City et de Wall Street dans les émissions d'emprunts à long terme, livre sterling et dollar devenant les monnaies de référence. Pour paraphraser une maxime orwellienne bien connue, la discipline financière de l'étalon devise-or rend certains pays beaucoup plus égaux que d'autres.

6.2 Discipline globale et logique locale

Les programmes internationaux de stabilisation : une reconstruction 'privée'

Entre 1920 et 1931 – entre la conférence financière de Bruxelles et l'effondrement monétaire de l'Europe centrale – la SdN a mis en œuvre neuf plans de reconstruction dans six pays différents (voir tableau 6.1). Le premier programme – de loin le plus lent dans sa gestation et le plus complexe en termes de procédures diplomatiques – a été conclu avec le gouvernement autrichien en octobre 1922²⁷. Dans cet élan, un modèle très proche a été appliqué à la Hongrie peu de temps après. Ces deux programmes internationaux sont les premiers à avoir été appliqués dans le cadre de la reconstruction européenne et serviront d'exemple à ceux qui seront élaborés hors du cadre de la SdN. Le Comité financier se concentrera ensuite sur des

²⁶ La livre sterling est stabilisée et convertible dès 1925. Sur cette question, voir Moggridge 1972 ; Boyce 1987.

²⁷ Les trois protocoles signés à Genève le 4 octobre 1922 figurent dans SdN 1926c : 137-150.

opérations de moindre envergure, à savoir deux plans de stabilisation combinés à des programmes d'établissement de réfugiés (Grèce I et Bulgarie I), ainsi que des réformes monétaires et budgétaires à Danzig (I et II) et en Estonie. Puis, vers la fin de la décennie, deux programmes de reconstruction d'une ampleur à nouveau plus significative seront appliqués à la Grèce et à la Bulgarie, dans le but de stabiliser leurs monnaies et d'effectuer des réformes budgétaires et monétaires (Grèce II et Bulgarie II)²⁸.

Tableau 6.1 : programmes de reconstruction de la SdN (1920-1931)

Programme de reconstruction	Acceptation du programme	Emission de l'emprunt	Montant nominal d'émission (\$) ²⁹
Autriche	1922	1923	156'000'000.-
Grèce I	1923	1924	59'000'000.-
Hongrie	1924	1924	62'000'000.-
Danzig I	1925	1925	7'000'000.-
Bulgarie I	1926	1926	16'000'000.-
Estonie	1926	1927	8'000'000.-
Danzig II	1927	1927	9'000'000.-
Grèce II	1927	1928	37'000'000.-
Bulgarie II	1928	1928	27'000'000.-
Total			\$ 381'000'000.-

Tous les plans de la SdN plongent leurs racines dans la conférence financière de Bruxelles (1920) qui a établi le cadre normatif de la reconstruction et, nous l'avons déjà montré, institué l'OEF. Sur la base de ce consensus, le Comité financier a conçu une procédure d'action qui consiste à agir simultanément à deux niveaux : monétaire et budgétaire (voir figure 6.1). Au plan *monétaire*, les programmes exigent la séparation de la banque centrale et de l'appareil étatique ou, en d'autres termes, l'autonomisation de la politique monétaire. De plus, ils prévoient que la banque centrale soit investie d'un monopole d'émission, qui lui confère un contrôle étendu sur toute la création monétaire. Enfin, les plans de la SdN procèdent au retour à l'étalon-or et fixent une politique de convertibilité et de stabilité monétaire. Ces trois aspects – autonomie, monopole et stabilité – forment le contenu du volet monétaire de la reconstruction, et s'expriment dans le concept de *central banking* élaboré durant les années vingt.

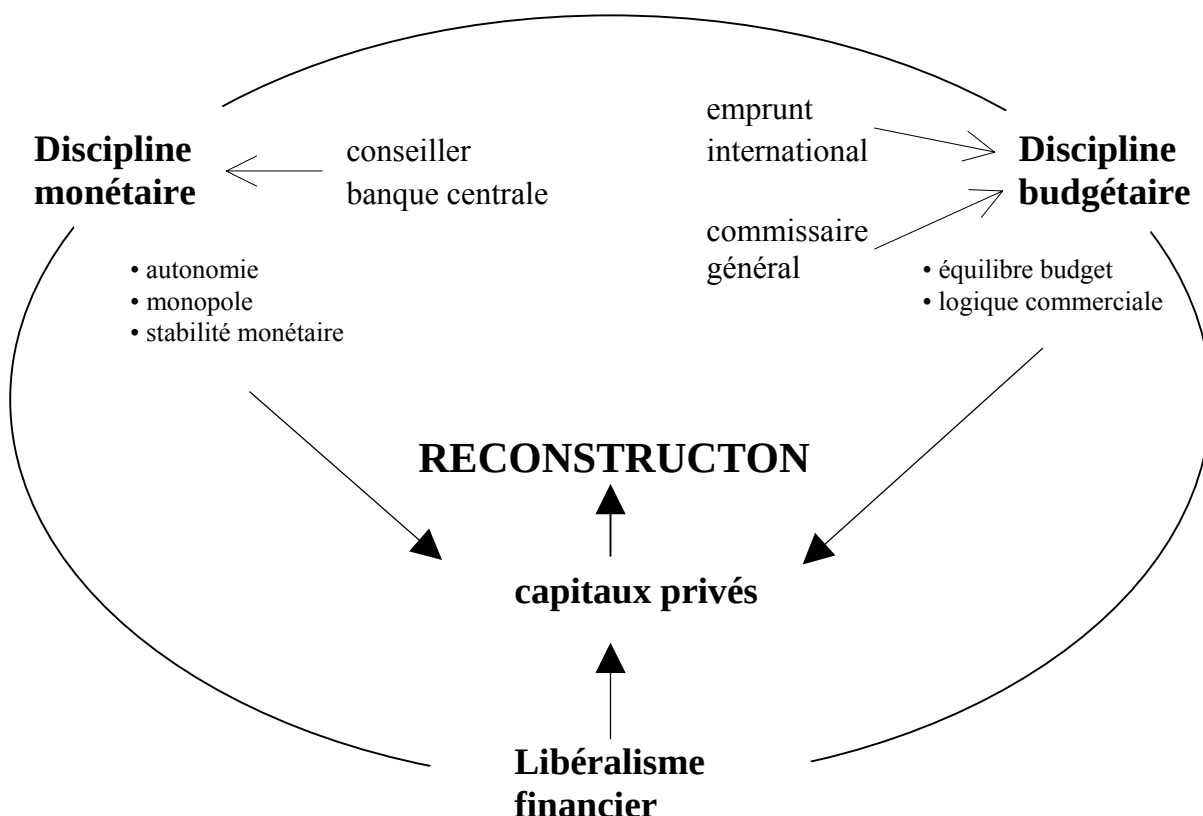
La discipline monétaire s'accompagne d'une démarche parallèle sur le plan *budgétaire*. Celui-ci doit être équilibré et son éventuel déficit ne doit pas être financé par la banque centrale. Des réformes fiscales et administratives fondamentales doivent être entreprises, au même titre qu'une réorganisation des services publics et sociaux. Or, si la politique monétaire peut faire l'objet d'une réorientation radicale d'un jour à l'autre, il n'en va pas de même avec le budget : pour le Comité financier, une période de transition est inévitable, pour effectuer les restructurations nécessaires sans entraver la discipline monétaire. Cette transition, aussi radicale soit-elle, ne doit pas dépasser deux ans. Un financement extérieur est ainsi nécessaire pour couvrir les déficits budgétaires durant la période de réorganisation de l'État : d'où l'émission d'un emprunt sur les marchés financiers internationaux. Ces emprunts ne sont donc pas destinés, à l'origine, à financer des travaux d'infrastructure ou à surmonter les conséquences sociales de la transition. Ils n'ont pour but que d'éponger les déficits

²⁸ Nous n'entrons pas ici dans les détails des plans de reconstruction qui ont été analysés ailleurs. Ils ont notamment fait l'objet d'une synthèse par la SdN en 1945, qui couvre également les activités de l'OEF durant les années trente (SdN 1945). Pour l'étude des cas particuliers, voir les notes au fil de cette section.

²⁹ Le taux de change entre le dollar et la livre sterling est calculé aux cours de \$4.61 (juin 1923), \$4.33 (juin 1924), \$4.78 (décembre 1924) et au cours de stabilisation de la livre à \$4.86 pour les émissions ultérieures.

budgétaires de la réorganisation, sans compromettre la crédibilité de la politique monnaie³⁰. D'une manière plus large, ils ont également pour fonction de promouvoir la stabilité monétaire d'un pays auprès des investisseurs et de les encourager à y placer des capitaux. Dans l'esprit de la SdN en effet, le financement de la reconstruction appartient aux milieux financiers qui, en fournissant les liquidités, permettront la réorganisation de l'appareil de production ; leur confiance et le crédit du pays représente ainsi une condition essentielle de la réussite des plans d'ajustement structurel.

Figure 6.1 : schéma général des programmes de reconstruction



La reconstruction européenne telle que les financiers de la SdN la conçoivent est une initiative en quelque sorte 'privée' : une fois les conditions propices établies par la coopération internationale, c'est à l'initiative individuelle et aux investisseurs d'accorder aux collectivités publiques et aux entreprises les fonds nécessaires au développement des infrastructures et à la réhabilitation de l'appareil de production. Cette 'privatisation' de la reconstruction découle tout droit des tendances coopératistes inhérentes à la reconstruction, et en particulier du corporatisme étasunien : pour Washington, on s'en souvient, il n'est pas question en effet d'engager l'État dans une telle entreprise, qui doit être du seuls ressort des investisseurs. Aussi, la levée des contrôles de changes (*libéralisme financier*) est un passage obligé de la reconstruction : d'une part, ils apportent les ressources qui permettront les investissements et le redressement de l'économie. D'autre part, les flux de capitaux sont censés générer des

³⁰ Danzig constitue une exception à la règle, ce qui s'explique par le statut particulier de cette ville-État, placée sous la responsabilité de la SdN. Les deux emprunts de réfugiés (Grèce I et Bulgarie I) servent également au financement d'infrastructures liées à leur établissement. Dans le cas de l'Autriche et de la Hongrie, les surplus de l'emprunt seront ultérieurement partiellement investis dans des travaux d'utilité publique.

effets stabilisateurs sur la masse monétaire et le taux de change. Même si la libéralisation des changes ne figure pas explicitement dans les programmes de reconstruction de l'OEF, ils en découlent logiquement : la politique de convertibilité et de stabilité monétaire des nouvelles banques centrales ne fait sens que dans cette optique : un étalon-or sans un régime libéral pour la circulation du capital n'aurait aucune raison d'être.

La logique des programmes genevois peut ainsi se résumer comme une transition brève vers la discipline monétaire et budgétaire et vers la libre circulation du capital. Deux ans sont généralement prévus pour la réalisation des réformes profondes préconisées par les programmes et pour atteindre le résultat escompté : le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Au-delà de deux ans, le retour de la confiance et les mécanismes autorégulateurs doivent permettre un essor économique du pays reconstruit. Par leur orientation sur la discipline monétaire et budgétaire, les programmes de la SdN visent donc à restaurer la confiance des investisseurs et la crédibilité d'un pays par une procédure de discipline de l'appareil étatique. Cependant, même si dans l'esprit du Comité financier la reconstruction est l'œuvre du capital privé et si le rôle de la SdN se limite à l'assainissement monétaire et budgétaire durant une phase très brève, les programmes genevois entraînent des effets profonds dans la réorganisation de l'État sur le long terme. Par le biais de la discipline monétaire et de la politique de stabilité du change, c'est toute la politique fiscale et budgétaire de l'État qui est concernée. En termes gramsciens, la forme de l'État, définie comme le rapport entre la société civile et la société politique, se trouve ainsi au centre du processus : en réduisant les domaines de compétence de l'État, les plans de reconstruction confèrent à la société civile et en particulier aux acteurs de la finance une part prépondérante dans la régulation.

Tableau 6.2 : émissions d'emprunts de stabilisation internationaux en Europe (1920-1931)

Pays	Emission ³¹	Nominal (\$)	
Allemagne	1924	\$ 200'000'000.-	
Belgique	1926	\$ 100'000'000.-	
Italie ³²	1926	\$ 90'000'000.-	
Pologne	1927	\$ 72'000'000.-	
Roumanie ³³	1929	\$ 71'000'000.-	
Total (non SdN)		\$ 533'000'000.-	58%
Rappel : total SdN		\$ 381'000'000.-	42%

Les plans établis par l'OEF jouent un rôle déterminant dans la reconstruction européenne après la guerre, comme le confirment deux aspects. Premièrement, mesurés en termes quantitatifs, ils représentent près de 42% de l'ensemble des prêts de stabilisation émis sur les places européennes et à Wall Street entre 1920 et 1931 (voir tableau 6.2). Cet indice, aussi important qu'il est pour saisir le rôle de la SdN dans la reconstruction européenne, ne saurait toutefois occulter l'observation suivante : les plans de la SdN s'appliquent à des pays à population relativement faible. Leur poids industriel en Europe est de surcroît secondaire. L'Allemagne, l'Italie et la Pologne représentent sur ce plan des enjeux nettement plus

³¹ Les montants ne tiennent pas compte des crédits transitoires des banques centrales, accordés entre la conclusion d'un programme de stabilisation et la mise à disposition des liquidités de l'emprunt.

³² Il s'agit de l'emprunt émis par J.P. Morgan en 1926, qui sert de base à la stabilisation *de facto*. La stabilisation *de jure* sera acquise l'année suivante au moyen d'un crédit bancaire à court terme (de Cecco 1995 : 122-3).

³³ Le prêt roumain, d'un montant total de \$ 101 millions, inclut une tranche achetée par une entreprise suédoise en guise de paiement du monopole de la production d'allumettes en Suède. Nous faisons ainsi figurer le montant effectif de \$71'000'000.- tel que Meyer le calcule (Meyer 1970 : 134).

significatifs. En revanche, même si les programmes genevois ne concernent guère les poids lourds de l'économie européenne, leur importance est déterminante précisément par l'intérêt secondaire qu'ont pu présenter ces pays aux investisseurs étrangers. En organisant leur reconstruction, la SdN a permis d'intégrer dans les flux financiers internationaux des économies moins attrayantes pour le capital transnational. En outre, la forte proportion de ces économies secondaires dans le volume total des emprunts de reconstruction témoigne de l'importance des moyens financiers déployés pour venir à la rescousse d'économies particulièrement ébranlées, à l'instar de l'Autriche et de la Hongrie.

Deuxièmement, très discutés dans les milieux financiers et diplomatiques, les plans de la SdN ont servi d'exemple et de modèle aux différents schémas mis en chantier ultérieurement par la coopération directe des banques centrales, des financiers et des diplomates. Comme le signale la SdN elle-même en 1930, « The League's financial work [...] had a considerable effect on international relations where internal financial disorder affected external relations ; it has been studied by banking circles; its purposes and effects are known through the so-called League loans to the investing public of the world; it has influenced those responsible for the public finances of other countries in certain respects, it has served as a model and created precedents; and its broad results are widely known »³⁴. Loin de n'être qu'une promotion des 'succès' genevois, cette analyse traduit la très large connaissance parmi les élites financières et diplomatiques des 'League loans' qui ont inauguré une nouvelle procédure de la coopération internationale. Dans le sillage de l'Autriche et de la Hongrie, des plans inspirés d'une même logique seront appliqués à l'Allemagne (1924), à la Belgique (1926), à l'Italie (1927), à la Pologne (1927) et à la Roumanie (1929)³⁵. Pour différentes raisons, la SdN n'a pas été invitée à coordonner toutes les reconstructions : certains gouvernements (Pologne, Portugal) redoutaient la perte de souveraineté inhérente au contrôle exercé par le Commissaire général, personnage très influent et très en vue, comme le cas de l'Autriche l'aura illustré. Dans d'autres situations (Allemagne), la question sensible des réparations empêchait une démarche qui aurait entamé les compétences de la Commission des Réparations et, partant, affaibli l'influence du gouvernement français³⁶. Enfin, la Roumanie – et dans une moindre mesure la Pologne – ont fait l'objet des querelles entre la Banque de France et la Banque d'Angleterre, la première soupçonnant la seconde d'utiliser le Comité financier pour asseoir une 'politique de puissance' en Europe³⁷. D'une manière générale cependant, en jouant le rôle de 'money doctor' au chevet de l'Autriche et de la Hongrie, toutes deux en proie à des phases d'hyperinflation, la SdN a été associée à une institution venant à la rescousse d'États au bord de la ruine, et dont le gouvernement, à l'instar de l'Autriche, est prêt à abdiquer. Cet ensemble de raisons explique pourquoi la SdN n'a pas été mobilisée pour la reconstruction de toute l'Europe.

Le programme de reconstruction allemand, même s'il s'effectue à l'écart officiel de Genève, est fortement influencé par la logique mise en place pour l'Autriche et la Hongrie. Le chef de l'OEF, Arthur Salter, figure d'ailleurs dans le comité Dawes chargé de la stabilisation, à titre secret cependant en raison de son affiliation à la SdN. Aux côtés des banquiers et industriels anglo-saxons que sont Charles Dawes, Owen Young et Josiah Stamp, le chef de l'OEF a pu transmettre l'expérience du Comité financier et prêter son talent de rédacteur pour noyer les questions en suspens et ficeler le projet de sorte à le rendre présentable devant l'opinion

³⁴ SdN 1930a : 8.

³⁵ Pour une présentation générale et comparative des plans belge, italien, polonais et roumain, voir Meyer 1970. On complètera cette étude par des travaux plus récents de de Cecco (1995), et Mouré (2003).

³⁶ Sur la question de la reconstruction allemande, voir Costigliola 1984 : 111-127. McNeil 1986 ; 1993 ; Schuker 1988.

³⁷ Voir à ce sujet Feiertag 1998 ; Girault 1979 ; Marguerat 1988 ; Mouré 2003, ainsi que les pages correspondantes du journal du Gouverneur de la Banque de France (Moreau 1954).

publique³⁸. Pour Otto Niemeyer, le très influent haut fonctionnaire du Trésor britannique, il ne fait guère de doute que :

« Whatever else may be said about the League, it is undeniable that the one outstanding success in the popular view of the League activities has been its reconstruction schemes. If it were not for these schemes, there would be no Austria or Hungary today; and there would certainly be no Dawes Plan, for that Plan grew in the atmosphere of the success of the League schemes; in many of its details [it] was inspired by League experience; and [it] was actively pushed by precisely those people who had been instrumental in the League schemes »³⁹.

Le plan Dawes vise en effet le même double objectif que la SdN, à savoir la stabilité monétaire et l'équilibre budgétaire, le tout au travers d'une discipline stricte. Celle-ci est d'autant plus stricte dans le cas allemand que les réparations n'ont pas été suspendues, comme en Autriche, ni réduites à la portion congrue comme en Hongrie : le plan Dawes s'est au contraire attaché à échelonner des paiements dont on sait le caractère extravagant. En termes de discipline monétaire, les nouveaux statuts de la Reichsbank, élaborés sur la base du plan Dawes, renforcent l'indépendance de la banque centrale et réduisent considérablement l'influence du Gouvernement dans la désignation des dirigeants. D'autre part, au sein de l'institut d'émission, un 'Conseil général' est institué, composé d'une moitié de membres étrangers, disposant notamment de la compétence de nommer le Président et les membres du directoire. Le contrôle externe est renforcé par la présence d'un Commissaire chargé de la surveillance de l'émission, un commissaire dont les statuts prévoient qu'il ne peut être de nationalité allemande⁴⁰. Enfin, une série d'autres stabilisations internationales ont reproduit le modèle genevois et allemand. En Belgique, en Pologne, en Italie et en Roumanie, les plans mis en œuvre visent tous, selon des modalités relativement diverses, l'équilibre budgétaire, la convertibilité et la politique de stabilité monétaire⁴¹. Quant au système de contrôle, dont l'ampleur et la visibilité ont incité certains gouvernements à se détourner de la SdN, ils seront généralement réintroduits sous une forme allégée. En Allemagne, le plan Dawes installe un « agent général des réparations » chargé notamment de superviser l'utilisation de l'emprunt : Parker S. Gilbert, un financier précédemment partenaire de Cravath, Henderson & deGersdorff, et proche de J.P. Morgan, sera désigné pour remplir cette tâche⁴². En Pologne, un conseiller étasunien sera nommé auprès du Gouvernement, en la personne de Charles Dewey, banquier privé de Chicago et Secrétaire adjoint au Trésor⁴³. Le programme de stabilisation du Leu prévoit lui aussi qu'un conseiller étranger siège au Directoire de la Banque nationale roumaine, responsabilité confiée à Charles Rist, sous-gouverneur de la Banque de France⁴⁴.

Les contextes socio-politiques de la discipline globale

Les plans de reconstruction genevois ne doivent pas être étudiés sous un angle domestique, tant leur logique s'intègre, on l'a dit, dans l'économie politique globale. La discipline

³⁸ Schuker 1988 : 180.

³⁹ Niemeyer à Sargent, 21 mars 1927, cité par Recker 1976 : 163. Richard H. Meyer (1970 :15) estime également que ce sont les expériences de la SdN en Autriche et en Hongrie qui ont servi de ligne directrice aux plans subséquents. C'est également l'avis d'Anne Orde (1990: 144) : « The method eventually applied to Austria at the end of 1922, of a scheme of financial reform worked out by League of Nations experts and supervised by a League-appointed controller with extensive powers [...] held the field for the next few years, even influencing the arrangements made for Germany in 1924 ». Voir aussi Costigliola 1984 : 113-114.

⁴⁰ Sur cette question, voir Holtfrerich 1988 : 120-121.

⁴¹ Le cas roumain présente une exception sur un point : le prêt international autorise le Gouvernement à investir la moitié en développement d'infrastructures de transport. Voir à ce sujet Meyer 1970 : 133-4.

⁴² Parker Gilbert était Secrétaire adjoint du Treasury des États-Unis de 1920 à 1921, puis sous-secrétaire jusqu'en 1923. A ce titre, il était proche de Russel Leffingwell, partenaire de J.P. Morgan (McNeil 1986 : 29).

⁴³ Meyer 1970 : 83 ; 94-5.

⁴⁴ Meyer 1970 : 135.

budgétaire et monétaire constitue en effet les deux dimensions d'un rétablissement de la crédibilité susceptible d'intégrer une économie domestique dans les mouvements globaux de recyclage et d'accumulation du capital. Avec l'introduction d'une monnaie convertible et la libéralisation des flux financiers, la reconstruction soumet la régulation aux forces disciplinaires d'un marché de capitaux qui dépasse largement les frontières nationales. Cependant, même si les programmes de reconstruction de la SdN visent un objectif commun et se traduisent par la mise en place de mécanismes disciplinaires similaires, ils plongent tous leurs racines dans des circonstances particulières qui accompagnent leur émergence. Les pages suivantes visent ainsi à inscrire ces spécificités dans l'économie politique globale de la reconstruction européenne.

Autriche

Les plans appliqués à l'Autriche et à la Hongrie font sens dans le contexte de la situation jugée respectivement, par la SdN, de « désespérée » et « très sérieuse »⁴⁵. L'hyper-inflation qui, jour après jour, réduit les deux monnaies à du papier sans valeur est considérée comme une source de désordre social autant qu'une menace économique. Port de première importance dans le commerce danubien, mais également cœur financier de l'ex-empire austro-hongrois, Vienne abrite des banques qui disposent d'un vaste réseau de filiales dans tous les États successeurs et continuent à financer une part importante du commerce⁴⁶. De plus, vu les relations étroites qui ont été nouées entre l'activité bancaire et industrielle, Vienne est une véritable porte d'entrée dans le système économique d'un espace qui dépasse largement les frontières de la nouvelle République. Stabiliser la monnaie permet donc d'investir dans un réseau financier très dense qui pénètre toute l'Europe centrale et orientale. Dans la perspective de la diplomatie française, très préoccupée, on le sait, par une politique de sécurité à l'égard de l'Allemagne, le but consiste à éviter à tout prix que l'Autriche ne tombe dans l'orbite allemande ; reconstruire un pays économiquement autonome et socialement stable s'affiche ainsi comme une priorité⁴⁷. Dans ce contexte, le système administratif, financier et productif autrichien est appelé à se soumettre à une réorganisation profonde, susceptible de transformer un empire de 50 millions d'habitants en une République alpine qui en recense moins de 7 millions, dont un tiers pour la seule capitale⁴⁸.

Les considérations touchant l'ordre social occupent elles aussi une place importante dans le processus de reconstruction ; on a déjà montré que la peur d'une déstabilisation de la région et notamment la crainte du péril bolchevique étaient au cœur des décisions prises en plus haut lieu en été 1922. Dès la fin de la guerre déjà, la menace sur l'ordre social sert de contexte aux nombreuses tentatives de résoudre la question autrichienne. En 1920, le Chancelier de l'Échiquier demande à la CdR quelles seraient les conséquences d'un refus d'aide directe à l'Autriche. La réponse du délégué britannique et président de la Section autrichienne est clair : les provinces tenteraient de se rattacher à la Bavière – ou, dans le cas du Vorarlberg, à la Suisse – ou à s'autonomiser. Devant une telle situation, l'Italie interviendrait militairement pour occuper le Tyrol et Salzbourg et obtiendrait une frontière commune avec l'Allemagne.

⁴⁵ SdN 1930a : 39.

⁴⁶ PRO, T 160 / 57, Memorandum de William Goode, 13 décembre 1920.

⁴⁷ AMAE, série SdN, 1224-1230 regorge de correspondances sur cette question. Voir aussi DDF 1920 (I) n° 52, Note de Allizé sur la politique française en Autriche, 26 janvier 1920 : « C'est pour prévenir ces dangers, source de conflagrations futures, que nous devons faciliter par toutes les mesures dont nous disposons le relèvement de la nouvelle Autriche et par là fortifier l'influence occidentale au cœur de l'Europe centrale, à Vienne même. Il deviendra de plus en plus évident que c'est la République d'Autriche qui peut seule constituer une base d'action, aussi bien pour la politique d'union que nous voulons faire prévaloir parmi les États successeurs de l'ancienne monarchie, que pour la politique de défense contre les entreprises du germanisme politique [...] ».

⁴⁸ *Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich*. En 1923, la population de la République autrichienne s'élève à 6'543'000 habitants dont 1'865'000 à Vienne.

Quant à Vienne, dont on a déjà signalé la coloration socialiste, ses dirigeants feraient probablement appel « à leurs amis politiques hongrois » afin de protéger la capitale d'une occupation par la Tchécoslovaquie. De plus, l'armée autrichienne, considérée comme acquise à la cause bolchevique, se rangerait dans le camp de Vienne la Rouge et parviendrait à attirer la sympathie du mouvement bolchevique tchécoslovaque. En substance, écrit le haut responsable de la CdR, « The Bolsheviks would naturally spare no pains or money to profit by the unrest in Austria and to utilise her excellent geographical situation as a centre for propaganda and action in order to create a solid Bolshevik bloc from the Baltic to the Danube ». Certes, toutes sortes de variantes sont possibles, mais une chose semble certaine à William Goode : la situation autrichienne est susceptible d'entraîner soit une nouvelle guerre en Europe, soit la recrudescence du « bolchevisme européen »⁴⁹.

L'instabilité autrichienne s'explique notamment par la faiblesse des gouvernements de la jeune République durant ses trois premières années. En 1922, Seipel, le *leader* des chrétiens-sociaux, parvient à grouper les forces non socialistes et constituer un gouvernement majoritaire au parlement. Son gouvernement ne parvient cependant pas à s'affirmer face à la puissante opposition sociale-démocrate, animée par des ténors tels qu'Otto Bauer et Karl Renner. Sur cette précarité politique se greffent les conséquences d'un isolement économique face aux États successeurs. Anciens greniers de l'empire et de son énorme capitale, des pays tels que la Hongrie ne permettent plus d'alimenter une Autriche désormais obligée de se procurer sur les marchés internationaux le ravitaillement alimentaire qui fait défaut à sa population. Au début de 1922, une spirale hyper-inflationniste se met en marche à laquelle la perspective d'un emprunt international mettra un terme avec la signature des protocoles en octobre.

La situation autrichienne a alarmé très tôt les milieux diplomatiques et financiers occidentaux. Dès 1920, plusieurs plans sont élaborés dans le but de reconstruire la jeune République et son système économique⁵⁰. Convaincu par la menace sérieuse sur l'ordre social autant que par les perspectives commerciales et financières, le très actif président de la section autrichienne de la CdR, William Goode, avait élaboré un programme ambitieux. L'organisation des anciens alliés le refusera en raison de sa trop forte mise à contribution des deniers publics : la reconstruction, dans l'optique des élites anglo-saxonnes, doit être le fruit de la coopération des milieux financiers. Dans le sillage de cet échec, Louis Loucheur élabore un système reposant sur le capital privé : son échec s'explique, lui, par le manque de confiance des investisseurs face à des garanties jugées insuffisantes. Quant au plan de crédits internationaux Ter Meulen, dévoilé lors de la conférence financière de Bruxelles, il tentera lui également de drainer en faveur de l'Autriche des fonds privés soumis à un contrôle placé sous l'égide de la SdN : il échouera devant le refus de certains gouvernements de céder leurs droits au titre des crédits de relèvement. Devant la montée des troubles sociaux – qui s'expriment notamment par les manifestations de mécontentement de la population en décembre 1921 – et le début d'un engrenage hyper-inflationniste, seul un plan radical placé sous l'égide de la SdN parviendra à satisfaire à la fois les milieux financiers et un gouvernement conservateur autrichien prêt à abdiquer. Pour les milieux occidentaux, il s'agit là de la dernière chance de préserver la stabilité de cette région danubienne et d'asseoir la légitimité d'un gouvernement conservateur, seul capable de garantir un ordre social capitaliste.

Hongrie

En Hongrie, pays constitué autour d'une économie agricole et d'une élite recrutée parmi les propriétaires fonciers, les enjeux financiers occupent une part moins importante dans la mise

⁴⁹ PRO, T 160 / 57, note de William Goode, 22 novembre 1920.

⁵⁰ Pour un survol des différents plans élaborés dès 1920 pour l'Autriche, voir Piétri 1970 : 28-55.

sur pied de la discipline monétaire et budgétaire. Ils ne sont pas pour autant absents : la Hongrie mène une politique d'industrialisation qui nécessite des capitaux et son réseau bancaire, héritage de l'empire, est bien établi. Les préoccupations en matière d'ordre social sont cependant tout aussi présentes⁵¹. La Hongrie traverse une période très agitée après l'effondrement de l'empire austro-hongrois⁵². En mars 1919, le mouvement communiste proclamait la République et la dictature du prolétariat ; les Alliés, par l'intermédiaire des troupes roumaines, ont rapidement mis fin au régime de Bela Kun. Suit alors une période relativement chaotique, sans formation véritable d'un État, caractérisée par une succession de gouvernements éphémères. Parvenu au pouvoir en mars 1920 dans le sillage de la 'Terreur blanche', le régent Miklós Horthy établira un régime à caractère autoritaire, anti-libéral, anti-parlementaire et anti-socialiste. Seule une minorité dispose du droit de vote (27% de la population adulte en 1922, contre 39% en 1920)⁵³. Parvenu à la tête du gouvernement formé en avril 1921, István Bethlen joue un rôle déterminant dans la Hongrie des années vingt qu'il traverse au pouvoir de bout en bout⁵⁴. Issu d'une riche famille de propriétaires terriens de Transylvanie, il forme en 1919 le comité anti-bolchevique qui a participé au renversement de la dictature soviétique de Bela Kun. Selon Ignác Romsics, le régime bethlenien se présente comme une restauration de l'ancienne structure de pouvoir des élites dirigeantes, à savoir un compromis entre grands propriétaires, haute bourgeoisie, propriétaires terriens (gentry) et échelons supérieurs de l'armée et de l'État. Un sentiment anti-démocratique commun soude cette alliance qui ôte toute influence à la petite bourgeoisie, à la paysannerie et à la classe ouvrière⁵⁵. Il s'appuie notamment sur la formation d'un nouveau parti, coalition de composantes multiples de la contre-révolution formée des libéraux et de la droite radicale⁵⁶.

Si le régime bethlenien semble s'être stabilisé dès 1922, la situation économique mine cependant rapidement la constitution de l'État et la consolidation du régime. Des dépenses importantes sont occasionnées, d'une part, suite à la mise sur pied de l'appareil étatique, de la police et de l'armée. D'autre part, des liquidités substantielles sont rendues nécessaires par la politique de développement industriel placée sous l'égide de l'État. Les prêts commerciaux à court terme et à taux d'intérêt bas, ainsi que les exemptions d'impôts, occasionnent des dépenses qui sont financées par l'émission d'argent frais⁵⁷. La perte de confiance en la monnaie ne tarde pas à s'exprimer par l'émergence d'une spirale inflationniste. Si, dans le cas hongrois, la très large classe de propriétaires terriens n'y voit pas d'objection – car la hausse des prix facilite le remboursement des hypothèques levées sur leurs propriétés – la classe ouvrière fait en revanche les frais d'une perte considérable de pouvoir d'achat. Le processus de paupérisation est rapide, et la seule ville de Budapest compte alors entre 100'000 et

⁵¹ En témoignent notamment les entretiens que mène Hanotaux (Délégué français à la SdN, chef du SFSdN) avec Benès (Ministre des affaires étrangères tchécoslovaque) en septembre 1923, au sujet de la reconstruction hongroise : dans le compte-rendu qu'il adresse au ministère, il écrit que « Cette région [Europe centrale] est profondément ébranlée, et elle le sera plus encore dès que les suites de la catastrophe économique qui touche à son terme fatal en Allemagne apparaîtront : le Reich se divisera, la Prusse orientale et la Saxe seront en proie à l'anarchie bolcheviste ou socialiste ; la Bavière se séparera, avec une tendance marquée à se joindre ultérieurement à l'Autriche. Ce serait un grand danger : car de là repartirait, un jour, une reconstruction de l'Allemagne autour de la Bavière devenue centre d'une grande Mittel-Europa. A moins que l'anarchie bolcheviste ne l'emporte ; et ce serait un mal plus grand encore. Pour échapper à ce double péril par contagion, il est capital que l'Europe centrale soit consolidée et contrôlée le plus rapidement possible [...]. Nous avons déjà la main sur l'Autriche : il faut mettre, maintenant, la main sur la Hongrie » (AMAE, série SdN 1247, Hanotaux au MAE, 24 septembre 1923).

⁵² Pour l'histoire hongroise de l'après-guerre, voir notamment Hoensch 1984 ; Romsics 1995.

⁵³ Hoensch 1984 : 112.

⁵⁴ Il sera premier ministre jusqu'en août 1931. Au sujet de Bethlen, voir la biographie de Ignác Romsics (1995).

⁵⁵ Romsics 1995 : 216. Voir aussi David 2001 : 232-233.

⁵⁶ David 2001 : 232.

⁵⁷ Pour une analyse du nationalisme économique en Europe de l'Est, voir David 2001 : 234-6.

150'000 chômeurs susceptibles de présenter un risque social considérable⁵⁸. C'est dans ce contexte de menace que Bethlen fait appel à la SdN, qui était parvenue quelques mois auparavant à empêcher la chute du gouvernement de Seipel et à asseoir l'autorité des conservateurs autrichiens face à l'opposition socialiste⁵⁹. Si, pour Horthy et Bethlen, l'intervention de la SdN permet de se prémunir contre la remise en cause de l'ordre social, les chancelleries occidentales ne voient elles non plus guère d'intérêt au renversement d'un régime qui, s'il n'est pas un prototype de démocratie libérale, permet de maintenir la stabilité politique et reste très ouvert aux investissements étrangers. Un plan calqué sur celui de l'Autriche sera très rapidement mis en chantier en Hongrie : suite à l'appel du gouvernement hongrois en avril 1923, une enquête sera menée par le Comité financier à Budapest en novembre, et débouchera sur un rapport qui servira de base à la reconstruction⁶⁰. La signature des Protocoles, en mars 1924, marquera le lancement du programme et l'émission d'un emprunt international en juillet.

Grèce et Bulgarie

Les premiers prêts octroyés à la Grèce et à la Bulgarie ne relèvent officiellement pas de la logique de stabilisation décrite plus haut. Bien que destinés au financement d'infrastructures liées à l'établissement de réfugiés, ils dépassent cependant nettement la mission humanitaire, et constituent en fait des stabilisations masquées. Le premier emprunt grec trouve son origine directe dans l'afflux de réfugiés après la défaite militaire en Asie Mineure (septembre 1922), et s'inscrit dans le sillage de la Convention de Lausanne relatif à l'échange de populations. La Grèce a vu affluer près de 1.3 million de réfugiés dans un pays dont la population représente guère plus de trois à quatre fois ce chiffre⁶¹. Le Comité financier a élaboré un programme, approuvé par le Conseil en septembre 1923, en vertu duquel un emprunt sera émis dont le produit devra servir à l'établissement des expatriés. La Bulgarie connaît également des arrivées de réfugiés par vagues successives : 64'000 avaient quitté la Macédoine et la Thrace grecques en 1913, puis à nouveau 55'000 en 1919, pour la plupart des paysans à la recherche de terres⁶². En octobre 1925, la tension monte entre les deux pays et le début de conflit nécessite l'intervention de la SdN⁶³. L'enquête menée par Genève aboutira à la conclusion que la présence de réfugiés près de la frontière a déclenché les tensions⁶⁴. Aussi le premier programme de l'OEF vise-t-il la construction d'habitations rurales, l'achat d'outillage et l'aménagement des terres, afin d'établir les migrants.

Plusieurs éléments permettent de constater que ces deux programmes vont au-delà de l'opération humanitaire. En témoigne, premièrement, l'intérêt précoce du Comité financier pour la situation monétaire et l'économie bulgare, un intérêt qui précède l'afflux de réfugiés de 1922⁶⁵. Deuxièmement, ils sont accompagnés de conditions qui en font des plans partiels de stabilisation. Par le protocole signé entre le Gouvernement hellénique et la SdN, Athènes s'engage à équilibrer son budget et à ne pas recourir, par conséquent, au crédit de la banque centrale. Le programme n'opère certes pas de réforme monétaire formelle, mais il va sans dire

⁵⁸ Hoensch 1984 : 108 ; 115.

⁵⁹ Le 22 avril 1923, le gouvernement hongrois dépose une demande officielle à la CdR en vue de la levée des hypothèques découlant du Traité de Trianon, de sorte à pouvoir utiliser ces revenus comme garantie d'un prêt international. Pour les détails des procédures diplomatiques et financières précédant la signature des protocoles en mars 1924, voir la description d'Arthur Salter (SdN 1926b : 9-27)

⁶⁰ SdN, C.772 (1).M.317(1).1923.II, rapport du CoF au Conseil, 20 décembre 1920.

⁶¹ SdN 1930a ; SdN 1945 : 84-5. Sur la question de l'afflux de réfugiés, voir Richter 1990 : 82-91.

⁶² SdN 1945 : 115.

⁶³ Sur cette question, voir Garcés 1995 : 7.

⁶⁴ Pasvolsky 1930 : 91.

⁶⁵ SdN, 1075, Comité économique et financier provisoire, EFS 246/A. 145, note de l'OEF sur la situation financière et économique de la Bulgarie, [février 1922].

que, libre de toute pression gouvernementale, la banque centrale peut mener une politique visant à contrôler l'émission⁶⁶. Dans le cas bulgare, l'emprunt en faveur des réfugiés contraint le gouvernement à opérer une révision des statuts de la banque centrale, afin d'imposer une politique monétaire qui garantisse la stabilité de l'emprunt international⁶⁷. Si la banque bulgare conserve le statut officiel d'institution publique, la réforme orchestrée par la SdN la transforme dans les faits en une banque d'émission correspondant à l'orthodoxie imposée aux autres instituts. Or, en prescrivant une politique de discipline monétaire, le programme genevois agit indirectement sur la politique budgétaire qui, faute de crédit de la banque centrale, devra être équilibré. Troisièmement, l'accord passé avec la SdN en vue de l'émission d'un emprunt prévoit qu'une fraction des ressources ainsi drainées sera affectée au remboursement de dettes d'avant-guerre, en l'occurrence des créances de porteurs de bons du Trésor bulgare émis en France en 1912 et 1913. Le capital rentier est donc directement intéressé à l'emprunt, autant d'ailleurs que les gouvernements qui ont conditionné l'émission au paiement des réparations⁶⁸.

De son côté, le gouvernement bulgare y trouve également des intérêts qui dépassent l'assistance aux réfugiés : l'emprunt a servi d'argument au drainage international de fonds en faveur de l'économie agricole du pays, de la construction de routes et de lignes de chemins de fer. Enfin, quatrième aspect, les programmes de stabilisation ne peuvent se détacher des préoccupations liées à l'ordre social, en Grèce comme en Bulgarie. Pour obtenir l'appui de la finance occidentale, le gouvernement bulgare d'Alexandre Tsankov n'a en effet pas hésité à brandir l'argument du risque que pouvaient présenter ces populations paupérisées au milieu des Balkans : des extrémistes macédoniens ou communistes y recruteraient facilement des adeptes, présentant ainsi une menace non seulement pour la Bulgarie, mais pour l'ensemble des Balkans, zone instable par excellence. En 1923, les communistes bulgares s'insurgent contre le gouvernement de Tsankov qui n'hésitera pas à recourir à la force, et exploitera la situation pour renforcer le caractère autoritaire du régime. Une escalade de violence en début 1925 culminera dans l'attentat contre une cathédrale de Sofia visant le roi et son cabinet. L'attentat – qui épargnera ses cibles mais coûtera la vie à 120 personnes – sera le point de départ, selon l'historien R. Crampton, de la plus sauvage répression que la Bulgarie ait connu, se soldant notamment par l'arrestation de plusieurs milliers de personnes⁶⁹. Moins d'un an après, l'enquête du Comité financier proposera l'émission d'un emprunt international dont la portée, on le constate, est multiple. Les propos d'Arthur Salter attestent la préoccupation d'ordre social commune à tous les programmes de reconstruction : pour le chef de l'OEF en effet, ces réfugiés plongés dans une situation précaire « forment une masse toute prête à se joindre à n'importe quelle force révolutionnaire et destructrice et représentent donc une menace pour l'ordre social »⁷⁰. Il n'en va pas autrement en Grèce où, comme le montre Nicolas Bloudanis, les milieux britanniques ont pris conscience du danger de révolution sociale durant la première moitié de 1923. L'aide financière anglaise s'explique notamment, selon l'auteur, par cette prise de conscience du danger pour l'ordre établi⁷¹.

Dans cet élan, peu de temps après, des programmes de reconstruction 'classiques', et d'une portée plus large, seront appliqués à ces deux pays : ils viseront explicitement l'équilibre budgétaire et la stabilisation monétaire, par la réorganisation des banques centrales selon le

⁶⁶ SdN 1945 : 87-8, 99.

⁶⁷ SdN 1945 : 131.

⁶⁸ Pasvolsky 1930 : 100, et surtout 160sq. ; SdN 1945 : 116.

⁶⁹ Crampton 1987 : 102-3.

⁷⁰ SdN, C.569.M.211.1926.II, plan d'établissement des réfugiés bulgares, exposé général, 5 octobre 1926, p. 5.

⁷¹ Bloudanis 1989 : 247. La position des milieux diplomatiques britanniques se traduira également par une attitude relativement favorable à la dictature de Pangalos, qui présenterait pour eux – à tort – l'avantage d'un régime stable.

principe appliqué à toute la reconstruction européenne. En Bulgarie, des conditions favorables avaient été établies par les milieux britanniques lors du premier prêt : ce dernier était conditionné à l'abandon du pouvoir par le premier ministre Alexandre Tsankov, remplacé par Andrei Liapchev⁷². Beaucoup plus ouvert aux investissements étrangers que son prédécesseur, il négociera le second emprunt qui ancrera la monnaie à l'or et facilitera l'intégration du pays dans le système capitaliste international. En Grèce, les liquidités drainées lors du premier emprunt s'épuiseront rapidement. Aussi, après la chute de la dictature du général Pangalos en été 1926, et la formation d'un gouvernement de coalition en décembre, le gouverneur de la Banque nationale de Grèce fait le tour des capitales européennes pour obtenir un second prêt⁷³. Le régime libéral et son ouverture à l'orthodoxie budgétaire et monétaire permettent une entrée en matière nettement facilitée à Genève, qui salue les dispositions du nouveau gouvernement, chargé de stabiliser un pays qui sort de la dictature⁷⁴. Les conditions imposées par l'OEF et par Norman – représentant les principaux bailleurs de fonds que sont Hambros Bank et Erlangers – sont alors nettement plus sévères que lors du premier emprunt : la Grèce doit impérativement assainir son budget, constituer une nouvelle banque centrale, indépendante de l'État, et stabiliser la drachme face à l'or⁷⁵.

Danzig

A l'instar des emprunts bulgare et grec en faveur des réfugiés, les deux prêts octroyés à Danzig s'inscrivent dans une logique de reconstruction aux enjeux multiples, notamment pour la finance britannique. Ancien territoire prussien placé par le Traité de Versailles sous la protection de la SdN, Danzig utilise, au lendemain de la guerre, le mark allemand pour ses transactions financières et commerciales⁷⁶. En revanche, elle fait partie du territoire douanier polonais et se trouve structurellement intégrée dans cette économie. Dès 1921, le Comité financier est confronté au problème monétaire de Danzig : faut-il adopter la monnaie polonaise ? La démarche n'est guère recommandable, aux yeux du Comité financier, vu que le mark polonais se déprécie alors plus rapidement que la monnaie allemande. Quant à la solution consistant à opter pour une monnaie distincte, elle ne présente guère d'issue non plus : Danzig est une ville-port dont les activités sont par essence internationales, et nécessitent ainsi une monnaie à circulation internationale. Seul le mark présente alors (encore) un tel avantage. Dès 1922 en revanche, avec l'effondrement du mark, Danzig décide d'émettre sa propre monnaie, le gulden⁷⁷. Outre ses problèmes monétaires, la ville libre se trouve en difficulté financière dès la fin de la guerre, et ne parvient à équilibrer son budget : au chômage, aux secours alimentaires et aux déficit des chemins de fer s'ajoutent les charges

⁷² Crampton 1987 : 102-3. SdN, C.569.M.211.1926.II, 5 octobre 1926, p. 5.

⁷³ Kostis 1999 : 702. Pour un panorama général de la reconstruction grecque, voir Mazower 1991a : 73-112.

⁷⁴ SdN, Rapport du CoF du 14 juin 1927, reproduit in SdN, C.556.M.198.1927.II, p. 15.

⁷⁵ SdN, C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, protocol and annexes, 14 novembre 1927. Sur le rôle de Hambros en Grèce depuis la seconde moitié du 19^e siècle, voir Minoglou 2002. L'auteure montre que durant la décennie qui suit la Grande guerre, la Grèce est devenue la « chasse gardée » de Hambros. Les emprunts de la SdN dans ce pays feront en effet la part belle aux intérêts de cette banque. En marge, la banque d'affaire britannique dirigera le syndicat d'émission de deux emprunts majeurs, le premier en 1928 (£4'000'000), destiné à la mise en place d'une banque agricole et au financement d'un programme de construction routières, et le second en 1931 (£4'600'000) permettant de financer des infrastructures. Sur les relations économiques anglo-grecques, voir aussi Bloudanis 1989. Ce dernier montre que l'Angleterre fournit 48% des capitaux empruntés par la Grèce entre 1922 et 1932 (p. 239). Quant à la CFI, elle constitue un moyen de pression important : indirectement liée aux créanciers (car composée de fonctionnaires nommés par le gouvernement britannique), elle contrôle le service de la dette et son affectation.

⁷⁶ Sur le rôle de la SdN dans la supervision de la Ville-État de Danzig, voir notamment Walters [1952] : 90-1.

⁷⁷ SdN, p.-v CoF 6 septembre 1921 ; SdN, 1073, Comité économique, EFS 148/A92, Situation financière de la Ville libre de Danzig [août 1921] (Rapport Nixon), ainsi que SdN, 1073, Comité économique, EFS 148, rapport sur la situation financière de la ville libre de Dantzic [août 1921] (Rapport Per Jacobsson). Pour un survol de la réforme monétaire danzikoise voir Ramonat 1979 : 170-173.

découlant du Traité de Paix, à savoir les frais d'occupation et le rachat des biens appartenant à l'Empire allemand. La levée par la CdR des charges inhérentes au Traité s'avère insuffisante pour permettre à Danzig d'émettre un emprunt international. Aussi, le Comité financier estime-t-il qu'une reconstruction selon les lignes du consensus de Bruxelles est nécessaire. En septembre 1923, la Ville obtient le droit de procéder à une réforme monétaire et une banque centrale autonome ouvre ses portes en 1924, après l'émission de son capital sur les marchés financiers⁷⁸. Elle maintiendra le florin danzikois stable par rapport à l'or jusqu'à l'introduction du contrôle des changes en 1931. En mars 1925, le Conseil de la SdN approuve un emprunt émis à Londres, par la British Overseas Bank et Helbert Wagg & Co, emprunt destiné à des travaux de développement des infrastructures portuaires et électriques⁷⁹. La nature particulière de ce programme, destiné à financer des infrastructures plutôt qu'à stabiliser le budget, s'explique par les conditions imposées par les banques britanniques : une clause leur permet de se retirer au cas où la SdN refuse son intermédiation dans l'émission du prêt⁸⁰.

Le premier prêt ne permettra pas à Danzig d'équilibrer son budget, notamment en raison de la crise économique en Europe centrale durant l'année 1925. La stabilité financière semble ainsi menacée, et suscite par ricochet une perte de confiance dans la stabilité monétaire. L'OEF entre alors à nouveau en scène pour lancer un programme de stabilisation 'traditionnel', passant par des réductions budgétaires de 10% et une diminution du nombre de fonctionnaires. En parallèle, le plan genevois propose l'émission d'un emprunt à long terme destiné à stabiliser la monnaie et à permettre des investissements. Subordonné à l'adoption préalable des mesures préconisées par Genève, le second prêt ne sera émis qu'en 1927, une fois le Comité financier satisfait des réductions budgétaires. Aux banques britanniques de la première émission se joindra un syndicat néerlandais⁸¹.

Ville de moins de 400'000 habitants, Danzig représente pourtant un enjeu non négligeable, et sa reconstruction ne relève pas de l'anecdote. Avec l'adhésion, en janvier 1922, au territoire douanier polonais, le port de Danzig – véritable nœud ferroviaire – devient un centre commercial essentiel pour une zone économique de quelque 30 millions d'habitants. Principal accès maritime de la Pologne, il permet à l'économie de ce pays de s'intégrer dans les échanges de toute l'Europe du Nord⁸². En témoigne la multiplication par quatre du tonnage de marchandises qui y transite pour l'exportation entre 1925 et 1931⁸³. L'enjeu danzikois n'est cependant pas seulement commercial : les importations polonaises sont généralement payées au moyen d'effets libellés en mark allemands et consignés à destination de banques de Danzig. Aussi, la Ville est-elle devenue le principal marché de la monnaie polonaise⁸⁴. Le développement des activités commerciales européennes et son versant financier passent donc par l'établissement d'un marché monétaire dans la ville baltique, ce qui se traduit par la constitution d'une monnaie propre, placée entre les mains d'une banque centrale acquise à la doctrine de la 'sound money'. L'ouverture en juillet 1921 d'une bourse de valeurs marque une

⁷⁸ Pour les lois du 20 novembre 1923 sur la réforme monétaire de Danzig, signées à Genève, voir SdN 1306, F 60, projet de réforme monétaire, rapport Volkmann, 1^{er} juillet 1923 ; SdN, 1309, F 120 (loi sur l'introduction du Gulden ; loi sur la banque d'émission ; privilège d'émission). Voir aussi SdN 1945 : 144-5.

⁷⁹ SdN, C.204.M.63.1925.II, Danzig Municipal Loan, résolutions, 14 mars 1925, p. 5. Pour le détail des dépenses, voir les rapports de l'administrateur de l'emprunt, C.281.1926.II, C.249.1927.II, C.224.1928.II, C.177.1929.II, C.211.M.99.1930.II, C.230.M.98.1931.II.A.

⁸⁰ SdN, C.151.1925.II, Rapport Avenol et Salter, 13 mars 1925. Voir aussi C.204.M.63.1925.II, Danzig Municipal Loan, IV : contract for the Danzig municipal loan, art. 32.

⁸¹ SdN 1945 : 149-150.

⁸² Un second port polonais se développe durant les années vingt, le port de Gdynia, qui ne rivalisera toutefois avec Danzig qu'après 1930. A ce sujet, voir Epp 1983 : 199.

⁸³ Epp 1983 : 199.

⁸⁴ SdN 1945 : 143.

première étape vers l'autonomisation financière et monétaire de la Ville. Le rapport de l'OEF rédigé par Avenol en février 1922 préconise une autonomie monétaire afin de détacher la monnaie de toute fluctuation étrangère⁸⁵. Susceptible de devenir un centre commercial important, notamment pour le commerce du charbon, et une place financière pour les transactions régionales, Danzig s'inscrit dans l'ensemble du processus de reconstruction européenne, d'où l'importance qui lui est accordée par le Comité financier.

Les milieux de la City occupent les positions stratégiques de l'entreprise : ils contrôlent à eux seuls les prêts accordés à Danzig, en particulier par l'intermédiaire de la British Overseas Bank et de Helbert Wagg & Co. La Grande-Bretagne entretient une relation particulière avec Danzig. A Paris, lors des négociations de la paix, Lloyd George avait combattu pour maintenir une certaine autonomie à la Ville, moins pour protéger sa population germanophone que pour y développer un point d'appui des activités commerciales britanniques dans la zone baltique. Les troupes de la Couronne avaient d'ailleurs occupé Danzig au début de février 1920, dans l'idée d'écarter la Ville de toute influence allemande⁸⁶. Quant à la finance étasunienne, elle ne s'est pas détournée du port de la Baltique. Même si elle n'a pas participé aux emprunts de la SdN, elle y investira des capitaux une fois la monnaie stabilisée, afin de développer les infrastructures commerciales et portuaires⁸⁷.

Enfin, comme dans le cas de l'Autriche et de la Hongrie, les préoccupations en termes d'ordre social ne semblent pas absentes des considérations du Comité financier. Au moment où le mark allemand s'effondre, la situation financière de la Ville devient telle qu'elle risque de ne plus pouvoir payer les ouvriers employés dans les ateliers maritimes et ferroviaires, une situation qui menace de paralyser toute l'activité de la Ville⁸⁸. De plus, le Comité financier craint que si elle ne parvient pas à s'autonomiser monétairement et à équilibrer son budget, Danzig verrait la crise s'intensifier et le nombre de chômeurs augmenter. Pour le Haut Commissaire, l'ordre social de la Ville serait perturbé, menaçant ainsi l'ensemble du commerce avec la Baltique. A la question de savoir quel risque les chômeurs présentent, Richard Haking répond en septembre 1922 que le nombre de chômeurs reste certes faible pour le moment, mais que la situation est en passe de devenir beaucoup plus sérieuse : « il y a des éléments communistes à Dantzig qui ne manqueront pas de profiter d'une période de chômage », affirme-t-il devant le Comité financier⁸⁹.

Estonie

République de quelque 1'100'000 habitants, occupés par l'agriculture pour les deux tiers d'entre eux, l'Estonie représente un enjeu relativement accessoire dans l'économie politique de la reconstruction européenne. Secondaires en termes quantitatifs, les investissements étrangers représentent cependant une part significative du capital-action des entreprises industrielles estoniennes. Le capital britannique y est de surcroît majoritaire : les trois quarts des engagements étrangers en 1926, à en croire les statistiques lacunaires à disposition⁹⁰.

⁸⁵ SdN, 1075, documents du Comité économique, A140, Rapport Avenol [février 1922].

⁸⁶ Epp 1983 : 189-190. Londres parviendra notamment à faire passer ses exigences en nommant le Haut Commissaire de la SdN, Richard Haking.

⁸⁷ Le 25 juillet 1927, un prêt de \$ 4.5 millions est octroyé par un consortium bancaire dirigé par Blair & Co. pour une durée de 25 ans. Voir Clark 1998 : 96-7. Etablissement financier de second rang, la banque Blair illustre cependant la tendance à l'internationalisation des marchés financiers durant les années vingt. Elle participera ainsi activement à la stabilisation polonaise et roumaine, et on la verra agir (voir plus loin) à la création de la Banque hypothécaire de Sofia en 1928. Sa stratégie passe, en 1926, par l'ouverture d'une filiale en France, la Blair foreign corp., d'où Jean Monnet, fraîchement dévoyé du secrétariat de la SdN, épaulera l'établissement étasunien à s'intégrer dans les flux financiers entre les USA et l'Europe. Voir à ce sujet Bussière 1999.

⁸⁸ SdN, p.-v. du CoF, 4 septembre 1922.

⁸⁹ SdN, p.-v. du CoF, 4 septembre 1922.

⁹⁰ Hinkkanen-Lievonen 1984 : 264; Raun 2001 : 126.

L'intérêt des milieux industriels britanniques semble s'être porté en premier lieu sur le textile, mais la finance n'a pas été négligée : par le truchement de la British Overseas Bank et de la Bank of Scotland, la Grande-Bretagne exerce un contrôle considérable sur le système bancaire de la république balte⁹¹. État constitué, après la guerre, d'anciens territoires russes, l'Estonie s'intègre dans une politique occidentale visant à rétablir la stabilité dans les territoires de l'ex-empire tsariste ; le soutien des Alliés et de la SdN reste cependant modeste⁹². L'Estonie représente pour notre problématique une excellente illustration de la divergence de perspective en matière de reconstruction entre l'OEF – et le consensus de Bruxelles – et des pratiques locales alternatives. La Banque centrale estonienne, l'Eesti Pank, est un institut public, placé sous le contrôle d'un État qui vise un développement industriel. L'institut d'émission se montre ainsi très libéral face aux entreprises manufacturières, qui obtiennent des crédits à des conditions avantageuses. En dépit de cette politique peu orthodoxe, l'Estonie ne connaît pas de déséquilibre budgétaire ni d'inflation après 1922. La monnaie, qui n'est pas rattachée à l'or et libérée de tout objectif de stabilité, fluctue dans des limites toutefois restreintes⁹³. En revanche, la difficulté économique réside dans l'immobilisation des crédits industriels suite à la crise des débouchés de la production textile. Le Gouvernement demande ainsi à la SdN, à la fin de l'année 1924, une expertise sur sa situation économique, que l'OEF confiera à Joseph Avenol (Secrétaire général adjoint et ancien membre du Comité financier) et à Alexandre Loveday (Directeur des études économiques)⁹⁴. Sans surprise, les experts préconisent un programme qui se résume très brièvement : une banque centrale indépendante de l'État et du Ministère des finances doit être constituée, selon le modèle appliqué à l'Autriche, à la Hongrie et à Danzig. La nouvelle banque doit strictement limiter ses activités « to the essential duties of such an institution », et éviter toute avance à l'industrie et à l'agriculture. En outre, le programme de stabilisation propose une redéfinition des priorités économiques, à savoir une concentration sur l'économie agricole. L'équilibre budgétaire – déjà acquis en Estonie – est dûment rappelé par l'OEF. Aussi, on le voit, le programme de reconstruction prône l'abandon pur et simple du développement industriel sous la protection de l'État. En autonomisant la banque centrale et en la privant de toute politique d'industrialisation, l'OEF veut réserver à l'Estonie un avenir strictement agricole. Même si, entre temps, la situation budgétaire et monétaire s'est améliorée, la question des crédits immobilisés n'est pas résolue, et, à la fin de 1926, Tallin et la SdN signent les protocoles qui ouvrent la voie au plan de reconstruction genevois⁹⁵. La banque centrale est privatisée et sa gestion s'opèrera désormais selon les principes du *central banking*. Le mark estonien est stabilisé par rapport à l'or, et une nouvelle monnaie, la couronne, remplace l'ancien Eestimark. Le changement d'objectif est ainsi institutionnalisé : à la politique d'industrialisation succède une politique de stabilité monétaire. Un contrôleur de la SdN siègera auprès de la nouvelle banque centrale afin de surveiller l'application des mesures de discipline.

6.3 Discipline monétaire et transition institutionnelle

SdN et émergence du 'central banking' : contrôler le crédit et discipliner l'État

Lorsque W.H. Clegg, gouverneur de la toute récente banque centrale sud-africaine, s'adresse à Norman en été 1924 pour être conseillé en matière de littérature sur les banques centrales,

⁹¹ Hinkkanen-Lievonon 1984 : 264-8.

⁹² Raun 2001 : 125.

⁹³ SdN, C.240.M.92.1925.II, Report of the Financial Committee of the League of Nations on the economic and financial situation of Esthonia, 25 mars 1925. Pour la cotation du dollar à Tallin, voir p. 6.

⁹⁴ SdN, C.240.M.92.1925.II, Report of the Financial Committee of the League of Nations on the economic and financial situation of Esthonia, 25 mars 1925.

⁹⁵ SdN, C.227.M.89.1927.II, Banking and currency reform in Estonia.

Threadneedle Street ne peut que déplorer l'absence de tout 'manuel' sur la question : « It is quite time that a good book was written on Central Banks, but what is still more required is a good book on Central Banking, and its possible future development. It is a pity you have not time to write it », lui répond la Banque d'Angleterre⁹⁶. En guise d'ouvrage de référence, Londres ne parvient guère à mentionner que la somme de Charles Conant, *A History of Modern Banks of Issue*, dont la première édition a paru en 1896, et le matériel publié en 1911 par la Commission monétaire américaine en vue de la constitution de la Réserve Fédérale⁹⁷. La réponse a dû paraître bien décevante à Clegg : dans un cas comme dans l'autre, le banquier n'a guère trouvé une approche synthétique sur le métier de banquier central, mais au contraire un assemblage d'histoires – fort intéressantes au demeurant – des banques d'émission nationales des origines jusqu'au début du 20^e siècle. Moins de quatre ans plus tard, en 1928, paraît sous la plume de Cecil Kisch et Winifred Elkin l'ouvrage dont Clegg rêvait sans doute, une analyse thématique de l'activité des banques d'émission modernes, de leurs instruments monétaires, de leurs relations avec les marchés financiers et avec l'État. Son titre est aussi concis que novateur : *Central Banks*⁹⁸. Quant à sa préface, elle ne porte pas la signature d'un professeur d'université mais du banquier central le plus en vue durant les années vingt, Montagu Norman, qu'on sait particulièrement peu porté sur ce genre d'exercice, lui qui voue un certain mépris à l'égard des théoriciens. On ne manquera pas d'y voir un indice clair de l'importance que le gouverneur a attribué à cet ouvrage, le premier dans son genre à traiter de manière systématique du rôle d'une banque centrale⁹⁹. Fruit du sens commun de son époque, ce livre est déterminant : il cristallise, huit ans après Bruxelles et au terme du processus de stabilisation, toute la pensée en matière de gestion monétaire telle qu'elle s'est constituée au lendemain de la guerre, dans le processus de reconstruction¹⁰⁰.

Un changement significatif a donc eu lieu entre le début et la fin des années vingt, dont la littérature spécialisée offre un reflet éloquent : l'émergence du *central banking* dans son acception moderne. Trois axes permettent de définir ce concept dont l'appellation est forgée au lendemain de la guerre. Le *central banking*, en tant que doctrine d'une gestion monétaire 'saine', vise l'autonomie, le monopole et la stabilité. L'autonomie consiste en un ensemble de dispositions visant à placer la banque centrale à l'abri de toute influence de l'État et de ses instances représentatives, et de lui conférer un statut d'institution privée. Par monopole, on entend l'attribution du droit d'émettre de la monnaie à la seule banque centrale plutôt qu'à plusieurs instituts placés en situation de concurrence (*free banking*). Enfin, la stabilité désigne une politique monétaire axée sur la stabilité de la monnaie par rapport à l'or et aux autres monnaies. Quelques aspects secondaires viennent se greffer sur ces trois éléments de base, notamment la gestion des opérations de paiement de l'État, dans le détail desquelles nous n'entrons pas¹⁰¹. En soi, le concept n'incarne rien de vraiment nouveau : le Bank Act de 1844 s'inspirait largement de ces trois principes lorsqu'il préconisait de réorganiser la Banque d'Angleterre en deux départements distincts, l'un commercial et l'autre monétaire, afin d'assurer la couverture monétaire et la stabilité. En revanche, trois aspects donnent au *central banking* une portée nouvelle durant les années vingt.

⁹⁶ Osborne à Clegg, 28 août 1924, cité in Cottrell 1997 : 33.

⁹⁷ Ce rapport consiste en un survol des systèmes monétaires russe, austro-hongrois, hollandais et japonais ; voir National Monetary Commission 1911 ; Conant 1915.

⁹⁸ Kisch/Elkin 1928.

⁹⁹ Tout porte à croire que cette préface est la seule contribution de Norman à la littérature en matière de *central banking* jusqu'au début des années trente. Cette hypothèse est confirmée par les recherches menées par Paul Einzig en vue de la biographie du gouverneur (Einzig 1932 : 76).

¹⁰⁰ La tendance se poursuit avec la rédaction par Hawtrey ([1932]) d'un essai au titre éloquent : *The art of central banking*.

¹⁰¹ Sur la notion de *central banking* dans son acception moderne, voir notamment Cottrell 1995, 1997, Holtfrerich/Reis/Toniolo 1999, Sayers 1976 : 153sq.

Le contexte historique, premièrement, confère à l'activité des banques centrales une dimension originale : en participant au processus de 'démilitarisation' économique, elle visent à retrouver l'autonomie perdue au début des hostilités et à la renforcer. A ce titre, elles se trouvent devant une situation d'évolution des prix qui est étrangère au 19^e siècle. Juguler l'inflation voire – dans certains cas tels que la Grande-Bretagne ou la Suisse – mener une politique déflationniste leur confère un rôle nettement plus affirmé qu'avant la guerre. Avec la fin de la guerre, le rôle disciplinaire de l'étalon-or – et partant de la banque centrale – se trouve renforcé. Deuxièmement, l'élargissement des réserves monétaires aux devises-or, par le passage en apparence anodin de l'étalon-or vers l'étalon devise-or, contribue à l'élargissement de leur marge de manœuvre ; à partir du moment où – à l'instar du cas bien connu de la Banque de France dès la fin de la décennie – un institut d'émission détient un volume substantiel de devises, il est en mesure d'exercer une pression substantielle sur les autres instituts. Enfin, troisièmement, le *central banking* dans sa version d'après-guerre aspire à une répartition géographique nettement plus large. Modèle optimal de gestion de la monnaie fiduciaire et du nationalisme monétaire, il est destiné, dans l'esprit de ses promoteurs les plus actifs, à être répandu comme la bonne parole. Norman tente de l'inculquer aux partenaires qu'il veut faire entrer dans l'orbite de la Banque d'Angleterre, et la SdN le place au cœur de tous ses programmes de reconstruction, de Vienne à Sofia en passant par Budapest, Athènes et Tallin. Expression du nationalisme monétaire issu du 19^e siècle, le *central banking* s'intègre parfaitement dans le projet d'un internationalisme libéral dont il est le corollaire¹⁰². Ce n'est pas un hasard si la conférence de Bruxelles débouche sur une résolution demandant la constitution d'une banque centrale dans les pays qui n'en disposeraient pas. Le projet normanien d'une 'confédération' des banques centrales, tel qu'il a été décrit plus haut, reflète lui aussi l'extension internationale du *central banking*¹⁰³ : comment coordonner des politiques monétaires nationales toujours plus nombreuses si elles ne sont pas standardisées sur la base d'un schéma commun ?

On le constate, le *central banking*, dans sa signification historique propre aux années vingt, s'inscrit certes dans le prolongement des pratiques britanniques de régulation monétaire héritées du 19^e siècle, mais il se trouve empreint d'une portée inédite. Plus qu'auparavant, la dimension disciplinaire figure au cœur de sa nature ; elle explique probablement aussi sa disparition dans le sillage de la crise et dans le mode de régulation plus keynésien qui émergera après la Seconde guerre mondiale, symbolisé par la nationalisation de la Banque de France et de la Banque d'Angleterre. Dans le contexte de la reconstruction européenne cependant, sa portée est nouvelle et la discipline de l'État qu'il véhicule doit être comprise dans les aspects multiples de la réorganisation des formes de l'État au lendemain de la guerre. Par ailleurs, on ne peut le dissocier de l'introduction progressive des scrutins électoraux selon le système proportionnel et de l'extension du suffrage universel : en donnant à la gauche une présence accrue dans les organes représentatifs, le nouveau système démocratique rendait d'autant plus nécessaire, dans l'esprit des élites financières, l'intensification de la discipline de l'État et la mise en place de garde-fous dans le domaine de la gestion monétaire. Isoler les banques centrales de toute influence 'politique' (c'est-à-dire de la gauche) et discipliner l'État, tel est le cœur du *central banking*. Montagu Norman ne s'en cache pas dans la brève préface qui ouvre le *Central Banks* de Kisch et Elkin : « It seems evident that the limitations imposed on new or reorganised Banks during the last few years [1920-1927] arise more from the fear and mistrust of political interference than from the needs of Central Banking as such »¹⁰⁴.

¹⁰² Polanyi [1944] : 261.

¹⁰³ Voir chapitre 4.2.

¹⁰⁴ Préface de Norman in Kisch/Elkin 1928 : vi.

Après avoir montré l'originalité historique du *central banking* tel que la SdN l'applique dans ses programmes de reconstruction, il est possible d'aborder de plus près sa nature et sa logique interne. Nous développons ici ses trois aspects centraux que sont l'autonomie, le monopole et la stabilité. L'autonomie consiste, on l'a signalé, en un ensemble de mesures permettant d'isoler une banque centrale de toute influence exercée par l'État, que ce soit l'appareil étatique ou les instances représentatives. Cette condition de base du coopératisme 'privé', comme nous l'avons défini ailleurs, est inhérente aux reconstructions de la SdN et s'exprime de plusieurs manières. Premièrement, les banques centrales sont constituées en institutions privées, obéissant au statut de société anonyme. Leur capital action se trouve dès lors placé entre les mains de particuliers et des dispositions empêchent que l'État en soit actionnaire. Deuxièmement, l'autonomie s'exprime également dans la désignation des organes dirigeants. Un gouvernement dispose généralement – c'est le cas dans toutes les reconstructions opérées par l'OEF – d'une certaine influence dans le choix des organes dirigeants, tantôt dans la désignation du gouverneur, tantôt dans celle du Président. Une fois nommés en revanche, les organes dirigeants doivent être à l'abri de toute ingérence étatique. Pour Kisch et Elkin, cette procédure permet de garantir l'« intérêt collectif » en permettant une forme de compromis entre les détenteurs du capital et le gouvernement¹⁰⁵. Enfin, troisièmement, des dispositions statutaires empêchent généralement la banque centrale d'avancer des liquidités au Gouvernement ou aux collectivités publiques, ou restreignent sévèrement cette possibilité. Dans les cas de l'Autriche et de la Hongrie, qui contiennent les dispositions les plus restrictives, la banque nationale peut escompter des effets d'entreprises dépendant de l'État (chemins de fer...) à la seule condition que ces entreprises sont gérées de manière indépendante et selon des règles commerciales (dégagent un bénéfice). Quant au gouvernement, il ne peut avoir recours à la banque, sauf s'il paye l'équivalent en or ou en monnaie or, ce qui dans les faits relève plus de la conversion que de l'avance¹⁰⁶. La banque centrale estonienne est autorisée à effectuer des avances qui seront toutefois limitées à 1/6^e du revenu annuel prévu par le budget de l'État et doivent être liquidées à la fin de l'année fiscale durant laquelle les avances ont été consenties ; il en va de même en Grèce où les avances temporaires doivent être remboursées au plus tard trois mois après la fin de l'année fiscale¹⁰⁷. Ces dispositions ne diffèrent guère de celles qui accompagnent d'autres opérations de reconstruction où, à l'instar de l'Allemagne, les prêts à court terme doivent être liquidés à la fin de l'exercice¹⁰⁸. Strictes d'une façon générale, ces mesures le sont d'autant plus dans le cas de pays ayant connu une phase d'hyper-inflation ; l'Autriche et la Hongrie constituent à cet égard l'exemple le plus abouti de l'autonomie de la banque centrale face à l'État. Les reconstructions opérées sous l'égide du Comité financier sont les plus sévères dans ce domaine : l'indépendance dans sa forme la plus 'pure' ne figure explicitement dans les lois régissant la banque centrale que pour les programmes supervisés par la SdN¹⁰⁹. Autonomie ne signifie toutefois pas isolement : en observant de près les pratiques des banquiers centraux durant les années vingt, un paradoxe saute aux yeux : tout en promouvant l'indépendance de leur institut, les gouverneurs tiennent régulièrement à consulter leur gouvernement lors de décisions importantes. A l'exception de Montagu Norman, dont le mépris à l'égard du politique ne semble disputé par aucun de ses homologues, tous entretiennent des contacts étroits avec leur ministre, à l'instar de Benjamin Strong qui, comme le confirme Chandler,

¹⁰⁵ Kisch/Elkin 1928 : 55.

¹⁰⁶ SdN, 1467, CSCA 17, statuts de la Banque nationale d'Autriche, articles 50 et 51 ; Kisch/Elkin 1928 : 34.

¹⁰⁷ SdN C.227.M.89.1927.II, Banking and currency reform in Estonia, statuts de la banque centrale art. 51, § 11 ; C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, statuts, art. 55 § 11 ; Kisch/Elkin 1928 : 34-5.

¹⁰⁸ Holtfrerich 1988 : 120.

¹⁰⁹ De Cecco 1994 : 8.

s'est systématiquement soucié d'obtenir l'aval du Treasury¹¹⁰. La notion d'autonomie désigne un autre niveau du processus de régulation : elle doit être comprise comme un garde-fou visant à empêcher l'État d'utiliser l'institut d'émission dans le contexte d'un déficit budgétaire ou d'une politique macroéconomique. En outre, l'autonomie, et son corollaire, le coopératisme 'privé' des banques centrales, permettent de contourner les instances représentatives et écarter ainsi la sphère monétaire de l'intrusion des organes démocratiques. C'est dans ce double contexte que doit se comprendre la logique de l'autonomie des banques centrales.

Deuxième caractéristique du *central banking*, le monopole n'est, lui non plus, pas une invention des années vingt ; il s'inscrit, d'une manière générale, dans l'essor de la monnaie fiduciaire au cours du 19^e siècle et la nécessité de soumettre sa création à un contrôle plus étendu. Aussi, la décennie qui suit la grande guerre marque l'apogée du monopole d'émission, et la SdN n'est pas entièrement étrangère à sa diffusion. L'expérience étasunienne de la crise de 1907 reste très présente dans l'esprit des élites financières : au début du siècle en effet, le système monétaire des États-Unis repose sur un grand nombre de banques dotées chacune d'un droit d'émission et d'une encaisse métallique propres. Elles se trouvent toutes, de surcroît, orientées vers des enjeux économiques locaux plus que vers une politique de coordination des réserves. Aussi, lorsque la crise financière éclate en mars 1907, plusieurs institutions financières se trouvent en rupture de liquidités, et la rigidité couplée à l'éclatement du système financier entraîne son effondrement à l'automne. Comme le précisent Kisch et Elkin, la dispersion des réserves monétaires empêchait de venir en aide aux établissements devant faire face à un manque de liquidité. En réponse à cette crise, la constitution du système de la Réserve fédérale vise à concentrer les réserves et à contrôler le marché monétaire, afin de pouvoir maîtriser une nouvelle turbulence financière¹¹¹.

Comment expliquer l'insistance sur le monopole d'émission dans un système financier où la création monétaire est de manière croissante, notamment en Angleterre, le fait des banques commerciales agissant sur la base de leurs dépôts¹¹² ? En plus de la volonté de centraliser les réserves monétaires pour pouvoir intervenir plus efficacement en cas de crise systémique (rôle de prêteur en dernier ressort¹¹³), plusieurs raisons permettent de comprendre la fonction du monopole dans la logique disciplinaire. D'une part, il permet dans la plupart des cas d'exercer une pression indirecte sur la création des dépôts des banques commerciales. Au moyen du taux d'intérêt, la banque centrale tente en effet d'influencer la mise à disposition de liquidités aux banques et par conséquent leur création de crédit ; par ce biais, elle vise à exercer une action sur la circulation monétaire dans son ensemble¹¹⁴. Dans les années vingt, le taux d'intérêt constitue ainsi un levier essentiel de la politique monétaire, surtout dans les pays reconstruits par la SdN, où des restrictions empêchent le recours à l'instrument de l'open market pour des raisons de discipline budgétaire. Aussi, la conférence de Bruxelles parle du taux d'escompte (intérêt) comme « le régulateur naturel – et le plus efficace – du volume et de

¹¹⁰ Voir Chandler 1958, ainsi que de Cecco 1995 et Toniolo 1988.

¹¹¹ Conant 1969 : 698-721 ; Kisch/Elkin 1928 : 6-7.

¹¹² La monnaie scripturale ne constitue pas la base principale de la création monétaire, notamment en France : si les années trente et la guerre y correspondent à l'apogée de la monnaie fiduciaire, les années vingt dévoilent néanmoins une croissance de la monnaie scripturale, qui passe de 37% de la masse monétaire (1920) à plus de 50% (1930). Voir Bouvier 1973 : 45sq.

¹¹³ Cette fonction est considérée par Hawtrey comme la principale raison d'être d'une banque centrale : « The Central Bank is the *lender of last resort*. That is the true source of its responsibility for the currency » (Hawtrey [1932] : 116, c'est Hawtrey qui souligne). Durant les années vingt, l'accent n'est pas mis avec autant d'insistance sur cette fonction ; Norman n'y fait par exemple aucune allusion explicite dans son épitome qui présente la banque centrale comme la banque des banques (point f) sans indication complémentaire sur cette fonction.

¹¹⁴ C'est notamment l'un des arguments principaux de Hawtrey (Hawtrey [1932] : 150sq).

la distribution du crédit »¹¹⁵. Dans l'esprit des experts financiers de la reconstruction, la politique du taux d'intérêt, couplée au monopole d'émission de billets, permet donc à la banque centrale d'exercer un contrôle sur l'ensemble de la création monétaire, et elle ne se trouve pas entravée dans sa politique par la concurrence de plusieurs banques d'émission pratiquant chacune une politique de taux différente. Le monopole s'avère dès lors être une pièce essentielle du dispositif disciplinaire.

D'autre part, l'argument du monopole est brandi par les experts financiers qui redoutent la concurrence entre banques d'émission que permet un système décentralisé. En encourageant une émission excessive de billets, ce dernier contribuerait à stimuler l'inflation et fragiliserait le système monétaire par l'émission de liquidités non couvertes. Durant une grande partie de l'entre-deux-guerres, le Canada constitue ainsi l'un des derniers exemples où les moyens de paiement ne sont pas soumis à l'autorité d'un seul établissement d'émission, mais à quinze banques dotées chacune de ce droit¹¹⁶. D'aucuns ne manquent pas de déplorer cet état de fait qui va à contre-courant du consensus de Bruxelles, à l'instar de ce parlementaire, défenseur de la cause du monopole dans le dominion nord-américain, qui déplore en 1934 la mise en circulation de billets par des escrocs dont la véritable place devrait être en prison plutôt qu'en effigie sur un billet de banque¹¹⁷. Si elle ne fait pas l'unanimité en Amérique du Nord, la doctrine du monopole jouit d'un très large consensus en Europe au lendemain de la guerre. Dans le contexte de la crise du capitalisme et de la réponse coopératiste qui lui est donnée, les élites financières aspirent à confier la création monétaire à des mains expertes – celles des banquiers centraux – plutôt qu'aux seules lois du marché. Ralph Hawtrey ne décrit-il pas, en 1932, le *central banking* comme l'exercice d'une sagesse « aussi scientifique que la recherche de la vérité »¹¹⁸? Permettre à une multitude de banques commerciales d'émettre chacune de son côté ses propres billets va à l'encontre du souci de rationalisation, d'efficacité et de progrès propre aux années vingt. Dans un contexte monétaire instable, victime de poussées inflationnistes parfois aiguës, et destiné à être rebâti selon des principes universels et 'scientifiques', la concurrence monétaire risquerait de fragiliser un système qu'on veut voir reposer sur des bases solides.

Un dernier facteur permet de comprendre le consensus autour du monopole d'émission : le système d'étalon devise-or. Dans l'esprit de Norman et de la conférence financière de Gênes, le 'gold exchange standard' nécessite une coopération des banques centrales, comme nous l'évoquerons plus bas. Aussi, la présence de banques centrales fortes, exerçant un contrôle sur le marché et les réserves monétaires, se présente comme une condition *sine qua non* d'un système monétaire fortement centralisé, où les établissements d'émission sont supposés coordonner leurs politiques. Dans ce contexte, les résolutions de la conférence de Gênes soulignent dans le deuxième article déjà l'importance d'établir une banque centrale d'émission dans chaque pays¹¹⁹. Beaucoup plus que son prédécesseur, l'étalon devise-or suppose donc un monopole d'émission pour permettre la reproduction du système monétaire international.

¹¹⁵ Conférence financière de Bruxelles (1920), commission de la circulation monétaire, résolution IV.

¹¹⁶ Kisch/Elkin 1928 : 6, 75. Ce système prendra fin en 1935, lors de la fondation de la Banque du Canada.

¹¹⁷ Bourassa cité in Helleiner 2003a : 154.

¹¹⁸ Hawtrey [1932] : vi. L'idée du prêteur en dernier ressort ne peut être attribuée à Hawtrey, même si ce dernier semble être l'inventeur du concept. Avant lui, Bagehot – dans son *Lombard Street* (1873), ouvrage de référence en la matière – avait popularisé le principe en justifiant la nécessité d'apporter des liquidités aux banques solvables afin d'arrêter la propagation d'une crise financière (voir Bagehot [1873] : 25-33). Francis Baring (1797) et Henry Thornton (1802) avaient à vrai dire déjà suggéré cette fonction (Voir Olszak 1998 : 49 ; Rist [1951] : 422sq).

¹¹⁹ conférence économique et financière de Gênes (1922), rapport de la Commission financière, art. 2.

Le monopole, on le voit, est une étape obligée dans la politique de discipline monétaire inhérente à la reconstruction européenne, et donc dans la réhabilitation du circuit transnational d'accumulation. Dans les débats monétaires anglais de la première moitié du 19^e siècle, la *currency school* et la *banking school* avaient convergé sur la nécessité d'une banque centrale détenant le privilège de l'émission. Seuls les adeptes du *free banking* défendaient le principe d'une liberté bancaire, dont ils jugeaient le côté autorégulateur préférable à l'intervention extérieure d'une banque centrale. Les différentes crises financières, qui avaient obligé la Banque d'Angleterre à agir en prêteur en dernier ressort, donnèrent progressivement raison aux adeptes du monopole¹²⁰. Déjà très avancée au moment où la guerre éclate, l'évolution se trouvera affirmée dans le contexte de la reconstruction européenne, où les banques centrales reconstruites par la SdN, entre autres, disposent toutes du privilège d'émission. Si, au 19^e siècle, le monopole visait surtout à l'exercice d'un contrôle accru sur l'émission et à la stabilisation du système monétaire, sa signification est plus large dès les années vingt, où il englobe tout le processus de discipline de l'État. Il faudra attendre le développement des thèses néolibérales et notamment les travaux de Friedrich Hayek au milieu des années soixante-dix pour assister au retour d'un discours militant en faveur du démantèlement du monopole des banques centrales d'émission et de la circulation parallèle de plusieurs monnaies – domestiques ou étrangères – placées en concurrence¹²¹.

Troisième aspect du *central banking*, la politique de stabilité monétaire constitue l'objectif ultime de la discipline imposée à l'État¹²². Les résolutions de Gênes s'ouvrent ainsi sur un article stipulant que « [l]a condition essentielle de la reconstruction économique de l'Europe est que chaque pays parvienne à stabiliser la valeur de sa monnaie »¹²³. L'ensemble des dispositions subséquentes s'articule autour de ce principe de base. Bruxelles, on l'a déjà dit, en faisait également le cœur de son discours. L'objectif de la stabilité dans la logique du *central banking* a dû sembler tellement évidente à Norman qu'il n'a pas même pris le soin de faire figurer explicitement cet objet dans son projet de charte monétaire. En revanche, l'objectif final de la discipline est institutionnalisé de manière très lisible dans les statuts des nouvelles banques d'émissions établies par la SdN : toutes ou presque contiennent une clause verrouillant la politique monétaire en fonction d'un objectif de stabilité du taux de change¹²⁴. Ce troisième aspect de la doctrine monétaire inhérent à la reconstruction s'exprime sous deux aspects différents. D'une part, la banque centrale doit constituer et maintenir une couverture monétaire appropriée et suffisante pour l'émission fiduciaire ; c'est elle qui affermira la confiance des investisseurs dans la valeur de la monnaie, et qui permettra les opérations sur le marché des changes dans le but de stabiliser le cours. D'autre part, la banque d'émission est tenue, afin de maintenir le change, de faciliter les flux internationaux de capitaux : dans un système ouvert, les mesures de contrôle se traduiraient par une perte de crédibilité et, partant, une crise du cours.

¹²⁰ Sur les débats entre doctrines monétaires durant le 19^e siècle, voir notamment Béraud/Faccarello 1992 : 554-577, ainsi que Rist [1951] : 418sq. Après la loi de 1844, des dispositions strictes régissent l'émission des concurrentes de la Banque d'Angleterre, telles que l'interdiction de toute nouvelle banque d'émission et le plafonnement de l'émission des instituts existants, de sorte que les banques concurrentes finiront par disparaître. Quant à la Banque de France, elle connaîtra la concurrence des banques départementales jusqu'en 1848. Si le monopole est alors attribué à l'institut central, il sera à nouveau débattu lors du rattachement de la Savoie à la France. Sur cette question, voir Bouvier 1968.

¹²¹ Ce discours plonge ses racines dans le débat qui, durant toute la première moitié du 19^e siècle, oppose les tenants du *free banking* aux adeptes du *central banking*.

¹²² Nous n'entrons pas en détail dans cette question, qui a déjà fait l'objet de développements dans le chapitre 5.

¹²³ Conférence économique et financière de Gênes (1922), rapport de la Commission financière, art. 1.

¹²⁴ Voir notre tableau 6.3.

Si les banques centrales de la reconstruction européenne sont constituées autour de ce principe visant la stabilité du capital et sa libre circulation, c'est, aux yeux des experts financiers, en raison de ses vertus stabilisatrices : seule une politique de discipline monétaire stricte axée sur le maintien de l'encaisse métallique et sur la convertibilité permet la reconstruction. On le constate, dans la logique disciplinaire des années vingt et son constitutionalisme, les intérêts du capital sont supposés mener automatiquement à un état d'équilibre.

Consensus de Bruxelles et doctrine du 'central banking'

La SdN joue un rôle prépondérant dans le développement de la doctrine du *central banking*. C'est à Bruxelles, en effet, que le concept s'est cristallisé autour de sa signification moderne. Dans cet élan, le Comité financier en deviendra un fidèle apôtre. Comme le précisent Kisch et Elkin, « the independence of the Bank of Issue was a cardinal feature of the League of Nations reconstruction schemes for Austria and Hungary, and the League's Financial Committee have remained strong advocates of independent Central Banks »¹²⁵. Peu avant la réunion des financiers cependant, le principe a déjà servi de modèle à la constitution de la nouvelle banque de réserve sud-africaine. Les modalités de mise en place de ce 'prototype' ne sont pas sans importance, ne serait-ce qu'en raison du principal instigateur de l'entreprise : Henry Strakosch, future figure dominante du Comité financier, délégué sud-africain à la conférence de Bruxelles, et ami de Montagu Norman¹²⁶. Outre les ramifications interpersonnelles, l'exemple permet d'éclairer les motivations sous-jacentes du *central banking*. Henry Strakosch est très engagé en Afrique du Sud. Après avoir entamé sa carrière à la City en 1891, le financier est mandaté en 1895 par un groupe de banquiers britanniques pour liquider un syndicat en Afrique du Sud. Il rejoint ensuite un établissement de financement minier, A. Goerz & Co., firme dont il deviendra le directeur. Au début de la guerre, il transfère le siège de cette banque à Londres et la rebaptise Union Corporation. Il en deviendra le président en 1924¹²⁷. Entre temps, son statut de banquier et de mineur dans le Transvaal lui confère une influence déterminante dans la constitution de la nouvelle banque centrale sud-africaine. Créée en 1920, celle-ci a pu servir de cas-type aux financiers de Bruxelles. Les garde-fous institutionnels destinés à éviter l'intrusion intempestive de l'État y sont particulièrement développés dans le but, dit Strakosch, d'éviter l'exercice par l'État de son « droit souverain à l'inflation ». Aussi, sur les onze membres du Conseil d'administration, trois seulement sont nommés par l'État ; les autres seront désignés par les actionnaires puisque, nous explique le financier, « History furnishes abundant proof that the control of central banking institutions is more soundly exercised by private citizens than by Governments ». Enfin, la désignation du Gouverneur de la banque est attribuée au Gouverneur général de l'Union sud-africaine¹²⁸. En plus de l'autonomie, le nouvel établissement bénéficie du monopole d'émission et ses réserves monétaires doivent lui permettre de mener une politique de stabilité. Enfin, préfiguration partielle des résolutions de Gênes de 1922, la banque est appelée à entretenir des liens étroits avec d'autres établissements d'émission. Une représentation est ouverte à Londres pour entretenir des

¹²⁵ Kisch/Elkin 1928 : 17.

¹²⁶ Sur la constitution de la South African Reserve Bank, voir l'article de Henry Strakosch publié dans *The Economic Journal* en 1921 (Strakosch 1921). Voir également Cottrell 1997.

¹²⁷ Cottrell 1997 : 30. Sur le lien entre Norman et Strakosch, voir FRBNY, Fonds Strong, 1116.7, Norman à Strong, 28 novembre 1927. Norman présente Strakosch comme « a gold producer with general financial interests », et comme le principal soutien dans la mise en place de la banque de réserve sud-africaine. « Full of public spirit, genial and helpful » poursuit Norman pour décrire l'homme qui lui sert de conseiller et de relais au CoF. « I have probably told you that if I had been a Dictator he would have been a Director here years ago », conclut le gouverneur.

¹²⁸ Strakosch 1921 : 174.

contacts permanents avec la City¹²⁹. Le rôle de Londres dans le commerce de l'or du Transvaal n'est sans doute pas étranger à cette étroite collaboration entre les deux instituts. Enfin, pour montrer l'importance des liens avec la City et gagner la confiance des investisseurs, un haut responsable de la Bank of England est élu Gouverneur, W.H. Clegg.

Si la constitution de la première banque selon les principes modernes du *central banking* montre l'émergence de cette doctrine très tôt après la guerre, Bruxelles en marquera cependant l'institutionnalisation et la diffusion dans l'opinion publique. La réunion internationale des financiers organisée par la SdN représente le cadre où, pour la première fois, on utilise le concept de 'banque centrale' dans son sens moderne¹³⁰. La conférence parle ainsi de « banques centrales d'émission » (« central banks of issue ») à plus d'une reprise, et les résolutions cristallisent le concept¹³¹. Les trois fonctions étudiées plus haut apparaissent clairement dans le texte final qui, par sa fixation anti-inflationniste, confère aux banques centrales une importance prépondérante. La conférence demande ainsi que le modèle d'une banque centrale dotée d'un monopole d'émission soit répandu de manière uniforme, notamment dans les économies qui – à l'instar du Canada – fonctionneraient encore sur la base du *free banking* : « dans les pays où il n'existe pas de banques centrales d'émission, il devrait en être créée une », demande une résolution de la Commission des circulations monétaires et du change. De plus, ces institutions doivent bénéficier de la plus large autonomie face à l'État : « les Banques et particulièrement les Banques d'émission devraient être soustraites à toute influence politique et gérées uniquement en s'inspirant des principes d'une politique financière de prudence », exige la même commission dans son article III. Enfin, des dispositions résolument 'monétaristes' – ou 'quantitativistes', pour éviter un anachronisme – confèrent à ces institutions la tâche de contenir la masse monétaire voire de la réduire, seul moyen de juguler l'inflation. Comme les gouvernements détiennent fréquemment des dettes flottantes issues de la guerre (forme de circulation latente), il s'agit pour eux de les transformer en emprunts publics à long terme ou de les rembourser, afin de permettre à la banque centrale d'exercer son influence sur la création monétaire sans interférences 'politiques'. Enfin, une logique de stabilité monétaire doit être institutionnalisée par un retour progressif à l'étalon-or, soit à la parité d'avant-guerre – auquel cas une déflation prudente est recommandée – soit à une nouvelle parité¹³².

On le constate, Bruxelles débouche sur une conception moderne d'un *central banking* destiné à servir de modèle universel à la reconstruction européenne. Par son insistance sur le monopole d'émission et sur l'autonomie de la banque centrale, le consensus de Bruxelles vise à créer des institutions fortes – à l'instar du modèle anglais – exerçant un contrôle aussi large que possible sur la création monétaire domestique. Seule une banque centrale dotée d'une telle influence est susceptible de discipliner l'État par une politique monétaire stricte, axée sur la stabilité du capital. Aussi, Bruxelles ne croit pas à un système monétaire international différent d'un assemblage de monnaies territoriales sévèrement contrôlées : les financiers rejettent l'idée d'une monnaie internationale ainsi que celle d'une unité internationale de compte¹³³. Peu après, le Comité financier refusera également la proposition d'Avenol visant à une stabilisation des monnaies non convertibles au moyen d'une union monétaire basée sur un

¹²⁹ Strakosch 1921 : 175.

¹³⁰ L'hypothèse de Philipp Cottrell (1997 : 32-3) selon laquelle le concept dans son sens moderne n'y est pas utilisé et émanerait au contraire des discussions entre Norman et Strakosch durant l'hiver 1920-1921 ne résiste guère à une lecture attentive des résolutions.

¹³¹ Notamment les résolutions de la Commission des circulations monétaires et du change, art. IV et art. XIV. Le rapport de la conférence recourt à la même terminologie (SdN 1920c : 13).

¹³² Résolutions de la conférence financière de Bruxelles, II, art. 14 ; II, art. 3 ; II, art. 8 et 10.

¹³³ Résolutions de la conférence financière de Bruxelles, II, art. 12.

« dollar européen », sorte d'Euro avant l'heure¹³⁴. Le modèle dominant, dans le contexte de la reconstruction européenne, repose sur une banque centrale forte, capable d'exercer une rigueur monétaire et de discipliner l'État.

Si la conférence de Bruxelles a institutionnalisé le concept de *central banking* dans son contexte et son sens moderne, il ne fait guère de doute que la Banque d'Angleterre – et en particulier Norman – en a fait son principal cheval de bataille. Peu après la conférence, et dans le sillage d'échanges réguliers avec Strakosch, il pose sur le papier les principes qu'il juge primordiaux pour le fonctionnement d'une telle institution. Le très célèbre 'épitome', comme son auteur se plaisait à l'appeler, a été adressé à plusieurs banquiers centraux dans l'idée de stimuler la discussion autour du rôle d'une banque centrale¹³⁵. Benjamin Strong y rajoutera trois alinéas, caractéristiques du système de la Réserve fédérale qui est plus porté sur la surveillance des banques commerciales que la doctrine monétaire anglaise¹³⁶. Le document insiste sur l'indépendance de la banque centrale, mais ne se réfère pas explicitement au monopole et à la politique de stabilité monétaire, tant ces objectifs allaient de soi ; il accorde ainsi plus de place à des enjeux secondaires dans lesquels nous n'entrerons pas, notamment l'absence de succursale en dehors du pays d'origine et le principe d'exclusivité. L'émergence du *central banking* moderne après la guerre et sa cristallisation lors de la conférence de la SdN à Bruxelles en 1920 constituent une première étape de la configuration des institutions et de la forme de l'État dans le cadre du processus de reconstruction. Le constitutionalisme propre à cette transformation se complètera rapidement d'un second aspect, propre lui aussi à la reconstruction : la coopération des banques centrales, que nous avons déjà conceptualisée dans le contexte du mode de régulation coopératiste (coopératisme 'privé'). Apparue dès l'été 1921, dans les milieux financiers britanniques (Norman et Hawtrey en ont été des adeptes confirmés), la coopération touchera de près les banques centrales établies par la SdN.

Coopératisme 'privé' et 'central banking'

La coopération des banques centrales figure à n'en point douter parmi les problématiques les plus étudiées par l'historiographie actuelle sur les années vingt : dans le sillage de l'ouvrage pionnier de Stephen Clarke paru en 1967, nombreuses ont été les recherches à s'interroger sur l'existence ou non d'une coopération, ses formes, ses succès et ses échecs. Barry Eichengreen, on l'a dit, impute la débâcle de la reconstruction à l'incapacité des gouvernements et des banques centrales à mettre sur pied un régime coopératif permettant le fonctionnement du SMI. Dans une perspective différente et historiquement plus large, Eric Bussière et Olivier Feiertag fondent eux aussi l'histoire des relations monétaires internationales de l'époque contemporaine sur « un constat d'échec en longue durée, des années 1920 aux années 1970, de la coopération monétaire internationale »¹³⁷. Nous n'entrons pas ici dans le débat autrement que pour le mettre en lien avec notre argumentation, à savoir l'institutionnalisation, dans le cadre de la reconstruction, de mécanismes disciplinaires et le rôle de la SdN¹³⁸.

¹³⁴ Voir Helleiner 2003a : 142. Une même idée sera soumise en 1923 par le successeur d'Avenol au CoF, Jean Parmentier. Directeur du Mouvement général des Fonds de janvier 1921 à mars 1923, cet ancien adjoint à l'Inspection générale des Finances s'inscrit dans un premier temps dans la mouvance orthodoxe qui prône le retour à l'ancienne parité du franc. A partir du printemps 1922, devant la crise des finances publiques et l'incapacité allemande à remplir ses obligations financières, il prône une stabilisation à une parité qui évite les dangers de la déflation. Voir Blancheton 150-1, 220-4.

¹³⁵ On trouve une version imprimée de l'«épitome» dans les annexes de l'histoire de la Banque d'Angleterre par Sayers (1976, volume III, annexe 10).

¹³⁶ FRBNY, Fonds Strong, 1116.2/2, Norman à Strong, 17 février 1921 ; 1116.2/3, épitome, février 1921. Voir aussi de Cecco 1994 : 4-5.

¹³⁷ Bussière/Feiertag 1999 : 677.

¹³⁸ Pour la coopération des banques centrales durant les années vingt, nous renvoyons ainsi aux ouvrages de base que sont : Clarke 1967 ; Meyer 1970 ; Rowland 1976. Pour des contributions plus récentes, voir principalement

Comme nous l'avons déjà signalé, l'approche (néo)libérale en matière de coopération des banques centrales pose deux problèmes. Le premier découle d'un mode de connaissance qui s'apparente à ce que Robert Cox appelle les « *problem-solving theories* », c'est-à-dire à une démarche qui « prend le monde tel qu'elle le trouve », avec son ordre social, ses rapports de pouvoir et ses institutions, comme le cadre donné à l'analyse¹³⁹. Sur la base de ces prémisses, l'analyse consiste ainsi à étudier le fonctionnement de la coopération et les raisons de son éventuelle faillite ; dans certains cas, à l'instar de Barry Eichengreen, ce mode de savoir se conclut sur une série de recettes permettant de tirer les leçons du passé et de servir utilement à une coopération efficace dans le présent. Considérée comme un fait 'allant de soi', la coopération n'est pas problématisée en termes de rapports de force ou de dialectique de forces sociales : elle est un jeu à somme positive qui permet, lorsqu'elle se concrétise, d'assurer la régularité des flux financiers et de mettre sur pied un système monétaire international libéral et stable. A qui profite-t-elle le plus ? Quel est son projet social et économique ? Quels rapports sociaux permet-elle d'institutionnaliser et de reproduire ? Autant de questions qui demeurent dans l'ombre. Le second problème de cette perspective réside dans le déficit d'historicisation dont souffre l'analyse de la coopération : en valorisant la coopération de manière atemporelle, le courant dominant de tendance néo-institutionnaliste ne parvient guère à montrer sa fonction sociale dans un mode de régulation historiquement spécifique. Arrangement institutionnel nécessairement bénéfique, la coopération fait sens en dehors de sa structure sociale, c'est-à-dire du régime social d'accumulation qui la produit et qu'elle permet de (re)produire. Une EPH critique refuse de valoriser la coopération, et s'intéresse plutôt à dévoiler sa logique sociale dans une matrice historique spécifique : à titre d'exemple, dans un contexte disciplinaire tel que la reconstruction européenne, la coopération monétaire prend une toute autre signification que la coopération des banques centrales dans le mode de régulation de type keynésien et son libéralisme « enchâssé » mis en place après la seconde guerre mondiale : forme nouvelle d'internationalisme libéral, il vise certes à une expansion capitaliste internationale et une coopération des instituts d'émission, mais en permettant à chaque État de se prémunir contre les chocs externes liés à cette intégration. Dans ce contexte, la coopération monétaire s'accommode de contrôles des changes tels que Keynes les a préconisés lors de la constitution du FMI. De même, la coopération n'empêche pas des politiques conjoncturelles actives.

Plusieurs historiens ont en revanche mis le doigt sur la dimension politique de la coopération des banques centrales durant les années vingt. Marcello de Cecco montre par exemple l'importance qu'elle revêt dans la logique de pouvoir des pays du centre (USA, Grande-Bretagne, France et Allemagne) par rapport aux nations de la périphérie, en l'occurrence l'Italie¹⁴⁰. Notre approche vise cependant à intégrer la coopération monétaire dans la logique d'une économie politique globale qui insiste sur la dialectique des forces sociales plutôt que sur une perspective statocentrique. Aussi, nous montrons que la coopération doit être comprise dans le processus historiquement spécifique de la reconstruction européenne : d'une part, elle est conçue, par les milieux financiers britanniques – et dans une large mesure également étasuniens – comme une condition de la reconstruction d'un système monétaire stable, permettant la libre circulation du capital. D'autre part, comme nous l'avons signalé dans le cadre du coopératisme 'privé', elle relève d'une logique de régulation qui vise à attribuer des compétences aussi larges que possible aux acteurs de la société civile, et aboutit à contourner les instances représentatives. Le contexte de crise de l'État et du capitalisme qui

Bussière/Feiertag 1999 ; Cottrell 1997 ; Debeir 1987 ; de Cecco 1995 ; Eichengreen 1984, 1992, 1995 ; Feiertag 1999 ; Flandreau 2003 ; Mouré 1992, Mouré 2002 : 6-179 ; Péteri 1992, 2002 ; Temin 1989.

¹³⁹ Cox [1981] : 88sq. Voir aussi notre introduction.

¹⁴⁰ De Cecco 1995 ; Dans une même perspective voir aussi Feiertag 1999a.

accompagne la fin de la guerre contribue à développer cette forme de coopératisme qui se justifie par le recours à la rationalisation et à la ‘science monétaire’, et se traduit par un discours qu’on veut consensuel autour du rôle néfaste de l’État dans la régulation monétaire. Dans cette section, l’analyse montrera ainsi en quoi la coopération monétaire constitue un élément-clé de la discipline et de son constitutionalisme.

Si on attribue fréquemment l’idée de la coopération des banques centrales à Norman et aux milieux financiers britanniques, les premières mentions d’un tel projet remontent cependant à Strong et Cunliffe : au début de 1916, le gouverneur de la Réserve fédérale de New York et son homologue de la Banque d’Angleterre en ont posé les bases dans un memorandum commun¹⁴¹. Déjà avant l’entrée en guerre des USA, Strong n’entretenait aucun doute sur la nécessité de se préoccuper de la situation financière internationale d’après-guerre, et d’adopter un processus coopératif en vue de la reconstruction. Le projet transatlantique ne se limitait pas à un axe New York – Londres, mais prévoyait également l’intégration de la Banque de France¹⁴². A sa manière, il reflète le rôle de la Première Guerre mondiale et de ses mécanismes coopératifs dans la mise en place des arrangements internationaux à l’issue des hostilités, autant que les réticences des élites capitalistes à l’égard d’une régulation régie par les seules lois du marché. Même si l’idée ne lui appartient pas, Norman s’érigera en défenseur fervent de la coopération monétaire, dont il fera, avec le *central banking*, son cheval de bataille. Dès l’été 1921, il en discute à New York avec Pierre Jay, président de la FRBNY, en parallèle à d’autres questions telles que la reconstruction autrichienne et le relèvement européen d’une manière générale¹⁴³. Il faut attendre la conférence de Gênes en 1922 pour que la question soit publiquement débattue lors d’une conférence réunissant les élites financières à grande échelle.

La conférence de Gênes, contrairement à Bruxelles, n’est pas du ressort de la SdN. L’ombre genevoise n’a cependant pas cessé de planer sur la réunion. L’OEF a mis ses spécialistes à disposition : parmi les neuf experts de la Commission financière, quatre sont membres du Comité financier¹⁴⁴. En outre, les experts réunis dans la capitale ligure, en partie les mêmes que lors de la réunion précédente, ne se sont guère émancipés du consensus de Bruxelles. Gênes reproduira fidèlement le mantra des élites financières transnationales, en y ajoutant la nouveauté de la coopération. En témoignent les résolutions adoptées qui reproduisent fidèlement la doctrine du *central banking*. Ainsi, des banques d’émission affranchies « de toute influence d’ordre politique » doivent être établies dans chaque pays et dotées du monopole. Gênes insiste à ce titre sur l’importance d’instituer une banque centrale forte, dont les initiatives ne seraient pas entravées, et rappelle l’objectif d’une stabilisation sur la base d’un étalon commun, grâce à une politique de stabilité du taux de change¹⁴⁵. Plus que Bruxelles, Gênes revendique la nécessité d’un marché monétaire libre et l’application d’une politique de libéralisme financier. Dans l’esprit des experts qui ne se distinguent en rien de l’orthodoxie du Comité financier et des milieux anglo-saxons, la reconstruction européenne doit être du ressort du capital privé, et non de moyens coordonnés au niveau étatique. Comme Bruxelles l’avait déjà proclamé, c’est l’initiative privée des investisseurs qui remettra l’Europe sur ses pieds : « La restauration de l’Europe dépend du rétablissement des conditions auxquelles les crédits privés et notamment les capitaux disponibles pourront affluer librement

¹⁴¹ Voir Chandler 1958 : 247sq.

¹⁴² FRBNY, fonds Strong 1000.9/1 memorandum E.O. Moore sur l’entretien entre Strong et Salter, 25 mai 1928 ; idem, memorandum Strong sur ses discussions à la Banque de France, 27 mai 1928.

¹⁴³ FRBNY, fonds Strong, 320.114, Strong à Jay, 29 août 1921. Pour les entretiens de Norman à New York, voir tout le dossier 320.114.

¹⁴⁴ Il s’agit de Basil Blackett, Joseph Avenol, Henry Strakosch et Giuseppe Bianchini. Parmi les autres membres, on note la présence de Gustav Cassel et Gerard Vissering, tous deux très proches du CoF.

¹⁴⁵ Résolutions de la conférence de Gênes, rapport de la Commission financière, résolutions 2, 4, 11/5 et 11/7.

des pays qui, grâce à leur excédent de fonds sont en mesure de consentir des prêts vers les pays qui ont besoin de l'aide de l'étranger », affirme une résolution de la Commission des finances. Sur ce point comme sur d'autres, cette dernière a suivi l'avis des experts consultés, qui ont recommandé « une liberté complète dans le domaine des changes ». Dans ses résolutions, la commission financière ira encore plus loin pour verrouiller les intérêts du capital transnational, en affirmant que toute proposition tendant à entraver la liberté du marché des changes ou à violer le secret des relations entre les banquiers et leurs clients « doit être absolument condamnée ». On le constate, non seulement les financiers insistent pour une mise en place d'un régime favorable à la circulation transnationale du capital, mais ils revendiquent par la même occasion des mesures permettant de placer leurs opérations sous le sceau du secret, et d'échapper ainsi au fisc. Cette revendication témoigne de toute l'importance des préoccupations de la finance transnationale dans la reconstruction. Enfin, comme si les dispositions adoptées jusque là étaient insuffisantes, une résolution supplémentaire insiste sur la prohibition nécessaire du contrôle « artificiel » des opérations de change sous quelque forme que ce soit ; jugé « vain et nuisible », un tel contrôle « devrait être aboli le plus tôt possible »¹⁴⁶.

Si Gênes n'innove guère en ce qui a trait aux trois éléments principaux du *central banking*, elle fait preuve de plus d'originalité dans le domaine des réserves monétaires et de la coopération. En raison de la crainte des milieux financiers britanniques d'une dispersion de l'or et, partant, d'un manque de métal pour asseoir la livre, la conférence accouche d'un nouveau système de réserves, l'étalon devise-or. Ce 'gold exchange standard' repose sur une structuration hiérarchique du système monétaire selon deux catégories : les deux centres financiers principaux, Londres et New York voient leur monnaie garantie par des réserves métalliques, tandis que les monnaies de la périphérie, pour économiser l'or, sont tenues de constituer des encaisses comprenant des devises-or : livre sterling et dollar. Plus polarisé que son prédécesseur autour du double centre d'une *économie-monde* en transition, ce système implique une interdépendance accrue des marchés monétaires, en particulier pour la City qui dispose de beaucoup moins de métal que Wall Street. Des conversions de réserves en or sont en effet susceptibles de déstabiliser la livre, comme la fin de la décennie le montrera lors de l'affermissement du marché monétaire français. D'où l'importance de la coopération des banques centrales qui s'affirme comme la condition *sine qua non* de la reproduction d'un système monétaire qui ne ressemble que très imparfaitement à son prédécesseur : pour les financiers de Gênes, il s'agit désormais de coordonner les politiques en matière de réserves afin que le flux des règlements internationaux n'occasionne pas de contrecoups déséquilibrants. C'est essentiellement en matière de taux d'intérêts que les banques centrales sont supposées s'accorder, afin d'éviter qu'une concurrence dans la constitution des réserves monétaires se traduise par une surenchère des taux¹⁴⁷.

Aussi la conférence préconise-t-elle une coopération en deux temps : à court terme, c'est-à-dire dans le cadre de la reconstruction économique et de la stabilisation des monnaies, la politique des taux doit être harmonisée par « la pratique d'une coopération constante entre les banques centrales d'émission [...] [qui] donnerait la possibilité de coordonner la politique suivie en matière de crédit sans entraver la liberté d'aucune banque ». Dans le long terme, une convention monétaire internationale est prévue pour centraliser et coordonner les demandes

¹⁴⁶ Résolutions de la conférence de Gênes, rapport de la Commission financière, résolutions 11/1c, 11/4, 13, 14, 16.

¹⁴⁷ FRBNY, fonds Strong, 1116.3, Resolutions concerning cooperation, juin 1922. Les projets de Norman en vue d'une institutionnalisation de la coopération montrent l'importance attribuée à un échange confidentiel d'information entre banques centrales au sujet du taux d'escompte, des mouvements d'or et de la stabilité des taux de change (principe n°3).

d'or et éviter les variations du pouvoir d'achat du métal. Cette tâche sera attribuée en 1929 au Comité financier qui constituera pour la circonstance une Délégation de l'or ; cette dernière sombrera en même temps que l'étalon-or au début de la décennie suivante¹⁴⁸.

Dans un projet coopératiste fortement empreint des conceptions britanniques de la reconstruction monétaire, la SdN joue un rôle significatif¹⁴⁹. On a déjà signalé la forte présence, parmi les experts de la Commission financière de la conférence, des membres de l'OEF, dont Basil Blackett et Henry Strakosch, deux figures de poids. Y figurent également Gustav Cassel, dont le rôle dans l'élaboration de la doctrine du Comité financier a déjà été signalé, ainsi que Gerard Vissering, l'instigateur des conférences de banquiers et par extension de Bruxelles. Le cercle relativement restreint des élites financières et ses intellectuels organiques se retrouve dans une conférence qui s'inscrit dans le droit chemin des manifestations précédentes, et l'interpénétration du Comité financier et de la finance britannique y apparaît plus clairement que jamais. L'OEF ne se contente pas de mettre ses experts à disposition : elle intégrera fidèlement la doctrine de l'étalon devise-or dans ses programmes de reconstruction et dans leur portée coopératiste. Toutes les banques centrales faisant l'objet d'un programme de la SdN disposent dans leurs statuts de clauses leur permettant de constituer des réserves monétaires en or et en devises-or¹⁵⁰. Sous l'influence de la finance britannique, la SdN applique donc le système qui sied tant à la City et à ce titre, elle en intègre la logique de pouvoir.

L'économie politique de la coopération peut se résumer en trois points : hiérarchie, autonomie et crédibilité. Premièrement, en visant à rabattre les réserves métalliques sur New York et Londres, la coopération aboutit à renforcer le rôle de la livre sterling et du dollar comme monnaie de réserve et de compte. Les prêts et les crédits libellés dans ces deux monnaies les plus fortes seront ainsi nettement privilégiés. Aussi, par ses plans de reconstruction qui font entrer l'un après l'autre les pays de l'Europe centrale dans le système de l'étalon devise-or, la SdN initie un mouvement qui permet de renforcer l'influence des milieux financiers anglo-saxons, et notamment de soutenir la tentative de la City de retrouver le lustre d'antan. Loin d'être un processus horizontal et égalitaire, la coopération – en dépit de sa rhétorique idéaliste – fonctionne au profit de certaines forces sociales localisées au cœur du système capitaliste en transition. Deuxièmement, le pouvoir de la coopération se lit également par un verrouillage de l'autonomie des instituts d'émission face aux gouvernements : dans une reconstruction que les élites veulent être du ressort du capital privé plutôt que de programmes engageant des fonds publics et dirigés par les gouvernements, la coordination des banques centrales se présente comme le substitut nécessaire à l'action des diplomates. La diplomatie des banques centrales, auxquelles la doctrine bruxelloise et génoise veut attribuer une position forte, devient la procédure privilégiée d'une reconstruction destinée à être le fruit d'une logique de marché reposant sur l'initiative individuelle. Dans l'esprit de Norman, on l'a vu, la coopération des banques centrales doit se substituer à la logique de pouvoir des diplomates ; il en appelle selon ses propres mots à « un monde dans lequel les banquiers centraux prendraient la relève des hommes politiques et par une constante coopération serviraient la communauté toute entière »¹⁵¹. C'est dans cet esprit que Threadneedle Street noue très tôt des liens avec la Reichsbank – dès 1921 – à un moment où les diplomates français et anglais poursuivent leur politique d'isolement de l'Allemagne au travers de la Commission des réparations. Aussi, lors de ses discussions à la Fed durant l'été 1921, au moment où s'échafaude sa doctrine

¹⁴⁸ Résolutions de la conférence de Gênes, rapport de la Commission financière, résolutions 3 et 9.

¹⁴⁹ Selon les propos de Hawtrey en 1925 : « from the beginning to the end the plan embodied in the resolutions [of Genoa] was an English one », memorandum du 4 février 1925 cité in Péteri 2002 : 35.

¹⁵⁰ Voir par exemple pour l'Autriche : art. 1 des statuts ; l'Estonie : art. 59 ; la Grèce : art. 62.

¹⁵¹ Norman à Clegg, 13 octobre 1920, cité par Wapler 1999 : 683.

coopératiste, Norman inscrit à l'ordre du jour la nécessité d'une reconstruction financière en précisant : « how to be divorced from politics. The League as a pivot for this purpose or alternatively an International Commission or Consortium ». ¹⁵² La SdN s'intègre donc très tôt dans ses plans en vue d'une coopération monétaire qui permette de contourner le politique, et de consolider ainsi le pouvoir des forces sociales de la finance transnationale.

La coopération des banques centrales doit également être analysée sous son aspect discursif, en lien avec les mécanismes disciplinaires de la crédibilité et de la sanction : loin de s'apparenter à une pratique semi-confidentielle de banquiers centraux soucieux d'agir dans la discrétion, elle relève au contraire d'une démarche visant à affermir la confiance des investisseurs. La conférence de Gênes a permis de diffuser l'idée de la coopération monétaire dans l'opinion publique, autant que des ouvrages ultérieurs, dont Kisch et Elkin qui en vantent les mérites, ou plus tard Paul Einzig qui résumera le rôle prépondérant de Norman dans cette pratique qu'il juge propre aux années vingt et à la reconstruction ¹⁵³. En créant l'illusion d'une coordination des pratiques monétaires en matière de réserves et de liquidité, la coopération permet de rassurer les opérateurs financiers sur la fermeté des monnaies stabilisées, et contribue à développer l'assurance que même en cas de crise d'un système financier, les banques centrales agiront en tant que prêteur en dernier ressort et viendront à la rescousse d'une monnaie en difficulté. Aussi, la rhétorique de la coopération, en renforçant la crédibilité du système monétaire international, aboutit à faciliter la circulation transnationale du capital, et à permettre l'accumulation au sein d'une structure capitaliste qu'on veut présenter comme stable. Sur ce point comme sur les autres, la coopération des banques centrales est un processus politique discursif qui consolide la logique du *central banking*, et sa discipline de l'État.

Qu'elle soit une 'réussite' ou un 'échec', la coopération dans le contexte disciplinaire de la reconstruction est avant tout un instrument de pouvoir que le courant dominant tend à occulter. Rétrospectivement, c'est-à-dire, comme le fait Barry Eichengreen, en observant les années vingt depuis la crise de la décennie suivante, il ne fait guère de doute que la coopération monétaire n'est pas parvenue à maintenir le SMI. Il n'en demeure pas moins que de 1922 à 1928, c'est sur elle que repose l'adoption successive des programmes de reconstruction et la stabilisation des monnaies. Comme le signalent Kisch et Elkin en 1928, « The progressive restoration of the gold standard in Europe, though an act of official policy in each country concerned, is being achieved in a large measure by the cooperation of central banks » ¹⁵⁴. Dans un courrier à Strong, Norman reconnaît d'ailleurs en 1925 que les buts d'une réunion formelle des banques centrales sont dans une large mesure atteints ¹⁵⁵. Conformément aux intentions des financiers, les capitaux privés ont afflué vers les pays à reconstruire, ils ont permis de stabiliser leur monnaie et compenser leur balance des paiements déficitaire, d'équilibrer les budgets dans la plupart des cas, et ont permis à Londres et New York de financer la reconstruction européenne. Un tel diagnostic, pour un observateur en 1928, semble peu compatible avec un verdict d'« échec » de la coopération. Aussi, on le constate, c'est certainement ailleurs que doit se chercher une explication de la crise des années trente : en refusant de considérer *a priori* la coopération comme un jeu à somme positive, et en thématissant au contraire le contenu des arrangements coopératifs et les tensions qu'ils sont susceptibles de générer, une EPH débouchera sur une meilleure compréhension de l'échec de la reconstruction et de la crise. Là ne réside cependant pas l'objet de cette partie ; pour

¹⁵² Norman cité par Cottrell 1997 : 35.

¹⁵³ Kisch/Elkin 1928 : 146sq ; Einzig 1932 : chapitre VIII.

¹⁵⁴ Kisch/Elkin 1928 : 148.

¹⁵⁵ FRBNY, Fonds Strong, 1116.5, Norman à Strong, 11 mai 1925.

l'instant, il s'agit d'observer de plus près comment, dans le cadre des plans de la SdN, les banques centrales sont configurées selon la logique de discipline du capital.

Constitutionnalisme monétaire : les banques centrales de la reconstruction

Dans la voie tracée par la SdN à Bruxelles, onze banques centrales européennes seront constituées ou réorganisées selon la logique disciplinaire du *central banking* au moyen de programmes internationaux : l'Autriche, la Hongrie, l'Allemagne, la Belgique, la Pologne, l'Italie, la Roumanie, Danzig, la Grèce, la Bulgarie, et l'Estonie. Au travers de ses plans autrichien et hongrois, la SdN a donné le ton à un mouvement qui se prolongera jusqu'au terme de la décennie. En été 1927, le Conseil de la SdN entérinera cette logique en acceptant le rapport du Comité financier qui rappelle « les grands principes dont l'expérience a prouvé la valeur et qu'il importe d'appliquer, si l'on veut assurer le fonctionnement satisfaisant d'une banque centrale d'émission à qui incombe la responsabilité de maintenir la stabilité de la monnaie »¹⁵⁶.

*Autriche*¹⁵⁷

Première du genre à voir le jour d'après le modèle de Strakosch appliqué en Afrique du Sud, la Banque nationale d'Autriche ouvre ses portes le 2 janvier 1923¹⁵⁸. Au même titre que l'institut d'émission hongrois, elle voit son autonomie très fortement institutionnalisée, afin de marquer une rupture claire avec l'ancienne banque austro-hongroise qui avait été largement sollicitée pour la couverture des déficits budgétaires. Comme le suggère Jan van Walré de Bordes, haut fonctionnaire de l'OEF, il était question de la rendre « as independent as possible of the Government »¹⁵⁹. Aussi, la Confédération autrichienne est empêchée de recourir aux ressources de la nouvelle banque, même pour des avances à court terme qui se liquident dans l'année¹⁶⁰. Les organismes publics ne peuvent obtenir des liquidités qu'en versant, en échange, la contre-valeur en or ou en devises-or. L'influence sur les organes est régie de façon stricte : aucun acteur 'politique' n'a le droit de faire partie du Conseil, ni les fonctionnaires fédéraux, ni les parlementaires, ni même les membres des Diètes provinciales¹⁶¹. Si le président de la banque est désigné par le chef de l'État (dans les faits par le Chancelier), c'est pour agir cependant de manière autonome, durant un mandat relativement long – en l'occurrence de cinq ans. Les membres du directoire sont, eux, désignés par le Conseil de banque, auquel reviennent les principales compétences. Le gouvernement peut nommer un Commissaire d'État qui a le droit d'assister, à titre d'observateur, aux séances des différents organes de la banque (assemblée générale, conseil et directoire) ; cette fonction ne donne cependant lieu à aucun droit de vote, ni de veto, et sa seule fonction consiste à surveiller l'application des lois et des dispositions qui réglementent le fonctionnement de la banque¹⁶². A l'origine, le projet de statuts soumis par l'Autriche prévoyait que la désignation des directeurs généraux soit confirmée par le Gouvernement. Peu

¹⁵⁶ SdN, C.336.M.110.1927.II, rapport au Conseil sur les travaux de la 27^e session du Comité, 8-14 juin 1927, p. 3. Selon ce rapport, ces principes comprennent (a) l'indépendance de la banque centrale, (b) le monopole d'émission, (c) la limitation des opérations de la banque à des opérations d'emprunt et d'escompte à court terme qui se liquident elles-mêmes, (d) la réduction de la dette publique auprès de la banque et la limitation précise des nouvelles avances à consentir à l'État (e) la centralisation des transactions monétaires de l'État et des entreprises d'État auprès de la banque nationale, (f) la constitution d'une couverture appropriée et suffisante pour une émission fiduciaire unifiée (cf aussi SdN 1930a : 51).

¹⁵⁷ Le tableau 6.3 dresse un panorama schématique des dispositions institutionnelles de la reconstruction.

¹⁵⁸ Sur la Banque nationale autrichienne, voir Conant 1969 : 758-760 ; Kisch/Elkin 1928 ; SdN 1926a ; Piétri 1970 ; Sokal/Rosenberg 1929 ; Walré de Bordes 1924.

¹⁵⁹ Walré de Bordes 1924 : 44.

¹⁶⁰ Voir les statuts de la BCA, SdN CSCA 17, octobre-décembre 1922, ainsi que SdN 1926a.

¹⁶¹ Statuts de la Banque d'Autriche, articles 50, 26.

¹⁶² Statuts de la Banque d'Autriche, articles 45-7, voir aussi Sokal/Rosenberg 1929 : 121.

compatible avec l'idéologie du *central banking*, cette disposition ne recueillera guère les faveurs du Comité financier : « La disposition actuelle prévoyant que la nomination des directeurs et des directeurs-adjoints élus en Assemblée générale exige la confirmation du Gouvernement fédéral, doit disparaître », ont estimé les experts financiers¹⁶³.

En décembre 1922, en dépit des mises en garde du commissaire général de la SdN à Vienne (Zimmerman), du directeur de l'OEF et du Comité financier, le Chancelier autrichien désigne Richard Reisch, un ancien ministre des finances, à la présidence de la nouvelle banque. L'irritation est vive dans les milieux bancaires britanniques et au Comité financier. Norman, Niemeyer et Strakosch s'élèvent contre une nomination qui à leurs yeux ne garantit pas suffisamment l'autonomie de l'institut, et mine la confiance des investisseurs à quelques semaines de l'émission de l'emprunt international. Pour eux, un banquier étranger aurait dû occuper la présidence de la nouvelle institution, et surtout pas un ancien ministre des finances autrichien¹⁶⁴. Particulièrement irrité et menaçant, l'expert britannique du Comité financier estime avec Norman que dans ces circonstances, « nothing can be done for Austria »¹⁶⁵. La veille de la nomination de Reisch, l'expert français du Comité financier intervenait encore auprès du commissaire général à Vienne sur la nécessité de faire nommer une personnalité étrangère : « the inauguration of the Bank will give no reliable guarantee without the assistance of a foreign President », affirmait Avenol à Zimmerman¹⁶⁶. Le représentant de la SdN à Vienne, accusé de ne pas prêter suffisamment d'attention aux intérêts financiers britanniques, est l'objet de vives critiques de la part de Niemeyer, auquel la double casquette d'expert du Comité financier et de quasi-représentant de la City confère une autorité considérable. Le lendemain de la désignation de Reisch, Niemeyer transmet littéralement les directives de la City au chef de l'OEF :

« You should not allow the Austrians to misconceive the situation. They have to face not the League nor governments, but foreign lenders, as we told them in November and repeatedly since. Foreign lenders must have facts, not merely programmes. So far the Austrian government has been late in passing its laws and has done little else; the bank with a neutral governor is not established. [...] Show this to Commissioner General »¹⁶⁷.

Très à l'écoute des intérêts de la City, le commissaire général de la SdN n'avait pourtant pas manqué de rappeler au gouvernement autrichien l'importance qu'attachent les milieux financiers britanniques à la désignation d'un président étranger, et avait plaidé dans ce sens à plusieurs reprises¹⁶⁸. Quoi qu'il en soit, même avec un président autrichien anciennement ministre – mais, il faut le signaler, directeur d'une grande banque viennoise pendant plusieurs années avant son arrivée à la tête des finances autrichiennes – l'institut d'émission n'est pas tombé dans l'orbite du gouvernement. Conformément au programme de la SdN, Reisch a

¹⁶³ SdN, 1467, CSCA 4a, réponse du CoF aux questions du Comité d'Autriche du Conseil, 8 septembre 1922.

¹⁶⁴ PRO, FO 371, 7344, voir notamment télégramme Keeling à FO, 21 décembre 1922 : « I accordingly saw Chancellor and Minister of Foreign Affairs this morning and discussed question with them [...]. I told them that the [...] whole success of present reconstruction scheme obviously depended on being able to raise money and that could only be done by establishing confidence in financial circles abroad. City attached great importance to Bank of Issue being quite free from internal or external politics. Appointment of Austrian would immediately give rise to fear that there had been no real break with old traditions of inflation ». Voir également FO à Keeling 22 décembre 1922 ; Akers-Douglas à FO 22 décembre 1922, Voir également Piétri 1970: 98-99.

¹⁶⁵ PRO, FO 371, 7244, télégramme Niemeyer à Salter, 23 décembre 1922.

¹⁶⁶ PRO, FO 371, 7344, télégramme Avenol à Zimmerman, 21 décembre 1922. La diplomatie française partage le point de vue de la City sur l'importance d'une présidence étrangère pour garantir la crédibilité du programme de reconstruction ; c'est notamment le cas du Président du Conseil, Poincaré, qui écrit au ministre français à Vienne que « La décision du gouvernement autrichien [...] fera du plus mauvais effet sur les marchés étrangers et risque de compromettre l'émission des emprunts », AMAE, série SdN, 1228, Poincaré à Pontalis, 22 décembre 1922.

¹⁶⁷ PRO, FO 371, 7344, télégramme Niemeyer à Salter, 22 décembre 1922.

¹⁶⁸ BofE, OV 28/54, Strakosch à Norman, 30 décembre 1922.

Tableau 6.2bis : Plans de stabilisation mis en œuvre par la SdN (1920-1931) et contrôle externe

Pays	Année de stabilisation de facto	Emission emprunt	Montant emprunt (nominal £)	Commissaire général	Réduct. des employés d'Etat	Banque centrale	Contrôleur banque centrale	<i>Central banking</i>	
								statut jurid.	monopole d'émis. objectif principal
Autriche	1922	1923	33'782'558.-	1922–1926	100'000	Nouvelle	1923–1926	Privé	Oui Stabilité mon.
Hongrie	1924	1924	14'386'583.-	1924–1926	15'000 / 40'000 ¹	Nouvelle	1924–1926	Privé	Oui Stabilité mon.
Grèce I	1928	1924	12'300'000.-	1923–1926 ²	–	–	–	–	–
Dantzig I	1923	1925	1'500'000.-	1925– ³	–	Nouvelle	–	Privé	Oui Stabilité mon.
Bulgarie I	1924	1926	3'327'596.-	1926–1931	–	Réorganisation	–	Mixte ⁴	Oui Stabilité mon.
Estonie	1924, 1927	1927	1'523'708.-	–	–	Réorganisation	1927–1930	Privé	Oui Stabilité mon.
Danzig II	1923	1927	1'900'000.-	1925– ⁵	10% ⁶	– ⁷	–	–	Oui Stabilité mon.
Grèce II	1928	1928	7'557'903.-	1926–1930 ⁸	– ⁹	Nouvelle	1928–1931	Privé	Oui Stabilité mon.
Bulgarie II	1928	1928	5'528'799.-	1928–1931	10'000	Réorganisation	1928–1931	Privé	Oui Stabilité mon.

Selon : Archives SdN ; SdN 1945, SdN 1930a, SdN 1946, Conant 1969 ; Kisch/Elkin 1928.

¹ Le rapport du Comité financier de janvier 1924 (C 772 (1) M 317 (1) 1923 II) prévoit la réduction du personnel de 10'000 fonctionnaires en plus de ceux qui ont déjà reçu un préavis de congé ; au total, le Comité financier a ainsi exigé la mise en congé de 15'000 personnes. Suite aux injonctions du CoF, le gouvernement hongrois dépassera les conditions imposées et se séparera de 40'000 fonctionnaires (LoN 1926b : 31, 122).

² Assumé par l'Office autonome pour l'établissement des réfugiés (OAE) et la Commission financière internationale (CFI) fondée en 1898, après la guerre gréco-turque. Un Commissaire général de la SdN aurait fait double emploi avec la CFI qui fonctionnaire déjà depuis plusieurs années, et représentait les principaux gouvernements intéressés, à savoir la France, la Grande-Bretagne et l'Italie (SdN 1945 : 84-101). L'OAE est sous le contrôle du Conseil de la SdN. Face à la SdN, la Grèce a pris en outre l'engagement d'équilibrer son budget par tous les moyens.

³ Placée sous la protection de la SdN, la Ville libre de Dantzig abrite un Haut Commissaire permanent, chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Ville libre et la République polonaise au sujet du Traité de Versailles ou des accords complémentaires. A ses côtés, la SdN a nommé un commissaire fiduciaire membre du Comité financier (Ter Meulen), chargé d'inspecter les comptes de la municipalité et de surveiller l'utilisation du produit de l'emprunt (SdN 1945 : 141-151).

⁴ La Banque nationale de Bulgarie présente un statut public (capital détenu par le gouvernement) qui se trouve en transition jusqu'à la réorganisation de 1928, marquant une émancipation de l'institut d'émission. Avant la réforme de 1928 imposée par la SdN, l'influence gouvernementale s'exprimait notamment par la nomination du gouverneur et des deux vice-gouverneurs par décret royal, au même titre que la moitié du conseil d'administration. C'est la réforme de 1926 qui, pour la première fois, et dans le sillage du premier prêt de la SdN à la Bulgarie, ouvrait les portes du Conseil d'administration à des représentants de la société civile (Conant 1969 : 792 ; Kisch/Elkin 1928 : 24, 26, 34). Les réformes seront intensifiées dans le cadre de l'emprunt de stabilisation de 1928 (voir plus bas).

⁵ Voir note 3.

⁶ Le Comité financier a estimé que les mesures à prendre passaient par une réduction globale des dépenses de 10%, les traitements et charges sociales étant considérées comme trop lourdes et les fonctionnaires trop nombreux (SdN 1945 : 147).

⁷ Nouvelle banque centrale privée dans le sillage de la stabilisation de 1923.

⁸ Voir note 2 : aucun changement n'a été porté au système de contrôle. Le gouvernement hellénique s'est engagé à fournir au Conseil des rapports trimestriels sur sa situation budgétaire (SdN 1945 : 85-101). Le contrôle est en outre exercé par un conseiller étranger auprès de la banque centrale, dont la nomination n'incombe pas à la SdN. Enfin, le gouvernement hellénique et la banque de Grèce envoient des représentants aux sessions du Comité financier pour compléter verbalement les rapports fournis au Conseil.

⁹ Le protocole signé par le gouvernement grec et la SdN ne précise pas les modalités exactes de la stabilisation budgétaire qui est laissée à la libre appréciation d'Athènes. Le Gouvernement s'engage toutefois à équilibrer le budget et à ne pas l'augmenter jusqu'en 1930, même si les dépenses sont couvertes. L'emprunt sert ainsi à rembourser des arriérés budgétaires (SdN, C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, protocol and annexes, 14 novembre 1927, p. 7, 19).

mené une politique de discipline monétaire à l'abri de toute intrusion ; en dépit de la crise endémique et d'une balance commerciale en détérioration constante, la stabilité monétaire dictera la politique de l'institut d'émission jusqu'à l'effondrement du système financier en 1931. L'autorité principale émane en fait plutôt de la finance viennoise, particulièrement influente dans le *General Rat*. Cet organisme reflète la tendance corporatiste qui accompagne d'une manière générale toute la reconstruction européenne : composé de treize membres, le conseil général de la banque doit comprendre au minimum un représentant de chaque force sociale du pays. L'article 22 en recense six, à savoir le milieu des banques d'affaires, les banques d'épargne, l'industrie, le commerce, l'agriculture, et le travail (la « classe ouvrière », précisent les statuts). En dépit de cette approche corporatiste – dans laquelle, il faut le signaler, les cercles bancaires sont représentés deux fois – le poids principal reste exercé par les milieux financiers, plus nombreux que les autres représentants¹⁶⁹.

Tableau 6.4 : Nomination des organes dirigeants des banques centrales

Banque	Titre	Procédure de désignation	Durée
Autriche	Président	Par le Président de la République sur proposition du Gouvernement fédéral	5 ans renouvelables
Hongrie	Gouverneur	Par le chef de l'État, sur proposition du ministre des finances	5 ans
Grèce	Gouverneur	Elu par l'assemblée générale des actionnaires, doit obtenir l'aval du Gouvernement	5 ans renouvelables
Bulgarie	Gouverneur Vice-gouverneurs	Par décret royal, sur proposition du ministre des finances	7 ans et 5 ans renouvelables
Estonie	Président	Par le Gouvernement	5 ans renouvelables

Source : archives SdN

Hongrie

Une même autonomie a été attribuée par l'OEF à la banque centrale hongroise qui ouvre ses guichets en 1924¹⁷⁰. Dans l'élan de l'émancipation nationale, la Hongrie avait créé en 1921 un institut d'émission d'État afin de s'affranchir de l'ancienne banque austro-hongroise. Placé sous le contrôle du Ministère des finances, cet organisme finançait les déficits publics dans un pays qui menait depuis plusieurs années une politique d'industrialisation sous la protection de l'État¹⁷¹. C'est une logique diamétralement opposée que préconisera Genève : dans son rapport de décembre 1923 servant de base à la reconstruction, le Comité financier exige une banque centrale obéissant au statut de société anonyme, entièrement indépendante du gouvernement et dévouée à la seule mission de maintenir stable la valeur de la couronne¹⁷². Les experts financiers prévoient ainsi que ni l'État, ni les provinces, ni les municipalités ne pourront émettre des billets, la banque centrale détenant le monopole d'émission pour tout le pays. En outre, aucune collectivité publique ne pourra emprunter à la banque. Dans l'esprit de l'OEF, l'autonomie doit être affermie par l'attribution à l'institut de compétences aussi larges que possible dans la désignation de ses dirigeants : « le Conseil d'administration [...] doit être

¹⁶⁹ BofE, OV 28/59, Zimmermann à Norman, 10 juillet 1924.

¹⁷⁰ Sur la Banque nationale hongroise, voir Bácskai 1997 ; Conant 1969 : 758-761 ; Kisch/Elkin 1928, SdN 1926b ; Péteri 2002 ; Siklos 1994.

¹⁷¹ Schubert 1999 : 209.

¹⁷² SdN, C.772(1)M.317(1).1923.II, F 120, Reconstruction financière de la Hongrie, rapport du CoF au Conseil, 20 décembre 1923, partie V, art. 6 et 3. Voir aussi SdN 1926b.

soustrait à toute influence politique et aucune influence gouvernementale ne doit s'exercer dans l'administration de la banque »¹⁷³.

Les statuts adoptés en juin 1924 refléteront point par point la logique disciplinaire du Comité financier¹⁷⁴. Le gouvernement hongrois, institutionnellement mis à l'écart de la politique monétaire, verra sa compétence réduite à la désignation du gouverneur. Les deux vice-gouverneurs doivent, eux, être élus parmi les treize membres du Conseil, dont le choix découle de la seule compétence des actionnaires. Le chef de l'État confirme certes leur nomination, mais il ne dispose dans les faits d'aucune influence vu que tous sont du ressort des actionnaires¹⁷⁵. Contrairement à l'Autriche, où la procédure chaotique de désignation du Président avait jeté un froid pour le restant de la décennie, l'élection du gouverneur de la banque centrale hongroise se déroulera dans une ambiance feutrée. A la différence de son homologue viennois, Alexander Popovics n'a pas traversé la période d'hyper-inflation aux rennes du Ministère des finances mais en tant que gouverneur de l'institut d'émission public. Auparavant, après un passage au ministère des finances de 1908 à 1912, il avait été gouverneur de la Banque austro-hongroise, une position occupée jusqu'à la fin de la guerre¹⁷⁶. Dès le printemps 1924, Genève et la City voient en Popovics le candidat idéal pour mettre sur pied et diriger le nouvel institut d'émission durant ses premières années. De retour en avril d'une mission à Budapest pour le compte du Comité financier, Strakosch est allé convaincre les banquiers de la City d'appuyer ce choix qu'il juge opportun¹⁷⁷. Cet appui une fois acquis, le banquier et expert du Comité financier invite le premier ministre hongrois à désigner Popovics à la tête du nouvel institut, arguant du soutien dont il dispose dans les milieux financiers britanniques. Dans un courrier à Bethlen – à qui incombe la désignation du gouverneur – Strakosch souligne la nécessité de nommer un homme qui inspire la confiance non seulement en Hongrie, mais aussi à la finance londonienne : « Since my return to London, I have had an opportunity of discussing this particular question with the personages of the official and financial world whose co-operation is essential to the success of the League's plan, and I was glad to find that they are no less anxious than I am myself that Mr. Popovics should be installed in the position in question », lui écrit-il¹⁷⁸.

Configurée par la SdN selon l'idéologie du *central banking* et de sa logique de discipline monétaire – l'article premier des statuts stipule que la banque doit mener une politique de stabilité et préparer la voie à l'introduction de la convertibilité – la banque centrale hongroise sera à ses débuts placée sous le contrôle quasi direct de Threadneedle Street. Selon un accord passé entre Norman et Popovics, destiné à demeurer secret, Londres est en effet en droit d'intervenir et d'exiger une hausse du taux d'intérêt de l'institut hongrois¹⁷⁹. L'accord trouve son origine immédiate dans la difficulté d'attribuer les tranches de l'emprunt de

¹⁷³ SdN, C.772(1)M.317(1).1923.II, F 120, Reconstruction financière de la Hongrie, rapport du CoF au Conseil, 20 décembre 1923, partie V, art. 7.

¹⁷⁴ Une divergence est à signaler, qui n'a d'ailleurs pas manqué de créer des frictions entre la SdN et Budapest. Au moment de l'émission du capital de la Banque de Hongrie sur les marchés financiers, les souscriptions n'ont pas permis de distribuer auprès des investisseurs la totalité du capital ; le gouvernement hongrois a ainsi pris une partie des titres, 10% environ. Pendant plusieurs années, comme le souligne un rapport de la SdN, le Commissaire général de la SdN à Budapest et le CoF « firent des démarches pressantes auprès du Gouvernement hongrois pour l'inviter à se dessaisir de ces actions ». Ces injonctions n'ayant rencontré aucun succès, l'État est resté propriétaire des titres (SdN 1945 : 54).

¹⁷⁵ A l'instar de l'Autriche, le gouvernement désigne deux commissaires qui ont le droit de participer aux séances de la banque ; leur compétence se réduit à veiller à ce que la banque agisse en conformité avec la loi et les statuts (article 45 et 46 des statuts) ; voir Kisch/Elkin 1928 : 274.

¹⁷⁶ PRO, FO 371, 11373, Barclay à Chamberlain, 15 novembre 1926, p. 7.

¹⁷⁷ BofE, OV 33/71, Strakosch à Popovics, 10 avril 1924. Sur la nomination de Popovics, voir Péteri 2002 : 89.

¹⁷⁸ BofE, OV9/435, Strakosch à Bethlen, 10 avril 1924.

¹⁷⁹ BofE, OV 33/37, ainsi que OV 9/435, accord Norman-Popovics du 14 juin 1924. Voir Péteri 2002 : 89-95.

reconstruction tel que la SdN l'a conçu. Devant la réticence des banques étasuniennes à souscrire au montant qui lui leur a été attribué initialement, Norman a décidé d'avancer £ 4 millions, pour une durée de trois ans maximum, sur la part de l'emprunt qui ne pourrait être placé¹⁸⁰. Cette avance lui a ainsi permis d'exiger en contrepartie un contrôle particulièrement large sur la politique monétaire hongroise, aussi longtemps que l'avance ne serait pas remboursée.

Le principal instrument de la politique monétaire se trouve ainsi entre les mains de Norman, grâce à la bienveillance de la SdN. Il est difficile de définir le rôle précis du Comité financier dans la conclusion de cet accord ; tout porte à croire cependant qu'elle s'est faite avec l'aval tacite, sinon explicite, de la majorité des membres, à supposer qu'ils aient tous été consultés. Aux côtés de Norman, Niemeyer et Strakosch ont participé activement à sa préparation ; c'est d'ailleurs Strakosch en personne qui télégraphie à Popovics, l'enjoignant de venir signer le texte définitif à Londres¹⁸¹. De plus, à la fin mai, il adressait au commissaire général de la SdN à Budapest une copie de la version provisoire, et demandait son accord formel¹⁸². Le directeur de l'OEF, Arthur Salter, a lui également été informé de l'accord moins d'une semaine plus tard¹⁸³. D'autres raisons incitent à penser que le texte, alors qu'il était déjà prêt le 30 mai, était connu dans de larges milieux : le ministre français à Budapest y fait clairement référence dans un courrier au Quai d'Orsay¹⁸⁴. Bref, on le constate, la majorité du Comité financier devait à n'en point douter être conscient que son programme ôtait toute marge de manœuvre aux dirigeants hongrois ; certains de ses membres ont participé très activement à cette soumission de la politique monétaire hongroise aux intérêts financiers britanniques.

L'OEF avait d'autant moins de raisons de s'opposer à cet accord qu'il s'inscrit dans la logique de la coopération monétaire institutionnalisée à Gênes, sous une forme, on l'aura compris, beaucoup plus coercitive. S'il en reflète le contenu, cet arrangement traduit également la dynamique de pouvoir inhérente au coopératisme. Une première disposition porte sur la monnaie par rapport à laquelle la couronne hongroise devra être stabilisée : la livre sterling¹⁸⁵. En Autriche, le contrôle de la situation avait échappé à Norman, l'institut d'émission ayant décidé de stabiliser la couronne face au dollar, afin de ne pas être tributaire du cours fluctuant de la livre. Aussi, poursuivant sa mission de réhabilitation de la livre en tant que monnaie principale des transactions financières mondiales, Norman ne pouvait laisser la stabilisation hongroise lui filer entre les doigts. A un moment où la livre n'est pas encore stabilisée à son cours d'avant-guerre, cette première disposition oblige la banque hongroise à ajuster sa devise au cours de Londres et ainsi à revaloriser sa monnaie au même rythme que la livre. Par la même occasion, le sterling se trouve raffermi, dans la mesure où Budapest est contraint de constituer ses réserves en livres plutôt qu'en dollars, et d'entretenir ses balances sur la place londonienne. Une seconde disposition de l'accord concerne le taux d'intérêt, pour lequel, on l'a dit, la Banque d'Angleterre dispose désormais d'un droit de veto destiné à durer

¹⁸⁰ AMAE, série SdN, 1251, Carbonnel à MAE, 6 juin 1924.

¹⁸¹ BofE, OV 9/435. Voir également OV 33/37, ainsi que OV 33/71.

¹⁸² SdN, C 111, Strakosch à Smith, 5 juin 1924. C'est Norman qui a insisté pour obtenir une version signée par Smith des deux memorandum constituant l'accord (BofE, OV9/435, Norman à Strakosch, 19 juin 1924). Aussi, Strakosch a fait usage de son statut d'expert du CoF pour obtenir l'aval formel du Commissaire général de la SdN, probablement pour lui donner un aspect plus ou moins officiel, et pour éviter au Gouverneur d'intervenir directement auprès d'un haut fonctionnaire de la SdN qui ne lui est redevable d'aucun compte.

¹⁸³ SdN, R 413, Strakosch à Salter, 4 juin 1924.

¹⁸⁴ AMAE, série SdN, 1251, Carbonnel à MAE, 6 juin 1924. Voir également la note du MAE au Ministère des finances, Londres, Rome, et Washington, 16 juillet 1924.

¹⁸⁵ BofE, OV 9/435, accord Norman-Popovics, 14 juin 1922, art. 2 : « The standard with reference to which the National Bank of Hungary will pursue the policy of stabilisation enjoined in article 1 [...] to be the Pound Sterling ».

aussi longtemps que l'avance n'est pas convertie en parts de l'emprunt ou remboursée¹⁸⁶. Si l'accord écrit limite ainsi la durée de ce droit de veto à trois ans, les financiers londoniens et genevois ont cependant déjà pris leurs dispositions au cas où ce contrôle leur échappait ; sans doute craignent-ils que Budapest rembourse l'avance britannique de manière anticipée, afin de se soustraire aux contraintes de l'accord. Aussi, selon les propos de Strakosch au Commissaire général de la SdN, même en cas de remboursement de l'avance, Norman aurait le droit d'exiger une prolongation du veto sur le taux d'intérêt afin de protéger les intérêts financiers britanniques ; La Banque d'Angleterre estimerait en effet que l'absence de dispositions permettant d'assurer un taux d'intérêt élevé est la faiblesse principale du programme de la SdN¹⁸⁷. Cette seconde mesure vise ainsi à garantir la valeur des obligations et des crédits britanniques : pour la City, l'enjeu consiste à se prémunir contre une politique monétaire trop 'laxiste' en matière de taux d'intérêt, afin de renforcer la confiance des investisseurs et de consolider la valeur boursière des obligations hongroises.

On le constate, par l'interpénétration totale de la City et du Comité financier dans le libéralisme coopératiste de la SdN, la finance transnationale britannique parvient à institutionnaliser des dispositions en faveur de la discipline monétaire et de sa logique de sécurité du capital. Le cas témoigne également de l'utilisation du discours de l'« autonomie » et « indépendance » des banques centrales à des fins de pouvoir : par le recours à des métaphores positivistes sur la neutralité et la compétence experte des banquiers centraux, cette pratique discursive aboutit à soumettre une politique monétaire aux intérêts du capital et à la verrouiller dans un constitutionalisme qui permet d'éviter l'intrusion des organes démocratiques dans la sphère hautement politique de la monnaie.

Grèce, Bulgarie, et Estonie

Dans les autres programmes de reconstruction dirigés par la SdN, des dispositions similaires mènent à un constitutionalisme propre aux intérêts du capital, et institutionnalisent une logique disciplinaire. La Banque nationale de Bulgarie fonctionne depuis 1879 comme une institution publique et agit sous la supervision du ministère des finances. A côté de ses activités d'émission, elle peut avancer des crédits à long terme à l'État, aux municipalités et aux entreprises industrielles¹⁸⁸. Malgré deux tentatives de privatiser l'institut, la loi de 1885 consacre finalement les principes fondamentaux de la vie économique bulgare que sont le caractère public de la banque centrale et l'absence de fonds étrangers dans son capital¹⁸⁹. Le contexte idéologique de la reconstruction et l'intervention de la SdN mettront un terme à la gestion publique de la monnaie. Le premier prêt de la SdN pour l'établissement des réfugiés permet d'imposer une première série de réformes qui marquent le début de la transition de la banque vers un statut calqué sur le *central banking*. Suite aux réformes opérées par la SdN en 1926, la Banque reste *de jure* une institution publique, mais elle acquiert un statut autonome grâce à une séparation du ministère des finances. D'autre part, elle n'a plus le droit d'accorder des crédits à des institutions publiques et doit réduire son champ d'activité à l'escompte à court terme de papiers commerciaux. Son but, de surcroît, consiste désormais à maintenir la stabilité de la monnaie : la banque centrale doit ainsi détenir une encaisse en or et en devises-or qui s'élèvera à 40% de la circulation.

¹⁸⁶ BofE, OV 9/435, accord Norman-Popovics, 14 juin 1922, art. 4 : « So long as any part of the Advance remains outstanding the National Bank of Hungary to be prepared on the recommendation of the Bank of England to increase their minimum rate of discount ».

¹⁸⁷ SdN, R 413, Strakosch à Salter, 4 juin 1924.

¹⁸⁸ Sur la Banque nationale bulgare, voir Conant 1969, 792-3 ; Pasvolsky 1930 : 101-135 ; SdN 1945 : 126-131.

¹⁸⁹ Avramov 2003 : 197. Voir également Berov 1995 : 386-390.

Au moment où les dispositions accompagnant le premier emprunt entrent en vigueur, les finances publiques bulgares sont presque en équilibre et le cours du lev est stable depuis 1924. Durant l'année 1927 en revanche, la situation se détériore et, profitant des négociations que la Grèce mène au même moment avec l'OEF, la Bulgarie fait appel à la SdN pour obtenir de nouvelles liquidités et pour négocier un programme de stabilisation. Un second emprunt sera accordé à condition qu'en échange, des réformes supplémentaires soient réalisées en vue de la stabilité monétaire et budgétaire. En dépit de résistances, la banque centrale sera alors privatisée et un contrôleur étranger se chargera de veiller à sa complète autonomie face à l'État, ainsi qu'à la poursuite d'une politique monétaire garantissant la stabilité de la monnaie¹⁹⁰. Le Comité financier interviendra également pour libéraliser la circulation du capital en Bulgarie : avant les réformes imposées par Genève en échange de l'emprunt, l'institut disposait d'un monopole des transactions en devises, une situation qui dans les faits, vu le statut public de la banque, instituait un contrôle des changes. Selon les termes de l'accord passé entre la Bulgarie et la SdN, le monopole doit être aboli dans les six mois qui suivent la stabilisation légale de la monnaie¹⁹¹. Comme dans les cas autrichien et hongrois, un compromis corporatiste est insufflé aux organes dirigeants, désormais libres de toute attache avec les instances représentatives de l'État. Parmi les onze membres du conseil de direction, quatre devront être désignés par la société civile, en l'occurrence par les chambres de commerce, le Conseil de la bourse, les sociétés coopératives urbaines et les organisations agricoles. La Bulgarie a posé certaines difficultés au Comité financier, en raison de sa résistance à l'application rigoureuse des principes du *central banking*. Les banquiers de l'OEF reprocheront ainsi en 1930 à l'institut d'émission de mener une politique laxiste en matière de crédit : trop proche de l'influence gouvernementale, la banque centrale ne limiterait pas ses opérations d'escompte à des papiers commerciaux qui se liquident par eux-mêmes. De son côté, le gouvernement est également remis à l'ordre et sommé de prendre « sans retard [...] les mesures [...] destinées à renforcer la position de l'institut d'émission »¹⁹².

Les réticences de la Bulgarie à se soumettre au modèle américano-britannique prôné par l'OEF trouveront un parallèle en Grèce, où la nouvelle banque centrale peinera à s'imposer face au gouvernement¹⁹³. Epargné par le premier plan genevois qui se préoccupait essentiellement de la stabilisation budgétaire, l'institut d'émission grec a pratiqué le crédit industriel et public avec largesse. Aussi, les accords élaborés par la SdN en septembre 1927 prévoient une adaptation du système monétaire aux standards du consensus de Bruxelles : autonomie, monopole et stabilité¹⁹⁴. Sur le plan de la désignation des organes dirigeants, une autonomie particulièrement prononcée a été institutionnalisée, conférant à la banque centrale un degré inhabituel d'indépendance face au gouvernement. Ce dernier nomme le premier gouverneur et le gouverneur adjoint ; en revanche, les futures nominations à ces postes seront du ressort des seuls actionnaires, et le gouvernement verra sa compétence réduite à

¹⁹⁰ La privatisation de la banque centrale bulgare n'ira pas sans difficultés, en raison de la résistance du gouvernement et du parlement bulgare ; pour éviter un échec de tout le programme de reconstruction, une concession a été octroyée sous la forme de la vente progressive du capital action de l'institut, à l'origine entre les mains du gouvernement, auprès du public et des investisseurs. A la fin de la décennie, il semble que le capital n'ait pas encore été entièrement cédé. Voir Avramov 2003 : 199 ; Pasvolsky 1930 : 135.

¹⁹¹ SdN, C.338.M.96.1928.II, protocole du 10 mars 1928, art. IV, § 10. L'article stipule que l'abolition peut s'effectuer ultérieurement à condition que le conseiller étranger désigné par la SdN donne son accord.

¹⁹² SdN 1945 : 127.

¹⁹³ Sur les réformes grecques, voir Bristoyannis 1928 ; Kisch/Elkin 1928 ; Kostis 1999 ; SdN 1945 : 98-106. Sur le rôle de Jacques Rueff, voir son autobiographie (Rueff 1977 : 61-68).

¹⁹⁴ SdN, C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, protocoles 1927, protocole du 15 septembre 1927 signé au nom du gouvernement hellénique par le Ministre des finances, M. Caphandaris, art. IV.

l'approbation de leur choix¹⁹⁵. Les experts de l'OEF ne sont toutefois pas parvenus à imposer une transformation de l'institut d'émission existant – la Banque nationale de Grèce – en une banque centrale conforme à la doxa genevoise. Au terme des négociations du programme de reconstruction, le Comité financier a accepté de détacher de l'institut d'émission ses fonctions de banque centrale et de créer une nouvelle banque d'émission : la Banque de Grèce. La Banque nationale a ainsi poursuivi ses activités en tant que principale banque commerciale du pays. Face à l'emprise de la Banque nationale sur les crédits commerciaux et par conséquent sur les taux d'intérêt, la nouvelle banque d'émission n'est pas parvenue à imposer son autorité sur le marché monétaire¹⁹⁶. Bien que conforme à la logique de *central banking*, l'institut créé par le Comité financier s'est ainsi trouvé marginalisé, peinant à imposer une politique disciplinaire. Il n'en demeure pas moins que la monnaie a été stabilisée sur la base de l'étalon devise-or et que la discipline exercée sur les finances publiques a non seulement permis de stabiliser le budget, mais de dégager un solde excédentaire, en dépit des lourdes charges découlant du service de la dette¹⁹⁷.

L'Estonie, enfin, ne fait pas exception à la règle et adoptera une réforme monétaire conforme au modèle. Si le capital-action est placé entre les mains du gouvernement au moment de la réforme de l'Eesti Pank, le Comité financier exige qu'il soit progressivement écoulé auprès des investisseurs et entièrement distribué dans le marché au plus tard deux ans après l'adoption des nouveaux statuts¹⁹⁸. La procédure de désignation des organes dirigeants exprime elle aussi le souci de placer la banque centrale à l'abri de l'influence publique, ou du moins de la contenir : le Président de la banque est désigné par le gouvernement, et il a la compétence de désigner deux directeurs. En revanche, les actionnaires élisent les sept autres directeurs qui constituent le directoire, marquant ainsi leur contrôle sur la politique de l'institut. Aussi, à l'instar de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, l'affranchissement de la banque centrale face aux organes démocratiques est compensé par une démarche corporatiste typique de la reconstruction, destinée à représenter les diverses forces sociales. Dans son programme de reconstruction, l'OEF avait en effet demandé que le directoire représente divers intérêts économiques. Quatre corporations ont ainsi le droit d'exprimer leur avis sur la politique de la banque, et peuvent proposer un candidat au directoire : l'industrie, le commerce, l'agriculture ainsi que les milieux ouvriers et les mouvements coopératifs¹⁹⁹. En dépit de ce compromis corporatiste, l'objectif fixé par les statuts demeure la stricte stabilité monétaire. La tâche première, précise l'article 2, consiste à garantir la valeur or des billets et, dans ce but, à exercer un contrôle sur la circulation monétaire et sur le crédit. On a déjà montré que la réforme monétaire estonienne constitue un changement de cap significatif de la politique du gouvernement en matière de développement industriel : auparavant, l'Eesti Pank agissait en tant que banque d'État dans le cadre d'un programme destiné à faciliter les crédits à l'économie. Aussi, dans la mesure où une partie de ces créances se sont trouvées non solvables, le Comité financier a pris soin d'institutionnaliser des dispositions empêchant l'État de recourir à la banque centrale pour stimuler l'économie et l'emploi : les avances à court terme de la banque sont limitées à 1/6^e des revenus de l'État budgétés pour l'année en cours, et

¹⁹⁵ SdN, C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, protocoles 1927, protocole du 15 septembre 1927, annexe IV, statuts de la Banque de Grèce adoptés le 10 novembre 1927, art. 29.

¹⁹⁶ Kostis 1999 ; Mazower 1991b ; SdN 1945 : 102-3.

¹⁹⁷ SdN, A.41.1930.II, sessions du Conseil, annexes, rapport du CoF au Conseil, p. 1556, 24 septembre 1930. Voir aussi SdN 1945 : 106, 98. En avril 1932, en pleine crise financière internationale, la Banque de Grèce lève la convertibilité afin d'enrayer l'hémorragie des réserves monétaires.

¹⁹⁸ SdN, C.227.M.89.1927.II, Banking and currency reform in Estonia, 25 mai 1927, partie II, rapport du Comité financier du 8 décembre 1926.

¹⁹⁹ SdN, C.227.M.89.1927.II, Banking and currency reform in Estonia, 25 mai 1927, partie VII (a), statuts de l'Eesti Pank, art. 25 ainsi que 52 § 7.

elles doivent être remboursées au plus tard trois mois après la clôture de l'année fiscale²⁰⁰. La nouvelle banque centrale, par sa politique axée sur la stabilité monétaire, discipline l'État et empêche désormais toute politique de développement économique sous l'égide du gouvernement.

Surveillance et confiance : les sources externes de la discipline

Le verrouillage institutionnel de la discipline monétaire par le biais des statuts et par les dispositions des protocoles n'ont toutefois pas été jugés suffisants pour garantir la crédibilité des pays reconstruits et susciter la confiance des investisseurs anglo-saxons. Aussi, une seconde disposition institutionnelle a été mise en place dans le cadre de la transition monétaire de nombreux États, qu'ils fassent l'objet d'un plan de la SdN ou non. Sur ce point également, le Comité financier a donné le ton au moyen de ses deux programmes, qui servent de modèle à la stabilisation allemande notamment : un conseiller étranger siègera au sein de la banque centrale durant les premières années de la stabilisation, afin de surveiller la mise en place des nouveaux mécanismes monétaires et la conformité de la politique au *central banking*. A l'exception de Danzig – déjà soumise à la supervision d'un Haut commissaire de la SdN – tous les programmes de l'OEF imposeront un tel *adviser*²⁰¹. Dans l'économie politique de la reconstruction, le rôle de ce renforcement externe se comprend de deux manières : il vise d'une part à rassurer les élites financières transnationales sur la politique de stabilité monétaire poursuivie par la banque centrale et, en particulier, sur le verrouillage des mécanismes de stabilité sur le long terme. La rigueur de ces dispositifs s'explique d'autant mieux que les emprunts de reconstruction et les prêts accordés ultérieurement parviennent à maturité à une échéance de plus de vingt ans parfois. D'autre part, dans la logique du coopératisme 'privé' analysé plus haut, les *advisers* sont un moyen, pour la finance londonienne, d'institutionnaliser un mécanisme coopératif avec la Banque d'Angleterre afin de garantir l'adoption de mesures permettant le renforcement de la livre sterling. Qu'il s'agisse du taux d'intérêt ou de la politique des balances monétaires entretenues à Londres, la Vieille dame vise, au travers des émissaires qu'elle impose aux pays reconstruits par l'entremise de la SdN, à s'assurer d'une stabilisation monétaire qui fonctionne au profit de la livre et de la City. A ce titre, en particulier dans le cas hongrois, où la banque centrale est de surcroît liée par un accord qui lui ôte presque toute marge de manoeuvre, le conseiller fait office de courroie de transmission avec les milieux financiers londoniens, sous le couvert de la SdN.

Dans les principaux cas – Autriche et Hongrie notamment – des compétences étendues sont institutionnalisées : le conseiller, qui participe aux réunions des organes de la banque, dispose d'un droit de veto suspensif contre toute mesure qui irait à l'encontre de la stabilité monétaire. En dernier ressort, c'est le Conseil de la SdN qui doit trancher tout différend qui lui serait soumis²⁰². Les dispositions statutaires restituent toutefois de manière trop formelle l'influence

²⁰⁰ Article 51, § 11. La Banque est également autorisée à acheter des titres du gouvernement ou garantis par le gouvernement, jusqu'à concurrence cependant d'un montant ne devant pas dépasser le capital souscrit de la banque.

²⁰¹ En ce qui concerne la Grèce, aucune disposition formelle n'a été insérée dans les protocoles, et aucune mesure ne figure dans les statuts de la Banque de Grèce. En revanche, des arrangements ont été conclus entre le Gouvernement grec et le CoF avant l'adoption du programme de reconstruction, en vue de la désignation d'un conseiller. Dans la pratique, précise la SdN, ses prérogatives ne se distinguent en rien des autres *advisers* (SdN 1930a : 51).

²⁰² SdN 1930a : 50sq. ; voir également SdN, C.772(1).M.317(1).1923.II, Reconstruction financière de la Hongrie, Rapport du CoF F120, 20 décembre 1923. Dans le cas de la Bulgarie et de l'Estonie, aucun pouvoir de veto n'a été prévu *de jure* ; aussi, en référence à la clause générale concernant les différends entre le conseiller et le directoire ou le conseil d'administration, la décision finale reposait sur la cour suprême du pays concerné ; SdN 1930a : 50.

de l'*adviser* : son influence dans la pratique au quotidien de l'activité monétaire, son rôle dissuasif et le lien qu'il rend visible avec les fournisseurs de capitaux anglo-saxons lui confèrent *de facto* un rôle difficile à cerner. Cette influence informelle s'exprime notamment, autant qu'on puisse en juger, par l'absence de tout recours officiel au droit de veto durant la période concernée par cette étude. Cependant, la correspondance nourrie, en particulier entre la Banque de Hongrie et la Banque d'Angleterre, témoigne d'une surveillance continue sur la politique monétaire hongroise.

C'est l'échec des tentatives britanniques d'imposer un président étranger à la nouvelle banque centrale autrichienne qui a incité Norman à exiger par la suite la présence d'un conseiller auprès du directoire. Les statuts de l'institut ont été modifiés en conséquence, et le modèle autrichien – qui s'est avéré être beaucoup moins problématique sur un plan politique et tout aussi efficace qu'une présidence étrangère – a été intégré dès le début dans les programmes ultérieurs. En Autriche, l'*adviser* est doté de compétences substantielles. D'une part, son accord est requis pour toutes les décisions qui touchent aux relations de la Banque avec le gouvernement ; par une telle disposition, il est en mesure non seulement de filtrer les échanges entre les deux instances, mais également de renforcer l'autonomie de l'institut face à l'État. D'autre part, en matière de taux d'intérêt – instrument principal de gestion monétaire en l'absence de politique d'*open market* – le conseiller est en droit de proposer une modification du taux d'escompte au Conseil de la banque. Même si, en fin de compte, la décision appartient au Conseil, cette disposition illustre le caractère informel de l'influence du conseiller, qui est susceptible d'agir sur tous les rouages institutionnels de la Banque nationale d'Autriche²⁰³. Toutes les tentatives du conseiller pour élever le taux d'intérêt ne se sont pas traduites par un succès, d'où l'irritation de Montagu Norman qui regrettera par la suite de ne pas avoir institutionnalisé des dispositions suffisamment fortes. Ainsi, lors de la crise bancaire viennoise de 1924, les requêtes du conseiller resteront d'abord sans succès : soucieuse d'épargner aux industries une crise de liquidités, la banque aspire plutôt à éviter une austérité monétaire²⁰⁴. Cependant, face à l'insistance de Norman pour un resserrement monétaire, la Banque d'Autriche finit par obtempérer et adapte progressivement son taux de 9 à 12%, puis à 15% au mois d'août 1924²⁰⁵. Si Norman n'était pas parvenu à imposer le candidat britannique à la tête de l'institut autrichien, il parviendra en revanche à faire nommer au poste de conseiller une personne compatible avec les vues de la City, en l'occurrence le Suisse Schnyder von Wartensee, directeur général de la Banque nationale helvétique²⁰⁶. A Vienne, le contrôle exercé sur l'institut d'émission se prolongera jusqu'en été 1929. Initialement destinée à être levée en même temps que le commissaire général de la SdN, la surveillance monétaire a été prolongée sur demande expresse du Comité financier²⁰⁷, soucieux de voir la politique monétaire maintenir le cap de la stabilité dans un contexte de crise économique et de chômage, et d'assurer ainsi la valeur des obligations.

²⁰³ Statuts de la BCA, articles 85 ; 124-130. SdN, 1467, CSCA 17. Voir aussi Piétri 1970 : 100-1.

²⁰⁴ BofE, OV 28/27, Schnyder von Wartensee à Norman, 6 février 1924 ; voir aussi OV 28/59, Zimmermann à Norman, 10 juillet 1924. Sur l'attitude de la Banque d'Autriche durant cette phase, voir SdN 1926a : 90-98.

²⁰⁵ Berger 1982 : 472-3.

²⁰⁶ AMAE, série SdN, 1230, Pontalis à Poincaré, 20 mai 1923 ; PRO, FO 371, 8541, Norman et Niemeyer à Zimmermann, 28 avril 1923. Le suisse Schnyder von Wartensee (en place entre mai 1923 et mai 1924) sera suivi par le hollandais Anton van Gyn (mai 1924 à janvier 1926) et le britannique Robert C. Kay (jusqu'à juin 1929).

²⁰⁷ SdN, 1313, documents du CoF (mars à décembre 1925), F253/C541, Dates et conditions de la terminaison du contrôle, rapport du CoF, 9 septembre 1925. Le renforcement du statut du conseiller auprès de la banque centrale s'explique essentiellement comme un substitut à la levée du Commissaire général, et par conséquent à un transfert des mécanismes externes de discipline au sein de l'appareil monétaire.

Mieux que l'Autriche, le cas hongrois atteste que le conseiller jouit de larges compétences, sinon officielles du moins officieuses²⁰⁸. Harry Siepmann, le jeune anglais que la SdN a désigné pour y officier, reconnaît que la banque se trouve dans les faits placée entre les mains de trois personnages-clé : le Président (Popovics), le responsable du département d'émission, et lui-même²⁰⁹. Expert financier britannique, Siepmann a débuté sa carrière au Treasury en 1912, notamment en tant qu'assistant de Basil Blackett, le responsable des affaires financières du gouverneur d'Inde. Sa nomination comme *adviser* auprès de la banque centrale hongroise doit tout aux ténors anglo-saxons du Comité financier et au gouverneur : cette nomination a été suggérée à Smith par MM. Norman, Strakosch et Niemeyer, lit-on en effet dans une correspondance ministérielle française²¹⁰. Conseiller à Budapest jusqu'en 1926, il deviendra l'un des personnages les plus proches de Norman, et entrera alors au service de la Banque d'Angleterre. Sa tâche, il faut le souligner, est d'autant plus aisée que l'accord passé entre Norman et Popovics place déjà la politique monétaire largement sous le contrôle de la Threadneedle Street. Par ce double mécanisme de surveillance externe, la City parvient à influencer la politique du taux d'intérêt hongrois de sorte que la valeur des obligations y est garantie : lorsqu'il est question de modifier le taux, Siepmann télégraphie ainsi directement à Norman pour lui demander son aval, comme en mars 1925 : « Management proposes to reduce bank rate next Thursday to 11%. I should be inclined to do so. Have you any objection ? »²¹¹. On le constate, l'imposition d'un expert extérieur, au-delà des 'conseils' que ce dernier a pu dispenser aux instituts en transition vers le *central banking*, montre la pénétration de la finance transnationale jusqu'au cœur de la régulation monétaire des économies restructurées par la SdN.

6.4 Discipline budgétaire et transition institutionnelle

La SdN et le discours de la rectitude budgétaire

Dans le contexte de la reconstruction européenne, la politique budgétaire constitue le second moyen mis en place pour discipliner l'État, en parallèle à l'austérité monétaire. Si le néolibéralisme de la fin du XX^e siècle a largement popularisé l'idéologie de l'orthodoxie budgétaire, il ne l'a pas inventée : les lendemains de la grande guerre s'ouvrent eux aussi sur une rhétorique de la discipline budgétaire qui, dans certains cas, va beaucoup plus loin que son équivalent actuel. Dans cette section, nous montrons que les dispositifs de la SdN en matière de politique budgétaire doivent être compris dans le cadre d'un projet d'ajustement structurel qui vise à défendre les intérêts des forces sociales proches des élites financières transnationales. Le constitutionalisme qu'elle préconise en termes de finances publiques exprime ainsi une logique de stabilité du capital et de son internationalisation, et va à l'encontre des forces sociales privilégiant un développement endogène et une prise en compte des effets sociaux.

Comme nous l'avons montré, la reconstruction au sens où la SdN la comprend n'est pas conçue de sorte à donner à l'État un rôle moteur dans le processus, ni au niveau de la création des moyens de paiement nécessaires aux investissements, ni en termes de coordination des opérations. Elle est au contraire pensée selon une doctrine classique qui postule que les mécanismes – corrigés – du marché mèneront à l'état d'équilibre. Elle passe ainsi par la seule initiative individuelle et le capital privé (voir figure 6.1). Créer les conditions favorables au capital privé devient dès lors la condition principale. Aussi, dans l'économie politique globale

²⁰⁸ Sur le rôle du conseiller externe auprès de la Banque nationale hongroise, voir Péteri 202 : 97-119.

²⁰⁹ BofE, OV 33/37, Siepmann à Norman, 30 décembre 1924.

²¹⁰ AMAE, série SdN, 1251, Note du MAE au Min. des Finances et à Londres, Rome, et Washington, 16 juillet 1924.

²¹¹ BofE, OV 33/38, Siepmann à Norman, 24 mars 1925.

de la reconstruction européenne, assurer la ‘crédibilité’ des systèmes budgétaires et gagner la ‘confiance’ des marchés financiers visent à faire affluer l’argent nécessaire. Cette conception dominante implique d’une part l’abolition de tout déficit budgétaire, puisque celui-ci constitue une menace sur la stabilité monétaire et par conséquent sur la valeur des capitaux. D’autre part, le constitutionalisme propre à la reconstruction s’exprime par une fiscalité propice à la circulation du capital : pour déployer ses effets bénéfiques sur l’augmentation et la rationalisation de la production, ce dernier ne doit pas être entravé dans sa circulation et bénéficier au contraire de conditions favorables. Empêcher le déficit et ajuster la fiscalité dans l’intérêt des activités financières ne suffisent pas à définir la notion de discipline budgétaire. Dans le projet genevois de reconstruction, l’enjeu porte également sur le statut des entreprises publiques (mines et industries) et des monopoles (chemins de fer, postes et télécommunications). Si la SdN n’oblige pas les gouvernements à s’en défaire, elle impose cependant une gestion commerciale, c’est-à-dire l’obligation de dégager un résultat d’exploitation bénéficiaire.

Globalement, la démarche relève ainsi d’une volonté de réduire les sphères d’activité de l’État, et de confier au marché des compétences essentielles de la création de richesse et de la reproduction économique. La démarche ainsi conçue empêche une politique de reconstruction qui donnerait à des instances étatiques à la fois les compétences et les moyens en matière de développement économique. Enfermées dans un corset budgétaire rigide, les collectivités publiques voient leur capacité à financer des investissements productifs fortement réduite, comme dans le cas de l’Autriche et de la Hongrie par exemple. Au-delà de la marge de manoeuvre en matière d’investissements, la réduction du rôle de l’État s’exprime également par la difficulté de mener une politique sociale permettant d’amortir non seulement les inégalités sociales, mais aussi – et surtout – les effets souvent dévastateurs de la reconstruction.

On le voit, la reconstruction européenne sous l’égide de la SdN doit être comprise comme un phénomène beaucoup plus large et complexe qu’une réduction « normale » et sans alternative des déficits budgétaires, destinée à « assainir » les finances publiques dans une phase d’extrême instabilité monétaire. Pour comprendre la logique et les mécanismes de pouvoir inhérents au processus, nous devons adopter une perspective qui permette de mettre en lumière la logique sous-jacente de l’orthodoxie budgétaire ; c’est ainsi le rôle social et économique de l’État au sens étroit du terme qui se trouve au centre du problème. A ce titre, la discipline budgétaire ne peut se dissocier du projet internationaliste d’un vaste marché soumis à des mécanismes ‘naturels’ d’ajustement, censés coordonner des initiatives individuelles par une ‘main invisible’. La discipline budgétaire traduit ainsi la dialectique de l’ordre social qui se pose de manière si vive au lendemain de la guerre : alors que l’Europe connaît une tendance à l’affirmation de l’« État social »²¹² – une tendance déjà en marche à la fin du siècle précédent – les élites capitalistes transnationales tentent de contenir un mouvement susceptible d’affaiblir leur assise sociale. Le cas de l’Autriche est à ce titre éloquent : si la coalition favorable aux sociaux-démocrates a permis, entre 1918 et 1920, d’ouvrir un vaste chantier social et, partant, de promouvoir une refonte substantielle du rôle de l’État et des mécanismes de redistribution, le programme de reconstruction dicté par le Comité financier préconise le retour à des pratiques pour le moins antagonistes.

Dans une perspective néo-gramscienne de l’EPH, la reconstruction s’explique comme une démarche nécessairement liée à une pratique discursive sur la discipline budgétaire, et à un ensemble d’idées et de métaphores destinées à légitimer des finances « saines » et à diaboliser

²¹² Voir notamment Tálos/Wörister 1994. D’une manière générale, toute l’Europe centrale et orientale connaît une hausse continue des dépenses budgétaires durant l’entre-deux-guerres. Voir Kaser/Radice 1986 : 165sq.

le déficit. Le sens commun ainsi développé vise à décrédibiliser toute alternative aux réductions budgétaires et à diffuser une rhétorique aussi consensuelle que possible sur les vertus bénéfiques de l'austérité. Le discours du déficit s'apparente ainsi à un mécanisme de construction d'une hégémonie sociale et de l'ordre institutionnel qui l'accompagne²¹³. Une fois de plus, le *consensus de Bruxelles*, qui sert de référence idéalisée des formes institutionnelles de la reconstruction européenne, nous permet de comprendre la conception dominante des milieux financiers en matière de politique budgétaire. Selon la rhétorique bruxelloise de l'orthodoxie financière, le rôle de l'État se limite à l'établissement de conditions propices à l'activité économique, c'est-à-dire à garantir une monnaie stable et à maintenir une fiscalité qui n'handicape pas la production. Le rapport de la conférence résume lapidairement le rôle de l'État en ces termes : « Créer des conditions favorables à la production, telle est la limite de l'action des Gouvernements ou de tout autre organisme »²¹⁴. Le processus transitoire de la reconstruction n'a de place que pour l'initiative individuelle, et son résultat macroéconomique ne se distingue guère, pour les experts, de l'équilibre général néoclassique. Le diable, c'est donc le déficit budgétaire : « Tout pays qui accepterait dans ses finances le principe du déficit budgétaire s'engagerait sur la pente dangereuse qui mène tout droit à la ruine. Pour échapper à ce danger, aucun sacrifice n'est trop lourd », affirme de façon péremptoire la Commission des finances publiques dans sa deuxième résolution adoptée à l'unanimité. En faisant vivre l'État au dessus de ses moyens, le déficit budgétaire provoque une augmentation du crédit et de la circulation fiduciaire, et présente ainsi une menace directe sur le niveau des prix. Quant à la diminution du pouvoir d'achat des monnaies ainsi générée, elle entraîne une instabilité des taux de changes. Pour les milieux de la finance transnationale réunis à Bruxelles, le péril a donc deux visages : d'une part la valeur du capital, et de l'autre, l'incertitude relative à la libre circulation des capitaux.

Si chaque État est responsable de sa propre politique budgétaire, les 'money doctors' de Bruxelles voient toutefois trois remèdes principaux aux maux des lendemains de la guerre. Premièrement, l'équilibre budgétaire passe par une réduction des dépenses d'armement. Deuxièmement, les gouvernements doivent renoncer aux subsides de chômage ; non seulement ceux-ci contribuent à creuser les déficits publics, mais ils s'avèrent de surcroît contre-productifs puisqu'ils « démoralisent l'ouvrier au lieu de stimuler l'esprit de travail ». Enfin, les dépenses publiques doivent être réduites en renonçant à subventionner les services publics tels que les chemins de fer, les postes et autres monopoles ou entreprises d'État, afin qu'ils vivent de leurs propres ressources uniquement. L'équilibre budgétaire passe donc par des coupes opérées au niveau des dépenses essentiellement. Une fois que tous les efforts auront été entrepris dans ce sens et qu'il devait s'avérer impossible de ramener les dépenses « dans les limites où elles peuvent être couvertes par les recettes ordinaires », le déficit pourra être comblé par l'impôt²¹⁵.

La politique budgétaire de la reconstruction européenne

Les programmes de reconstruction exécutés par la SdN s'inspirent fortement de la philosophie bruxelloise. La discipline budgétaire s'est probablement trouvée renforcée par les épisodes d'hyperinflation qu'ont traversés l'Autriche et la Hongrie entre 1921 et 1923, avant l'intervention de l'organisation internationale, et par le caractère particulièrement chaotique des finances publiques. Les plans du Comité financier prévoient une phase de stabilisation de deux ans ; au terme du processus, le budget doit non seulement être équilibré, mais dégager un bénéfice. L'emprunt international qui accompagne les plans de reconstruction sert ainsi à

²¹³ Sur la construction sociale du discours de la rectitude fiscale à la fin du siècle, voir notamment Sinclair 2000.

²¹⁴ Rapport de la conférence financière de Bruxelles, SdN 1920c : 9.

²¹⁵ Résolutions de la conférence de Bruxelles (1920), Commission des finances publiques, résolutions 2, 3, 5, 6.

épouger les déficits durant la phase de transition, dans la mesure où la banque centrale, désormais indépendante de l'État, n'est plus en droit de lui avancer des liquidités. Durant ce laps de temps particulièrement bref, un vaste éventail de mesures doivent être appliquées : réorganisation de l'appareil administratif, réduction du nombre de ministères, suppression ou fusion de services, et restructuration ou privatisation d'entreprises publiques. Les plans fixent ainsi le nombre d'employés de l'État qui doivent être licenciés. En outre, les prestations sociales doivent être revues, et enfin, la fiscalité réorganisée²¹⁶.

Le Comité financier fixe ainsi des plafonds budgétaires, ou en d'autres termes, un niveau maximal des dépenses pour la période de stabilisation. Par cette démarche, le gouvernement se voit imposer une ligne de conduite qui vise à réduire le train de vie de l'État, beaucoup plus qu'à se procurer des moyens via une réorganisation fiscale. La logique genevoise consiste ainsi avant tout à contenir l'État et à en réduire les sphères de compétence. Ainsi, l'Autriche se voit imposer un budget ordinaire plafonné à 350 millions de couronnes-or au terme du programme de stabilisation de deux ans ; cette limite sera revue à la hausse en septembre 1924 en raison de l'impossibilité de réorganiser l'État dans un corset aussi restrictif. La Hongrie subit un destin comparable : ses dépenses sont limitées à 400 millions de couronnes-or, un chiffre qui s'avèrera tout aussi irréalisable. En 1924, la Grèce s'engage à équilibrer son budget à un niveau non défini, mais en signant le plan de stabilisation de 1927, le gouvernement grec s'engagera à plafonner le budget à son niveau initial pendant deux ans, puis à le maintenir équilibré au-delà²¹⁷. A Dantzig, le Comité financier impose une réduction des dépenses de 10%, sans spécifier les modalités, mais fixe le budget à une limite qui ne devra pas être dépassée pendant deux ans²¹⁸. Il est d'avis que les traitements et les charges sociales y sont trop élevés, et les fonctionnaires trop nombreux²¹⁹. Genève fera ainsi patienter la ville baltique durant un an avant de pouvoir émettre son emprunt international, arguant du fait que les mesures prises pour rétablir la stabilité comportaient essentiellement des accroissements d'impôts plutôt que des réductions de dépenses. En Bulgarie également, un plafond budgétaire est imposé pendant deux ans, au même titre qu'une réduction de 10'000 employés de l'administration et des entreprises d'État²²⁰. L'analyse portera ici essentiellement sur la reconstruction autrichienne et hongroise, dans la mesure où elles sont plus largement documentées et parce que leur portée politico-économique suscite des enjeux plus marqués qu'ailleurs²²¹.

En Autriche, le programme initial de reconstruction élaboré par l'OEF²²² – un programme qui sert de référence à la signature des protocoles et de base à la réforme structurelle – impose au gouvernement des coupes particulièrement drastiques : il s'agit ni plus ni moins de réduire le budget fédéral (en termes réels) de plus de 35% en deux ans. Le programme prévoit notamment une diminution des dépenses salariales de 30%, et par un abaissement substantiel des dépenses au titre de l'assistance sociale. Lorsqu'on l'observe de près, ce programme n'est

²¹⁶ Pour un aperçu synthétique du volet budgétaire des programmes, voir notre tableau 6.3.

²¹⁷ SdN, C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, protocole du 19 septembre 1924, art. VI, et protocole du 15 septembre 1927, art. V.

²¹⁸ SdN 1945 : 147.

²¹⁹ Sur les exigences du CoF en matière de réduction du personnel, voir Ramonat 1979 : 177.

²²⁰ La Bulgarie connaît depuis 1922 une croissance des dépenses ordinaires, entièrement recouverte cependant par les revenus. Après un épisode déficitaire, l'intervention de la SdN se solde par un bénéfice des comptes substantiel, obtenu non par une hausse des ressources fiscales, (qui restent en moyenne stables), mais par une compression des dépenses. SdN, *memorandum on public finance* ; SdN 1945 : 123sq ; Pasvolsky 1930 : 138.

²²¹ Seule l'Estonie ne se verra pas imposer des réductions budgétaires vu que son budget est équilibré au moment où elle fait appel à la SdN. Le plan de reconstruction porte ainsi essentiellement sur la stabilisation monétaire.

²²² SdN, 1467, sous-comité autrichien du Conseil, documents, 1922, CSCA 4. Le programme initial consiste en un ensemble de réponses du Comité financier aux questions adressées par le sous-comité autrichien du Conseil. Reproduit in SdN 1926a : 173-188.

pas sans soulever des questions primordiales sur les intentions des banquiers de l'OEF : outre la rapidité avec laquelle le budget doit être amputé, la liquidation du nombre de fonctionnaires s'accompagne non pas d'une augmentation des charges sociales (où figurent les indemnités de chômage), mais par une baisse de ces dernières. Sans doute faut-il voir là de la part des financiers une application pratique de l'idée bruxelloise selon laquelle les indemnités de chômage démoralisent l'ouvrier plutôt que de susciter son envie de travailler. Quoi qu'il en soit, elle trahit la volonté implicite de faire reposer la charge de l'ajustement sur la classe ouvrière et la classe moyenne, sans pénaliser le moins du monde le rendement du capital. L'emprunt de stabilisation en témoigne, lui qui est conçu au même moment de sorte à dégager un taux de rendement annuel de 8%²²³.

Le plan de reconstruction une fois établi, le Comité financier envoie une délégation à Vienne pour élaborer avec le gouvernement les aspects pratiques du programme. Quatre banquiers (Strakosch, Sarasin, Pospisil et Janssen) y côtoient deux représentants de finances publiques (Avenol et Niemeyer) et un sénateur italien (Ferraris) qui présidait la délégation de son pays à la conférence de Bruxelles. La délégation de financiers, qui par sa composition représente fidèlement les bailleurs de fonds²²⁴, rédige avec le gouvernement autrichien la loi de reconstruction, qui prévoit dans le détail les réformes à entreprendre²²⁵. A leur arrivée, les financiers genevois ne trouvent pas une Vienne calme et optimiste quant aux perspectives que lui promet la reconstruction : le rapport du Comité financier évoque au contraire les « violentes controverses entre partis » qu'ils jugent inévitables étant donné qu'un programme fiscal de cette nature « atteint profondément les intérêts de toutes les classes de la population ». Les enjeux des négociations avec le gouvernement du Chancelier conservateur Seipel ont porté essentiellement sur le niveau des revenus fiscaux : jugeant les prévisions des ministres trop élevées, le Comité financier impose une baisse du volume budgétaire, arguant du fait que la période de reconstruction « ne manquera pas d'éprouver fortement [la] capacité économique » du pays. Pour la délégation en effet, « les réductions de dépenses [doivent] être le résultat certain des réformes, dont l'application progressive [peut] avoir lieu sans aléas, conformément à un programme établi à l'avance »²²⁶. Plusieurs raisons permettent de comprendre l'ampleur des réformes entreprises en Autriche. D'une part, son appareil étatique était structuré pour gérer un empire de 50 millions de sujets ; certes, une part importante des fonctionnaires actifs dans les provinces ont été repris par les États successeurs, mais il n'en demeure pas moins qu'après l'effondrement de l'empire, l'organisation des ministères et de l'administration se trouvait peu appropriée à une république de désormais 6 millions et demi d'habitants. C'est cependant surtout un second aspect de la reconstruction qui nous concerne ici et qui figure au centre de notre analyse du Comité financier : entre 1918 et 1920, l'Autriche a considérablement développé ses infrastructures sociales et, partant, le rôle de l'État dans la régulation économique s'est accru²²⁷.

²²³ Voir notre tableau A3 en annexe.

²²⁴ A l'exception des USA qui ne disposent pas encore de représentant au CoF, la délégation comprend un représentant des principaux milieux financiers engagés dans l'emprunt international : la Grande-Bretagne (Strakosch et Niemeyer), la Tchécoslovaquie (Pospisil), la France (Avenol), l'Italie (Ferraris), la Suisse (Sarasin), et la Belgique (Janssen). Les seules places financières non représentées sont la Suède et la Hollande, dont les tranches figurent parmi les plus faibles (voir notre tableau 6.8).

²²⁵ Loi fédérale du 27 novembre 1922 relative aux mesures destinées à assurer le relèvement financier et économique de la République d'Autriche (Wiederaufbaugesetz), SdN, 1467, sous-comité autr. du Conseil, CSCA 17, ann. III.

²²⁶ SdN, 1467, sous-comité autrichien du Conseil, documents 1922, CSCA 17, Rapport de la Délégation provisoire de la Société des Nations à Vienne, 18 octobre au 15 décembre 1922, p. 11.

²²⁷ Voir à ce sujet Tálos 1995 et Tálos/Wörister 1994. Bauer [1919] résume la mise en place des premières mesures de l'« État social » autrichien après la révolution. Nous renvoyons à ce sujet à notre prochain chapitre.

Tableau 6.5 : budget autrichien selon le programme de reconstruction (en millions de couronnes-or)

	1 ^{er} octobre 1922	1 ^{er} juillet 1923	1 ^{er} juillet 1924	1 ^{er} juillet 1925
Dépenses				
Service de la dette	31	48	84	101
Pensions et indemnités	41	55	64	62
Armée	52	43	32	26
Œuvres sociales	40	35	29	26
Administration	272	235	185	155
Allocations au personnel	50	33	17	—
Redistribution aux communes et provinces	15	42	64	69
Chemins de fer (déficit)	147	72	23	—
Monopoles et entreprises d'État (déficit)	22	15	5	—
Divers	18	—	—	—
Total dépenses	688	578	502	439
Recettes	231	420	525	558
Résultat	-457	-158	22	119

Source : SdN 1467, CSCA 17, annexe 6

Le tableau 6.5 montre comment les réformes budgétaires prévues se répercutent sur les dépenses : parmi les principaux postes budgétaires touchés par les réductions figurent les frais de l'administration, les allocations au personnel et les chemins de fer. Le service de la dette – où apparaissent les intérêts de l'emprunt de stabilisation – est prévu à hauteur de plus de 20% du total des dépenses, soit plus que les pensions, indemnités de chômage et œuvres sociales. Quant aux recettes fiscales, que l'hyper-inflation avait à peu près anéanties, le Comité financier exige qu'elles soient plus que doublées de sorte que, après deux ans d'une cure radicale, le budget autrichien finisse par dégager un solde positif. Il est par ailleurs prévu qu'au terme de la troisième année, le bénéfice atteigne un montant pour le moins substantiel, en l'occurrence plus de 25% des dépenses. Bref, inutile de s'attarder plus longtemps sur les prévisions budgétaires de la SdN ; il importe de relever de ce budget – qui n'est que l'expression chiffrée des réformes structurelles imposées – qu'il traduit une transformation de l'appareil étatique aussi radicale que brutale. Cet ajustement structurel est d'autant plus profond que le budget est censé dégager un bénéfice considérable dans une période de crise économique généralisée, et de la reconstruction d'une économie anéantie par la guerre et le morcellement de l'empire.

Si le programme de réforme fixe des objectifs budgétaires, il ne prévoit cependant pas le détail des mesures d'ajustement structurel, pour lesquelles le gouvernement est responsable et dispose – on y reviendra – des pleins pouvoirs. D'une façon générale, le programme dicte cependant des lignes générales à suivre : le nombre de ministères sera ramené à huit, les services administratifs réorganisés et leur nombre réduit. Les entreprises et monopoles du service public doivent être gérés de sorte à dégager des profits, et la fiscalité revue à la hausse, essentiellement par une croissance de la fiscalité indirecte. D'une manière générale, c'est le rôle de l'État qui figure au centre des mesures d'économies : comme le spécifie le programme, « les fonctions exercées jusqu'ici par l'État, qui ne répondraient pas de façon prépondérante à des nécessités vitales de l'État, de la population ou de parties considérables de cette population, seront supprimées ou, tout au moins, cesseront d'être exercées à titre de

services publics »²²⁸. Dans le domaine des prestations sociales, l'État n'a désormais plus le droit de financer des projets sociaux tels que, par exemple, la construction d'habitations, politique chère aux sociaux-démocrates²²⁹. De même, les organes représentant le personnel – adoptés immédiatement après la guerre, durant la période de coalition sociale-démocrate et sociale-chrétienne – devront être pris en charge par le personnel uniquement. Toujours dans le domaine social, les offices pour personnes handicapées (très nombreuses après quatre ans de guerre) doivent être réduits ou supprimés, autant que les écoles spéciales et les foyers. En matière d'éducation, les frais d'inscription aux écoles et aux universités seront augmentés, et le nombre des écoles secondaires publiques réduit : il est nécessaire, précise le programme de reconstruction, d'effectuer une « réforme de l'administration des établissements d'éducation fédéraux, en vue de réaliser le plus d'économies possibles et d'augmenter les recettes », sans toutefois renier le principe fondamental en vertu duquel « il convient d'assurer une instruction et une éducation appropriée aux enfants bien doués sans égard à la situation de fortune de leurs parents »²³⁰. Pour concrétiser ces réductions de dépenses, le Comité financier exige la diminution de 100'000 fonctionnaires et employés de l'État fédéral en deux ans, soit plus de 36% de la masse salariale²³¹. En dépit d'un certain retard par rapport au rythme dicté par l'OEF, le gouvernement autrichien parviendra néanmoins à se séparer de 96'000 personnes jusqu'à l'été 1926²³². Si on ajoute à ce chiffre les licenciements opérés ultérieurement, les effectifs nets de l'appareil étatique seront amputés de 112'000 employés entre 1922 et 1931²³³.

La Hongrie ne fait pas exception à la règle. Après la signature de protocoles sur la base d'un plan de stabilisation, une délégation du Comité financier se rend à Budapest pour négocier avec le gouvernement de Bethlen les modalités de la reconstruction²³⁴. Sur les six experts de la délégation genevoise chargée de ces travaux, cinq sont issus du milieu de la finance privée (les banquiers Strakosch, Bianchini, Ter Meulen, Pospisil et Wallenberg), et un seul représente les finances publiques (Avenol). La loi de reconstruction et son programme détaillé une fois convenus, le parlement hongrois l'adoptera et confiera au gouvernement des pouvoirs spéciaux, comme en Autriche²³⁵. Dans un État qui n'est pas particulièrement réputé pour son libéralisme politique, la loi négociée avec les banquiers de la SdN confère à Bethlen des pouvoirs exorbitants. Son article 2 prévoit explicitement que les mesures de réduction budgétaire nécessaires à l'application du programme pourront être exécutées même si elles sont en contradiction avec les lois existantes²³⁶. Le Gouvernement aura ainsi le champ entièrement libre pour diminuer le nombre de fonctionnaires et baisser les rémunérations. Il aura également les compétences pour diminuer les subventions sur la farine qui permettent de réduire le prix du pain. Le temps de travail pourra être allongé et les contributions aux

²²⁸ SdN, 1467, sous-comité autrichien du Conseil, documents 1922, CSCA 17, annexe III, Loi fédérale du 27 novembre 1922 (loi de reconstruction), section A, art. 3, §4.

²²⁹ Loi de reconstruction, annexe, pt. B, article 11.

²³⁰ Loi de reconstruction, annexe, pt. C.

²³¹ SdN, 1467, sous-comité autrichien du Conseil, documents 1922, CSCA 17, Rapport de la Délégation provisoire de la Société des Nations à Vienne, 18 octobre au 15 décembre 1922, p. 11.

²³² SdN 1926a : 87 ; 122-3. La répartition montre que les services publics qui ont connu les coupes principales :

Administration centrale	24%
Entreprises d'État et monopoles	22%
Chemins de fer	54%

²³³ Selon Stiefel (1988 : 82), qui note la mise en congé de 16'000 personnes entre l'été 1926 et la fin de 1931.

²³⁴ SdN, C.772(1).M.317(1).1923.II, Reconstruction financière de la Hongrie, 20 décembre 1923.

²³⁵ Loi sur le rétablissement de l'équilibre budgétaire (loi de reconstruction) du 27 mars 1924. Les dispositions principales de ce texte sont résumées in SdN 1926b : 105-112.

²³⁶ Loi de reconstruction, article 2, §1.

communes revue à la baisse. En matière de fiscalité, la loi confère au gouvernement des compétences autoritaires pour réorganiser les impôts.

Tableau 6.6 : Budget hongrois selon le programme de reconstruction (en millions de couronnes-or)

	1 ^e moitié 1924	1924	1925	1926
Dépenses:				
Service de la dette	8.6	37.6	58.2	65.6
Réparations (traité de paix)	7.3	7	7	6
Armée	52.2	68.8	69.6	69.5
Ministère de l'intérieur	22.4	36.7	38.2	36.6
Ministère des finances	21.8	30.5	33	31.4
Ministère de l'éducation	19.1	35	39.9	39.1
Autres départements	39.7	53.2	56.3	53.1
subventions à des entités administratives autonomes	56	20.2	20.2	20.4
pensions	34.4	50.6	60.9	63.6
investissements	16.4	12	12	12
Monopoles et entreprises d'État (déficit)	76.3	28	24	0
Total dépenses	354.2	379.6	419.3	397.3
Revenus	178.6	294.6	359	410.4
Résultat	-175.6	-85	-60.3	13.1

Source : SdN 1926b: 111, selon la loi sur le rétablissement de l'équilibre budgétaire du 27 mars 1924

Tandis que l'Autriche s'était vu imposer une cure d'amaigrissement radicale, le Comité financier se montrera plus mesuré à l'égard de la Hongrie. D'une part, il faut le dire, son administration ne s'était pas retrouvée aussi disproportionnée au lendemain de la chute de l'empire. D'autre part, en dépit de l'épisode communiste de Bela Kun, l'état social n'avait pas été développé dans les mêmes proportions que dans la République alpine. Sur l'ensemble de la période de stabilisation, le budget est ainsi prévu avec une légère hausse de 10% environ. Cette augmentation est toutefois trompeuse : si, dans les dispositions du Comité financier, le budget admet une croissance durant les deux premières années de la stabilisation – durant lesquelles des dépenses inévitables doivent être prises en compte – il est destiné à baisser dès la troisième année. En Hongrie, le nombre de fonctionnaires a également été revu à la baisse : en plus des licenciements déjà réalisés, le gouvernement doit se séparer de 15'000 employés en deux ans, un chiffre qui sera nettement augmenté sous la pression de la SdN. Le Comité financier a cependant reconnu que les rémunérations ne permettaient plus aux employés de l'État de vivre décemment, d'où le surcroît de charges durant les deux premières années²³⁷. Comme en Autriche, les réductions budgétaires touchent particulièrement les entreprises et les monopoles du service public qui sont désormais contraints de dégager un bénéfice. En revanche, le poste destiné à couvrir le service de la dette passe de 2% à 16% des dépenses totales, et les pensions sont prévues avec plus de largesse qu'en Autriche. Devant l'impossibilité de procéder à des coupes supplémentaires à celles déjà opérées précédemment par le gouvernement, c'est ainsi au niveau des revenus que s'effectue l'ajustement budgétaire hongrois. Les impôts devront être substantiellement augmentés.

Services publics et logique commerciale

²³⁷ Iván Berend note que l'inflation a particulièrement réduit le pouvoir d'achat en Hongrie : entre 1921 et 1924, les prix sont multipliés par 8, tandis que les salaires ne progressent que de 3.5% (Berend 2001b : 163).

En Autriche comme en Hongrie, l'essentiel des mesures d'ajustement passe par la réorganisation des entreprises d'État. Les transformations imposées par les financiers de la SdN constitueront autant de points de discordance avec des gouvernements réticents à lâcher des pans entiers de leurs compétences. Derrière le souci de stabilisation budgétaire se cache en effet une autre logique prônée par Genève : l'extension des sphères sociales obéissant à une régulation par le marché, corollaire de la discipline imposée à l'État. Lors de ses débats autour des programmes de reconstruction, le Comité financier avait songé à plusieurs reprises de privatiser les services publics que sont les transports et les communications. En septembre 1922, le représentant anglais Basil Blackett observe « qu'en définitive, aucun chemin de fer ne doit avoir le droit d'exister s'il est en déficit »²³⁸. Si l'OEF n'imposera finalement pas une privatisation, les dispositions institutionnalisées iront largement dans le sens de l'application d'une logique de marché aux services de l'État. L'ensemble des services publics (chemins de fer, postes, télégraphes, téléphones...) doivent ainsi être transformés sous la forme d'entreprises certes intégrées dans la sphère collective, mais obéissant à une logique commerciale. Les Autrichiens parleront de « *Kommerzialisierung* » des entreprises publiques pour désigner l'obligation dans laquelle elles se trouvent désormais de dégager un bénéfice. Organisés sous la forme de régies, ces services sont soustraits à la régulation publique et adoptent un mode de fonctionnement basé sur une logique de rentabilité. Aussi, dans l'esprit des financiers genevois, l'ensemble des prestations, l'organisation et la définition des prix doivent obéir à la seule loi du marché, plutôt qu'à un programme de développement ou à des préoccupations d'équilibre social et spatial.

La reconstruction autrichienne offre une illustration éloquent de ce processus de marchandisation sous le couvert de l'équilibre budgétaire : dans le programme décidé par l'OEF, la rentabilisation s'applique à toutes les entreprises d'État, à savoir : les postes, les télégraphes, les téléphones, les chemins de fer fédéraux, les monopoles tels que les salines et la régie des tabacs, l'administration des forêts, les exploitations minières fédérales, ainsi que « d'autres services ayant surtout un caractère économique »²³⁹. Les chemins de fer autrichiens subiront ainsi une réforme radicale²⁴⁰. Dans ce pays montagneux, le réseau ferroviaire dense permet de desservir et de ravitailler des zones faiblement peuplées, et représente un poste important du budget fédéral²⁴¹. Le 1^{er} octobre 1923, les chemins de fer adoptent un statut de régie autonome qui les soustrait de toute ingérence gouvernementale. Selon le ministre des finances, on a voulu ainsi – à l'instar de la nouvelle banque centrale – éviter que « les membres du comité directeur [des chemins de fer] soient placés en relation immédiate avec le gouvernement »²⁴². Aussi, après plusieurs hausses des tarifs et une réduction drastique du personnel, les chemins de fer autrichiens dégagent un profit²⁴³. Il n'en va pas différemment avec les postes, télégraphes et téléphones. Privés désormais de subvention fédérale – « no further subsidy is being paid to it » résume le ministère des finances – ils fonctionnent sur une base commerciale²⁴⁴. Après une réduction des infrastructures et du personnel, doublée d'une

²³⁸ SdN, 1351, p.-v. CoF, sessions 8-9, 9 septembre 1922.

²³⁹ Loi de reconstruction, annexe à art. 2 de la section A.

²⁴⁰ En vue de cette réorganisation, le Commissaire général à Vienne a mandaté l'économiste britannique William Acworth pour étudier l'ensemble de la question et soumettre un rapport servant de base aux travaux.

²⁴¹ Kienböck 1925 : 56.

²⁴² Kienböck 1925 : 57. La seule intervention de l'État se limite à la prise en charge d'environ la moitié des versements au titre de pensions aux anciens employés mis en congé. SdN 1926a : 104, 107. Selon les comptes ultérieurs de l'État fédéral, des investissements ont également été effectués via le budget public.

²⁴³ Le déficit qui apparaît aux comptes (voir tableau 6.9) concerne les paiements effectués dans le cadre de l'accord sur la Südbahn, ainsi que d'autres subventions.

²⁴⁴ SdN 1926a : 107.

hausse du prix des prestations, ces services publics dégagent un bénéfice de plus de 23 millions de couronnes-or²⁴⁵.

En Hongrie, le très libéral Comité financier a accueilli avec peu d'enthousiasme la politique de nationalisme économique mise en chantier par le gouvernement de Bethlen ; ce dernier avait ainsi convenu de se défaire des usines métallurgiques appartenant à l'État, et de les céder au secteur privé. Au grand désespoir du Comité financier, ces entreprises demeureront sous le contrôle étatique ; les comptes publics montrent en revanche que l'exploitation de l'ensemble des entreprises d'État hongroises – poste, banque postale, chemins de fer, entreprises métallurgiques, forêts et mines – travaillent sur une base commerciale et laissent un bénéfice²⁴⁶.

Les emprunts internationaux et la discipline budgétaire

Le placement d'emprunts de stabilisation sur les marchés financiers constitue, selon les termes de la SdN, la « poutre maîtresse » des programmes de reconstruction²⁴⁷. Sans l'avance par les principales places financières – Londres et New York en tête – de sommes souvent considérables, la reconstruction n'aurait pu être opérée selon la logique qui fait l'objet de notre analyse. Contrairement au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale établis après la seconde guerre mondiale, la SdN et son Comité financier ne disposent d'aucune ressource propre pour la reconstruction. Les sommes nécessaires à l'ajustement structurel doivent donc être directement empruntées auprès des bailleurs de fonds. Dans la logique coopératiste des années vingt, les fonds ne proviennent cependant pas des gouvernements mais des investisseurs ; seul le capital privé mobilisé par des initiatives individuelles est censé permettre la reconstruction européenne. Aussi, la SdN fait office de lien entre les États en reconstruction et les places financières occidentales, et elle prend en charge les fonctions de coordination et de contrôle.

Officiellement, les emprunts internationaux sont investis d'une fonction temporaire et limitée : ils doivent éponger les déficits budgétaires pendant les deux ans que dure la transition vers l'équilibre des finances publiques, sans mettre en danger la stabilité monétaire. Ils ne revêtent en d'autres termes à l'origine – à l'exception de Dantzig – aucune fonction macroéconomique et se limitent au domaine budgétaire. Contrairement à la reconstruction suivante, et à la philosophie du Plan Marshall, les prêts des années vingt visent à réduire le niveau des dépenses et de la consommation, et s'intègrent dans une logique purement déflationniste ; ils s'accompagnent d'ailleurs de politiques monétaires d'austérité visant le même objectif. Leur logique dépasse toutefois largement la fonction officielle de stabilisateurs budgétaires. D'une part, ils attestent la soumission des États reconstruits à une politique de discipline, et visent ainsi à renforcer leur crédibilité face aux marchés internationaux censés financer la reconstruction. Cotées dans les bourses des principales places bancaires occidentales et objet d'analyses dans la presse financière, les obligations doivent inspirer la confiance des banquiers dans un « climat » d'investissement sain, tant monétaire que fiscal. D'autre part, les emprunts internationaux sont conçus comme des instruments de pression durant la transition budgétaire. Tous les programmes de reconstruction échaudés par Genève prévoient en effet l'utilisation des fonds ainsi drainés comme un moyen permettant d'imposer les réformes de l'État : les gouvernements n'obtiennent en effet des liquidités qu'à la seule condition de se soumettre au programme de l'OEF et au contrôle permanent sur l'avancement de la reconstruction. D'où la présence de

²⁴⁵ SdN 1926a : 118.

²⁴⁶ Voir notre tableau 6.11.

²⁴⁷ SdN 1945 : 21.

commissaires généraux de la SdN, dont le rôle consiste à surveiller l'ajustement structurel et à débloquer des fonds aussi longtemps que les gouvernements se soumettent aux programmes.

Cette dernière fonction traduit très certainement la portée principale des emprunts de stabilisation. Plusieurs économistes et représentants politiques autrichiens, toutes tendances confondues, ont d'ailleurs douté de la nécessité d'un emprunt qui ne serait pas destiné à l'origine à des investissements, mais uniquement à éponger un déficit temporaire. Otto Bauer (chef de file des sociaux-démocrates), Ludwig Mises (le célèbre représentant du libéralisme autrichien avant Friedrich Hayek), Alexander Spitzmüller (ancien ministre du commerce de l'empereur et dernier gouverneur de la banque centrale austro-hongroise), Gustav Stolper (l'économiste libéral) ou Walter Federn (de tendance libérale) niaient tous la nécessité financière d'un tel emprunt et avaient mis en garde contre les conditions qui l'accompagnent²⁴⁸. Pour le Comité financier et les milieux anglo-saxons en revanche, le prêt remplit une tâche cruciale, car il ouvre la voie à un appareil de contrôle qui permet de mettre directement en contact les places financières avec les gouvernements de pays en reconstruction, le tout sous l'égide de la SdN. Sauf l'Estonie, dont la stabilisation porte exclusivement sur la monnaie, tous les États qui font l'objet d'un programme de la SdN sont soumis à un contrôle selon des modalités très proches (voir tableau 6.7).

Tableau 6.7 : Commissaires de la SdN et compétences

	Titre	Désignation	Contrôle	Compétences ²⁴⁹
Autriche	Commissaire général (Zimmermann)	Conseil SdN	1922-1926	a. contrôle le budget de l'État via la mise à disposition des liquidités de l'emprunt b. contrôle les revenus de l'État (douanes et monopoles)
Hongrie	Commissaire général (Smith)	Conseil SdN	1924-1926	a. contrôle le budget de l'État via la mise à disposition des liquidités de l'emprunt b. contrôle les revenus de l'État (douanes et monopoles)
Grèce	- 4 commissaires (exécutif de l'OAER) - CFI (3 repr.) ²⁵⁰	Conseil SdN (pdt. et vice-pdt. de l'OAER)	1923-1930	a. l'OAER contrôle entièrement l'affectation du produit des emprunts b. la CFI contrôle les revenus de l'État affectées en garantie ²⁵¹
Bulgarie	Commissaire (Charron)	Conseil SdN	1926-1940	a. ne contrôle que l'affectation du produit de l'emprunt (I et ¼ de II) b. contrôle une partie des recettes (via I)
Danzig	Haut Commissaire (permanent) Comm.fiduciaire	Conseil SdN	1925-	a. ne contrôle que l'utilisation de l'emprunt (I) b. contrôle les recettes de la Municipalité (garantie de l'emprunt I)

Sources : SdN 1930a ; SdN 1945.

²⁴⁸ Stiefel 1988 : 143. Otto Bauer rappelait encore le 14 octobre 1922 lors du congrès du parti social-démocrate qu'un emprunt extérieur n'est pas une nécessité, appelant ainsi à un programme endogène de reconstruction (Bauer [1922] : 459-487). Voir aussi chez Benay (1998) la reproduction de l'article de Gustav Stolper dans *Der österreichische Volkswirt*, 14 (49-50), septembre 1922, pp. 1190-1191.

²⁴⁹ La lettre a. renvoie au contrôle sur la libération des fonds, tandis que la lettre b. concerne le prélèvement des revenus au titre de service de l'emprunt. Les chiffres 'I' et 'II' renvoient aux deux emprunts grec et bulgare.

²⁵⁰ La CFI, établie à Athènes en 1898, est constituée depuis la guerre de trois membres représentant les gouvernements français, anglais et italien.

²⁵¹ Il s'agit des revenus des douanes, monopoles, droits de timbre, taxe sur les alcools, ainsi que tous les surplus des revenus déjà assignés à la CFI antérieurement au Protocole. SdN, C.556.M.198.1927.II, Greek stabilisation and refugee loan, protocole du 15 septembre 1927, art. V et annexe.

La forme du contrôle extérieur a fait couler beaucoup d'encre lorsque, dans le cadre du premier programme conçu par la SdN, il a fallu songer au système à mettre en place à Vienne. La proposition consistant à établir un comité de représentants des gouvernements concernés a été rejetée, notamment par Norman, qui ne voulait pas entendre parler d'une surveillance 'politisée'. L'idée d'un comité composé des prêteurs n'a pas rencontré plus de succès, notamment auprès de Jean Monnet qui jugeait inconcevable qu'un État « moderne » et « civilisé » soit placé sous la tutelle d'un contrôleur capitaliste²⁵². Le compromis finalement adopté reflète toutes les caractéristiques de la démarche coopératiste. Le commissaire général ne devra représenter ni la société politique, ni la société civile ; il sera désigné par le Conseil mais s'occupera avant tout des intérêts des bailleurs de fonds. Figure hybride marquant l'interpénétration du 'privé' et du 'public', le Commissaire général agit comme un expert 'désintéressé' auquel l'image universaliste de la SdN confère un surcroît de légitimité. Les commissaires ont pour mission générale de superviser la transition institutionnelle des pays en reconstruction et de s'assurer qu'elle se déroule conformément aux accords ; ils font également office de conseillers dans l'exécution des réformes²⁵³. Leur rôle vise plus précisément à agir sur les deux fronts que sont, d'une part, l'équilibre budgétaire et, d'autre part, la sécurité de l'emprunt et de ses revenus. En matière budgétaire, les émissaires de la SdN seuls compétents pour débloquer les fonds drainés par les emprunts. Bien que responsables de l'émission et du service annuel de la dette, les gouvernements n'ont en d'autres termes pas d'accès direct à ces ressources destinées à couvrir leurs déficits transitoires : seul le commissaire est en mesure d'accorder les sommes nécessaires. Ce dernier dispose ainsi d'une compétence particulièrement large et peut refuser toute avance à un gouvernement qui ne respecterait pas les termes des programmes de reconstruction. L'emprunt, on le voit, constitue le principal levier pour agir sur la réorganisation de l'État, et la personne qui en contrôle le maniement dispose d'une influence considérable. A un second niveau, le commissaire général dispose d'un droit de surveillance sur les revenus de l'État. Avec les plans de la SdN, une partie des recettes de l'État échappent en effet à ce dernier et se trouvent placées entre les mains du commissaire : ce sont les produits des douanes et des monopoles, assignées au service de l'emprunt et fonctionnant comme garantie. Ces revenus sont versés sur un compte spécial placé entre les mains du commissaire. Il prélève les liquidités nécessaires au paiement des intérêts et de l'amortissement, et verse ces sommes directement aux syndicats responsables des tranches. Ce prélèvement une fois effectué, le solde éventuel est remis au gouvernement²⁵⁴. Le tableau 6.7 synthétise les dispositifs de contrôle institutionnalisés par la SdN.

Souvent très en vue, comme en témoigne l'exemple autrichien, les commissaires généraux sont donc des personnages-clé de la reconstruction européenne. Ils assurent la rémunération des emprunts auprès des marchés financiers, et ils exercent une pression sur les réformes budgétaires. Dans les cas autrichien et hongrois, des dispositions particulièrement fortes ont été prévues : le commissaire général est autorisé à retenir tous les paiements effectués par le compte des douanes et des monopoles si le plan de réformes budgétaires et monétaires n'est pas exécuté selon les engagements du gouvernement. Il dispose par ailleurs d'un droit de veto qu'il peut opposer à toute mesure susceptible de réduire la valeur des garanties à l'emprunt. On le constate, les intérêts des bailleurs de fonds sont particulièrement bien protégés par la SdN.

²⁵² Piétri 1970 : 63-4.

²⁵³ SdN, 1467, CSCA 16, projet de note résumant les pouvoirs et fonctions du contrôle [Autriche], octobre 1922. Voir également les dispositions prévues à cet effet dans les différents protocoles.

²⁵⁴ SdN 1930a : 44-46.

Parmi ces bailleurs de fonds, les établissements anglo-saxons arrivent systématiquement en tête des principales émissions sous l'égide de la SdN. La part cumulée de Wall Street et de la City dépasse largement la moitié des tranches, quand elle ne couvre pas la totalité de l'opération, comme dans le cas de l'emprunt grec de stabilisation de 1928. Du côté étasunien, J.P. Morgan & Co. et Speyer & Co. ont pris l'essentiel des tranches émises en Amérique du Nord pour les écouler auprès de leur clientèle. Dans les syndicats qu'ils dirigent figurent – à l'instar du consortium mis sur pied par J.P. Morgan pour l'Autriche – des établissements de poids tels que la First National Bank, Kuhl & Loeb, la National City Company ou Bankers Trust²⁵⁵. Quant à la City, elle voit certains de ses acteurs financiers les plus influents se porter acquéreurs de la tranche britannique : Baring Bros. & Co., N.M. Rothschild, Henry Schroder & Co. se montrent parmi les plus intéressés, à côté de la Banque d'Angleterre elle-même, qui a dirigé l'émission de l'emprunt autrichien. On le voit, dans l'économie politique de la reconstruction, les commissaires généraux de la SdN sont destinés à garantir des intérêts particulièrement influents dans l'architecture financière internationale.

Tableau 6.8 : Banques émettrices des principaux emprunts de reconstruction de la SdN

Autriche Emprunt garanti du gouvernement autrichien (1923-1943)	Grande-Bretagne	Banque d'Angleterre	42%
	USA	J.P. Morgan	16%
	Tchécoslovaquie	pas d'émission publique	10%
	Autriche	consortium autrichien	8%
	France	Banque de Paris & des Pays-Bas	7%
	Autres		17%
Hongrie Emprunt d'État du Royaume de Hongrie (1924-1944)	Grande-Bretagne	Baring Bros., N.M. Rothschild, Henry Schroder	55%
	USA	Speyer	12%
	Italie	Banca d'Italia	12%
	Suisse	Union financière	8%
	Autres		13%
Grèce Emprunt du Gouvernement hellénique (1928-1968)	Grande-Bretagne	Hambros; Erlangers	54%
	USA	Speyer; The National City (NY); National City Bank (NY)	46%
Bulgarie Emprunt de stabilisation du Royaume de Bulgarie (1928-1948)	USA	Speyer; Henry Schroder (NY)	34%
	Grande-Bretagne	Ottoman Bank (Londres); Henry Schroder; Stern Bros	27%
	France	Banque de Paris & des Pays-Bas; BUP, Société Générale; Comptoir national d'Escompte, Crédit Lyonnais; Crédit Mobilier	19%
	Italie	Banca commerciale Italiana	6%
	Suisse	Credit Suisse	5%
	Autres		9%

Source : SdN 1945

Les commissaires de la SdN et les intérêts de la finance transnationale

Si les compétences des commissaires sont aussi stratégiques, on ne sera pas surpris de constater que leur désignation n'a pas été laissé au hasard, et que les milieux financiers y ont joué un rôle substantiel. Si les commissaires généraux sont nommés par le Conseil de la SdN, le Comité financier joue le rôle prépondérant dans leur choix. Arthur Salter, Otto Niemeyer et Henry Strakosch ont fait office de courroie de transmission entre Genève et la City pour

²⁵⁵ Prospectus de la tranche étasunienne de l'emprunt de reconstruction autrichien, 11 juin 1923.

coopter des commissaires compatibles avec les intérêts financiers. Pour Vienne, la SdN a désigné Alfred Zimmermann, bien connu des milieux financiers puisqu'il avait siégé dans la délégation hollandaise de la conférence de Bruxelles, aux côtés du banquier Ter Meulen. Sa compatibilité avec l'orthodoxie financière a été confirmée par ses fonctions précédentes de maire de Rotterdam, où il aurait gagné selon certains une réputation d'adversaire farouche du socialisme²⁵⁶. Après avoir enquêté sur les différents candidats envisageables pour la tâche, l'OEF a arrêté son choix sur ce hollandais qui recueillait les faveurs de la City : « Zimmermann is strongly supported by Blackett and Norman » écrivent Jean Monnet et Arthur Salter au président du Conseil de la SdN, Arthur Balfour²⁵⁷.

Les milieux financiers ont également pu dicter leur préférence dans la désignation du commissaire général à Budapest, une fonction qui sera attribuée à Jeremiah Smith, avocat financier de Boston et ami proche de Thomas Lamont, associé de J.P. Morgan, pour qui il travaille²⁵⁸. A l'origine, le Treasury britannique – en l'occurrence Otto Niemeyer – penchait plutôt pour un autre candidat, Frederick Adrian Delano. Ancien vice-président du système de la réserve fédérale étasunienne de 1914 à 1918, Delano offrait l'avantage d'être un banquier, au contraire de son rival, qui n'est 'que' avocat financier, bien que proche de Morgan et Lamont²⁵⁹. Un message téléphonique d'Arthur Salter le fera cependant rapidement changer d'avis : Smith a en effet fait savoir qu'il était « strongly recommended by Boyden, Norman Davis, Jay and Lamont »²⁶⁰ ; « the last three, poursuit-il, definitely and strongly prefer him to Delano »²⁶¹. La nouvelle une fois tombée, le Secrétaire général de la SdN, Eric Drummond, s'adresse aux membres du comité hongrois du Conseil pour les inviter à donner leur soutien au candidat de J.P. Morgan, le bailleur de fonds pressenti : « les milieux financiers les plus autorisés en Amérique partagent nettement cet avis [...]. Je regrette les inconvénients de ces changements, mais il est évidemment d'une très grande importance d'avoir une personnalité acceptée par les milieux financiers les mieux qualifiés »²⁶². Peu après, Arthur Salter expliquera le choix de Smith dans des termes très clairs :

« As our main object in getting an American was to facilitate negotiations for the loan in America, it is clearly of the utmost importance that we should have a Commissioner-General who is acceptable in American financial circles, and particularly to Mr. Lamont. As Mr. Lamont very definitely thinks Smith is better than Delano, I fear it would prejudice our negotiations a good deal if we offered the post to Delano first [...]. As the case of the British Government, it is not, I think, that they have any definite knowledge or view themselves as to either candidate, but they are extremely anxious that the person appointed should be acceptable in American financial circles, as that will have an influence both on the American issue, and, by reaction, on the English one »²⁶³.

La cooptation de Jeremiah Smith illustre clairement le rôle de la finance étasunienne – en l'occurrence l'influence de Thomas Lamont – sur les décisions de la SdN. Jusqu'à l'échelon du Président du Conseil et du Secrétaire général de l'organisation, les banquiers sont en mesure de faire prévaloir leur choix dans des décisions cruciales de la régulation sociale.

Réforme de l'État et divergences autour de la discipline budgétaire

Si les réformes du système monétaire ne poseront guère de problème majeur au Comité financier et aux milieux financiers anglo-saxons, la transition budgétaire n'ira pas sans

²⁵⁶ Costigliola 1984 : 114.

²⁵⁷ PRO, FO 371, 7343, télégramme, Monnet et Salter à Balfour, 4 novembre 1922.

²⁵⁸ BofE, OV9 / 433, télégramme, Cadogan au FO, 15 mars 1924.

²⁵⁹ BofE, OV9 / 433, Niemeyer à Lampson, 18 mars 1924.

²⁶⁰ Pierre Jay est président de la Réserve fédérale de New York, et Norman Davis, ancien banquier, est secrétaire adjoint au Treasury étasunien.

²⁶¹ BofE, OV9 / 433, Note Niemeyer, telephone message from Salter [fin mars 1924].

²⁶² AMAE, fonds SdN, 1250, Drummond aux membres du comité hongrois du Conseil, 24 mars 1924.

²⁶³ AMAE, fonds SdN, 1250, Salter à Clauzel, 27 mars 1924.

difficultés²⁶⁴. Les réformes radicales ont permis de contenir les dépenses, tandis que du côté des recettes, les impôts ont dégagé plus de liquidités que ne le prévoyaient les budgets du Comité financier. En d'autres termes, les budgets tant autrichien que hongrois se sont très rapidement stabilisés, mais à un niveau supérieur aux exigences du programme de reconstruction. Les plafonds imposés n'ont donc pas été respectés. Cette situation inattendue posait deux problèmes à la SdN : d'une part, son programme d'amaigrissement de l'État et de ses compétences se trouvait entravé par l'afflux de recettes fiscales plus élevées que les prévisions. Si le déficit constituait une aubaine pour les financiers genevois, car il leur fournissait l'argument idéal pour exiger des coupes budgétaires, le bénéfice budgétaire les privait d'une justification importante pour leur discipline de l'État. D'autre part, en dégageant des bénéfices aussi rapidement, l'Autriche et la Hongrie se dispensaient de recourir à l'emprunt. En perdant sa raison d'être, ce dernier privait par la même occasion le Comité financier et le commissaire général de tout instrument de pression : impossible désormais de marchander les liquidités contre des coupes dans les dépenses étant donné que les gouvernements autrichien et hongrois n'avaient désormais plus besoin des liquidités de l'emprunt pour équilibrer leur budget. « [Le gouvernement] n'a temporairement plus besoin de l'argent de Zimmermann et celui-ci perd son meilleur moyen de pression qui consistait à ne lâcher des fonds que contre engagement de réformes » regrette Pierre Quesnay, bras droit du commissaire à Vienne²⁶⁵. Cette situation n'est pas sans présenter un autre intérêt : en prévoyant les recettes bien en deçà de la capacité fiscale du pays, la SdN a bel et bien mis les pays en reconstruction devant une politique des 'caisses vides' destinée à exercer une pression sur les dépenses avant tout.

Tableau 6.9 : Evolution des dépenses de l'État autrichien (en millions de couronnes-or)²⁶⁶

	1923	1924	1925
Dépenses			
Service de la dette	51	95	75
Pensions et indemnités	55	118	112
Armée	43	45	48
Œuvres sociales	44	51	65
Administration	154	187	207
Allocations au personnel	41	27	4
redistribution aux communes et provinces	73	113	179
Chemins de fer (déficit) ²⁶⁷	132	28	12
Monopoles et entreprises d'État (déficit)	23	16	4
Divers	—	—	—
Total dépenses	616	680	706
Recettes	556	738	810
Résultat	-60	58	104

Sources : SdN 1926a : 110-111

²⁶⁴ Au niveau monétaire, des tensions naissent entre la Banque d'Angleterre et la Banque nationale autrichienne entre l'été 1924 et le printemps 1925. Le différend porte sur deux points principaux : (1) la politique d'achat de devises comptabilisées en dehors des réserves de la banque (Kostgeschäft), (2) la politique de lutte contre l'inflation. Ce second point traduit toute la différence de conceptions entre Vienne et Londres. Pour Norman, le risque de hausse des prix constitue la principale menace sur la monnaie autrichienne et toutes ses démarches visent à dicter une politique déflationniste au moyen du taux d'intérêt. Pour Vienne au contraire, une politique de l'argent cher risquerait de déprimer encore plus une économie qui tourne au ralenti en raison du coût excessif de l'argent. A ce sujet, voir surtout BofE, OV 28/59, ainsi que Piétri 1970 : 140-143.

²⁶⁵ PRO, T 160 / 59, dossier #14, Quesnay à Felkin, 16 janvier 1924.

²⁶⁶ Dépenses ordinaires sans les investissements.

²⁶⁷ Le déficit ne concerne pas les chemins de fer autrichiens mais la Südbahn et des subventions autres.

En dépit d'une stabilisation budgétaire rapide, le Comité financier n'est donc pas satisfait de la tournure des événements. En décembre 1923, les rapports du commissaire général à Vienne adoptent un ton plus dur pour dénoncer une stabilisation à un niveau trop élevé, et le manque de coupes budgétaires²⁶⁸. Pierre Quesnay s'est ainsi efforcé, dit-il, de « réparer l'arme de pression financière » mais, selon ses propres termes, « elle est ébréchée ». Il ne reste plus guère que la menace du prolongement du contrôle aussi longtemps que l'Autriche ne ramène pas son budget au plafond imposé par la SdN, ou l'exigence d'un remboursement de l'emprunt²⁶⁹. Le directeur de l'OEF, Arthur Salter, préconise ainsi d'insister auprès du commissaire général pour faire comprendre à l'Autriche que même stabilisé à un niveau supérieur, le budget ne correspondait pas pour autant aux engagements pris à l'égard de la SdN. Il demande ainsi à Zimmermann de supprimer tout versement de liquidités de l'emprunt aussi longtemps que le budget n'est pas ramené au niveau fixé par le programme²⁷⁰.

Le gouvernement conservateur de Seipel voit la situation financière de l'Autriche sous un autre angle. Selon le ministre des affaires étrangères, le but du programme de la SdN, en l'occurrence la réalisation de l'équilibre budgétaire, est atteint. Ce résultat a été obtenu grâce à « une compression radicale et simultanée de toutes les dépenses de l'État ». Des dépenses afférentes à des travaux et à des mesures de première nécessité ont parfois dû être supprimées, de sorte que les économies réalisées entravent le fonctionnement de l'appareil étatique et « affectent également la vie économique » du pays. Pour le Gouvernement, le plafond budgétaire imposé par la SdN est tout simplement irréalisable. Le gouvernement autrichien demande ainsi de pouvoir maintenir le budget à l'équilibre atteint, et d'utiliser les ressources de l'emprunt pour des investissements productifs. Au lieu de réduire les dépenses, l'Autriche suggère d'utiliser ces moyens à des fins conjoncturelles, afin de stimuler la relance économique et de contribuer à résorber le chômage²⁷¹.

Le Comité financier ne l'entend pas de cette oreille et reste attaché aux termes précis de son programme. Pour les banquiers genevois, la situation autrichienne ne suscite pas encore la confiance voulue, une confiance dont dépend la prospérité du pays. Aussi la discipline budgétaire doit-elle être poursuivie en dépit des résultats positifs : « nous nous sentons tenus d'insister pour que la réforme administrative soit poursuivie d'urgence, car sans cette réforme, ni le monde, ni nous-mêmes ne pourrions être assurés que l'équilibre budgétaire sera maintenu »²⁷². De nombreux points restent insatisfaisants, aux yeux du Comité financier. D'une part, le « progrès » n'a pas été suffisant dans le domaine de la restructuration administrative : seules 66'000 personnes ont été licenciées sur les 100'000 exigées. De plus, les pensions de retraite sont jugées « exceedingly generous » et doivent être réduites. Quant aux revenus fiscaux, ils sont incertains et trop élevés. Certains impôts doivent être baissés, notamment, exige le Comité financier, l'impôt sur le chiffre d'affaire des banques (Bankenumsatzsteuer) et l'impôt sur les transactions de capitaux (Valutenumsatzsteuer).

²⁶⁸ SdN, rapport du commissaire général de la SdN à Vienne. Voir aussi Piétri 1970 : 107.

²⁶⁹ PRO, T 160 / 59, dossier #14, Quesnay à Felkin, 16 janvier 1924.

²⁷⁰ PRO, T 160 / 59, dossier #14, memorandum Salter, 18 février 1924. Dans le même ordre d'idée, voir la position du Treasury britannique qui considère « the present scale of Austrian expenditure with growing concern » et insiste auprès du Commissaire général pour que le niveau des dépenses soit ramené aux exigences du programme (PRO, FO 371, 9651, Memorandum, Treasury, 1^{er} mars 1924). En fin mai 1924, le Treasury (Niemyer) insiste auprès du Foreign Office pour que la pression sur Vienne ne soit pas relâchée et le budget réduit au niveau de dépenses fixé par le CoF : « The Austrian Government have not carried out the programme of economy agreed by them with the League; their taxation is clearly far too high » (FO 371, 9651, Niemeyer au FO, 30 mai 1924).

²⁷¹ SdN, 1311, documents du CoF, F186, I.A, lettre du ministre autrichien des affaires étrangères au Commissaire général de la SdN, 10 mars 1924.

²⁷² SdN, 1310, documents du CoF, F 161, rapport du CoF et du commissaire général au Conseil de la Société des Nations, 14 juin 1924.

D'une manière générale, il s'agit de réduire la taxation des entreprises afin de renforcer la compétitivité des firmes autrichiennes sur le marché mondial. En d'autres termes, concluent les banquiers genevois, le gouvernement serait mal avisé de négliger « le besoin urgent d'entreprendre immédiatement des réformes radicales »²⁷³. Quant à l'emprunt, il est hors de question de l'utiliser à des fins autres que celles pour lesquelles il a été émis, à savoir couvrir le déficit budgétaire : ce serait violer les promesses faites aux obligataires que de donner à une partie des sommes une affectation telle, qu'elles ne soient plus disponibles pour leur objectif initial. Aussi longtemps que la SdN est d'avis que les ressources sont nécessaires à la réduction budgétaire, les modalités d'utilisation de l'emprunt ne seront pas remises en cause²⁷⁴.

Face à l'impuissance du commissaire général à utiliser le prêt comme un instrument de la discipline budgétaire, le Comité financier se verra obligé de lâcher quelque peu la pression sur les finances autrichiennes. En septembre 1924, un nouvel accord est signé, qui amende le programme de reconstruction de 1922 et allège le système de contrôle²⁷⁵. Cependant, si le gouvernement de la république alpine dispose désormais d'un plafond rehaussé et d'une marge d'investissements de 50 millions de couronnes-or sur l'emprunt de la SdN, il s'engage à poursuivre une série de réformes dictées par Genève. En particulier, les licenciements doivent se prolonger pour atteindre l'objectif de 100'000 fixé à l'origine. D'autre part, la fiscalité doit être réduite ; les banquiers du Comité financier ne s'en prennent toutefois pas aux impôts sur la consommation, qui frappent lourdement la population, en particulier les classes à bas revenu. Ce sont au contraire les prélèvements sur les activités financières qui doivent être réduites, afin de supprimer les obstacles à la circulation du capital transnational. Ainsi, selon les propos du Comité financier, les impôts sur le chiffre d'affaire des banques et sur les transactions financières « rendent inutilement chers à la fois le capital étranger et le capital autrichien ; ils sont essentiellement condamnables dans leur principe parce qu'ils réduisent la vitesse de circulation des capitaux »²⁷⁶. Les réformes fiscales opérées par le gouvernement feront presque entièrement disparaître les impôts sur le capital quelques mois plus tard²⁷⁷. Dans le même ordre d'idée, l'OEF exige une modification de la législation en vue de faciliter les émissions d'obligations en les exonérant de taxes sur les intérêts, et en réduisant considérablement les droits de timbre sur les papiers-valeurs. Il demande également une réduction de la fiscalité des entreprises et des dispositions permettant de contenir les prélèvements d'impôts par les provinces et les communes. En ligne de mire figure évidemment la municipalité de Vienne, contrôlée par les sociaux-démocrates, qui y poursuivent une politique que la SdN juge incompatible avec la reconstruction.

Les nouveaux accords ne mettent pas pour autant l'Autriche à l'abri des pressions de la SdN. En dépit d'un budget équilibré et de plus en plus bénéficiaire, le Comité financier, en parallèle au Treasury britannique, réitère ses exigences en vue d'une compression des dépenses et

²⁷³ SdN, 1310, documents du CoF, F 162, rapport confidentiel du CoF, 14 juin 1924.

²⁷⁴ SdN, 1310, documents du CoF, F 161, rapport du CoF et du commissaire général au Conseil, 14 juin 1924.

²⁷⁵ SdN, 1311, documents du CoF, F 179, rapport du 8 septembre 1924, et F 186, accord du 16 septembre 1924.

²⁷⁶ SdN, 1311, documents du CoF, F 186, rapport du CoF et du commissaire général, 15 septembre 1924.

²⁷⁷ Réalisée dans le sillage du programme de la SdN, la réforme fiscale autrichienne présente l'évolution suivante dans le domaine de la fiscalité indirecte (selon Stiefel 1988 : 11) :

	1923	1929
Impôt sur les titres et papiers-valeurs	20 %	0.3 %
Impôt sur les titres en monnaies étrangères	11 %	0.0 %
Impôt sur le chiffre d'affaire des banques	16 %	0.1 %
Impôts sur la consommation	53 %	99.6 %
Total impôts indirects	100 %	100 %

d'une baisse des recettes fiscales²⁷⁸. « Austria is no longer the favoured child of foreign finance », conclut Niemeyer devant le refus – ou l'incapacité? – du gouvernement autrichien de soumettre son budget à la cure d'amaigrissement ordonnée par le Comité financier²⁷⁹. Aussi, en dépit des pressions de toutes parts – gouvernement français compris²⁸⁰ – la SdN se trouve finalement placée devant un fait accompli. Devant son impuissance à imposer les lignes précises de son programme, face aux soldes bénéficiaires des comptes autrichiens, et après une étude de la situation économique du pays²⁸¹, la SdN finit par alléger son système de contrôle : en déchargeant le commissaire général de sa fonction de contrôleur du budget, elle réduit ses fonctions à une vérification de l'utilisation du solde de l'emprunt. En juin 1926, le système de contrôle est suspendu et le commissaire quitte ses fonctions²⁸².

Tableau 6.10 : Evolution des dépenses publiques (budget fédéral) en Autriche

	1913	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
Dépenses du budget fédéral p/r au PNB (%)	18.5%	14.2%	14.0%	15.6%	16.7%	16.9%	16.5%	19.8%	22.5%
Evolution des dépenses (p/r à l'année précédente)		+10%	+3%	+15%	+14%	+6%	+1%	+15%	+2%

Selon : SdN 1926a ; Kernbauer 1995 : 562, Stiefel 1988 : 2, 20.

Même si le programme de l'OEF n'a pu être réalisé dans les limites budgétaires qu'il prévoyait, et en dépit des multiples injonctions de toutes provenances exigeant du gouvernement autrichien qu'il exécute ses engagements au pied de la lettre, les objectifs des milieux bancaires et du Comité financier ont été largement atteints. Le budget a été équilibré et a rapidement dégagé des bénéfices. L'administration publique a été entièrement refondue, et au moment où le commissaire général rentre à Genève, le gouvernement autrichien s'est séparé de 96'000 fonctionnaires sur les 100'000 exigés par le programme. Les entreprises d'État fonctionnent selon une logique commerciale et dégagent des profits, à l'exception du cas particulier de la Südbahn. Les prélèvements fiscaux sur le capital et les transactions financières ont été abolis, et la fiscalité des entreprises a été allégée. Le contrôle des flux financiers (contrôle des changes) a été levé, et la nouvelle monnaie autrichienne, le Schilling, passe désormais pour le « dollar des Alpes »²⁸³. La part des dépenses publiques fédérales dans le PNB autrichien représente un meilleur indicateur du rôle de l'État que le simple total des

²⁷⁸ PRO, T 160 / 59, #19, Niemeyer à Chamberlain, 19 février 1925.

²⁷⁹ PRO, T 160 / 59, #19, Niemeyer à Lampson, 24 février 1925.

²⁸⁰ Un mythe tenace veut que les milieux diplomatiques et financiers français ont fait preuve de 'laxisme' budgétaire et monétaire dans les différentes reconstructions européennes. Le Treasury britannique s'en fait souvent l'écho, autant que des historiens tels que Richard Meyer par exemple (1970 : 100-137). Comme le démontre Philippe Marguerat (1988 : 483), une même rigueur caractérise la Banque de France dans le cadre du plan de reconstruction roumain. Les cas autrichien et hongrois ne font pas exception à la règle : les directives du gouvernement français à ses délégués à Genève en témoignent clairement. A titre d'exemple, les instructions envoyées en février 1925 au délégué au CoF, Louis de Chalendar, précisent ainsi : « Il a été rappelé à M. de Chalendar que la crise politique que traverse actuellement l'Autriche a uniquement pour point de départ une résistance sourde mais continue à l'exécution des réformes imposées par la Société des Nations [...]. Dans ces conditions, M. de Chalendar devra, tout en usant de tous les ménagements de forme, se montrer très ferme à l'égard du ministre des finances d'Autriche et lui donner l'impression très nette que le Gouvernement français entend que l'œuvre de relèvement entreprise par la Société des Nations doit être poursuivie jusqu'au bout. » (AMAE, série SdN, 1232, note du 4 février 1925).

²⁸¹ SdN, C.440(1).M.162(1).1925.II, La situation économique de l'Autriche, rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par W.T. Layton et Charles Rist, 19 août 1925.

²⁸² SdN, C.797, résolution du Conseil de la SdN du 9 décembre 1925 ; SdN, C.385, Terminaison des fonctions du Commissaire général, 16 juin 1926.

²⁸³ L'expression est empruntée à Yeager 1981 : 48.

dépenses qui figure dans la ligne de mire du Comité financier. Ainsi, comme le montre le tableau 6.10, les dépenses publiques sont contenues dans des proportions restreintes entre 1924 et 1929. En 1924, elles se situent même largement au-dessous de leur niveau d'avant-guerre. C'est essentiellement la dépression économique dès la fin de la décennie et en particulier l'effondrement financier de l'Europe centrale en 1931 qui marqueront une hausse ultérieure de cette proportion.

Tableau 6.11 : Finances publiques en Hongrie (en millions de Pengö)²⁸⁴

	1924/1925	1925/1926	1926/1927	1927/1928	1928/1929
Dépenses	868	990	1'079	1'169	1'271
Revenus	948	1'071	1'207	1'252	1'280
Monopoles et entreprises d'État (bénéfice)	-20	-4	2	-2	1
Résultat	60	76	130	81	9

Source : Berger 1982 : 543

La Hongrie présente un tableau très proche de l'Autriche : le budget y a été équilibré plus rapidement que les prévisions de la SdN, grâce aux impôts indirects qui représentent une part très importante de la structure fiscale hongroise. A l'été 1924, soit six mois après la mise en chantier du programme de stabilisation, les dépenses sont entièrement couvertes par les revenus ; des bénéfices seront dégagés au terme de la première année. A l'instar de l'Autriche, le Comité financier perdait ainsi l'instrument de contrôle et d'influence que lui offrait l'emprunt. Il lui faudra ainsi régulièrement intervenir pour réduire les dépenses d'un budget pourtant positif, et se résoudre à accepter l'utilisation de l'emprunt pour des investissements. En juin 1925 par exemple, le comité déplore le dépassement du plafond budgétaire, malgré l'équilibre financier, et demande la poursuite des réformes structurelles et des licenciements, ainsi qu'une baisse des impôts²⁸⁵. Les employés de l'État paieront ainsi un lourd tribut à la reconstruction : si le plan de l'OEF prévoyait initialement 15'000 suppressions de postes en plus des licenciements déjà opérés précédemment par les différents ministères, le gouvernement portera le nombre des réductions à plus de 40'000, soit 20% du total des fonctionnaires inscrits au budget de 1923/1924, afin de satisfaire les critères d'ajustement imposés par la SdN²⁸⁶. En mars et en décembre 1925, le Comité financier insistait en effet qu'en dépit des 25'000 mises en congé déjà effectuées, d'autres postes doivent encore être supprimés pour comprimer le budget dans les limites prévues²⁸⁷. En mars 1926, le comité précise qu'il a dû fréquemment attirer l'attention sur l'importance que présentent, « pour l'avenir des finances publiques de la Hongrie », une diminution « considérable » du nombre des fonctionnaires d'État ; il en appelle à des réductions de fonctionnaires plus « radicales », qui seraient « à la fois possible et auraient un avantage incontestable pour la situation financière future de la Hongrie »²⁸⁸.

Comme en Autriche, et en dépit de l'humeur souvent maussade du Comité financier, les résultats obtenus en Hongrie correspondent de près aux objectifs des programmes : le budget est équilibré beaucoup plus rapidement que prévu (en dépit d'un plafond supérieur), les

²⁸⁴ Des méthodes de calcul différentes empêchent de comparer le total des dépenses avec les prévisions contenues dans les programmes du CoF (tableau 6.6).

²⁸⁵ SdN, C.335(I)M116.1925(II), rapport du CoF du 8 juin 1925.

²⁸⁶ SdN 1926b : 122.

²⁸⁷ SdN, C.100.1925.II, rapport CoF du 10 mars 1925 ; SdN, C.803.M.279.1925.II, rapport du CoF sur sa session du 3 au 8 décembre 1925.

²⁸⁸ SdN, 1471, sous-comité hongrois du Conseil, documents, C.148.1926.II, rapport du CoF du 8 mars 1926.

fonctionnaires sont congédiés dans des proportions nettement supérieures aux exigences, et les entreprises d'État, soumises à une logique de profit, couvrent leurs frais. Quant aux capitaux étrangers, ils affluent abondamment dans le système financier hongrois, conformément aux schémas genevois de la reconstruction via le capital privé. Quelles que soient les divergences apparentes entre le gouvernement des pays reconstruits et la SdN, force est donc de constater la conformité des ajustements structurels avec les injonctions des milieux financiers. D'ailleurs, en 1945, l'ancien adjoint du commissaire général à Budapest et représentant du Comité financier dans la ville danubienne soulignera dans son rapport de synthèse sur les plans de reconstruction de la SdN que ces derniers se sont exécutés « avec une précision presque surnaturelle, et bien en deçà des délais prévus »²⁸⁹.

²⁸⁹ SdN 1945 : 180.

Institution globale, reconstruction et asymétrie sociale

Les parties précédentes ont examiné les processus au moyen desquels l'organisation internationale, conçue comme un rapport social, permet à certaines forces de reconfigurer les discours dominants et la structure institutionnelle en accord avec leurs conceptions ou leurs intérêts. L'analyse a également mis en évidence les procédures par lesquelles les identités sont légitimées et deviennent des référentiels au-delà de l'entité sociale qui les a investis initialement. Dans une économie politique en transition, l'institution globale contribue ainsi à remodeler les rapports sociaux, à adapter et institutionnaliser les discours dominants, et à développer le constitutionalisme qui en découle. Si l'organisation internationale occupe une place prioritaire dans cette opération de restructuration/stabilisation des rapports de forces, elle est également inséparable d'une asymétrie sociale. Les différents acteurs économiques et les groupes sociaux ne sont pas touchés de manière uniforme par le processus de (re)construction, et la transition produit ainsi des inégalités. Dans ce chapitre, nous développons l'argument selon lequel l'institution globale, dans une situation de transition du capitalisme, est indissociable d'une dialectique entre forces sociales. Nous montrons que, faute d'avoir pu canaliser cette asymétrie dans un ordre social consensuel et capable de gérer les contradictions économiques, la reconstruction s'est accompagnée de tensions sans cesse croissantes.

Le chapitre est articulé autour de trois volets. Dans un premier temps, l'analyse portera sur le segment ultime de la logique de reconstruction de la SdN durant les années vingt : l'afflux de capitaux transnationaux et les vertus stabilisatrices qu'ils sont supposés revêtir, ou en d'autres termes leur prétendue propension à financer la réorganisation des systèmes de production et à générer une relance économique. Puis, l'attention portera sur une première tension inhérente à l'asymétrie sociale de la reconstruction : la dialectique entre l'économie financière et l'économie réelle (production et services). Nous montrerons que si le capital trouve des opportunités de placement très profitables, il n'est pas sans générer des effets *macroéconomiques* allant à l'encontre des prétendues propriétés 'stabilisatrices' que les programmes de reconstruction et la pensée libérale lui confèrent. Nous aboutirons ainsi au constat que ses retombées, en termes d'emploi et de développement économique, sont très discutables, et font reposer l'essentiel des coûts de la transition structurelle sur le système de production. Dans un troisième temps, l'asymétrie sera étudiée dans sa dimension *sociopolitique*. L'analyse s'intéressera à la reconfiguration de l'ordre social dans le sillage des programmes de la SdN, et au soutien apporté aux forces conservatrices dans la (re)construction d'un ordre propice aux intérêts du capital.

Aussi, ce chapitre propose à nos yeux une connaissance de la reconstruction européenne qui insiste sur des aspects parfois négligés par les approches classiques de l'histoire des relations internationales ou de l'EPI orthodoxe. D'une part, elle évite les pièges des approches réalistes ou libérales en conceptualisant le pouvoir de façon plus complexe et complète, et permet d'associer l'organisation internationale aux relations de production sur lesquelles, en tant que

rapport social, elle s'appuie. D'autre part, l'Economie Politique Historique proposée ici placera l'organisation internationale en lien direct avec les conditions matérielles d'existence et la vie quotidienne des individus, et évite ainsi de réduire la narration historique à la production d'un tableau des élites. Par ses effets sur l'emploi, sur les conditions de travail, ou sur la répartition de la charge fiscale, l'organisation internationale est intégrée dans la constitution de l'environnement social d'un spectre très large de la société. Enfin, la perspective que nous adoptons permet d'insister sur l'émergence, dès le départ, de tensions macroéconomiques et socioéconomiques dans le projet de la reconstruction européenne. Elle évite ainsi de considérer cette dernière comme une réussite à laquelle un élément externe – le krach de Wall Street et la crise subséquente – aurait malencontreusement mis un terme¹. En insistant sur les contradictions inhérentes au projet de reconstruction, nous montrons l'émergence, dès le début et de manière croissante, des tensions qui aboutiront à son échec dès la fin de la décennie.

7.1 Reconstruction 'privée' et circuit transnational du capital

La SdN et la libéralisation du système financier

Expression du libéralisme coopératiste, la reconstruction européenne est dès l'origine destinée à être le résultat de l'initiative individuelle et de l'argent privé. On a vu que le rôle de l'État, dans un tel projet, se résume à la mise en place de conditions structurelles favorables aux investissements. Pour les financiers réunis à Bruxelles, l'objectif consiste à instituer un 'climat' garantissant la crédibilité des systèmes financiers et la confiance des investisseurs. La fonction primordiale conférée aux capitaux transnationaux s'est manifestée par une rhétorique orthodoxe de la discipline monétaire et de l'austérité budgétaire, étudiées dans le chapitre précédent. Elle se double cependant d'une troisième mesure nécessaire à l'arrivée des liquidités : la libéralisation du circuit transnational du capital. Il s'agit en d'autres termes de crédibiliser les systèmes financiers et de gagner la confiance des investisseurs en garantissant une mobilité maximale du capital : qu'il s'agisse de retrouver la devise initiale, de transférer des bénéfices ou d'exploiter un climat financier plus propice, les systèmes de contrôle des changes doivent être abolis. Cette libéralisation des mouvements financiers n'est pas propre aux seuls programmes de la SdN, mais figure au centre du *consensus de Bruxelles* et caractérise l'ensemble de la reconstruction européenne. Le coup d'envoi en a été donné par la Grande-Bretagne en 1919, lors de la levée des mesures légales. L'embargo tacite sur les exportations de capitaux placé sous le contrôle de la Banque d'Angleterre sera lui aussi suspendu une fois la livre stabilisée². Au fur et à mesure que les pays européens instituent l'étalon-or, les dispositions contrôlant les changes sont supprimées. La France représente le dernier marché financier significatif à abolir son contrôle en 1928³.

La délégation du Comité financier qui séjourne à Budapest en mars 1924 négocie avec les autorités hongroises une libéralisation progressive du système financier⁴. Les garanties obtenues sont d'autant plus fortes que la nouvelle banque centrale milite activement pour un

¹ C'est le cas, explicitement ou implicitement, des approches orthodoxes de Dornbusch (1992), Nötel (1986), Piétri (1970) ou Santaella (1992 ; 1993).

² Sur la levée du contrôle des changes et la législation britannique en matière de régulation des investissements étrangers, voir Atkin 1970. Pour l'embargo de la Banque d'Angleterre et ses effets sur les flux britanniques de capitaux, voir Boyce 1987 : 95 ; Burk 1992 ; Orde 1990 : 311 ; Sayers 1976, III : 310-3. L'efficacité de l'embargo est sujette à de sérieux doutes. Sayers fait état de chiffres de la Midland Bank qui affichent des prêts étrangers à long terme gravitant entre £80 et 140 millions chaque année de 1920 à 1929. Durant les seules trois années précédant la stabilisation de la livre, ces nouveaux prêts étrangers s'élèvent à plus de £130 millions par année, soit plus de \$500 millions (Sayers 1976 III : 310-1).

³ Sur le cas français, voir notamment Debeir 1976.

⁴ SdN 1926b : 26.

démantèlement des entraves au circuit du capital⁵. Aussi, à peine plus d'un an après la mise en chantier du programme de reconstruction, et après avoir été prié à plus d'une reprise d'accélérer la procédure, le gouvernement hongrois abroge le décret sur le contrôle des changes⁶. Il n'en va pas différemment en Autriche, où le conseiller auprès de la banque centrale et le commissaire général œuvrent en vue d'une suppression aussi rapide que possible de l'office de contrôle des changes, « so that the entire liberty of the exchange-market could again facilitate all business-transactions and induce foreign capital to make not only temporary but also investments at a long term »⁷. En mars 1925, une ordonnance du ministère des finances lève les derniers obstacles et établit la liberté des changes⁸. Désormais entièrement perméables aux investisseurs transnationaux, les systèmes financiers des pays stabilisés sous l'égide de la SdN – et l'Allemagne participe du même processus – verront affluer des volumes relativement importants de capitaux, comme le préconisaient les programmes de stabilisation. Mesurés en fonction de la capacité économique des pays reconstruits, les investissements prennent généralement l'aspect d'afflux massifs, en tous cas en Hongrie, en Autriche et en Allemagne. Les conditions de rémunération extraordinairement élevées à Vienne, à Budapest ou à Berlin, la forte demande de capitaux en Europe centrale, et les mesures disciplinaires institutionnalisées sous l'égide de la SdN permettent de comprendre comment ces zones périphériques d'une *économie-monde* en transition sont devenues des marchés lucratifs – bien que secondaires – pour le recyclage des capitaux du centre.

Aussi, lorsque se posera la question de la reconstruction européenne après la seconde guerre, la SdN notera que « le plan de reconstruction de l'Autriche [et] celui de la Hongrie, aboutirent, dans ces deux pays, à la stabilisation et [...] les transformèrent en centres d'attraction pour les capitaux à investir et les prêts à court terme »⁹. Le volume des fonds ne suffit cependant pas à conclure au succès de la reconstruction ; encore s'agit-il de cerner de plus près la nature des capitaux (court terme, long terme, investissements directs), et les secteurs économiques dans lesquels ils sont engagés. La section suivante dresse ainsi un tableau analytique des investissements étrangers dans les pays faisant l'objet de programmes genevois. Inutile de souligner la difficulté d'une telle opération : avant la crise des années trente, les flux transnationaux de capitaux sont très mal documentés, et leur fluidité rend toute comptabilité malaisée. La libéralisation des années vingt est d'ailleurs largement responsable de la situation : en abolissant les dispositifs de contrôle, la reconstruction européenne écarte dans un même élan toute possibilité pour les gouvernements ou les banques centrales de savoir précisément la nature et le volume de l'endettement extérieur.

Engagements à long terme

Les engagements financiers à long terme s'inscrivent dans le sillage des emprunts de stabilisation de la SdN dont la fonction – hormis la couverture temporaire des déficits budgétaires et l'imposition d'un dispositif de contrôle – consiste à gagner la confiance des marchés financiers. La rapidité avec laquelle les emprunts de stabilisation ont été souscrits témoigne clairement de l'engouement des investisseurs anglo-saxons pour ces obligations : l'emprunt autrichien a été vendu en quelques minutes sur les places londonienne et new-

⁵ AMAE, Série SdN, 1252, Carbonnel à Briand, 3 octobre 1925.

⁶ SdN 1926b : 223. Le décret sur le contrôle des changes est abrogé en octobre 1925. Pour un aperçu de la nouvelle législation hongroise en matière d'investissements, voir PRO, BT 11-40, memorandum Lenart, 10 mai 1929. Voir aussi à ce sujet les rapport Smith 17 (p. 4) et 19 (p. 3). Dans sa session n°27, le Conseil avalise la demande formulée par le CoF exigeant une levée du contrôle des changes (SdN, C 772(I)M317(I)1923(II), F120, rapport CoF, p 415).

⁷ FRBNY, dossier Autriche, Schnyder von Wartensee à J.H. Case (Deputy Governor), 24 octobre 1923.

⁸ SdN, 1313, documents du CoF, F253, p. 6, annexe au rapport du CoF au comité d'Autriche du Conseil.

⁹ SdN 1945 : 177.

yorkaise. A Wall Street, la totalité des souscriptions a dépassé de cinq fois le montant de la tranche étasunienne¹⁰. L'emprunt hongrois a suscité une même frénésie : à Londres, en une heure et demie, la tranche britannique a été couverte à hauteur du double de son nominal¹¹. Si un tel enthousiasme semble traduire la confiance des investisseurs et la force des dispositions disciplinaires instituées par la SdN, il n'en demeure pas moins que les banques émettrices, J.P. Morgan en tête, n'ont cessé de mettre en doute leur participation, essentiellement pour durcir les modalités d'émission et bénéficier de conditions plus favorables.

Malgré le succès indéniable des emprunts de stabilisation, force est de souligner le caractère relativement timide des engagements ultérieurs à long terme. Le système financier anglo-saxon s'est montré peu intéressé par ces placements. Les milieux industriels et financiers viennois n'ont cessé de rappeler la pénurie de capitaux à long terme. La rareté de telles disponibilités est d'autant plus problématique que l'accumulation domestique est particulièrement modeste dans des pays où le capital a été anéanti par l'hyperinflation. Les experts du Comité financier soulignent ainsi en 1925 le besoin pressant d'octroyer aux industries autrichiennes des facilités à long terme, elles seules permettant d'assurer une reconstruction de l'appareil de production et des infrastructures¹². Le problème est particulièrement aigu en Bulgarie, qui ne parviendra pas à drainer des investissements à long terme en dehors des deux émissions de la SdN. Le tableau 7.1 illustre le phénomène. En Autriche, une fois les tranches de l'emprunt genevois émises, les prêts ont tendance à se tasser et, hormis en 1927, ils ne dépassent guère les 20 millions de dollars par an ; en 1929, alors que la finance étasunienne a définitivement tourné le dos au marché européen, l'Autriche ne parvient à attirer qu'à peine plus de 10 millions. Des avoirs pourront être drainés en 1930, lorsque le gouvernement autrichien émettra un emprunt public destiné à couvrir les dépenses d'investissements, des dépenses réduites à néant ou presque pendant la stabilisation.

Tableau 7.1 : Afflux de capitaux étrangers à long terme (1922-1930)

	Autriche en mio. de \$	Hongrie en mio. de \$	Bulgarie en mio. de \$
1922			0.7
1923	130.1	2.7	1.1
1924	64.9	44.5	1.0
1925	22.5	9.9	0.4
1926	22.2	21.6	17.2
1927	47.6	45.5	7.5
1928	18.4	45.0	22.3
1929	13.6	28.8	5.8
1930	62.0	56.0	5.9
total	381.3	253.9	61.9

Sources : Autriche : selon *annuaire statistique de la SdN* ; Nötel 1984 : 156 ; Stiefel 1988 : 294 (estimation du ministère des finances). Hongrie : Berend/Ránki 1965 : 277 ; Berend/Ránki 1985 : 49 ; Péteri 2002 : 138. Bulgarie : calculs sur la base de Nötel 1974 et Pasvolsky 1930 : 175

Durant la seconde moitié de la décennie, la Hongrie semble plus appréciée des milieux financiers étrangers, sans qu'on puisse véritablement parler d'un afflux de capitaux à long terme. Entre 1925 et 1929, quelque 38 emprunts sont émis au profit d'entreprises et de collectivités hongroises¹³. Les investissements étasuniens à long terme débutent par un

¹⁰ PRO, FO 371, 8542, Autriche 1923, Chilton (ambassade britannique à Washington) au FO, 15 juin 1923. Voir aussi Burk 1989 : 141.

¹¹ FRBNY, 1116.4, Strong à Norman, 9 juillet 1924 ; AMAE, Série SdN, 1251, note SFSdN du 27 août 1924.

¹² SdN [Layton/Rist] 1925 : 149.

¹³ Berend 2001c : 170-2.

emprunt de la Société des forges de Rimamurány, qui permettra la réorganisation et la modernisation de la principale entreprise métallurgique hongroise¹⁴. En 1925/6, un consortium de 48 villes hongroises draine 16 millions de dollars pour le développement de leurs infrastructures, et la ville de Budapest fera de même en 1927. Le tableau A5 en annexe, qui dresse la liste des principales émissions, permet de constater que la presque totalité des fonds proviennent des places anglo-saxonnes. Jusqu'en 1927, les États-Unis occupent largement le terrain par le biais d'investisseurs tels que les banques Speyer, F.J. Liessman, Marshall Field, ou Bankers Trust. Vers la fin de la décennie, la City prendra le relais grâce aux emprunts d'électrification de la ville de Budapest par Whitehall Trust, ou l'achat de bons du Trésor par Rothschild, Baring et Schroeder. Mesurés sur l'ensemble de la décennie, les investissements à long terme se répartissent à raison de 44% pour les USA et 40% pour la Grande-Bretagne. La Hollande et la Suisse se partagent l'essentiel des autres émissions, d'une portée secondaire¹⁵. En Autriche, les milieux anglo-saxons arrivent largement en tête également. L'attitude peu conciliante de Norman à l'égard de la république alpine et la stabilisation du Schilling autrichien face au dollar plutôt qu'à la livre expliquent la prépondérance étasunienne. National City Bank, F.J. Liessman, Morgan Livermore ainsi que Baker, Kellogg deviennent ainsi les principaux créanciers à long terme de la place viennoise. L'Alpine Montangesellschaft, la plus grande entreprise métallurgique autrichienne, obtient des liquidités de F.J. Liessman, au même titre que les entreprises électriques du Tyrol ou la province de Basse Autriche. Quant à la municipalité de Vienne, qui se finance essentiellement par l'impôt, elle recourra à un emprunt à Wall Street en 1927 à hauteur de 30 millions de dollars, émis par la National City Bank.

En plus de la faiblesse des emprunts par rapport à la demande de liquidités à long terme, on notera également la part prépondérante des collectivités publiques parmi les débiteurs : la moitié des émissions étrangères hongroises et plus des trois quarts des émissions autrichiennes drainent des capitaux en faveur de villes, de provinces ou de l'État. Cette situation s'explique par la propension des milieux financiers anglo-saxons à privilégier la sécurité des emprunts publics, gagés sur les recettes fiscales, au détriment des emprunts privés qui n'offrent pas les mêmes garanties. Ce sont ainsi essentiellement des infrastructures telles que le réseau de transport routier ou ferroviaire qui sont développées, ainsi que, en Autriche, les installations de production hydroélectrique. En Hongrie, une part importante des emprunts profite à l'agriculture, c'est-à-dire pour l'essentiel à l'achat de terres et de domaines¹⁶. Le tableau 7.2 montre la répartition des emprunts à long terme entre les collectivités publiques et les débiteurs privés.

Tableau 7.2 : affectation des emprunts à long terme (Autriche et Hongrie)

	Hongrie (%)	Autriche (%)
gouvernement central	25.2%	57.4%
provinces et communes	24.6%	20.6%
agriculture	31.1%	
propriétaires fonciers	7.8%	
Banques		10.1%
industrie	11.3%	11.9%
	100%	100%

Sources : Hongrie : Péteri 1995 : 20. Autriche : Stiefel 1988 : 284

Note : Hongrie : emprunts émis entre 1924 et 1929 ; Autriche : état de l'endettement à long terme en 1932

¹⁴ Berend/Ránki 1985 : 47.

¹⁵ Péteri 1995 : 180.

¹⁶ Berend/Ránki 1965 : 278.

La répartition des investissements marque ainsi la deuxième caractéristique des capitaux à long terme, en plus de leur pénurie. Le tissu industriel est pour ainsi dire déserté par les investisseurs qui lui préfèrent la sécurité des obligations publiques : moins de 12% des capitaux drainés par les programmes de la SdN servent à la réhabilitation de l'appareil industriel. Alors que le financement domestique est particulièrement onéreux, comme nous le montrerons plus tard, l'appareil de production autrichien et hongrois n'a pour ainsi dire pas pu lever les fonds nécessaires à sa restructuration et à sa modernisation. En tout état de cause, les industries de pays reconstruits par la SdN n'ont pu compter que sur les disponibilités domestiques, dégagées par la lente reprise de l'accumulation du capital dans le système bancaire, ou sur les crédits à court terme systématiquement renouvelés et immobilisés à long terme. En Hongrie, les recherches d'Iván Berend et György Ránki montrent que seul le quart des investissements productifs (tous confondus) durant les années vingt ont été financés depuis l'étranger, l'essentiel provenant donc du système financier hongrois lui-même¹⁷. Dans un contexte international dominé par la reconversion de l'économie de guerre et la doctrine de la rationalisation, et au moment où des charges financières énormes pèsent sur les pays en reconstruction (service de la dette et réparations¹⁸), le financement à long terme de l'appareil productif par les plans de la SdN est donc à peu près inexistant. Or, ces investissements jouent un rôle crucial dans un effort de reconstruction ; il doivent non seulement permettre à l'appareil de production de retrouver une place parmi les exportations mondiales et de compenser les importations, mais aussi d'assurer le service de la dette, ainsi que de créer des possibilités d'emploi pour les dizaines de milliers de fonctionnaires mis en congé par les plans de stabilisation.

Reconstruction et spéculation: la domination du court terme

En revanche, si les capitaux ont bel et bien afflué dans les pays en reconstruction, c'est essentiellement sous la forme de crédits à court terme. Les banques anglo-saxonnes – au même titre que certains établissements helvétiques, hollandais ou français par exemple – mettent en pension certaines de leurs disponibilités pour une durée qui ne dépasse généralement pas quinze jours à trois mois. Ce capital spéculatif, ou *call money*, constitue une caractéristique essentielle de toute la reconstruction européenne, également en Allemagne où il a pris des proportions énormes. Quelle que soit son utilisation, son effet sur la reconstruction est problématique : s'il est utilisé selon sa fonction initiale, c'est-à-dire financer des opérations qui se liquident par elles-mêmes au bout de quelques jours, il ne contribue guère à la réorganisation d'un tissu économique ou à la rénovation d'infrastructures. S'il est immobilisé à long terme, un changement des conditions monétaires internationales est susceptible de conduire le système financier du pays entier vers une crise de liquidité.

Volatile par essence et discret par nature, le capital à court terme ne laisse que peu de traces, de sorte qu'une évaluation revêt toujours un caractère plus ou moins arbitraire. Aussi, si les suppressions des contrôles des changes ont stimulé ce genre de transactions, elles ont également ôté aux banques centrales tout moyen de se faire une idée précise du risque que l'endettement à court terme faisait courir au pays. Le tableau 7.3 reproduit, pour la Hongrie, les estimations effectuées par la banque centrale, et, pour l'Autriche, un ordre de grandeur élaboré selon la balance des paiements. Les chiffres – en plus de reposer sur des estimations probablement sous-évaluées – expriment en outre uniquement l'afflux net de crédits tel qu'il apparaît en fin d'année. Ils ne renseignent donc pas sur les transactions effectuées en cours d'année qui sont nettement plus élevées : en 1925 par exemple, les estimations disponibles renseignent qu'un total brut d'environ \$46 millions entrent en Hongrie, ne laissant derrière

¹⁷ Berend/Ránki 1965 : 278.

¹⁸ En Autriche, contrairement à la Hongrie et à la Bulgarie, les réparations ont été suspendues pour 20 ans.

eux qu'un solde net de quelque 17 millions¹⁹. La série chiffrée indique donc avant tout une tendance de l'accumulation de l'endettement à court terme d'année en année. On observe ainsi que les capitaux à court terme viennent largement en tête des engagements. En Autriche, sur l'ensemble de la décennie, ils représentent environ le double des capitaux à long terme, emprunt de la SdN compris. La Hongrie offre une image identique, même si la proportion semble plus favorable aux créances à long terme (pour la situation en fin de décennie, voir tableau 7.4).

Tableau 7.3 : capitaux à court terme (afflux net) en Autriche et Hongrie (1922-1930)

	Autriche		Hongrie	
	en mio. \$	en % de l'afflux total de capitaux	en mio. \$	en % de l'afflux total de capitaux
1922				
1923	62.1	32.3%		
1924	136.8	67.8%	5.8	11.5%
1925	75.4	77.0%	17.3	63.6%
1926	98.7	81.6%	20.1	48.2%
1927	59.5	55.6%	53.5	54.0%
1928	95.0	92.3%	72.6	61.7%
1929	101.9	88.2%	77.8	73.0%
1930			68.5	55.0%
Total	629.4		315.6	

Sources : Hongrie : Péteri 2002 : 138 ; 145. Autriche : Nötel 1984 : 156 (estimations pour 1924, 1926-1929 selon balance des paiements)

Plusieurs facteurs permettent de comprendre cette prépondérance du crédit à vue. Outre la préférence bien connue pour la liquidité, les capitaux à court terme offrent aux capitalistes du centre des avantages substantiels dans le contexte de la reconstruction européenne. D'une part, les taux d'intérêt, très élevés sur les marchés de l'argent des pays reconstruits par la SdN, dégagent une rémunération à court terme particulièrement profitable. A Vienne, en 1925, une banque peut mettre en pension des liquidités à 12%, si on tient compte des commissions de toutes sortes²⁰. Or, au même moment, le rendement effectif des obligations à long terme aux USA varie entre 4 et 5%, et en Grande-Bretagne il se situe vers 4.5%²¹. Dans ces conditions, on comprend que la mise en pension à Vienne ou à Budapest d'avoirs à court terme, aussi liquides que rémunérateurs, devient un placement privilégié. D'autre part, dans un contexte international de transition, caractérisé par une tendance à la baisse de la fiscalité sur le capital, un engagement à long terme priverait l'investisseur de la possibilité d'exploiter tous les avantages financiers de marchés voisins. Seuls des engagements à court terme permettent ainsi de réorienter les placements vers les climats d'investissement les plus profitables et de faire jouer la concurrence monétaire et fiscale. Enfin, on note également des réticences à investir dans l'appareil industriel autrichien et hongrois, considérés comme moins prometteurs que les entreprises allemandes qui recueillent les faveurs des investisseurs anglo-saxons ; ne restent donc pour Vienne et Budapest que les capitaux plus spéculatifs.

¹⁹ Le chiffre est emprunté à Berend/Ránki 1985 : 47.

²⁰ SdN [Layton/Rist] 1925 : 127.

²¹ *Annuaire statistique de la SdN*. USA : obligations municipales : 4.09%, services publics : 5.06%, obligations industrielles : 5.06%. Grande-Bretagne : consols (taux nominal 2½%) : 4.44%.

Tableau 7.4 : structure de l'endettement extérieur d'après-guerre (fin 1930)

	Long terme		Court terme ²²		Total (mio. \$)
	mio. \$	%	mio. \$	%	
Autriche	382.9	61%	246.6	39%	629.5
Hongrie	340.6	45%	416.2	55%	756.8
Bulgarie	68.3	65%	36.9	35%	105.2

Sources : Autriche : Stiefel 1988 : 284, 292 + Berend/Ránki 1974 : 224. Hongrie : Berend/Ránki 1974 : 225-6. Bulgarie : Berend/Ránki 1974 : 228; AMF, 32306, rapport Institut für Konjunkturforschung; Nötel 1974: 84. Notes: Hongrie : valeurs pour l'été 1931 ; Bulgarie : endettement public seulement, y.c. réparations.

Aussi, si les économies autrichienne et hongroise peineront à se procurer des fonds à long terme permettant un financement de la reconstruction sur une base solide, elles ne rencontreront en revanche aucune difficulté à se procurer des liquidités à court terme, qu'elles peuvent obtenir dans des quantités qui dépassent leurs possibilités d'emploi²³. Les banques autrichiennes et hongroises sont d'ailleurs d'autant plus incitées à se financer à l'étranger que les taux d'intérêts y sont plus favorables que sur le marché domestique. En raison notamment de la discipline monétaire menées par les banques centrales, les taux domestiques sont supérieurs aux conditions offertes par les banques étrangères. Le crédit à court terme de Londres ou de New York offre donc le moyen le moins cher pour le refinancement des grandes banques en Europe centrale. Ce type d'investissements est rendu d'autant plus aisé par l'étroite proximité des systèmes financiers autrichien et hongrois avec leurs créanciers anglo-saxons. A l'instar du cas très connu de la Creditanstalt autrichienne, les grandes banques universelles entretiennent en effet toutes des relations étroites avec Londres ou New York. Certaines – comme l'Anglo-Austrian Bank – sont d'ailleurs entièrement placées sous le contrôle étranger²⁴. Cette interpénétration constitue un canal privilégié du circuit de recyclage du capital anglo-saxon, et un facteur primordial d'endettement du système financier de l'Europe centrale. Le phénomène n'est pas nouveau : avant la guerre déjà, les banques viennoises servaient d'intermédiaire grâce à leurs relations étroites avec les prêteurs désireux de placer leurs fonds dans l'industrie autrichienne. Après la guerre cependant, le volume des liquidités à court terme semble avoir augmenté dans des proportions significatives, si on en croit le rapport de la SdN préparé par W. Layton et Charles Rist²⁵. Aussi, en 1925 déjà, trois ans après la stabilisation de la monnaie, la moitié de l'actif des bilans des grandes banques viennoises est constitué en monnaies étrangères²⁶. Sachant que ces liquidités peuvent en tout temps être retirées, l'endettement du système bancaire se bâtit donc sur une structure très instable.

Quoi qu'il en soit, la reconstruction européenne sous l'égide de la SdN offre aux milieux capitalistes anglo-saxons, ainsi qu'aux banques suisses ou hollandaises notamment, des opportunités particulièrement lucratives pour faire fructifier leurs capitaux aux meilleures conditions. La décennie de reconstruction correspond ainsi à une phase d'endettement extérieur à la fois rapide et substantiel. En Autriche, l'endettement extérieur d'après-guerre représente à lui seul, en 1930, près de 41% du PNB annuel. Quant à la Hongrie, plus endettée et économiquement moins développée, ses créances d'après-guerre se mesurent à hauteur de

²² L'importance relativement secondaire des créances à court terme s'explique par le reflux amorcé dès la fin de l'année 1930, dans le sillage du krach de Wall Street. C'est précisément ce reflux qui – sur le court terme – explique l'effondrement financier et monétaire de l'Europe centrale.

²³ C'est Layton et Rist qui le précisent (SdN [Layton/Rist] 1925 : 127).

²⁴ Sur le Creditanstalt, voir März 1981 et Schubert 1991. Pour l'Anglo-Austrian Bank, voir Natmessnig 1998.

²⁵ C'est à la même conclusion qu'aboutissent les recherches statistiques de Feinstein et Watson (1995 : 99sq.)

²⁶ SdN [Layton/Rist] 1925 : 36.

84% du PNN²⁷. Au moment où la crise financière éclate à Vienne en 1931, les pays reconstruits par la SdN – au même titre que l'Allemagne, qui fait l'objet d'un programme calqué sur la logique du Comité financier – se retrouvent lourdement endettés, et incapables de satisfaire le service de leurs créances. Le tableau 7.4 présente une photographie du niveau et de la structure de cet endettement d'après-guerre à la fin de 1930, quelques semaines donc avant l'effondrement financier de l'Europe centrale.

Reconstruction et dépendance : les investissements directs

Une troisième forme de flux de capitaux participe du processus de reconstruction sous l'égide de la SdN : les prises de participations dans le capital-action de banques et d'entreprises industrielles. L'émission d'actions sur les marchés anglo-saxons est en effet susceptible de drainer des capitaux à long terme qui peuvent être immobilisés dans des nouveaux investissements destinés à adapter l'appareil de production. Les chiffres à disposition témoignent cependant du caractère secondaire de ce genre d'engagements, du moins sur un plan quantitatif. En Hongrie, les investissements directs bruts s'élèvent à environ \$60-80 millions entre 1924 et 1931 ; de ce montant, quelque \$40 millions sont réexportés en dehors de la Hongrie, de sorte que l'afflux net ne semble pas dépasser les 20 à 40 millions de dollars après la stabilisation monétaire. Le total des investissements directs en Hongrie en 1931 s'élève ainsi à quelque \$60 millions²⁸. L'Autriche offre un tableau similaire ; durant les six ans qui suivent la stabilisation, seuls 32 millions de dollars parviennent sous forme d'engagements directs, et l'association autrichienne des banques évalue le total des participations étrangères en 1926 à \$53 millions²⁹. La Bulgarie ne fait pas exception à la règle : le flux net d'investissements directs s'établit autour de 10 millions de dollars, soit une fraction insignifiante des capitaux à long terme investis dans ce pays³⁰. En termes strictement quantitatifs, ces capitaux étrangers ne sont donc guère en mesure de financer de larges investissements dans le système économique. Le marché financier domestique reste dès lors le principal acquéreur de nouvelles actions : les émissions de capital sur les places étrangères ne représentent pas plus de 21% de l'ensemble des émissions hongroises entre 1926 et 1929³¹.

Si les investissements directs ne peuvent guère être considérés comme un facteur de financement de la reconstruction, ils revêtent en revanche, sur un plan qualitatif, une importance considérable. En raison de la configuration particulière des liens entre le système bancaire et le système industriel en Europe centrale, les prises de participations dans quelques grandes banques de Vienne, de Budapest ou même de Sofia offrent la possibilité d'exercer une influence sur tout le système industriel. Le contrôle exercé, dès la fin du 19^e siècle, par les banques viennoises sur le tissu productif de tout l'empire est bien connu³². Déjà dense avant la guerre, ce réseau s'est encore étendu durant les phases d'inflation qui succèdent aux hostilités : le manque de capital incite en effet les entreprises industrielles à se tourner vers les banques pour y trouver un soutien financier³³. En 1921, les grandes banques universelles de l'ancienne capitale de l'empire contrôlent ainsi 44% des sociétés anonymes dans le secteur de l'industrie métallurgique autrichienne, et 45% du secteur de l'industrie électrique. La production de papier est placée entre les mains des établissements financiers à raison de 67%,

²⁷ Les indicateurs du revenu national sont empruntés à Mitchell 1998 : 908.

²⁸ Berend/Ránki 1974 : 236 ; Nötel 1986 : 270sq.

²⁹ SdN, *Memorandum on international trade and balances of payments*, vol. I (1913-1927) et II (1927-1929). Les chiffres de la SdN sont très certainement sous-évalués. Il n'en demeure pas moins que pour les 6 ans qui suivent la stabilisation, les investissements directs ne dépassent probablement pas \$40 millions.

³⁰ Nötel 1986 : 270sq.

³¹ Berend 2001c : 174.

³² Voir notamment à ce sujet März 1981, Mosser/Teichova 1991 ; Natmessnig 1998 ; Weber 1991.

³³ März 1981 : 532-533.

et l'industrie sucrière 38%³⁴. Chacune des grandes banques viennoises dispose d'un épais portefeuille industriel, et participe activement à la gestion des entreprises par le biais des conseils d'administration. L'exemple de la principale banque viennoise, la Creditanstalt, est éloquent : alors que le fleuron du système financier autrichien contrôlait 102 entreprises industrielles avant la guerre, 136 sont placées sous son contrôle en 1923, sans parler des participations minoritaires ou indirectes³⁵. Au moment où la crise éclate, plus de 60% de l'industrie autrichienne appartient au réseau de la Creditanstalt³⁶. Aussi, une prise de participation dans une grande banque autrichienne ou hongroise ouvre la voie à une influence substantielle sur le tissu industriel : elle facilite le placement et la surveillance de crédits à court terme, et permet d'exercer un contrôle sur l'affectation des bénéfices des entreprises.

L'immédiat après-guerre et les épisodes inflationnistes ont créé le contexte idéal pour le renforcement du contrôle étranger ; l'achat de l'Anglo-Austrian bank et de la Länderbank, et le transfert de leur siège respectivement à Londres et à Paris, constituent les marqueurs les plus significatifs d'une tendance à pénétrer le marché financier autrichien et, par extension, ses lointaines ramifications dans tous les pays de l'ex-empire³⁷. La chute des taux de change présentait alors aux capitalistes étasuniens, britanniques et français l'opportunité de s'engager à bon compte dans le capital d'entreprises, ou d'augmenter leur participation. Cette tendance, qui s'est ralentie avec la stabilisation monétaire, ne s'est pas pour autant éteinte et, jusqu'en 1931, les milieux financiers au centre de l'économie politique internationale assoient substantiellement leur contrôle sur l'économie de l'Europe centrale au moyen de prises de participations soigneusement conçues. La crise financière et l'impossibilité de rapatrier les bénéfices tirés des investissements directs mettront un terme à l'expansion de ces engagements ; on assistera plutôt à un reflux³⁸. L'influence des milieux financiers occidentaux après la guerre peut être clairement mesurée en Autriche : alors qu'à la veille du conflit, les participations étrangères ne représentaient que 10% en moyenne du capital-action des banques, la proportion passe à 30% en 1923³⁹. La figure 7.1 montre le contrôle croissant exercé sur le système bancaire autrichien durant les quatre années qui suivent la fin des hostilités. Durant la première année de stabilisation autrichienne (1923), les banques de la City renforcent leur présence dans le tissu financier de la jeune république. Pour les établissements viennois, la cherté du crédit imposé par la discipline monétaire de la reconstruction les incite en effet à se tourner vers les marchés londonien et new-yorkais, dans l'espoir de drainer les liquidités nécessaires à leur réseau industriel. Or, pour faciliter l'obtention de crédits, elles offrent en échange une participation à leur capital action et à leur conseil d'administration. Schroeder & Co. (Londres), en partenariat avec J.P. Morgan, a acquis des actions du Boden Kreditanstalt ; la London & Provincial Bank, assistée par Lazard Brothers, ont de leur côté pris position dans la Creditanstalt, tandis que Lloyd's Bank et Hambro faisaient de même auprès de la Niederösterreichische Escompte-Gesellschaft. Le ministre britannique à Vienne résume ainsi dans son rapport de l'année 1923 que « nearly all the larger banks [...] and some of the so-called middle banks have succeeded in getting important foreign banks to buy blocks of their shares, and the connection thus brought about also facilitates credits »⁴⁰.

³⁴ Berger 1995 : 411.

³⁵ März 1981 : 536sq. Selon Teichova, qui se base sur une étude du ministère des finances, le Creditanstalt détient à la fin de 1929 163 sociétés anonymes (Mosser/Teichova 1991 : 140sq).

³⁶ Part du Creditanstalt dans le total cumulé du capital des SA autrichiennes (Mosser/Teichova 1991 : 140).

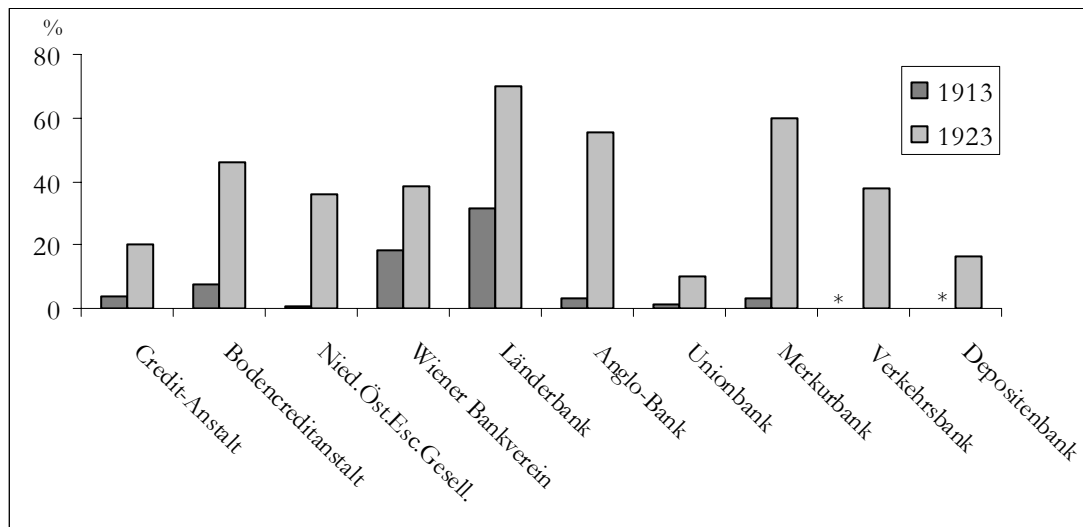
³⁷ Sur l'Anglo-Austrian Bank, voir Natmessnig 1998 ; Teichova 1979. Au sujet de la Länderbank, voir Bussière 1996 ; Piétri 1985.

³⁸ Nötel 1986 : 269.

³⁹ März 1981 : 443.

⁴⁰ PRO, FO 371, 9653, Autriche 1924, Akers-Douglas (Vienne) à MacDonald, rapport 1923.

Figure 7.1 : Participations étrangères dans les banques autrichiennes en 1913 et 1923 (en % du capital action)



* = pas de données disponibles

Source : selon Berger 1995 : 400 ; März 1981 : 443

La Creditanstalt constitue le principal marqueur de l'influence des élites capitalistes anglo-saxonnes dans le système financier et industriel de l'Europe centrale. Par le biais des augmentations de capital successives entre 1920 et 1927, la banque viennoise drainera des capitaux sur les places anglo-saxonnes. Par la même occasion, les banques anglaises et étasuniennes prendront pied dans le principal établissement viennois qui sera abondamment fourni en crédits à court terme. En 1920, la première augmentation de capital y fait entrer la banque new-yorkaise Kuhn, Loeb & Co., et la Guaranty Trust Company, qui dispose d'un siège au conseil d'administration. Avec la reprise des actifs de l'Anglo-Austrian Bank en 1925, et l'achat d'actions par la Prudential Assurance Company deux ans plus tard, l'influence de la City s'accroît continuellement⁴¹. Dans le conseil d'administration siègent ainsi des personnalités très engagées dans la reconstruction européenne et dans le Comité financier de la SdN : Otto Niemeyer et Henry Strakosch. Le banquier hollandais membre du Comité financier, Ter Meulen, est lui aussi concerné de près par les affaires financières autrichiennes : d'une part, sa banque (Hope & Cie) est entrée dans le capital de la Creditanstalt en 1921. D'autre part, il dirige l'Amstelbank, une filiale de la Creditanstalt aux Pays-Bas⁴². La présence de ces experts de la SdN dans le conseil de la principale banque autrichienne montre à quel point les programmes de reconstruction genevois ne peuvent être dissociés des stratégies des milieux financiers transnationaux en vue de constituer un ordre économique-politique conforme à leurs intérêts.

En Hongrie, les capitaux anglo-saxons sont engagés dans tous les principaux établissements bancaires. La Banque générale de crédit hongrois (BGCH), principale banque du pays, fait office de tête de pont entre les marchés financiers anglo-saxons, français et hongrois⁴³. Si la banque dépend principalement de la BUP jusqu'à la seconde guerre mondiale, les milieux financiers anglais n'y sont pas absents. En 1928, 21% du capital de la BGCH est reprise par une maison londonienne en collaboration avec la branche londonienne de Rothschild. Parmi

⁴¹ En 1931, un tiers au moins du Creditanstalt est détenu par des investisseurs étrangers (Weber 1995b : 341-2).

⁴² AMAE, série SdN, 1236, Rapport Lamarle, 26 novembre 1928. Voir également Stiefel 1988 : 146.

⁴³ Sur la BGCH, voir Bussière 1983 ; Ránki 1983.

la centaine de banques qui avancent des crédits, cette dernière est d'ailleurs le principal bailleur de fonds⁴⁴. Quant au réseau de participations auquel un contrôle de la banque donne accès, il est à l'image du développement du capital financier en Europe centrale : l'empire industriel de la BGCH consiste en quelque 75 participations majoritaires dans des entreprises réparties non seulement en Hongrie, mais dans toute l'Europe centrale et balkanique⁴⁵. À côté de ses intérêts traditionnels dans l'industrie minière et dans la construction de machines, la banque s'est engagée après la guerre dans le secteur textile et l'industrie électrique, et occupe une position centrale dans l'économie hongroise⁴⁶.

La Bulgarie illustre le même phénomène, même si les enjeux y sont moindres en raison de l'orientation essentiellement agricole du pays : après la guerre, on assiste à une vague de prises de participations stratégiques, sans que le volume de capitaux engagés ne soit très significatif pour la reconstruction⁴⁷. Les établissements étrangers profitent de la dévaluation de la monnaie bulgare pour acquérir des participations à bas prix. Si le mouvement se trouve ralenti une fois la monnaie stabilisée, il ne cessera pas pour autant : entre 1924 et 1929/31, les sept principales banques où le capital transnational est engagé voient la participation étrangère multipliée par trois, notamment en raison d'acquisitions d'entreprises industrielles. Selon Alexandre Kostov, les banques étrangères ont définitivement imposé leur domination sur le système de crédit durant la décennie. Le système économique bulgare ne fait pas exception au modèle général du capital financier de l'Europe centrale, de sorte que les établissements bancaires s'y trouvent également à la tête d'un vaste réseau industriel. Avec les prises de participations étrangères dans le capital des principales banques, ce sont ainsi des pans entiers de l'appareil de production qui se retrouvent sous influence externe : au début de la décennie déjà, quelque 90 entreprises industrielles importantes pour l'économie bulgare sont ainsi placées sous contrôle étranger, soit environ 40% de la production industrielle et quelque 55% à 60% des exportations. Certaines branches sont presque entièrement contrôlées par ces groupes financiers⁴⁸. Dans le secteur bancaire, en 1928, sept des dix principaux établissements bulgares dépendent de maisons étrangères⁴⁹. Si les financiers français sont les plus actifs dans l'immédiat après-guerre, les milieux anglo-saxons prendront rapidement le relais. Lors de la création, en 1928, de la Banque hypothécaire de Sofia, les fonds proviennent majoritairement de Blair & Co., Chase Securities (New York), et de Lazard (Londres)⁵⁰. L'influence grandissante de la finance anglo-saxonne va ainsi de pair avec le retrait progressif des banques françaises dans les Balkans⁵¹.

On le voit, les investissements directs ne constituent certes, sur le plan quantitatif, qu'une part négligeable des flux de capitaux entraînés par la reconstruction ; il reflètent en revanche une réorganisation substantielle des rapports de pouvoir entre les places financières du centre et la périphérie. Dans ce contexte, si le mouvement de participations débute bien avant l'intervention de la SdN, la reconstruction permet aux milieux financiers essentiellement

⁴⁴ Ránki 1983 : 363-4.

⁴⁵ BUP, 841/#150, Rapport du Conseil d'administration de la BGCH, 1920. Voir aussi BUP 796/162/#794, Rapport de l'Union européenne industrielle et financière, bureau de Budapest, 20 octobre 1930.

⁴⁶ Parmi les principales participations du groupe figurent la SA Générale hongroise de charbonnages à Budapest (Totis) ; la SA des charbonnages hongrois d'Urikány-Vallée du Zsil à Budapest ; la Bauxite-Trust SA à Zürich ; la Ganz et Compagnie, Danubius ; la société anonyme de construction de locomotives, wagons, machines et chantiers navals ; la SA des aciéries hongroises, Budapest. Voir BUP 796/162/#794, Rapport de l'Union européenne industrielle et financière, bureau de Budapest, 20 octobre 1930.

⁴⁷ Sur les participations étrangères en Bulgarie, voir Berov 1999 ; Kostov 1999.

⁴⁸ Berov 1999 : 21.

⁴⁹ Kostov 1999 : 68-9.

⁵⁰ Berov 1999 : 21-3 ; Kostov 1999 : 75. L'Amsterdamsche Bank et la BUP, ainsi que la Banque belge pour l'étranger figurent parmi les autres investisseurs.

⁵¹ Plessis/Feiertag 1999 : 223.

anglo-saxons d'asseoir leur contrôle sur le système financier de l'Europe centrale : la stabilité monétaire désormais verrouillée par des dispositions contraignantes, une discipline budgétaire étroitement surveillée par l'OEF, un libéralisme financier à peu près total et une fiscalité du capital et des transactions particulièrement complaisante transforme les participations dans le système économique de l'Europe centrale en une affaire profitable, susceptible de dégager des bénéfices intéressants.

7.2 Transition financière et dialectique macroéconomique

La section précédente a permis de tracer les grandes lignes de l'afflux de moyens financiers – essentiellement anglo-saxons – dans le sillage des programmes de la SdN, ainsi que la structure générale de l'endettement qui en résulte. Deux questions essentielles doivent être abordées à ce stade, qui feront l'objet des deux sections suivantes : la dialectique macroéconomique et la dialectique sociale de la reconstruction européenne. En termes macroéconomiques – objet de cette section – l'enjeu porte sur les effets structurels de l'afflux de capitaux transnationaux : dans la logique de reconstruction privée défendue par Genève, on le sait, la libéralisation des systèmes financiers et les investissements de capitaux privés sont censés mener, par le jeu de l'initiative individuelle coordonnée par la 'main invisible' du marché, vers une réhabilitation du système de production, et vers une croissance économique *générale*. Le programme initial de la reconstruction autrichienne est clair sur ce point, et il entérine une vision autorégulatrice propre à tous les autres plans : « Si une politique financière appropriée est adoptée et poursuivie, la situation économique de l'Autriche s'équilibrera par augmentation de la production et affectation d'une grande partie de la population à des travaux économiques », estiment les experts du Comité financier⁵². Le programme hongrois fait montre d'une même philosophie : « le Comité financier n'a aucune hésitation à recommander que, comme dans le cas de l'Autriche, toutes les opérations financières pour lesquelles la Société assume une responsabilité quelconque doivent se proposer uniquement de porter remède à la situation budgétaire et, par conséquent, financière. [...] Le rôle essentiel du projet envisagé est de créer la base nécessaire sur laquelle la reconstruction économique pourra se faire »⁵³. Peut-on considérer que les systèmes de production ont en effet été réajustés de manière à assurer un équilibre entre les intérêts financiers (rendement du capital transnational) et les intérêts liés à la fraction productive du capital (économie réelle) ? La démarche suggérée ici refuse une prémisse de type marxiste selon laquelle les investissements étrangers seraient nécessairement défavorables à l'économie domestique ; en dépit de la relation de pouvoir inhérente au crédit, on est en droit d'admettre *a priori* que l'afflux de capitaux privés dans le processus de reconstruction peut être à l'origine d'une relance économique, d'un développement de la production et de l'emploi, et d'un accroissement du niveau matériel d'existence. Seul le contexte historique permet de comprendre les effets structurels du capital. La reconstruction de l'Europe et le plan Marshall deux décennies plus tard en fournissent une illustration suffisamment connue⁵⁴.

Les perspectives orthodoxes de l'historiographie des années vingt saluent l'essor économique qui, selon elles, caractériserait la seconde moitié de la décennie. Certaines croient pouvoir y déceler un véritable *boom* économique. En se basant sur des indicateurs globaux tels que la croissance du PNB, l'augmentation des dépôts bancaires ou l'accumulation domestique de capital, de telles études concluent, à l'instar de la SdN elle-même, au succès des programmes

⁵² SdN, 1467, CSCA 4, Réponse du Comité financier aux questions du Comité d'Autriche du Conseil, 8 septembre 1922, point 6.

⁵³ SdN, 1309, documents CoF, F120, reconstruction financière de la Hongrie.

⁵⁴ Voir Hogan 1987, qui demeure une référence principale pour la compréhension du plan Marshall. Pour une perspective comparatiste des deux reconstructions, voir également l'article de Charles Maier ainsi que le débat qu'il a suscité avec Charles Kindleberger et Stephen Schuker (Maier 1981 ; Schuker/Kindleberger 1981).

de reconstruction⁵⁵. Cette section débouche sur un constat différent : en termes macroéconomiques, nous montrons que la reconstruction et son asymétrie génèrent des tensions croissantes entre les intérêts financiers transnationaux et le système de production domestique des pays reconstruits. Si les intérêts des élites financières transnationales situées au centre de l'économie politique internationale sont puissamment verrouillés par les dispositifs institutionnels de la reconstruction, il y a tout lieu de penser que le niveau d'activité économique et l'emploi sont plutôt les victimes du processus. D'une manière générale, la reconstruction se présente ainsi comme un transfert de la charge macroéconomique de la rentabilisation du capital sur le secteur productif. Au plan social, les forces proches du travail deviennent ainsi les principaux amortisseurs de ce qu'il faut considérer comme la 'crise latente de la reconstruction'. Cette dimension macroéconomique est abordée sous trois angles différents : dans un premier temps, l'étude portera sur la nature de l'endettement étranger et sur ses effets dans le processus de reconstruction du système de production. Puis, l'accent sera déplacé vers l'utilisation des programmes de reconstruction pour imposer le paiement de créances d'avant-guerre et leur répercussion sur la balance des paiements. Enfin, nous montrons que les intérêts du capital transnational s'accompagnent d'une logique de reconstruction déflationniste qui pénalise particulièrement le niveau d'activité et se traduit par une croissance continue du chômage⁵⁶.

Reconstruction, coût du capital et vertu de l'endettement

Conditions et nature de l'endettement

Les conditions auxquelles les capitaux de la reconstruction sont négociés représentent une première source de tension macroéconomique. Si les taux nominaux des capitaux à long terme se situent généralement entre 6½% et 7½%, les cours d'émission et les commissions transforment finalement les prêts en des opérations particulièrement coûteuses. Les emprunts de la SdN permettent de s'en rendre compte, et encore faut-il signaler que leurs conditions figurent parmi les moins onéreuses. La dernière colonne du tableau A3 (en annexe) renseigne sur les charges effectives de l'emprunt de la SdN dont les gouvernements créanciers doivent supporter le poids : dans les principaux cas – Autriche et Hongrie – le coût de rémunération annuel s'élève à quelque 10% des liquidités obtenues, en raison du cours extrêmement bas auquel l'emprunt est remis au gouvernement, et des frais de toute sorte qui s'y ajoutent. La Hongrie, qui a obtenu les conditions les plus défavorables de la part de ses créanciers anglo-saxons, doit rémunérer annuellement son emprunt de stabilisation à raison de plus de 10% de la valeur effectivement reçue. Il en va de même pour les émissions ultérieures en Autriche qui coûtent à leur bénéficiaire entre 9 et 11% pour les emprunts de 1925⁵⁷. Les contradictions inhérentes à la logique de reconstruction privée expliquent largement cette situation : d'une part, le jeu de l'offre et de la demande – la seconde dépassant largement la première – place les banques anglo-saxonnes dans une situation qui leur permet d'imposer des conditions onéreuses à leurs débiteurs. D'autre part, la concurrence entre les pays en reconstruction provoque une surenchère de la part des économies délaissées par les capitalistes : l'Autriche et la Hongrie, pour rivaliser avec l'Allemagne, se voient contraintes de maintenir leurs taux sensiblement au-dessus des conditions en vigueur chez leur voisine.

⁵⁵ Les travaux de Rudiger Dornbusch et de Julio Santaella offrent de parfaites illustrations de cette orthodoxie (Dornbusch 1992 ; Santaella 1992 et 1993). Dans une perspective historiographique plus classique, Boross (1994) présente elle aussi la Hongrie en plein essor économique, autant sous l'effet de l'inflation que de la stabilisation.

⁵⁶ Il va sans dire que l'asymétrie n'est pas propre à la reconstruction, mais concerne d'une manière générale tout mode de régulation. L'hyperinflation a elle aussi engendré des effets extrêmement contrastés sur les différents groupes sociaux, notamment les petits rentiers, les petits épargnants et les chômeurs.

⁵⁷ SdN [Layton/Rist] 1925 : 127.

Un coût du capital aussi élevé suscite évidemment des problèmes considérables dans un contexte de reconstruction. Les emprunts doivent dégager un profit rapide capable non seulement de rémunérer le capital dans les conditions qu'on vient de décrire, mais également de l'amortir. La reconstruction s'inscrit ainsi dans une logique de profit aussi immédiat que substantiel. Or, cette pression structurelle du capital n'est pas sans soumettre l'ensemble du système de production à des tensions ingérables, sans parler des investissements dans les infrastructures publiques telles que les transport et les communication, qui représentent la très grande majorité des cas, mais ne se traduisent pas par un rendement immédiat. Les débiteurs se voient ainsi obligés de souscrire à de nouveaux emprunts ou à des crédits pour assurer le service de la dette. D'où la flambée de crédits à court terme destinés notamment à faire fonctionner l'endettement à long terme⁵⁸.

Quant aux disponibilités à court terme, précisément, elles n'échappent pas à la règle des taux élevés. Les lourdes commissions et provisions qui frappent ce genre de crédit élèvent le coût de l'argent étranger à environ 12% en Autriche jusqu'en 1925⁵⁹. En Hongrie, les modalités qui accompagnent les crédits étrangers accordés aux entreprises industrielles dépassent généralement 10%⁶⁰. Comme pour l'argent à long terme, le coût du crédit s'explique par la logique inhérente à la reconstruction privée : le jeu de l'offre et de la demande sur le marché des capitaux, et la compétition entre les systèmes financiers en reconstruction. A ce titre, la politique des taux directeurs des banques centrales constitue un marqueur éloquent de la concurrence entre les marchés monétaires : les conditions pratiquées par les banques d'émission des pays reconstruits par la SdN sont toutes supérieures à celles pratiquées par la grande rivale qu'est la Reichsbank (voir tableau 7.5). L'Autriche, par exemple, suit de près le taux directeur allemand en maintenant le sien sensiblement au dessus de sa concurrente afin de conserver l'attrait du marché autrichien pour les crédits transnationaux.

Tableau 7.5 : taux d'escompte des banques centrales (1924-1930)

	Autr.	Hongr.	Bulg.	Grèce	Eston.	Danzig	Allem.	Belg.	France	GB	USA
1924	11.6	14.1	9.4	7.5	8.9	—	10.0	5.5	6.0	4.0	3.6
1925	10.9	9.8	10.0	8.7	10.0	11.3	9.2	5.7	6.5	4.6	3.4
1926	7.5	6.7	10.0	10.5	9.5	9.2	6.7	7.1	6.6	5.0	3.9
1927	6.4	6.0	10.0	10.4	8.0	6.8	5.8	5.4	5.2	4.7	3.8
1928	6.3	6.3	10.0	9.9	7.5	5.8	7.0	4.3	3.5	4.5	4.5
1929	7.4	7.6	9.5	9.0	7.6	6.5	7.1	4.4	3.5	5.5	5.2
1930	5.8	5.9	10.0	9.0	7.8	5.1	4.9	3.0	2.7	3.4	3.1

Source : *Annuaire statistique de la SdN*

A côté du coût prohibitif du capital, l'idéologie reconstructrice de la SdN et de ses experts financiers présente une seconde source de tension macroéconomique particulièrement préjudiciable à l'activité productrice : la nature de l'endettement. On a montré la part prépondérante prise par les crédits bancaires, qui représentent environ les trois quarts des fonds drainés en Autriche. Dans la plupart des cas, ces crédits ne sont pas accordés directement aux entreprises industrielles autrichiennes ; les banques anglo-saxonnes les ouvrent en faveur de leurs banques affiliées en Europe centrale, qui les injectent ensuite dans leur réseau de participations industrielles. Périodiquement renouvelés pour la plupart, ces

⁵⁸ Pasvolsky 1930 : 248 souligne ce facteur également pour la Bulgarie, qui est pourtant moins concernée par l'endettement à long terme.

⁵⁹ SdN [Layton/Rist] 1925 : 127.

⁶⁰ Berend/Ránki 1985 : 50.

capitaux volatiles ont progressivement été immobilisés dans le système de production par une affectation à long terme. Ce type de financement de la reconstruction expose évidemment le système industriel (et par ricochet le système bancaire) à une crise de liquidité. Déjà avant l'effondrement de l'Europe centrale en 1931, des entreprises n'étaient pas parvenues à surmonter les risques d'un tel endettement. L'exemple de Victoria Mills en Hongrie est l'un des plus connus : en 1924, l'entreprise emprunte à court terme £ 1.25 million, soit 6 millions de dollars, à l'Anglo-Austrian Bank. Immobilisé dans la modernisation d'infrastructures, ce crédit ne pourra être remboursé aux créanciers britanniques lorsque ceux-ci l'exigeront à la fin de 1925, et les Victoria Mills – incapables de trouver de nouvelles liquidités – seront acculés à la faillite. Seule l'intervention du gouvernement hongrois, soucieux d'éviter une crise de confiance et d'assurer la poursuite de la reconstruction par l'arrivée d'investissements étrangers, parviendra à renflouer l'entreprise⁶¹. L'exemple des Victoria Mills illustre clairement les effets structurels désastreux qu'entraîne la spéculation internationale inhérente à la reconstruction privée. En affaiblissant le tissu industriel, elle condamne non seulement la réhabilitation du système de production, mais déplace le poids de la reconstruction sur l'emploi et sa rémunération, qui deviennent plus précaires.

La banque centrale hongroise a, très tôt, attiré l'attention sur les risques d'un endettement excessif à court terme. En octobre 1925 déjà, elle intervenait dans ce sens, soit bien avant que la structure d'endettement ne prenne les dimensions que l'on sait⁶². En 1927, Bethlen souligne devant le Conseil des ministres que l'endettement à court terme est excessif, et il demande au ministre des finances d'intervenir auprès de la banque centrale pour freiner l'afflux⁶³. Or, si cette dernière est elle aussi préoccupée par l'utilisation irrégulière des avances à court terme, ses efforts se heurtent à l'impitoyable logique libérale de la reconstruction. Quant au Comité financier, il a, lui aussi, pris note de cette évolution qui semble avoir échappé aux anticipations des banquiers genevois, dans leur hâte à rétablir un vaste marché financier pour le recyclage de leurs capitaux. Léopold Dubois, Président de la Société de banque suisse, relève ainsi devant ses collègues du comité que « la plupart des crédits très importants accordés actuellement par l'étranger à la finance et à l'industrie autrichienne le sont à court terme et [...] il est d'un intérêt vital pour ce pays que ces crédits, en tant qu'ils sont employés à des investissements d'une certaine durée, soient consolidés sous forme d'emprunts à long terme »⁶⁴. Rien ne sera toutefois entrepris par la SdN. Loin de considérer que le problème relève de la logique des programmes de stabilisation, le Comité financier y voit une affaire propre aux pays en reconstruction et restera passif.

Surendettement et croissance économique

On le voit, la nature de l'endettement entraîné par les programmes de reconstruction de la SdN – l'Allemagne obéit à un même schéma – génère des tensions macroéconomiques en profondeur, même si en surface la production et le revenu national semblent retrouver une certaine croissance, stimulée par les capitaux à vue. En contribuant à affaiblir la structure de production au profit du capital transnational, les plans genevois participent d'une déstabilisation progressive du système économique de l'Europe centrale ; loin d'être la cause unique du problème, ils viennent aggraver – plutôt que soulager – le processus d'adaptation des systèmes de production aux nouvelles conditions politiques et économiques de l'après-guerre. La spirale de l'endettement se poursuivra ainsi aussi longtemps que les investisseurs acceptent d'avancer des liquidités à court terme, générant au passage l'illusion d'une reconstruction réussie. Les bénéfices budgétaires, la stabilité monétaire, l'afflux des

⁶¹ Berend 2001c : 173. Le cas est exposé plus en détail chez Berend/Ránki 1965 : 279-280.

⁶² Berend/Ránki 1965 : 271.

⁶³ Berend 2001c : 173.

⁶⁴ SdN, p.-v. du Conseil, séance du 10 septembre 1925, pt. 1558.

investissements étrangers, l'accumulation domestique de capital, la hausse de la production : tous ces signes incitent les élites libérales à saluer le formidable succès des reconstructions. Aussi, pour le chef de l'OEF qui s'exprime en 1926, le succès des programmes appliqués en Autriche et en Hongrie « has formed a valuable precedent and example for the financial reconstruction of other countries ». Pour le maître d'œuvre de cette vaste entreprise, cette réussite « has also tested and proved [...] the principles laid down at the Conferences of Brussels in 1920 and Genoa in 1921 [sic, 1922]. It occupies therefore a position of great importance both in the theory and the practice of financial restoration »⁶⁵. Les fondations de l'édifice d'endettement et l'appareil de production qu'il est censé financer sont cependant parcourus par des contradictions qui vont en s'intensifiant au fil de la reconstruction : le surendettement de l'appareil de production et l'efficacité dérisoire du capital transnational.

Tableau 7.6 : service de la dette extérieure, 1924 et 1930 (en millions de dollars)

	1924	1930	augmentation	augm. en %
Hongrie	3.9	35.2	+31.3	+803%
Autriche	5.5	38.9	+33.4	+607%
Pologne	12.4	53.9	+41.5	+335%
Bulgarie	3.6	8.3	+4.7	+131%
Roumanie	18.9	32.8	+13.9	+74%
Tchécoslovaquie	14.8	19.6	+4.8	+32%

Source : SdN 1945 : 178

Note : Tchécoslovaquie = 1925 et 1930, Autriche = 1924 et 1929, Bulgarie = 1924 et 1931.

Tableau 7.7 : endettement extérieur en 1930, par habitant et selon le PNB

Pays	Endettement (\$) par habitant p/r au PNB
Hongrie	88.8
Autriche	87.3
Bulgarie	—
Allemagne	77.0
Yougoslavie	46.7
Tchécoslovaquie	37.2

Source : Stiefel 1988 : 288

D'une part, l'endettement externe pèse toujours plus sur la balance des paiements. Le tableau 7.6 montre l'augmentation brutale, en sept ans de reconstruction, des paiements qui doivent être effectués essentiellement à la City et à Wall Street : il est multiplié par huit en Hongrie, et par six en Autriche. Les pays reconstruits par la SdN se trouvent ainsi particulièrement touchés par la croissance de l'endettement externe, beaucoup plus durement que des pays faisant l'objet d'autres programmes. Mesuré en fonction du nombre d'habitants et de la capacité économique du pays, l'endettement de la Hongrie et de l'Autriche est supérieur à celui de l'Allemagne, la destination pourtant privilégiée des capitaux anglo-saxons durant les années vingt (tableau 7.7).

En 1929, la tendance s'inverse en Hongrie. Si auparavant l'afflux de nouveaux capitaux permettait de payer le service de la dette, d'amortir des prêts et d'éponger le déficit commercial, il n'en va désormais plus ainsi⁶⁶. Le surendettement du système de production,

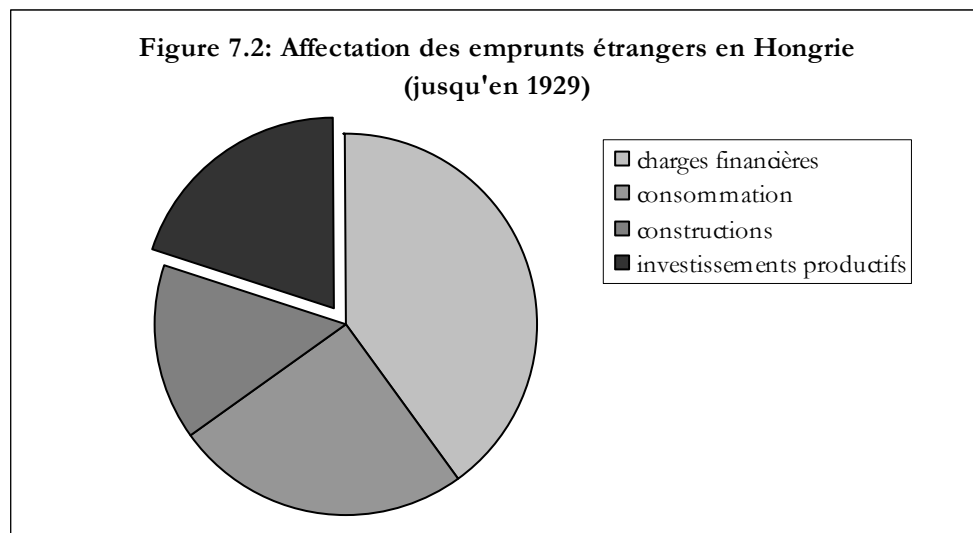
⁶⁵ SdN 1926a : 84-5, ainsi que SdN 1926b : 45.

⁶⁶ Berend 2001c : 173.

couplé avec la réorientation de la politique monétaire étasunienne provoque une sortie nette de capitaux qui ne tardera pas à se répercuter sur la monnaie et le système financier dans son ensemble dès le printemps 1931.

D'autre part, à côté du problème du surendettement, force est de constater que les capitaux transnationaux attirés par la reconstruction n'ont pas forcément entraîné sur le système productif et la croissance économique, les effets escomptés. Des emprunts à long terme, alloués à des conditions conformes à la situation économique des débiteurs, et dans le cadre d'un programme global de reconstruction réfléchi et coordonné, auraient peut-être pu générer un effet de relance. Mais les capitaux pour l'essentiel spéculatifs, prêtés à taux prohibitifs et sans la moindre élaboration préalable de réhabilitation économique (sinon l'idéologie dominante des mécanismes 'autorégulateurs') n'ont eu qu'un effet accessoire voire nul sur la relance économique. Les études à disposition pour la Hongrie dressent un constat particulièrement négatif sur l'utilisation de l'ensemble des prêts à long terme (figure 7.2) : 40% auraient servi à payer les intérêts d'autres emprunts, à rembourser des dettes, ou à amortir les créances d'avant guerre ; 25% ont couvert des dépenses de consommation, 15% ont été investis dans des projets de construction, et 20% ont été alloués à des investissements productifs⁶⁷. Seul un tiers environ de l'endettement s'est donc traduit par une réhabilitation de l'appareil de production et des infrastructures. Coût du capital, précarité de l'endettement, surendettement et faible capacité productive des capitaux étrangers : tels sont les principales tensions inhérentes à l'afflux de capitaux dans le sillage la reconstruction économique. Le Royal Institute of International Affairs (RIIA), dans une étude parue en 1937, aboutit à une conclusion comparable :

« Capital was obtained by almost every country in the world from Great Britain, the United States, or France during the ten years which followed the war. Investments in different countries, however, varied considerably both in their effects and their desirability. The foreign capital which was used for the reconstruction of Europe was very desirable and very necessary, but the amount which, in the end, was sent to this area was more than the debtors could hope to repay [...] Capital invested in Europe was very largely used for 'unproductive' purposes; it resulted in a rise in the standard of living in the borrowing countries, but did not increase the efficiency of their export industries to an extent sufficient to enable most of them to meet the full service payments of their indebtedness »⁶⁸.



⁶⁷ Berend/Ránki 1974 : 230. Voir aussi Berend 2001c : 173-4.

⁶⁸ RIIA 1937 : 279.

Capital rentier et tensions macroéconomiques

Aux conditions d'obtention du capital transnational et à son affectation vient s'ajouter un autre facteur qui accroît d'autant la tension macroéconomique de la reconstruction : les préoccupations du capital rentier. Les emprunts et crédits à court terme ont en effet été sollicités également pour rembourser des créanciers d'avant-guerre. Cette dimension explique d'ailleurs partiellement l'enthousiasme des milieux financiers envers la reconstruction européenne : il s'agit de permettre aux débiteurs d'avant-guerre, notamment l'empire austro-hongrois représenté par ce qu'on a appelé les 'États successeurs', de reprendre le service de leur dette extérieure, que la guerre et la période d'hyperinflation avaient suspendu. Le tableau 7.8 montre les principales charges financières dont la nouvelle Hongrie doit assurer le service après la guerre. Elles représentent une charge supplémentaire sur la balance des paiements déjà particulièrement mise à contribution par l'endettement propre à la reconstruction. En 1926, environ 37% du service de la dette concerne des créances d'avant-guerre⁶⁹. Plus du tiers des charges de la balance des paiements effectuées au titre du service de la dette n'ont par conséquent aucun rapport avec la reconstruction et les investissements productifs, et ne servent qu'à satisfaire le capital rentier ; et encore faudrait-il ajouter, parmi les handicaps de la croissance, le poids des réparations dont la Hongrie et la Bulgarie, contrairement à l'Autriche, n'ont pas été libérées.

Tableau 7.8 : Principales obligations financières d'avant-guerre (Hongrie)

Emprunt	Taux	Nominal (\$)	Service annuel (\$)
Emprunts d'État 1880, 1881, 1887, 1888, 1892 gagés sur l'or	4%	117'149'240	2'684'332
Emprunt d'État 1910	4%	6'587'936	109'689
Emprunt d'État 1913	4½%	3'244'351	71'448
Emprunt d'État 1914	4½%	19'924'653	440'459
Obligations 'Steg'	3%	17'232'159	280'195
Emprunt Trésor français	6%	2'968'988	178'139
Ville de Budapest, emprunts 1910, 1911, 1914	4% - 4½%	40'344'907	1'420'844
Total		207'452'233	5'185'107

Source : SdN 1926b : 177

L'Autriche se heurte à une même situation : dans son endettement d'avant-guerre figurent une douzaine d'emprunts publics qui viennent alourdir le passif de la nouvelle République, sans parler des emprunts privés contractés en très grand nombre durant la fin du 19^e siècle dans le secteur des chemins de fer⁷⁰. Dans le cas grec également, les négociateurs français exigent un apurement des crédits alliés datant de la guerre avant tout nouvel emprunt, ce qui explique en partie l'abstention des milieux financiers français des émissions de la SdN. En Bulgarie, dans le programme du Comité financier qui sert de base au premier emprunt (dit des 'réfugiés'), des dispositions explicites sont prévues pour le remboursement des créances d'avant-guerre, et un accord est signé avec les porteurs d'obligations en parallèle à la conclusion du programme de reconstruction de la SdN⁷¹. Une condition est ainsi institutionnalisée dans le

⁶⁹ Calculé selon SdN 1926b : 177.

⁷⁰ AMF 31540, Société générale au MEF, 28 mai 1921. Idem, délégué financier à Londres au MGF, 29 avril 1921.

⁷¹ Pasvolsky 1930 : 166. En Autriche et en Hongrie, le remboursement des créances n'est pas explicitement institutionnalisé dans les programmes de reconstruction ou les accords diplomatiques qui en servent de base. En revanche, des accords sont signés en parallèle entre les gouvernements et les représentants des créanciers. En Autriche par exemple, l'accord d'Innsbruck sert de base au remboursement des créances d'avant-guerre.

programme de 1926, selon laquelle le gouvernement bulgare devra conclure un accord avec les porteurs de titres des emprunts d'avant-guerre⁷². Une fraction non négligeable de l'emprunt (22% du montant reçu par le gouvernement) sera ainsi utilisée pour satisfaire les créances des porteurs de bons du Trésor bulgare émises en France en 1912 et en 1913⁷³. Si on tient compte du cours auquel l'emprunt est remis à Sofia (88% du nominal) et de la part du solde consacrée au remboursement de dettes d'avant-guerre, seulement 66% du nominal de l'emprunt de la SdN sera effectivement à disposition de la Bulgarie pour l'établissement des réfugiés et la reconstruction.

Le pouvoir du capital rentier s'exerce autant depuis Londres que Paris. En France en effet, les pertes liées aux emprunts russes rendent la pression sur les autres pays débiteurs d'autant plus forte, et les programmes de la SdN offrent l'occasion idéale pour imposer les conditions en vue de recouvrer de vieilles créances. A Paris, le Ministère des finances constitue ainsi en mars 1921 une 'Commission pour l'étude des questions financières concernant l'Europe centrale', au même moment d'ailleurs que se discute la reconstruction autrichienne⁷⁴. L'objet de la commission est très clair : selon le directeur du Mouvement général des fonds, « il [...] a paru nécessaire pour préparer les décisions qui doivent être prises à ce sujet et pour sauvegarder les capitaux considérables que nous avons dans ces régions, de [s]'entourer des avis de personnalités financières de compétence éprouvée »⁷⁵. Au centre de l'attention figurent surtout les États successeurs de l'empire habsbourgeois : « Je ne saurais énumérer toutes les questions qui nécessitent notre intervention » écrit le directeur du MGF au Ministre des finances, « [j]e me bornerai à signaler plus particulièrement [...] le règlement de la dette autrichienne, dont une partie importante est placée en France [suit une liste d'autres questions] »⁷⁶. C'est à un banquier que reviendra la présidence de la commission : le président de la BUP, Sergent. A ses côtés siègent une série de représentants issus du Ministère des finances et des principaux représentants français du capital rentier : Celier (administrateur du Comptoir national d'escompte), Finaly (directeur de la Banque de Paris et des Pays-Bas), Lefevre (Secrétaire général du Crédit Lyonnais), Rendu (vice-président de l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières), et Simon (Directeur général de la Société générale)⁷⁷. Le lien avec la reconstruction autrichienne est clair dès le départ : la première séance de la commission ouvre ses portes à Joseph Avenol, membre français du Comité financier de la SdN, pour débattre du premier point inscrit à l'ordre du jour : « le projet du Comité financier de la Société des Nations pour le relèvement de l'Autriche »⁷⁸.

Les milieux financiers de la City interviennent eux aussi pour satisfaire leurs intérêts d'avant-guerre au travers du processus de reconstruction de la SdN. Norman insiste ainsi énergiquement pour que l'Autriche s'acquitte de ses dettes : en 1924 il entreprend des démarches auprès du Président de la Banque centrale – sa religion faite d'« apolitisme » en matière financière lui interdit de frapper à la porte du Ministère des finances – pour qu'il fasse avancer le dossier dans une direction propice à la City. Il demande en particulier à son homologue Reisch d'agir auprès du gouvernement autrichien pour qu'il s'acquitte de ses

⁷² Les dettes d'avant-guerre bulgares s'élèvent à environ \$90.1 millions. Elles représentent le 65% du total de l'endettement extérieur bulgare en 1931 (Nötel 1974 : 84).

⁷³ SdN 1945 : 116sq ; Pasvolsky 1930 : 160sq.

⁷⁴ A l'origine, la commission comprenait également dans son intitulé 'la péninsule balkanique et l'empire ottoman'. Ces deux autres zones créancières ont rapidement disparu du titre de la commission. L'arrêté créant la commission date du 22 mars 1921.

⁷⁵ AMF, 31.540, Autriche, MGF à Sergent (Pdt. de la BUP), s.d. [avril 1921].

⁷⁶ AMF, 31540, Autriche, note du MGF au Ministre des finances, 22 mars 1921.

⁷⁷ AMF 31540, Autriche, arrêté du ministre des finances, 22 mars 1921.

⁷⁸ AMF, 31540, Autriche, p.-v. Commission d'étude des questions financières concernant l'Europe centrale, [8 avril] 1921.

anciennes créances, « maintenant que l'Autriche dispose », s'exclame-t-il, « de fonds en grande quantité, suite à l'assistance financière largement due à la bonne volonté et au soutien que lui a accordé [l'Angleterre] dès le départ »⁷⁹. On le constate, la mise en place des programmes de reconstruction et la satisfaction des intérêts du capital rentier ne sont guère dissociables. Cependant, l'exploitation des programmes de reconstruction dans cette optique n'est pas sans conséquence sur l'ensemble du système de production des économies en transition. D'une part, comme l'exemple de la Bulgarie le montre, une part substantielle des crédits accordés sous l'égide de la SdN retournent directement aux créanciers et ne contribuent ainsi en aucune manière à la reconstruction. D'autre part, s'ils n'entraînent aucun effet positif, ils pèsent sur la balance des paiements et se traduisent ainsi par une pression sur l'ensemble du système de production.

Sécurité du capital et insécurité sociale

La dialectique macroéconomique de la reconstruction et son asymétrie entre le capital transnational et l'économie réelle ne se limitent pas aux conditions de l'endettement et à la charge des créances d'avant-guerre dans la balance des paiements. Elle se lit également au niveau des effets déflationnistes de l'austérité monétaire et budgétaire. On a montré déjà comment cette discipline s'appuyait sur une conception de la reconstruction économique qui pose comme point de départ la satisfaction des intérêts financiers par la stabilité des taux de change et du niveau des prix, ainsi que par la maîtrise du prélèvement fiscal. Si la discipline monétaire a très certainement permis d'assurer la stabilité du capital durant toute la décennie et de contenir les déficits budgétaires (voire dégager des bénéfices au terme de la phase de stabilisation), ses effets sur la réhabilitation de l'appareil de production et sur la capacité économique des pays reconstruits sont loin de pouvoir être considérés comme neutres. L'adoption de politiques déflationnistes a probablement déployé des effets dépressifs sur l'économie réelle et sur le niveau d'activité. En témoignent des taux de chômage croissants et des déficits substantiels des balances commerciales.

Inflation ou déflation ?

Dans la philosophie dominante du consensus de Bruxelles et de son discours disciplinaire, la stabilité de la monnaie et des prix se situe au cœur de la réhabilitation économique. Ce dispositif rhétorique repose sur une conception du marché autorégulateur qui, par ses flux stabilisateurs, mènerait à l'état d'équilibre une fois que les monnaies sont indexées à l'or et que la hausse des prix est contenue. La phobie du renchérissement, en particulier dans les pays qui ont connu une phase hyperinflationniste, participe de la culture dominante des années vingt, et rallie des cercles très larges de la société, notamment dans les couches populaires où la perte du pouvoir d'achat est ressentie de manière particulièrement douloureuse. Elle concerne tout autant les élites capitalistes transnationales – au premier rang desquelles se trouve la Banque d'Angleterre – qui redoutent une poussée des prix qui déstabiliserait le taux de change des monnaies où ils ont investi, et qui menacerait la capacité de remboursement des économies débitrices.

Dans la logique quantitativiste des élites libérales, pour qui le niveau des prix correspond au volume des moyens de paiement, la réduction de la masse monétaire par un resserrement du crédit figure ainsi au cœur des politiques de la monnaie. Le maniement du taux d'intérêt devient l'instrument principal d'une politique qui vise explicitement la réduction de la consommation⁸⁰. Si une telle démarche permet de satisfaire les intérêts du capital

⁷⁹ BofE, OV 28/58, Norman à Reisch, 21 février 1924. Voir aussi la réponse du 19 mars 1924.

⁸⁰ Résolutions de la conférence financière de Bruxelles, II/5. La réduction de la consommation s'explique dans le cadre d'une application de la loi de l'offre et de la demande : pour faire baisser les prix (ou du moins les stabiliser), les financiers estiment que la demande doit diminuer et l'offre augmenter. Ce mécanisme

transnational, ses effets sur le niveau d'activité et sur le système de production sont en revanche dévastateurs, et expriment les nombreuses contradictions du consensus de Bruxelles : d'une part, la politique des taux d'intérêts élevés rend le crédit domestique hors de prix, à un moment où il est précisément très sollicité et nécessaire à la réhabilitation. En Autriche, durant les trois années de stabilisation budgétaire (1922 à 1925), les entreprises n'obtiennent du crédit domestique qu'à des taux effectifs situés entre 16 et 20%. Après le relâchement de la politique des taux élevés dès 1926, une entreprise autrichienne devra néanmoins toujours payer entre 10 et 15% pour obtenir de l'argent sur le marché interne (voir tableau 7.9). D'autre part, le coût prohibitif du crédit domestique incite les banques à se refinancer à l'étranger, où elles peuvent obtenir de l'argent à court terme moins cher et – on l'a vu – dans des quantités qui dépassent leurs besoins. La politique de l'argent cher participe ainsi directement du surendettement face à l'étranger.

Tableau 7.9 : Evolution des taux d'intérêts en Autriche (1923-1931)

Année	Taux officiel banque centrale	Taux banques commerciales	Commissions et provisions	Taux effectif
1923	9%			
1924	11.6%	9% - 15%	7.5%	16.5% - 22.0%
1925	10.9%	9% - 13%	7.5%	16.5% - 20.5%
1926	7.5%	7% - 9%	5.5%	12.5% - 14.5%
1927	6.3%	6% - 7%	5.5%	11.5% - 12.5%
1928	6.3%	6% - 6.5%	5.5%	11.5% - 12.0%
1929	7.4%	6.5% - 8.5%	5% - 5.5%	12.0% - 13.5%
1930	5.7%	5% - 7.5%	5%	10.0% - 12.5%
1931	7.2%	5% - 10%	5%	10.0% - 15.0%

Source : *SdN 1925a* : 95 ; *Stiefel 1988* : 300

Si le capital trouve une rémunération substantielle dans une politique de l'argent cher, le système de production subit en revanche des conséquences qui handicapent la reconstruction sur le long terme et pèsent lourdement sur le travail. A un moment où le crédit est très amplement sollicité, ses conditions entraînent une spirale d'endettement : de nouveaux crédits sont nécessaires pour rembourser d'anciens ou en assurer le service. De plus, les conditions du crédit se répercutent directement sur les coûts de production et n'améliorent guère la compétitivité face à des économies qui bénéficient de taux nettement inférieurs (voir tableau 7.5). Quant aux importations, elles sont évidemment facilitées, ce qui n'arrange guère la situation. Enfin, si la politique déflationniste accroît la valeur du capital, elle se traduit nécessairement par une pression accrue sur le rendement de la main-d'œuvre, ses conditions de travail et sa rémunération.

La politique déflationniste de la reconstruction européenne participe d'une logique obsessionnelle de la stabilité monétaire, couplée au besoin, évoqué plus haut, d'attirer des capitaux étrangers. La lecture des documents de la Banque d'Angleterre – en particulier les correspondances entre Norman et les *advisers* à Budapest et Vienne – reflète la rhétorique continuelle du risque d'inflation et la pression de la City pour augmenter des taux déjà élevés⁸¹. Pour le commissaire général à Vienne également, la monnaie est menacée, comme toutes les monnaies selon lui, par deux maux : une inflation du crédit et une inflation de la

déflationniste, on l'aura compris, touche essentiellement les bas revenus : la propension à consommer est évidemment plus importante pour ces catégories sociales, et relève moins d'un choix que de la simple survie.

⁸¹ Voir en particulier BofE, OV28/28, Zimmerman à Norman, 10 juillet 1924. OV 28/59, Simon (Anglo-Austrian Bank) à Norman, 6 juin 1924.

part du gouvernement (budget)⁸². Les experts du Comité financier ne raisonnent pas différemment, à l'exception notoire d'un Pierre Quesnay qui a, partiellement et un peu tardivement, réalisé les effets pervers d'une politique déflationniste de la reconstruction : depuis son poste d'observation de la capitale autrichienne, l'adjoint du commissaire général déplore la phobie de ses collègues genevois face à un prétendu excès de moyens de paiement. A un moment où le crédit est, pour lui, la condition nécessaire à la réhabilitation de l'appareil de production, il n'hésite pas à s'opposer avec véhémence à l'orthodoxie déflationniste de la SdN et de la Banque d'Angleterre⁸³. Lorsque, en novembre 1924, la banque centrale autrichienne décide d'assouplir sa politique du crédit et baisse son taux d'escompte de 15% à 13%, suite aux pressions des milieux industriels qui cherchent à se financer dans des conditions supportables, la réaction de la City est volcanique. Tant la Banque d'Angleterre que le *Times*, fidèle relais des intérêts financiers, déplorent une politique trop libérale qu'ils qualifient d'« inflation de crédits »⁸⁴. Le président de la Banque d'Autriche est ni plus ni moins convoqué à Londres pour s'expliquer sur sa politique monétaire devant Norman, Niemeyer et Strakosch. Face à ce qu'il faut qualifier de démarche coercitive par Norman, le président de la banque autrichienne s'engage finalement à intensifier sa politique déflationniste et à obéir aux injonctions de la City plutôt qu'aux desiderata des milieux industriels autrichiens⁸⁵.

L'évolution des prix durant la décennie affiche ainsi une propension générale à la baisse. En Autriche et en Hongrie, après une augmentation des prix de gros de quelque 10% durant la phase de stabilisation, on assiste à un épisode globalement déflationniste jusqu'à la fin de la décennie. Comme en témoigne le tableau 7.10, l'indice des prix de gros autrichien descend, au terme des années vingt, sous son niveau de 1924. En Hongrie également, après les premiers mois de la stabilisation monétaire, les prix de gros reflètent une même tendance.

Tableau 7.10 : indices des prix en Autriche et Hongrie (1923-1930)

	Autriche		Hongrie	
	Indice des prix de gros (100=1914)	Indice du coût de la vie (100=1914)	Indice des prix de gros (100=1913)	Indice du coût de la vie (100=1914)
1923	124	76	122	
1924	136	86	138	116
1925	136	97	140	112
1926	123	103	124	103
1927	133	106	132	110
1928	130	108	135	118
1929	130	112	121	119
1930	117	112	96	106

Source : annuaire statistique de la SdN

⁸² BofE, OV28/28, Zimmerman à Norman, 10 juillet 1924.

⁸³ AMAE, papiers Avenol 19, Quesnay à de Bordes, 10 janvier 1925, ainsi que 22 janvier 1925. La position de Quesnay n'est pas sans présenter, elle aussi, des contradictions : pour l'expert français, c'est en effet le crédit étranger qui doit affluer et huiler les rouages de la croissance économique (voir lettre du 10 janvier 1925 : « le remède c'est l'octroi de crédits privés étrangers, à l'économie [...]. Je constate [...] qu'il faut tout faire pour aider la situation économique à s'améliorer, que l'attitude et les critiques financières de Londres n'y aident pas, que nous allons à un danger. »). Or, Quesnay omet de signaler qu'une telle démarche implique des taux d'intérêts élevés et participe d'un surendettement extérieur, qui agit comme une source de tension macroéconomique.

⁸⁴ AMAE, série SdN, 1232, Barois (chargé d'affaires à Vienne) à Herriot, 11 janvier 1925.

⁸⁵ AMAE, papiers Avenol 19, de Bordes à Salter, 20 mars 1925. Le p.-v. rédigé par de Bordes précise : « Dr. Reisch gave in on practically every point, but only after having been pressed repeatedly by Mr. Norman ».

Déficit commercial et chômage

Les effets dépressifs de la politique déflationniste s'expriment sur le niveau d'activité domestique par deux indices : la balance commerciale et le niveau de l'emploi. En termes d'exportations, la logique financière de la SdN (pénurie de crédits à long terme) n'est pas dissociable de la difficulté de renouveler l'appareil de production et de retrouver une place dans les échanges commerciaux. Quant à la cherté du crédit, elle ne fait qu'accentuer le problème par sa tendance à accroître les prix de revient. Dans un cas comme dans l'autre, c'est la capacité concurrentielle qui est pénalisée. Or, sur le problème des taux d'intérêts élevés se greffe l'implacable logique du taux de change : les programmes de la SdN ancrent les monnaies autrichienne et hongroise dans des devises fortes, à un moment où les autres monnaies européennes parviennent à exploiter leur change fluctuant. En 1922, lorsque l'Autriche stabilise sa monnaie par rapport au dollar, elle en fait par la même occasion la première monnaie-or du continent, d'où sa réputation de « dollar des Alpes ». Les exportations sur le continent européen se trouvent ainsi handicapées face aux économies française, belge ou allemande par exemple, qui ne reposent pas sur une monnaie forte. La situation hongroise est pire encore : suite à l'accord entre la Banque d'Angleterre et la Banque de Hongrie de juin 1924, qui place la politique monétaire entre les mains de la City, c'est la livre sterling qui devient la monnaie de référence. Or, comme Threadneedle Street, qui n'a pas encore stabilisé le cours de sa monnaie, mène une politique déflationniste destinée à retrouver la parité d'avant-guerre, la monnaie hongroise s'apprécie automatiquement pendant près d'un an, au fur et à mesure que la livre se rapproche de son cours dit 'normal'.

Tableau 7.11 : déficit commercial en Autriche, Hongrie et Bulgarie (1920-1931)

	Autriche		Hongrie		Bulgarie	
	déficit mio. \$	import/ export	déficit mio. \$	import/ export	déficit mio. \$	Import/ export
1920	156	182%	51		6	135%
1921	162	187%	54		7	132%
1922	133	158%	42		-2	93%
1923	162	170%	17		14	145%
1924	208	175%	26	122%	-3	94%
1925	137	148%	3	102%	9	119%
1926	150	162%	11	107%	4	109%
1927	148	152%	65	146%	-4	92%
1928	145	147%	67	147%	6	113%
1929	151	149%	4	102%	15	134%
1930	120	140%	-15	90%		
1931	123	167%	-5	95%		

Sources : Hongrie : Péteri 2002 : 167. Autriche : Stiefel 1988 : 316, 293. Bulgarie : Pasvolsky 1930 : 171

Note : le signe '-' représente un excédent de la balance commerciale

Dans de telles conditions, si les intérêts du capital transnational sont verrouillés par des taux de changes fixes et une politique résolument axée sur la déflation, le secteur industriel subit des pressions sur sa capacité exportatrice. Or, tandis que les pays en reconstruction s'endettent lourdement à l'étranger, les exportations devraient au contraire dégager les revenus nécessaires pour absorber le déficit de la balance des paiements et équilibrer la balance générale des comptes. Même si la tendance n'est pas très nette et que la crise en tardera pas à s'affirmer, le tableau 7.11 montre que le déficit commercial tend à se creuser en Hongrie au fur et à mesure de la reconstruction, en dépit d'une politique douanière destinée à protéger l'économie hongroise par des barrières de plus en plus élevées. En Autriche

également, une fois que le plan de la SdN est mis en application (1922), le déficit commercial reste important. Cette conséquence de la reconstruction sur la capacité exportatrice offre une explication aux politiques nationalistes de l'Europe centrale d'après-guerre en matière commerciale. Certes, les politiques d'industrialisation par substitution des importations (ISI) s'inscrivent dans une logique de développement de l'État nation après la chute de l'empire et dans une volonté d'affermissement de l'autonomie économique. Ces raisons – auxquelles il convient d'ajouter notamment la saturation des marchés – ne permettent cependant pas, à elles seules, de comprendre la mise en place du protectionnisme commercial : les nouveaux tarifs douaniers décrétés par l'Autriche et la Hongrie en 1925 participent également du processus même de la reconstruction, dont ils visent à contenir les effets destructeurs sur le tissu productif⁸⁶.

Nul doute que les programmes de la SdN n'expliquent pas à eux seuls la crise que traversent ces pays durant la reconstruction. Un très grand nombre de variables entrent également en ligne de compte, liés à la restructuration des systèmes de production et de distribution en Europe centrale. Il n'en demeure pas moins que si l'appareil de production est la principale victime de la logique financière, c'est en dernier ressort sur le travail que repose le poids principal de la reconstruction. Pressions sur la rentabilité, augmentation du temps de travail, sous-emploi et chômage : autant d'indices montrent que le réajustement structurel déplace les coûts sur la classe ouvrière. En 1925, les experts du Comité financier Layton et Rist notaient à propos de l'Autriche que « le peu d'intensité de la production s'accompagne d'une crise exceptionnellement aiguë de chômage qui atteint peut-être un plus grand pourcentage de la population industrielle que dans n'importe quel autre pays d'Europe »⁸⁷. La situation est pourtant loin d'être plus favorable en Hongrie, comme en témoigne le tableau 7.12.

Tableau 7.12 : taux de chômage en Autriche et Hongrie (1920-1931)

	Autriche (%)	Hongrie (%)
1920	2.8	
1921	1.0	
1922	4.2	
1923	9.4	10.0
1924	8.1	12.9
1925	11.7	16.0
1926	12.9	16.1
1927	12.7	10-15
1928	11.7	10-15
1929	12.2	
1930	15.4	
1931	19.4	

Sources : Autriche : Butschek 1992 : 83. Hongrie : SdN, rapports du commissaire général à Budapest ; 1927-8 : estimation selon Hoensch 1984 : 115.

Note : la Hongrie ne fournit pas de statistique officielle du chômage. Les seuls chiffres à disposition émanent de l'association nationale hongroise des syndicats ouvriers. Ils ne recensent cependant – et de manière très imparfaite – que les chômeurs membres de syndicats.

⁸⁶ L'Autriche introduit un nouveau tarif douanier en 1925, qui se traduit par une augmentation relativement modérée des droits de douane si on la compare aux autres pays de l'Europe centrale. Cependant, l'application concrète de ce nouveau tarif marquera une tendance progressive au renforcement du protectionnisme. Voir Stiefel 1988 : 322-8, 354. En Hongrie, un nouveau tarif douanier entre en vigueur en janvier 1925 également. Il figure parmi les tarifs les plus élevés de toute l'Europe durant les années vingt.

⁸⁷ SdN [Layton/Rist] 1925 : 51.

En outre, les chiffres occultent d'autres aspects de la précarité du travail : ils ne tiennent pas compte du sous-emploi qui frappe durement le secteur industriel autrichien et l'économie agricole hongroise. Ils occultent également une autre répercussion sur les conditions de travail : l'augmentation de la productivité et du temps de travail. Alors que l'Autriche avait introduit la semaine de 48 heures après la révolution, le patronat demande un retour à la journée de 10 heures, à l'instar de l'Alpine Montangesellschaft, principale entreprise autrichienne du secteur de la métallurgie avec ses 15'000 employé/es en 1925⁸⁸. Les conditions matérielles d'existence auxquelles sont confrontées les victimes de la reconstruction sont amplement documentées. En Styrie par exemple, la situation des chômeurs est très difficile en hiver 1924. Un maire résume ainsi la situation dans sa commune lors du congrès annuel du parti social-démocrate de 1924 :

« Dans les communes de Styrie supérieure, nous ne savons pas comment nous allons survivre au prochain hiver. Le chômage et le travail à temps partiel sont extrêmement élevés et les salaires – lorsqu'ils sont encore payés – sont tellement bas qu'ils ne permettent pas de manger à sa faim. Je crains que les conditions en viennent à ressembler à celles qui ont suivi la fin de la guerre. Je suis bourgmestre d'une grande commune (Fohnsdorf) et je ne sais pas comment nous allons pouvoir aider les victimes de la faim cet hiver. Comme les choses se présentent maintenant, nous n'aurons pas même assez d'aide pour les enfants. Beaucoup de chômeurs n'obtiennent pas d'indemnité de chômage, seule la commune est susceptible de les aider. Les communes qui souffrent tant de la crise ont besoin de moyens spéciaux, pas seulement les ressources fiscales, mais une assistance spéciale de l'État »⁸⁹.

Cinq ans de reconstruction plus tard, les conditions de survie hivernale dans la ville de Graz sont toujours des plus précaires. Lors de la séance du conseil communal de la capitale styrienne en février 1929, un conseiller rappelle la situation de détresse et de misère qui frappe des couches entières de la population⁹⁰.

Bref, on le voit, la logique de discipline du capital véhiculée par la SdN entraîne une profonde asymétrie macroéconomique qui s'exprime, en dernier ressort, par une dialectique entre forces sociales : les éléments les plus faibles de la société – en particulier les chômeurs, victimes de la reconstruction – subissent les conséquences de l'insécurité ainsi générée. Le système de production se trouve handicapé par la forte proportion de capitaux à vue qui ne permettent pas de financer les investissements nécessaires, ou au prix d'une immobilisation susceptible de pousser le système financier et monétaire à la faillite, ce qui ne manquera pas de se produire en 1931 lors de l'effondrement de la Creditanstalt. D'autre part, des taux d'intérêts prohibitifs pour les capitaux étrangers entraînent une spirale d'endettement et augmentent les coûts de production. L'adjonction – dans les charges financières déjà élevées – du service de créances d'avant-guerre déséquilibre la balance des paiements et contribue à renforcer l'engrenage de l'endettement. Enfin, la politique déflationniste destinée à assurer la sécurité du capital explique le coût exorbitant du crédit domestique et renforce d'autant le financement étranger. Ces différents éléments participent ainsi de la détérioration de la balance commerciale et du chômage croissant en Hongrie et en Autriche.

En parallèle, les intérêts du capital sont largement pris en compte, sur le court et le moyen terme en tous cas, à défaut d'une vision à plus long terme de la reconstruction. La très grande liberté de circulation du capital permet d'exploiter les situations les plus profitables et de faire jouer la concurrence en termes de rentabilité et de sécurité. Quant à la forte rémunération, elle rend le capital à court terme particulièrement lucratif et tend à dissuader les prêts à long terme qui demeurent rares. Les emprunts de la SdN constituent à n'en point douter un indicateur utile de la rémunération du capital et des profits des investisseurs. Un homme d'affaires

⁸⁸ Sur l'Alpine et sa politique ouvrière, voir notamment Lewis 1991 : 109-114.

⁸⁹ Horvatek cité in Wilding 1990 : 101-2.

⁹⁰ Wilding 1990 : 103.

américain publié en 1928 dans le bulletin d'information de la Foreign Policy Association une étude sur les rendements comparés des emprunts émis sous l'égide de la SdN et de ceux de pays reconstruits indépendamment de la SdN : la recherche parvient à la conclusion très claire que « it is obvious that League loans which have thus far been sold have proved highly beneficial not only to the borrowing countries but also to those who have placed their funds »⁹¹. Comme le montre le tableau A3 (annexe), le taux de rendement se situe autour de 8%, et atteint même parfois 9%, comme dans le cas de la Hongrie. Ce pays aurait remboursé, au terme de l'échéance de 20 ans, trois fois le montant de l'emprunt. Dans de telles conditions, le capital engagé par les financiers transnationaux est retrouvé, grâce aux intérêts et aux amortissements, après 7 ans seulement. Au moment où la crise touche l'Europe centrale, les capitalistes ont ainsi déjà obtenu en retour l'intégralité de leur engagement. Dans le cas autrichien, l'emprunt de la SdN a même généré un profit en leur faveur. Et encore la crise ne sonnera-t-elle pas le glas pour les investisseurs. Même si l'Europe centrale sombre dans une crise sans précédent, les transferts ne seront pas entièrement suspendus : l'emprunt autrichien sera converti et les investisseurs ont été remboursés en 1935. Dantzig et l'Estonie assureront le service de la dette jusqu'à la guerre. Seules la Hongrie, la Grèce et la Bulgarie ne parviendront à transférer qu'une fraction de leurs obligations⁹².

7.3 Reconstruction, ordre social et dialectique sociopolitique

On a montré comment, dans une phase de transition, l'organisation internationale participait d'un processus de reconfiguration de l'ordre social : la mise en place des instances coopératistes inhérentes à la SdN a été présentée comme une réponse à la crise des lendemains de la guerre, et comme une procédure de légitimation par les élites capitalistes de leur statut dominant. Si la (re)construction fait sens au niveau de l'économie politique globale, elle se lit également à l'échelle des dynamiques politiques domestiques. Cette section analyse les processus par lesquels la SdN, en tant que relation sociale, interagit dans la constitution des rapports entre les différentes forces politiques et des formes institutionnelles qui en assurent la représentation et la reproduction. La dialectique sociopolitique de l'institution globale fait ainsi apparaître deux asymétries principales : dans un premier temps, nous montrons comment la SdN participe à l'affermissement et à la stabilisation des régimes conservateurs, ainsi qu'à l'affaiblissement de la contestation socialiste en Autriche et en Hongrie. Puis, l'analyse portera sur l'intervention de la SdN dans la légitimation et la (re)production d'un modèle de développement qu'elle contribue à rendre dominant, écartant au passage toutes les alternatives. Par sa focalisation sur la dialectique entre le centre et la périphérie, cette section apporte un double complément qui faisait défaut aux deux premiers points de cette partie : d'une part, elle permet d'observer les espaces périphériques de la reconstruction non pas comme des lieux statiques où s'imposerait une influence externe, mais au contraire comme des appareils sociaux actifs, qui participent tant à l'affirmation du modèle dominant qu'à l'élaboration d'alternatives contre-hégémoniques. En insistant sur cette dynamique endogène, l'analyse pourra mettre en lumière comment, dans une économie politique en transition, l'institution globale concourt aux reconfigurations domestiques de l'ordre social. D'autre part, la narration portera sur un spectre social plus large : en lieu et place d'un regard dirigé sur les seules élites capitalistes et sur la société politique, l'étude dégagera les aspects de la reconstruction tels qu'ils s'expriment dans la vie quotidienne. Dans un cas comme dans l'autre, l'approche veut insister sur une logique qui s'affranchit d'une

⁹¹ *Foreign Policy Association, Information Service*, volume IV, Special Supplement No. 2, June 1928.

⁹² A ce sujet, voir Myers 1945 et RIIA 1937 : 297sq. La Hongrie transfère la moitié des intérêts dès 1934 et suspend l'amortissement. La Grèce s'acquitte des intérêts selon une fourchette située entre 27½% et 60%. La Bulgarie, en 1933, suspend l'amortissement et paie la moitié des intérêts ; dès 1934, elle transfère le tiers puis 1/6^e dès 1935. La guerre mettra un terme à ces transferts.

dichotomie entre le sommet et la base : la dynamique de la reconstruction s'affirme tant dans le rôle des élites que dans la propension de la base à agir dans la constitution de l'ordre social.

La SdN et la consolidation des élites conservatrices

(Re)construction et ordre social post-révolutionnaire

Arno Mayer a montré que la mise en place de la SdN lors des négociations de paix de 1919 ne pouvait être dissociée de l'offensive contre-révolutionnaire menée par les élites capitalistes occidentales⁹³. Que ce soit, entre autres, par le financement des forces 'blanches' engagées dans la guerre civile russe, par le soutien apporté au renversement du régime de Bela Kun, ou par la constitution de l'organisation internationale du Travail, la réaction des élites capitalistes aboutit à associer le règlement de la guerre avec le *containement* de la gauche contestataire et la (re)constitution d'un ordre capitaliste. La contre-révolution ne s'achève cependant pas avec la conclusion du Traité de Versailles ; la première moitié des années vingt participe de la même logique qui est celle, également, de la reconstruction européenne. En Hongrie comme en Autriche, après l'expérience communiste (le régime bolchevique de Bela Kun) ou socialiste (la social-démocratie autrichienne), l'année 1920 annonce le retour encore éphémère à des gouvernements de type conservateur. Après deux ans (Autriche) ou trois ans de pouvoir (Hongrie), ces gouvernements de droite voient cependant leur autorité minée par l'(hyper)inflation et les difficultés économiques. Dans un cas comme dans l'autre, la mise en place d'une reconstruction au moyen d'un appui extérieur offrira la seule issue possible à une crise susceptible de renverser l'ordre social et d'ouvrir la voie au retour au pouvoir de forces anti-capitalistes. Tant en Hongrie qu'en Autriche, la stabilisation économique sur la base de la logique disciplinaire du consensus de Bruxelles – combinée en Hongrie avec une dose prononcée d'autoritarisme – assurera le maintien au pouvoir des élites conservatrices jusqu'à la crise des années trente.

En Autriche, la coalition sociale-démocrate et chrétienne-sociale en place depuis la révolution éclate en 1920. Le virage à droite consacre le retour des élites conservatrices et place la responsabilité des affaires entre les mains du parti chrétien-social qui – à l'exception d'un intermède en 1929/30 – dirigera tous les gouvernements de 1922 jusqu'à l'établissement de la dictature. Rien pourtant, à la base, n'indiquait que ce parti mènerait le retour du conservatisme et l'application d'un libéralisme inspiré des principes anglo-saxons de la SdN. Constitué à Vienne en 1890, le parti chrétien-social entendait alors répondre à la grande crise économique des années 1870 et agir contre la paupérisation généralisée. Dans le même élan que de nombreuses autres organisations catholiques, il se proposait d'améliorer la situation de la petite bourgeoisie par des réformes sociales basées sur une éthique religieuse. Son discours s'opposait alors nettement à la doctrine économique libérale, associée à la crise, et à sa domination dans la société autrichienne⁹⁴. Avec la victoire des chrétiens-sociaux et la volée en éclats de la coalition gauche-droite en 1920, le parti réoriente sa politique afin d'élargir son assise sociale petit-bourgeoise et rurale en intégrant les milieux industriels et financiers. Le mouvement chrétien-social représente ainsi, durant les années de la reconstruction, une coalition hétéroclite réunissant la bourgeoisie urbaine industrielle et financière, ainsi que la paysannerie. A l'instar de la situation qui prévaut en Suisse, cette union rurale-urbaine vise avant tout à rassembler un spectre aussi large que possible des forces politiques dans un mouvement anti-socialiste.

Les années de restauration conservatrice entre 1920 et 1922 – soit de la fin de la coalition gauche-droite jusqu'aux accords de Genève – donnent lieu à une véritable guerre de position

⁹³ Mayer 1967.

⁹⁴ Staudinger/Müller/Steininger 1995 : 160.

entre les chrétiens-sociaux et l'opposition sociale-démocrate : bien que majoritaires, les conservateurs ne parviennent à imposer leur ligne politique, et la crise débouche rapidement sur une perte de confiance dans la capacité de l'Autriche à vivre en tant qu'État autonome⁹⁵. La déroute monétaire, reflet de l'impasse politique et de la perte de confiance, place non seulement le gouvernement conservateur dans une situation insurmontable, mais menace également la prépondérance des forces de la contre-révolution. L'appel à la SdN en août 1922 constitue ainsi la dernière chance, pour les élites conservatrices, d'éviter un basculement du pouvoir. Leur intervention auprès des puissances alliées se lit d'ailleurs comme un véritable appel au secours destiné à éviter au pays de 'sombrier' dans ce qu'elles qualifient de « troubles sociaux de nature à constituer le danger le plus grave pour la paix de l'Europe centrale »⁹⁶. L'annonce des accords de Genève le mois suivant porte immédiatement les fruits escomptés : la spirale des prix est arrêtée d'un jour à l'autre (la monnaie est stabilisée à la parité-or qu'elle conservera jusqu'à la crise) et le gouvernement du chancelier Seipel est sauvé.

Le rôle de la SdN dans la stabilisation de l'ordre social contre-révolutionnaire peut se comprendre sur trois plans différents. Premièrement, il consiste en une aide financière considérable, capable de rassurer les principales victimes de l'hyperinflation sur la mise en chantier d'un programme de stabilisation monétaire, dont les ressources n'émanent pas de l'impôt, mais de la communauté internationale. Deuxièmement, le secours est moral : en signant les accords de reconstruction avec les anciens ennemis, le gouvernement autrichien peut affirmer sa capacité à réintégrer l'Autriche dans le jeu international, et à obtenir la reconnaissance qui, jusqu'à présent, lui faisait défaut. Enfin, troisièmement, le soutien est tactique : il permet aux chrétiens-sociaux de rendre les socialistes responsables de la catastrophe en cas de refus du programme de stabilisation négocié à Genève. L'intervention de la SdN affaiblit l'opposition autant qu'elle renforce l'ordre conservateur. Le maire de Vienne, Jakob Reumann a bien compris le dilemme dans lequel la SdN a plongé l'opposition : si son parti est opposé aux accords de Genève – en raison de leur contenu libéral et de la perte de souveraineté qu'ils impliquent – il ne peut pour autant s'y opposer sous peine d'être rendu responsable d'avoir empêché le sauvetage de la République⁹⁷.

Pour le chancelier et prélat Seipel, l'étape est importante : elle doit permettre selon lui d'envisager enfin la constitution d'un État autrichien autour de valeurs conservatrices et d'une éthique catholique. Pour ce professeur de théologie morale à l'Université de Vienne, les protocoles – même s'ils sont imparfaits – offrent le grand avantage de rendre l'Autriche viable et d'en faire une République capable de compter sur ses propres forces, après quatre années de ce qu'il considère comme une politique au jour le jour⁹⁸. Du côté socialiste, la critique s'oppose fermement à ce renforcement externe du pouvoir conservateur. Pour l'ancien chancelier Karl Renner, Seipel « veut utiliser l'instrument de l'assainissement pour renverser la social-démocratie et détruire les réalisations de la révolution »⁹⁹. Otto Bauer estime de son côté, devant le congrès du parti, qu'avec la signature des accords de Genève, « la bourgeoisie trahit la liberté nationale de ce peuple ainsi que l'indépendance de ce pays car elle croit, par cette trahison, parvenir à rétablir sa domination absolue »¹⁰⁰. Au centre de sa critique figure la clause des pleins-pouvoirs incluse dans les accords signés avec la SdN, des pleins-pouvoirs qui privent les sociaux-démocrates de toute possibilité d'opposition à des pans entiers du processus de reconstruction. Pour le chef de file des socialistes, les accords

⁹⁵ Bauer [1923] : 849-50.

⁹⁶ SdN, 1807, Documents du Conseil 1922/II, C 572, Franckenstein à Lloyd George, 7 août 1922. Sur l'appel à la SdN et le sauvetage du gouvernement conservateur, voir aussi Goldinger/Binder 1992 : 109-10.

⁹⁷ Goldinger/Binder 1992 : 115.

⁹⁸ Öhlinger 1993 : 12 ; Goldinger/Binder 1992 : 115.

⁹⁹ Renner cité in März 1981 : 494.

¹⁰⁰ Bauer [1922] : 465

signés avec Genève signifient ni plus ni moins « la liquidation de la révolution ». D'un seul coup, estime Bauer, les accords ont profondément modifié les rapports de pouvoir entre les classes sociales, au profit d'une restauration conservatrice¹⁰¹. La gauche n'est pas la seule à voir une forme de 'coup d'état social' dans la signature des accords de Genève ; Gustav Stolper, professeur d'économie politique de tendance pourtant libérale, estime lui aussi qu'un seul choix s'offrait au chancelier : « le crédit extérieur ou la chute »¹⁰². Pour l'économiste viennois, l'aventure de Seipel est cependant particulièrement dangereuse sur le plan social : en tentant d'affaiblir l'opposition socialiste et ses syndicats, le chancelier risque de transformer le pays en un véritable champ de bataille¹⁰³. L'histoire ne lui donnera pas tort.

En Hongrie également, le recours à la SdN doit être compris comme un processus de reconstruction de l'ordre social dans la situation d'instabilité inhérente à la transition. La SdN participe ainsi activement au rétablissement de l'ordre conservateur de Bethlen, un ordre contre-révolutionnaire qui entre en crise dès le tournant de 1922/1923. La fin de la guerre avait d'abord débouché sur une révolution pacifique des ouvriers de Budapest qui n'étaient parvenus toutefois à composer qu'un gouvernement éphémère. Dans cet élan, un régime plus radical est établi, le régime bolchevique de Bela Kun, qui sera renversé en 1919 à l'initiative des Alliés. Les communistes pourront tout de même, durant les quelques mois de leur pouvoir, mener une vaste collectivisation de l'économie, non sans se mettre à dos les couches sociales rurales, excédées par les réquisitions de nourriture et par le refus du gouvernement des Soviets de mettre en chantier une réforme agraire. La chute du gouvernement et son remplacement par les élites dirigeantes traditionnelles ouvre la voie à deux années de répression et de troubles, avant que la désignation du comte István Bethlen au poste de premier ministre en avril 1921 ne permette d'installer un régime autoritaire à tendance néo-corporatiste¹⁰⁴.

L'ordre contre-révolutionnaire de Bethlen consiste en une restauration de la domination sociale des élites d'avant-guerre et repose sur un compromis entre les grands propriétaires fonciers, la haute bourgeoisie, la gentry et les officiers supérieurs de l'armée et de l'État. Cette coalition oligarchique de l'ancienne noblesse terrienne et de la bourgeoisie domine un appareil d'État auquel elle fournit ses cadres principaux, et dicte une politique empreinte de fondamentalisme nationaliste, d'antisémitisme et d'anti-socialisme¹⁰⁵. C'est dans ce contexte social que se développe une politique économique empreinte de nationalisme¹⁰⁶. Cette politique ne se limite pas à réorienter les priorités en termes de production afin de stimuler l'industrialisation du pays. Elle s'inscrit de manière très large dans la constitution même de l'État, au sens gramscien du terme, et relève ainsi de la (re)construction de l'ordre social : au travers du nationalisme économique, c'est un État autonome et viable que les élites aspirent à bâtir, autour d'un discours patriotique destiné à souder les classes sociales et à stimuler leur sentiment d'appartenance. Certes, les élites dirigeantes qui arrivent au pouvoir dans l'élan de la contre-révolution sont issues pour une large part de la noblesse rurale, plutôt que de la bourgeoisie industrielle et urbaine ; István Bethlen en personne est le descendant d'une riche famille de propriétaires fonciers. Il n'en demeure pas moins que la coalition sociale préconise une politique d'industrialisation dans le dessein, précisément, de la constitution de l'État et de

¹⁰¹ Bauer [1923] : 839.

¹⁰² Stolper, « Prag-Verona-Genf », in: *Der österreichische Volkswirt* 19 septembre 1922, cité in Benay 1998 : 104.

¹⁰³ Voir Kernbauer 1995 : 557-8.

¹⁰⁴ David 2001 : 231-233 ; Hoensch 1984 : 109 ; Janos 1982. Le qualificatif de néo-corporatiste est emprunté à Janos.

¹⁰⁵ Berend 2001a : 152.

¹⁰⁶ Sur le nationalisme économique en Europe centrale durant l'entre-deux-guerres, voir David 2001. Voir aussi Berend 2000.

son ordre social. Au-delà de cette dimension, d'autres facteurs entrent évidemment en ligne de compte, tels que l'influence spencérienne qui voit dans la société industrielle une forme d'organisation supérieure : Bethlen semble avoir été profondément marqué par les thèses de la 'démocratie industrielle' de Sidney et Beatrice Webb. Par ailleurs, il ne fait guère de doute que la politique de nationalisme économique s'inscrit également dans la volonté d'absorber les masses rurales sous-employées, et d'améliorer les termes de l'échange¹⁰⁷.

Le nationalisme économique hongrois des années vingt n'entre cependant pas en collision avec le libéralisme genevois de la reconstruction, du moins pas sur tous les plans. Si l'appareil étatique est certes appelé à jouer un rôle important dans une politique économique destinée à développer l'industrie à l'abri des pressions du laisser-faire, il doit cependant demeurer limité et indirect. Loin de préconiser une bureaucratisation de l'économie selon un modèle socialiste, le régime de Bethlen vise à défendre l'initiative individuelle au sein d'un régime capitaliste. Le rôle de l'État consiste ainsi à défendre le profit du capital privé (qu'il soit domestique ou étranger) en le protégeant contre les 'excès' du radicalisme de gauche comme de droite¹⁰⁸. Il s'inscrit ainsi dans le discours sur les imperfections du marché autorégulateur, un discours très en vogue, on l'a montré, durant les années vingt. Le nationalisme économique du régime de Bethlen s'exprime, dans un premier temps, par un soutien généreux de la reconversion de l'industrie au moyen de fonds publics. La banque centrale hongroise est ainsi mise à contribution pour financer cette première étape de la reconstruction. Mais la perte de confiance dans la monnaie se traduit rapidement par une poussée inflationniste et l'intervention de la SdN. La monétisation des déficits budgétaires étant désormais prohibée, le nationalisme économique se redéploie sous la forme d'une politique d'ISI : un nouveau tarif douanier très protectionniste entre en vigueur en 1925, destiné à développer l'industrie hongroise à l'abri de la concurrence internationale, et on compte sur l'argent étranger canalisé par le programme de la SdN pour financer les investissements. Bethlen se présente ainsi comme un farouche défenseur du capital transnational étranger, sur lequel repose son projet social, même s'il ne tardera pas à réaliser les problèmes d'un endettement excessif à court terme. Aux agrariens qui y voient une menace sur l'économie agricole, il réplique qu'une politique hostile au capital mobile ne changerait en rien le niveau des prix des céréales. En revanche, non seulement le capital étranger ne s'investirait plus dans le système économique hongrois, mais en plus, il fuirait le pays : « do you really think that if I weaken the position of capital, this will strengthen the position of agriculture ? Not at all. All it would do would be to increase the number of unemployed in the industrial sector », explique-t-il pour acquiescer les sceptiques à sa cause¹⁰⁹.

L'entremise de la SdN constitue une véritable planche de salut pour le régime contre-révolutionnaire de Bethlen fragilisé par l'hyper-inflation. D'abord, elle permet de surmonter les dissensions politiques autour de la répartition des charges de la stabilisation : en recourant à un large emprunt étranger, les grands propriétaires fonciers – très influents dans les rouages de l'Etat – parviennent à éviter un impôt sur leurs domaines. Ensuite, elle lui offre un soutien extérieur sur lequel appuyer son autorité. Enfin, elle permet de réorienter la politique

¹⁰⁷ David 2001 : 235 ; Janos 1982 : 219 ; Romsics 1995 : 184-6. Sur le rôle de l'industrialisation dans le but d'offrir des emplois aux masses rurales, et en particulier la réaction critique de la SdN et des milieux financiers, voir BofE, OV 33/1, Siepmann à Imrédy (BNH), 13 septembre 1926 : « Why do you go on worrying about the population of Hungary? It strikes me as being the poorest possible excuse for keeping alive a whole lot of economically wasteful industries. I do not say that all your industries are economically wasteful by any means, but I do maintain that the population problem in Hungary is not likely to be serious for a long time to come, and that if it became serious, it could be more easily dealt with by reduction in the standard of life, or an improvement in the standards of cultivation, than by attempts to make Hungary industrially self sufficient ».

¹⁰⁸ Janos 1982 : 218.

¹⁰⁹ Bethlen cité par Janos 1982 : 218-9.

économique nationaliste des élites hongroises en modifiant les sources de son financement. Désormais, les moyens doivent être drainés sur les marchés financiers, et l'ajustement structurel prôné par la SdN est une étape nécessaire de la poursuite de la politique préconisée par les cercles dirigeants. L'adaptation du constitutionalisme hongrois au discours bruxellois s'inscrit ainsi dans une démarche pragmatique visant à poursuivre la constitution de l'ordre social issu de la contre-révolution. Pour le régime bethlien et la coalition sur laquelle il repose, le recours à la SdN représente ainsi un moyen d'asseoir sa domination sociale tout en libérant la voie à un financement international de la politique de reconstruction. L'importance d'une intervention de la SdN pour garantir le maintien de l'ordre capitaliste en Hongrie figure également dans les esprits de la diplomatie anglo-saxonne. En janvier 1924, le ministre anglais à Budapest estime que si Bethlen ne parvient pas à persuader les marchés financiers d'accorder l'emprunt prévu par la SdN, sa chute est « inévitable ». Personne ne semble en outre en mesure de le remplacer, et si le comte devait quitter le pouvoir, « it is almost certain » poursuit le diplomate, « that his place will be taken by those whom I cannot help regarding as the most undesirable extremists. If this forecast should be true it would portend a period of inexpert adventure and experiment which would be full of danger to the peace of Europe »¹¹⁰. Son successeur à l'ambassade britannique note également en août 1924, quelques mois après les accords avec la SdN et au moment de l'émission de l'emprunt de reconstruction, que ses nombreuses conversations avec ses collègues diplomates et avec d'autres personnalités hongroises lui ont fait prendre conscience du « consensus of opinion » selon lequel « the continuance of Count Bethlen in office is a guarantee of stability. He is gathering the threads of government more and more skilfully into his hands and shows increasing evidence of his strong directing powers »¹¹¹.

La (re)construction de l'ordre social se présente clairement comme un phénomène global qui ne peut se réduire à la juxtaposition de facteurs 'domestiques' et de facteurs 'internationaux', plus ou moins indépendants les uns des autres. Dans la vaste entreprise de réhabilitation européenne d'un ordre social capitaliste, la SdN s'inscrit dans un mouvement intégré de constitution d'États – au sens gramscien et large du terme – susceptibles de servir de point d'appui à ce nouvel ordre libéral. Si la SdN apporte un soutien décisif à la stabilisation des élites dirigeantes hongroises, elle contribue simultanément à affaiblir leurs adversaires socialistes, à l'instar de l'Autriche. Le régime autoritaire de Bethlen s'était déjà efforcé, dès 1921, de réduire l'opposition de gauche, d'une part en contenant son pouvoir de contestation, et d'autre part en gagnant son soutien à la politique économique et étrangère. Le pacte signé avec les sociaux-démocrates en décembre 1921 constitue le reflet parfait de la dimension néo-corporatiste du régime hongrois de la contre-révolution : les socialistes abandonnent presque complètement le combat, renoncent à syndicaliser les employés de l'État, acceptent de soutenir la politique de stabilisation du régime, et s'engagent à soutenir la politique étrangère du gouvernement. En échange, ils ne décrochent que des avantages relativement mineurs, tels que le droit de grève 'économique' (c'est-à-dire dirigée contre les conditions de travail uniquement, et non pas contre le régime) et le droit de publier le journal du parti¹¹². Si l'opposition appuie désormais – par un mélange de coercition et de consentement – la politique étrangère du gouvernement, et n'élabore pas d'alternative cohérente, elle reste néanmoins sceptique face au programme de la SdN. Sans condamner ce dernier en bloc, le leader socialiste, Karl Rassay, salue la création d'une nouvelle banque centrale indépendante, mais déplore l'influence que les milieux financiers et agrariens hongrois semblent y avoir

¹¹⁰ PRO, FO 371, 9903, Hohler (ministre anglais à Budapest) à Curzon (ministre des affaires étr.), 3 janvier 1924.

¹¹¹ PRO, FO 371, 9903, Barclay (Ministre anglais à Budapest) à MacDonald, 8 août 1924.

¹¹² Sur le pacte Bethlen-Peyer, voir Hoensch 1984 : 111-2 ; Janos 1982 : 234-5 ; Romsics 1995 : 174sq.

acquis. De même, s'il estime que le contrôle étranger est nécessaire à la défense des intérêts hongrois, il désapprouve le manque de transparence qui accompagne les modalités exactes du contrôle via la SdN¹¹³.

En contribuant à affaiblir l'opposition et à stabiliser l'ordre issu de la contre-révolution, la SdN participe ainsi à l'affirmation de l'autoritarisme magyar. Certes, la Hongrie des années vingt ne peut certainement pas être rangée sous la rubrique des dictatures ; des garde-fous constitutionnels empêchent un arbitraire total¹¹⁴. Sa structure de pouvoir n'autorise cependant pas non plus à parler de régime démocratique : les nombreuses restrictions au droit de vote (que Iván Berend qualifie de 'non démocratique'), les entraves à la liberté d'expression et les compétences parlementaires réduites permettent de qualifier le régime bethlénien d'autoritaire¹¹⁵. Les principales victimes de cette asymétrie de la reconstruction doivent être cherchés du côté de l'opposition, littéralement paralysée, des classes ouvrières et du prolétariat rural. Pour Bethlen, l'inspirateur et le principal acteur de la contre-révolution hongroise, la démocratie est incompatible avec un pays aussi peu 'avancé' que la Hongrie : « Democracy is a political form suitable only to rich, well-structured and highly cultured countries, countries that are free from serious external constraints » estime-t-il. Dans des pays qui ne remplissent pas ces conditions, la démocratie peut devenir un facteur débilisant pour la nation, particulièrement en période de crise ou lorsque le pays doit faire face à des problèmes de grande ampleur. Dans ces conditions, avance le premier ministre, « democracy easily degenerates into ruthless political conflict, because the complete freedom of speech and assembly are potent instruments of misleading masses »¹¹⁶. Aussi, en 1922, en pleine phase de stabilisation de l'ordre social, il abolit le système électoral relativement libéral des années 1920-1922 pour rétablir la loi de 1913, moyennant quelques modifications : la franchise est étendue – notamment par l'octroi du droit de vote aux femmes – de sorte que la population en droit de vote passe de 6% de la population adulte (1913) à 30% en 1922¹¹⁷. Les dispositions électorales restent cependant très restrictives, et permettent d'écarter la plupart des 'votants indésirables' : la nouvelle loi ne permet le vote au bulletin secret que dans 46 circonscriptions électorales urbaines. Les 199 autres, rurales pour l'essentiel, sont dotées d'un système qui ouvre la voie à toutes les pressions sur les électeurs. Le prolétariat rural, soit 96% d'une population campagnarde paupérisée par une structure foncière latifundiaire, en est la principale victime¹¹⁸. Quant aux sociaux-démocrates et au prolétariat industriel urbain, il se trouve ainsi victime d'un système électoral qui entrave totalement son affirmation au parlement. Entre 1922 et 1935, le parti au pouvoir remporte tous les scrutins avec plus de 60% des voix, puisées pour l'essentiel dans les campagnes. Là où le vote offre les garanties d'un système démocratique, le parti de Bethlen ne remporte qu'environ 27% des voix en moyenne, contre environ 40% pour les sociaux-démocrates¹¹⁹.

La SdN ne s'est toutefois guère embarrassée de ce genre de considérations et ne semble pas avoir vu de trop grandes difficultés à renforcer un régime qui n'offrait que peu de garanties démocratiques. La stabilité financière et les opportunités d'investissements l'ont largement emporté sur l'idéologie wilsonienne d'un monde « safe for democracy ». La Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est toutefois intervenue, peu après la signature des accords de Genève, pour dénoncer cet état de fait : elle demande qu'au moment

¹¹³ PRO, T 160/161, Hohler (légation britannique à Budapest) à Curzon, 14 décembre 1923.

¹¹⁴ Romsics 1995 : 182.

¹¹⁵ Berend 2001a : 149-50.

¹¹⁶ Propos de Bethlen dans la *Revue Hongroise (Magyar Szemle)*, en 1933, cités par Janos 1982 : 210.

¹¹⁷ Berend 2001a : 150 ; Hoensch 1984 : 112 ; Janos 1982 : 211.

¹¹⁸ Hoensch 1984 : 107 ; Janos 1982 : 235.

¹¹⁹ Résultats des élections parlementaires de 1922 et 1926. Aux 27% du parti conservateur de Bethlen s'ajoutent les 15% des formations alliées. Voir Hoensch 1984 : 112, 116.

où l'emprunt de la SdN s'apprête à renflouer les finances de la Hongrie, l'organisation internationale exige du gouvernement hongrois des garanties réelles d'un retour « aux principes de liberté et de justice reconnus par tous les États civilisés »¹²⁰. Moins de trois ans plus tard, les sociaux-démocrates hongrois lancent un appel aux partis frères des pays voisins, demandant leur appui pour faire face à ce qu'ils qualifient d'« oppression systématique des classes ouvrières par le gouvernement hongrois ». Selon un mémorandum des sociaux-démocrates hongrois, le plan de reconstruction de la SdN et le programme de réformes financières a été réalisé aux dépens des classes les plus pauvres. Les chômeurs hongrois, quelque 150'000 selon le mémorandum, sont laissés dans le dénuement le plus total. Paralysé par un système électoral qui handicape totalement le parti social-démocrate, le mouvement ouvrier ne se voit accorder qu'un tiers des sièges auxquels il aurait droit en cas d'élections au bulletin secret¹²¹.

En éliminant l'opposition socialiste, la contre-révolution hongroise s'est pour l'essentiel déroulée aux dépens des catégories défavorisées. Le démantèlement des dispositions économiques et sociales après la phase communiste a entraîné des conséquences funestes pour le monde ouvrier et le prolétariat rural : suppression de l'aide aux chômeurs, pressions à la baisse sur les salaires, élévation de la durée quotidienne de travail à 10 voire 12 heures dans certains secteurs tels que les mines¹²². Quant à l'hyper-inflation, elle a fortement contribué à réduire le pouvoir d'achat des salariés alors qu'au même moment, les propriétaires fonciers voyaient leur endettement fondre au fur et à mesure que la monnaie s'effondrait. Aussi, entre 1922 et 1927, après le démantèlement social de la stabilisation conservatrice, le processus de reconstruction fait reposer l'essentiel de ses charges sur les couches sociales défavorisées. Dès 1926, la Hongrie voit déferler une vague de grèves sans précédent, qui culminera en 1928 par une marche de la faim des mineurs¹²³. Il faudra attendre 1927 pour que certaines mesures soient prises en compte dans la nouvelle législation sur la prévoyance sociale qui met en place un système d'assurance médicale pour les ouvriers de l'industrie, ramène la durée de travail à 48 heures hebdomadaires, et régleme les conditions de travail des enfants et des femmes¹²⁴.

Ordre social, pleins pouvoirs et crise du parlementarisme

En Autriche comme en Hongrie, la SdN mettra en place un dispositif à l'allure particulièrement contraignante pour verrouiller la discipline budgétaire et faciliter les mesures d'ajustement structurel : les pleins-pouvoirs. Ces dispositions s'adressent, *a priori*, à n'importe quel gouvernement en place durant la phase de stabilisation, qu'il soit de gauche ou de droite. Dans les faits, elles sont taillées à la mesure des forces du conservatisme : on imagine mal un gouvernement socialiste utiliser des pouvoirs extraordinaires pour imposer des économies budgétaires. Les pleins-pouvoirs s'expliquent donc comme un moyen permettant de contenir l'opposition et ainsi d'affermir la domination des forces de la contre-révolution. Pour les financiers de la SdN, qui, en matière de pouvoir, raisonnent au moyen du schéma réducteur de la 'souveraineté nationale' plutôt que la dynamique sociale, les pleins-pouvoirs ne posent aucun problème particulier : « This [...] was a measure which in no sense limited the independence of the State in relation to other countries » estiment les experts de la SdN. Ces derniers voient au contraire dans ce procédé une démarche entièrement démocratique, dans la mesure où les parlements ont dû approuver ce régime spécial qui fait

¹²⁰ AMAE, série Z, Hongrie #72, lettre de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, 23 février 1924 ; ainsi que la résolution du comité central de la ligue des droits de l'homme, 4 février 1924.

¹²¹ BofE, OV 33/1, note au sujet d'un extrait du *Central European Observer*, 1^{er} octobre 1926.

¹²² Hoensch 1984 : 108.

¹²³ Hoensch 1984 : 115.

¹²⁴ Janos 1982 : 234.

partie intégrante des protocoles¹²⁵. Sur le plus long terme en revanche, ces dispositions conçues et dictées par les financiers de la City ont porté un coup sérieux aux systèmes démocratiques autrichien et hongrois : en contribuant à décrédibiliser des parlements déjà affaiblis par la logique corporatiste des années vingt et par la crise des organes représentatifs, la SdN a apporté sa contribution à la dérive fascisante de l'État autrichien dès la fin des années vingt. Du côté hongrois, elle n'a fait que renforcer et légitimer un autoritarisme qui est très loin de l'idéal wilsonien. De plus, en affirmant que la reconstruction est incompatible avec l'exercice de la démocratie, la SdN a également miné son propre projet consensuel : comment justifier que les mesures adoptées sont les seules possibles et comment gagner un consentement aussi large que possible si elles doivent être imposées par un régime spécial qui contourne toute alternative et verrouille des ajustements structurels par la force ?

En Autriche, les accords signés avec la SdN confèrent au gouvernement des compétences très larges : il a le droit de prendre, dans les limites du programmes de reconstruction, « toutes les mesures qui, à son avis, seront nécessaires en vue d'assurer à la fin de cette période, le rétablissement de l'équilibre budgétaire »¹²⁶. La loi de reconstruction précise et élargit les attributions particulières de l'exécutif en stipulant qu'au cas où le programme de réforme s'avérerait insuffisant pour remplir ses objectifs, le gouvernement dispose du droit « d'apporter toutes les modifications ou additions qui [...] seraient de nature à permettre à l'Autriche de faire face à ses obligations »¹²⁷. Le gouvernement a ainsi carte blanche pour adopter des ordonnances ou suspendre des lois sans devoir en référer au parlement. Devant l'opposition des sociaux-démocrates, un compromis a été trouvé sous la forme d'un « Conseil extraordinaire de cabinet », chargé de surveiller les décisions prises dans le cadre du régime de pleins pouvoirs. Composé de parlementaires choisis sur la base d'un rapport numérique reflétant l'équilibre des forces politiques, cet organisme offre un minimum de contrôle représentatif, à l'écart toutefois du principal organe démocratique¹²⁸.

Pour éviter de transformer la jeune république autrichienne en un État autoritaire, le gouvernement conservateur de Seipel évitera autant que possible de recourir aux pleins pouvoirs et au conseil extraordinaire de cabinet, préférant soumettre les réformes au parlement. Le conseil extraordinaire ne se réunira d'ailleurs plus que sporadiquement dès 1923 déjà¹²⁹. Il n'en demeure pas moins que sur un plan symbolique, ce dispositif destiné à asseoir la domination conservatrice porte le premier coup à la frêle démocratie alpine. Otto Bauer, dans son ouvrage sur la révolution autrichienne, estime que « la démocratie fonctionnelle a presque entièrement disparu »¹³⁰. Dans un système social en transition, qui

¹²⁵ SdN 1930 : 58.

¹²⁶ SdN, protocole III.

¹²⁷ SdN, 1467, CSCA 17, loi de reconstruction, annexe 2, loi constitutionnelle fédérale du 26 novembre 1922 concernant l'exercice des pleins pouvoirs extraordinaires reconnus au gouvernement fédéral, art. 3.

¹²⁸ SdN, 1467, CSCA 17, loi de reconstruction, annexe 2, loi constitutionnelle fédérale du 26 novembre 1922 concernant l'exercice des pleins pouvoirs extraordinaires reconnus au gouvernement fédéral. Le caractère peu démocratique des dispositions institutionnalisées dans les protocoles a fait l'objet de critiques par la commission parlementaire française, chargée d'étudier les accords de Genève avant leur soumission à la Chambre. Le rapporteur de la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés, Margaine, signale ainsi que « lorsqu'elle eut examiné ces trois protocoles, la commission des affaires étrangères éprouva quelques scrupules. Tout d'abord, ils imposent à l'Autriche ce que je n'ose pas appeler une dictature, mais un régime qui pourtant lui ressemble beaucoup, en matière financière. Le commissaire général a, sur le gouvernement autrichien, un pouvoir absolu, le parlement autrichien ayant formellement abandonné les siens pour une période de deux années. Ces pouvoirs ont un point de vue financier, mais sont tellement étendus qu'en pratique, ils s'appliquent à tout » (*Journal officiel de la République française*, 30 décembre 1922. A ce sujet, voir aussi AMAE, série SdN, 1228). En dépit du scepticisme de la commission, la Chambre acceptera massivement le projet de loi.

¹²⁹ PRO, T 160/59, Zimmermann à Niemeyer, 12 décembre 1923. Kienböck 1925 : 126.

¹³⁰ Bauer [1923] : 843.

tente de s'émanciper de procédures monarchiques à peine renversées, les pleins pouvoirs jettent un discrédit fatal sur les procédures démocratiques. En ôtant à l'opposition – et partant à une portion importante de la société autrichienne – le droit symbolique de participer à l'élaboration des arrangements institutionnels, il participe au développement des formes extraparlémentaires de la contestation. Les milices privées telles que le *Schutzbund* ou la *Heimwehr*, issues du chaos consécutif à l'effondrement de l'empire, en sortent renforcées. En outre, en condamnant la légitimité de l'opposition, ce dispositif extraordinaire contribue à attiser la lutte aux conséquences funestes que se livrent les chrétiens-sociaux et les sociaux-démocrates. Le régime spécial légitimé par la SdN, auquel s'ajoute l'ingérence du commissaire général, constitue un précédent qui ne manquera pas de renforcer la dérive autoritaire du régime autrichien dès la fin des années vingt et surtout au début des années trente. A un moment où la démocratie sera jugée incompatible avec la lutte contre la crise, les compétences parlementaires seront progressivement dissoutes¹³¹.

En Hongrie également, des compétences extraordinaires sont accordées à un régime qui pourtant s'identifie mal à l'idéal démocratique du discours véhiculé par la SdN¹³². Les forces sociales à la tête de la stabilisation conservatrice, réunies autour de la coalition bethlenienne, se trouvent ainsi renforcées par une démarche qui permet d'affaiblir une opposition socialiste déjà réduite au quasi silence par le système électoral. Les membres du Comité financier ont élaboré, dans le cas hongrois, une fiction juridique qui ne saurait tromper : le gouvernement est certes toujours tenu de soumettre le budget au Parlement, comme la constitution l'y oblige, mais le législatif ne peut pas entrer en matière sur toute proposition que le Gouvernement considère comme étant contraire aux dispositions de la loi de reconstruction¹³³. Pour contenir l'effet antidémocratique des pleins pouvoirs, la SdN, suivant l'exemple autrichien, a prévu une commission parlementaire spéciale. Dotée de compétences très limitées, cette commission ne peut que superviser les mesures adoptées par le gouvernement et veiller à leur caractère constitutionnel. Ne disposant que d'attributions consultatives, cet organisme n'est pas en mesure de bloquer une mesure adoptée par l'exécutif ou d'en exiger une autre : il n'est habilité qu'à demander de l'information au gouvernement, à enquêter sur des questions en rapport avec les réformes budgétaires et l'application du programme de la SdN, et à attirer l'attention du gouvernement et de l'Assemblée nationale sur tout écart du gouvernement par rapport à l'exécution prévue du programme¹³⁴. Inutile d'insister plus longuement pour constater que la commission parlementaire ne vise en aucune mesure à balancer le déficit démocratique, mais participe au contraire de son affirmation.

En Autriche comme en Hongrie, l'affaiblissement des organes représentatifs et, par extension, de l'opposition socialiste, s'inscrit dans un processus de (re)construction d'un ordre social autour des forces conservatrices. D'une manière plus générale, il participe du mouvement

¹³¹ Voir notamment Kernbauer 1995. Rost van Tonningen, commissaire général de la SdN mis en place lors de la 'deuxième période' de contrôle financier entre 1931 et 1936, semble avoir joué un rôle déterminant dans le démantèlement des structures démocratiques dès 1932. Dans son journal personnel, il précise que « d'un commun accord avec le chancelier [Dollfuss], et Kienböck [président de la banque centrale], nous avons considéré qu'il était nécessaire de lever les compétences du Parlement, dans la mesure où ce parlement sabotait le travail de reconstruction » (cité in Kernbauer 1995 : 566). Ce sera chose faite en été 1933.

¹³² Les protocoles signés avec la Hongrie stipulent : « The Hungarian Government [...] will [...] lay before the Hungarian Parliament a draft law giving to any Government in power full authority without there being any necessity to seek for further approval by Parliament, to carry out the said programme [...] » (SdN 1926b : 25 . Prot. II, art. 4).

¹³³ SdN 1926b : 93-5. Rapport de la délégation du Conseil de la SdN, 25 mars 1924. Cette délégation est constituée de membres du CoF. Voir aussi SdN 1926b : 105sq : dispositions principales de la loi de reconstruction, art. 4.

¹³⁴ SdN 1926b : 93-5.

général de déliquescence du parlementarisme en Europe¹³⁵. La fragile république autrichienne ne se remettra pas de cette tendance autoritaire inhérente à la constitution de l'État. L'accroissement des tensions sociales liées à la crise économique de la reconstruction contribuera ainsi à déplacer l'opposition dans la rue et à développer les fronts privés, qu'ils soient de gauche ou de droite. La milice sociale-démocrate, le *Schutzbund*, compte pas moins de 95'000 hommes armés (1927). Regroupées sous la bannière de la *Heimwehr*, les troupes de droite sont plus hétérogènes dans leur organisation et leur idéologie, et recensent quelque 110'000 hommes¹³⁶. La manifestation spontanée de 1927 à Vienne, qui se soldera par l'incendie du Palais de justice, témoigne de la crise de légitimité des institutions. Les graves événements de ce 15 juillet trouvent leur origine dans les tensions sociales et l'opposition funeste entre sociaux-démocrates et chrétiens-sociaux. L'acquiescement de militants de la *Heimwehr*, accusés d'avoir tué deux ouvriers et blessé plusieurs autres lors d'une échauffourée, a mis le feu aux poudres. En réaction à ce verdict attribué à la 'justice de classe' de l'État conservateur, une centaine de milliers de Viennoises et de Viennois convergent en une manifestation spontanée sur le Ring. Le tir d'un policier, blessant gravement un manifestant, provoque une réaction virulente de la foule qui incendie le Palais de Justice, malgré les appels au calme des dirigeants sociaux-démocrates. La police tire alors sur les manifestants, tuant 85 personnes et en blessant plusieurs centaines¹³⁷.

Reconstruction et modes de développement

Dialectique des modèles de développement

En participant à la reconstruction et à l'affirmation d'un ordre social capitaliste, la SdN œuvre également à la mise à l'écart de toute alternative à son modèle de développement. Dans l'Autriche qui suit la dissolution de la coalition gauche-droite en 1920, on assiste à un développement de la rhétorique bruxelloise que les conservateurs intègrent plus ou moins fidèlement à leur discours électoral. Hormis la ville de Vienne, acquise à la cause socialiste, l'Autriche bascule dans le camp conservateur. L'arrivée au pouvoir du parti chrétien-social et, de surcroît, la mise en place du programme de reconstruction en 1922 signifient l'arrêt définitif de la constitution de l'État social tel qu'il s'était développé entre 1919 et 1920. Les socialistes ne battent pas retraite pour autant, mais leur discours programmatique ne parviendra jamais à s'imposer face à l'orthodoxie. Lors de la coalition des premiers mois de la République, l'Autriche s'était trouvée à la pointe du développement des structures de réallocation des richesses et de protection des couches défavorisées. Emmerich Tálos et Karl Wörister n'hésitent pas à parler d'un « boom » de la politique sociale durant les premières années de la République : dans les deux domaines que sont la réglementation des conditions de travail et la prévoyance sociale, plus de 80 lois sont adoptées jusqu'en octobre 1921¹³⁸. En matière de législation du travail, on note l'introduction de la semaine de 48 heures (décembre 1919), la mise en place de conventions collectives (mai 1919), l'institution de chambres de travail (les « Arbeiterkammern », en 1920). La loi sur les conseils de travailleurs (les « Betriebsräte », en mai 1919) permet de représenter les intérêts des ouvriers dans les entreprises de plus de vingt employés. Le travail de nuit est interdit pour les femmes et les enfants, et les heures d'activité des commerces sont réglementées. Enfin, l'Autriche garantit un minimum d'une semaine de vacances rémunérées par an (juillet 1919), et devance sur ce plan plusieurs pays européens¹³⁹.

¹³⁵ Goldinger/Binder 1992 : 143.

¹³⁶ Sur le développement des milices armées en Autriche, voir Goldinger/Binder 1992 : 137sq.

¹³⁷ Sur ces événements du 15 juillet, voir Chraska 1986 et Öhlinger 1993b : 16sq.

¹³⁸ Eigner/Helige 1999 : 140. Tálos/Wörister 1994 : 20.

¹³⁹ Sur la législation en matière de travail, voir surtout Tálos/Wörister 1994 et Tálos 1995.

En matière de prévoyance sociale, une assurance contre le chômage est introduite en 1920, qui prend le relais des indemnités versées aux soldats rentrés du front. Ce système, plus large que son équivalent britannique introduit en 1911, repose sur une approche radicalement différente de la vision bruxelloise. Lors de la conférence des financiers, on l'a vu, une conception très « 19^e siècle » avait prévalu en matière de régulation sociale : c'est le chômeur qui est le seul responsable de sa situation, et pas la conjoncture économique. De là émane la recommandation de supprimer les indemnités de chômage qui, on s'en souvient « démoralisent l'ouvrier au lieu de stimuler l'esprit de travail ». Dans l'approche développée par les sociaux-démocrates après la guerre, le chômage est envisagé comme un problème économique et social global. L'État se trouve par conséquent investi d'une responsabilité à l'égard des victimes de la situation macroéconomique, des victimes qu'il doit contribuer à réintégrer dans le tissu social et productif. La prévoyance contre le chômage vise ainsi à éviter la marginalisation des sans-emploi et à faciliter leur réinsertion¹⁴⁰. À côté des dispositions sociales permettant de lutter contre les effets du sous-emploi, un système d'indemnités en cas d'incapacité de travail est introduit, de même qu'une assurance maladie pour les employés de l'État (1920). En 1921, cette couverture sociale est finalement étendue à toute la population active employée.

Avec l'éclatement de la coalition et le repli des sociaux-démocrates dans l'opposition, l'Autriche assiste à un changement de cap. Ce « tournant à droite », comme l'appellent Peter Eigner et Andrea Helige, marque la fin des dispositions consensuelles, et la restructuration de l'État autour d'une logique libérale¹⁴¹. Si l'air du temps est désormais à la réduction des 'charges sociales', on n'assiste pas pour autant à un démantèlement des dispositions déjà en vigueur, en dépit des pressions de la droite. En revanche, aucune mesure complémentaire ne viendra étoffer le dispositif social. Certes, le parlement finira par accepter une assurance vieillesse et invalidité en 1927, mais la loi n'entrera pas en vigueur : le gouvernement exige en contrepartie la suppression d'autres prestations sociales¹⁴². La discipline budgétaire du consensus de Bruxelles a ainsi mis un terme au développement de l'État social. La république alpine, que les experts de la SdN, Layton et Rist, n'hésiteront pas à présenter comme étant « en avance sur les pays occidentaux », a ainsi proposé un véritable contre-modèle à l'orthodoxie de la reconstruction européenne qui se met en place au même moment. Les mêmes experts finiront d'ailleurs par juger le système social autrichien tout à fait viable, et le prélèvement fiscal qu'il entraîne parfaitement supportable¹⁴³.

L'alternative à l'orthodoxie libérale de la reconstruction européenne ne doit pas être pensée comme une simple réaction anti-capitaliste, produit de la lutte des classes consécutive à la guerre. Elle s'inscrit au contraire dans une conception très aboutie de l'organisation sociale au sein de la mouvance socialiste autrichienne. Le parti social-démocrate est issu de ce qu'il est convenu d'appeler l'école austro-marxiste viennoise de la fin du 19^e siècle. Parmi ses principaux représentants, on ne manquera pas de signaler Max Adler, Karl Renner ou Rudolf Hilferding, auxquels se joindra ultérieurement le chef de file de l'opposition durant les années vingt : Otto Bauer. Cette seconde génération du socialisme autrichien veut rompre avec le subjectivisme radical des origines et il représente une approche de la praxis politique à la fois rationaliste et pragmatique¹⁴⁴. Il intègre également une composante plus nationaliste au discours marxiste, ce qui ne manquera pas de susciter des controverses entre les différentes

¹⁴⁰ Tálos 1995 : 579.

¹⁴¹ Eigner/Helige 1999 : 141.

¹⁴² Tálos 1995 : 580.

¹⁴³ SdN [Layton/Rist] 1925 : 40-1. Leur position optimiste n'a pas manqué d'irriter les milieux financiers britanniques, surtout Niemeyer. Ce dernier déplore qu'un tel rapport renforce la position du gouvernement autrichien, qui veut lever le contrôle. Voir PRO, FO 371, 10661, Niemeyer à Lampson, 18 novembre 1925.

¹⁴⁴ Sur le parti social-démocrate autrichien, voir notamment Maderthaner 1995.

mouvances héritières de Marx¹⁴⁵. Face au dogme, les austro-marxistes se distinguent par des positions parfois divergentes et des catégories théoriques plus larges, ce qui incite Chantal Mouffe et Ernesto Laclau à parler d'« orthodoxie ouverte »¹⁴⁶. Durant les années vingt, la social-démocratie autrichienne s'éloigne ainsi de plus en plus du discours révolutionnaire ; le parti s'affiche au contraire comme le principal défenseur de la République et de la démocratie autrichienne, critiquant ainsi les accords de Genève qui entament la souveraineté du nouvel État. Si la dictature du prolétariat figure bien parmi les objectifs du parti, le moyen d'y parvenir passe en revanche par la démocratie : c'est au travers des institutions légales que le prolétariat doit parvenir au pouvoir et mettre en place l'État socialiste. La démarche, il faut le signaler, est très proche de la conception gramscienne de l'hégémonie, où l'État repose sur un consensus aussi large que possible plutôt que sur une dictature imposée par des méthodes coercitives. Pour Otto Bauer, seul un prolétariat discipliné, bien formé, et ayant développé une conscience de classe peut prendre la démocratie en main, après avoir obtenu une majorité populaire sur la base d'une hégémonie à la fois spirituelle (« geistig ») et culturelle¹⁴⁷. Les austro-marxistes n'hésitent pas à s'engager activement dans les institutions de l'État, même si ces institutions sont le produit de rapports de production de type capitaliste. Karl Renner sera chancelier autrichien en 1919, Otto Bauer accèdera au ministère des affaires étrangères durant la coalition de 1919 à 1920, et Rudolf Hilferding sera ministre des finances dans un cabinet de la République de Weimar. Contre des conservateurs sans cesse tentés par la voie de l'autoritarisme, les sociaux-démocrates se présentent ainsi comme les principaux défenseurs de la République. En Autriche, on parlera de « Dritter Weg » pour désigner cette voie médiane entre l'internationalisme révolutionnaire léniniste et le matérialisme réformiste de Kautsky.

Les sociaux-démocrates autrichiens et la reconstruction

Les sociaux-démocrates ne sont pas restés impassibles devant la spirale des prix, et ils ont proposé dès 1921 un programme de reconstruction en réaction à l'orthodoxie financière des conservateurs. Lorsque le gouvernement de Seipel négocie avec les financiers genevois, cette alternative à la reconstruction suggérée par la SdN sera rappelée à plus d'une reprise¹⁴⁸. Résolument contraire au nouvel air du temps, ce programme ne parviendra jamais à s'imposer comme une alternative sérieuse à la politique disciplinaire de Genève. La presse ne semble pas y avoir accordé beaucoup d'importance, hormis – évidemment – l'*Arbeiter Zeitung*, organe officiel de la social-démocratie¹⁴⁹. Pourtant, l'alternative socialiste n'a rien de vraiment révolutionnaire. Elle s'inscrit au contraire dans une logique de type capitaliste, comme Bauer lui-même le souligne¹⁵⁰. En revanche, s'il ne tranche pas radicalement avec la rhétorique du Comité financier au plan des objectifs (équilibre budgétaire), le programme de reconstruction des sociaux-démocrates constitue une alternative au niveau de la répartition sociale des coûts de la reconstruction. En outre, il se distingue de l'orthodoxie de la SdN en préconisant une logique macroéconomique qui contraste avec l'idéologie genevoise du marché autorégulateur.

Pour les socialistes également, un emprunt est nécessaire à la reconstruction autrichienne. Ils préconisent cependant un emprunt domestique forcé, dont les liquidités seraient avancées par les banques et les milieux financiers autrichiens, ainsi que par les personnes aisées. Une partie

¹⁴⁵ Voir Linklater 1990.

¹⁴⁶ Laclau/Mouffe 1985 : 27.

¹⁴⁷ La doctrine des sociaux-démocrates est clairement développée lors du congrès du parti de 1926 ; voir Maderthaner 1995 : 186.

¹⁴⁸ Pour le programme de reconstruction des sociaux-démocrates, voir Bauer [1922] : 469-475.

¹⁴⁹ PRO, FO 371, 7342, Akers-Douglas (Vienne) à Lord Curzon, 23 octobre 1922.

¹⁵⁰ Bauer [1922] : 469.

des réserves en or de l'État seraient également mobilisée pour le financement de cet emprunt. Contrairement au prêt étranger prévu par la SdN, son équivalent social-démocrate offre l'avantage d'être immédiatement disponible pour un programme de reconstruction, et de surcroît libre de tout contrôle extérieur. Enfin, il serait nettement moins onéreux et ne provoquerait pas un déséquilibre de la balance des paiements. Selon ses instigateurs, l'emprunt permettrait de couvrir le déficit de l'État pendant huit mois environ, sans devoir activer la planche à billets. En parallèle, les socialistes prônent la mise en chantier d'un programme d'équilibre budgétaire. Tandis que la SdN veut avant tout réduire les dépenses, les socialistes privilégient une augmentation de la fiscalité, essentiellement par des prélèvements directs : un impôt sur la propriété s'inscrit ainsi au cœur de leur programme. En complément, la taxation indirecte doit être rehaussée, mais uniquement sur les produits de consommation non courante comme l'alcool. Des réductions de dépenses sont également prévues : à l'instar du programme genevois, les chemins de fer figurent dans la ligne de mire, ainsi qu'une réduction du nombre de fonctionnaires. En matière de politique monétaire, les sociaux-démocrates suggèrent de ne pas privatiser la banque centrale, mais d'en faire, au contraire, un instrument de la politique économique étatique. La stabilisation du taux de change est certes préconisée, mais de manière plus souple, de sorte que la crise économique inhérente à la stabilisation monétaire puisse être amortie. Enfin, les socialistes insistent sur une intégration des chômeurs victimes de la stabilisation dans des programmes de grands travaux. Otto Bauer parle d'une « assurance chômage productive » pour désigner une politique d'investissements publics, auxquels seraient affectés les sans-emploi.

Si le schéma des sociaux-démocrates vise également l'équilibre budgétaire et un terme à la monétisation des déficits, ses modalités pratiques et sa philosophie macroéconomique divergent radicalement de l'orthodoxie libérale des financiers genevois. Par son accent mis sur l'affectation des chômeurs à une politique de grands travaux, le plan socialiste s'inscrit typiquement dans un 'pré-keynésienne' embryonnaire, telle qu'il semble émerger dans certains milieux de gauche à cette époque. On peut ainsi dégager cinq différences essentielles avec la conception orthodoxe. Premièrement, le programme socialiste va au-delà de la pensée unique de la discipline budgétaire et monétaire, et place l'État au cœur du processus de reconstruction. Si la SdN dicte une démarche qui veut réduire la taille et les compétences de l'appareil étatique, les socialistes lui reconnaissent au contraire une responsabilité considérable dans la relance économique. Deuxièmement, l'ordre des priorités est renversé : les socialistes suggèrent d'augmenter la fiscalité et la redistribution des richesses, plutôt que d'agir sur la baisse des dépenses en premier lieu. Leur démarche laisse donc à l'appareil étatique une marge de manœuvre plus importante pour les investissements et la politique sociale, deux composantes que les socialistes jugent essentielles à la reconstruction. Troisièmement, le modèle alternatif se distingue par sa conception d'ensemble de la reconstruction : plutôt que dissocier, comme le fera la SdN, la politique monétaire de la politique budgétaire, l'opposition conçoit un projet global et coordonné. Quatrièmement, la politique sociale est placée au cœur de l'entreprise, et elle est considérée comme une démarche productive de la réhabilitation socio-économique. Plutôt qu'une charge ou un fardeau néfaste, comme la considère le consensus de Bruxelles, la politique sociale devient un facteur de développement économique. Enfin, il faut reconnaître au programme présenté par Otto Bauer sa caractéristique endogène : même si l'origine des ressources financières sur le moyen terme est laissée dans l'ombre, le projet refuse de faire reposer la reconstruction sur le capital transnational, et donc de développer dangereusement l'endettement externe et le poids des charges financières dans la balance des paiements.

Si le schéma social-démocrate ne dépassera jamais l'état de proposition marginale au niveau fédéral, la ville de Vienne – dans la limite de ses compétences institutionnelles – parviendra

en revanche à développer un véritable contre-modèle. Nous abordons dans la section suivante la politique économique et sociale de ce mythe qu'est devenu 'Vienne la rouge', pour trois raisons principales : d'abord, Vienne atteste le caractère extrêmement abouti des alternatives à la stabilisation orthodoxe défendue par les forces sociales proches de la finance. Puis, l'expérience de la capitale témoigne d'une réussite que même certains experts de la SdN finiront par reconnaître. Enfin, Vienne constituera l'une des principales pierres d'achoppement de la reconstruction autrichienne, le Comité financier essayant par tous les moyens d'éliminer ce qu'il considère comme la principale menace envers son 'œuvre'. La trajectoire unique de Vienne dans l'Europe des années vingt constitue ainsi un marqueur particulièrement utile de l'asymétrie de la reconstruction : dans la dialectique des modèles de développement, elle illustre une des rares exceptions de taille à la légitimation, via l'organisation internationale, de l'orthodoxie dominante des élites financières transnationales. La question se pose de savoir si un tel exemple, propre à une ville qui concentre l'essentiel des activités et des ressources fiscales du pays, était transposable à l'Autriche entière, avec ses provinces agricoles et alpines extrêmement pauvres. Le concept de 'contre-modèle' ne veut pas imposer l'explication péremptoire et ahistorique que l'exemple viennois constituait la voie idéale pour la reconstruction européenne ; il veut avant tout attirer l'attention sur l'existence d'une contestation du modèle orthodoxe de la SdN, et sur la nature des projets sociaux élaborés par les forces sociales progressistes.

'Vienne la rouge' et l'alternative contre-hégémonique

On a dit que si l'Autriche, dans son ensemble, avait basculé dans le conservatisme en 1920, la capitale de la nouvelle République est restée profondément ancrée dans la vision alternative de la société telle que la prône la social-démocratie. Vienne, plus du quart de la population autrichienne, un million et demi d'habitants, deviendra ainsi un véritable laboratoire de l'hétérodoxie durant la phase de transition, popularisant loin au-delà des frontières de la République alpine ce qu'il est convenu d'appeler le 'socialisme municipal'¹⁵¹. Ville socialiste depuis mai 1919, elle restera ancrée à gauche jusqu'à la guerre civile en 1934 et l'interdiction du parti social-démocrate la même année. Bastion du péril rouge pour les uns, cœur de la lutte anti-capitaliste et anti-bourgeoise pour les autres, 'Vienne la rouge' est entrée dans l'imaginaire collectif en suscitant des avis contrastés. En tant qu'objet mythologique, elle a suscité une littérature particulièrement abondante, et en 1993 encore, le musée d'histoire de la ville de Vienne lui consacrait une importante exposition¹⁵². Cette section s'organise en trois temps. D'abord, l'étude abordera la nature du contre-modèle viennois dans l'entreprise européenne de la reconstruction. Elle développera ensuite la réponse que la SdN tente – vainement – d'y apporter, dans le dessein d'écarter cette hétérodoxie. Enfin, nous entrerons plus en détails dans la portée économique et sociale de l'alternative.

A la discipline du marché et à l'individualisme inhérent au discours de Bruxelles, les élites viennoises substituent une véritable discipline du social et du communautarisme. Le 'neuer Mensch' que prônent les élites social-démocrates se présente comme une image inversée du petit bourgeois moulé dans l'individualisme et le catholicisme. L'idéal-type du nouvel Autrichien repose ainsi sur un tissu dense d'institutions sociales permettant de prendre cet individu en charge dès son enfance, et de l'intégrer dans une structure sociale servant d'anti-modèle au capitalisme. Vienne a mis en place un réseau institutionnel serré, sur lequel s'appuie un contrôle de l'individu dans ses activités quotidiennes, qu'elles soient sportives,

¹⁵¹ Le service de presse de la capitale, mis sur pied par Robert Danneberg, mène une campagne intensive en vue de la promotion du modèle viennois en dehors de l'Autriche. Voir Danneberg 1928a, publié en plusieurs langues (à ce sujet, voir Pasteur 2003 : 282).

¹⁵² Pour un survol de la littérature scientifique sur la Vienne des années vingt, voir Lewis 1991. On consultera également des publications ultérieures telles que Öhlinger 1993a ; Pasteur 2003 : 279-317.

culturelles ou pratiques. Dans les nouvelles cités ouvrières de la capitale, même la blanchisserie est conçue comme un lieu d'intégration sociale et participe de la fabrication du 'neuer Mensch'¹⁵³. Ou plus exactement de la 'neue Frau', car l'idéal discursif prôné par les intellectuels du parti entre évidemment en conflit avec les modes de vie plus archaïques de la société autrichienne : si la femme est appelée à s'intégrer activement au système social de production et à participer à la constitution de l'État socialiste, les réflexes patriarcaux reproduisent, au niveau de l'économie domestique, une répartition sexuée des tâches héritée des cadres intellectuels de l'Empire¹⁵⁴.

Par ailleurs, les modèles de développement prônés de part et d'autre s'inscrivent dans une opposition radicale. Tandis que le discours de la SdN préconise une réduction du rôle de l'État et idéalise l'initiative individuelle qu'elle présente comme la vertu fondamentale des mécanismes autorégulateurs de la société et de son système de production, le contre-modèle viennois place l'État au cœur de la régulation sociale. Dans l'utopie du socialisme municipal, la chose publique se voit confier non seulement la redistribution des richesses entre les classes sociales, mais également la mise en chantier de vastes projets d'aménagement urbain. Un nouveau slogan s'affiche ainsi rapidement sur tous les frontons : « Seipel baut ab, wir bauen auf » (« Seipel démonte, nous construisons »)¹⁵⁵. Dans les objectifs conjoncturels poursuivis par Vienne, la municipalité devient ainsi un pilier primordial du niveau d'activité, et l'objectif du plein emploi se place au cœur de ses prérogatives.

La principale marque du socialisme municipal dans le paysage urbain, lisible aujourd'hui encore, s'exprime par la construction de vastes cités ouvrières, dont le Karl-Marx-Hof, avec ses 1'325 appartements, est devenu le paradigme. La politique en matière de logement occupe une place primordiale, sinon prioritaire, dans la stratégie des sociaux-démocrates. En septembre 1923, dans le contexte de dépression aigue générée par la reconstruction de la SdN, et alors que le chômage plonge plusieurs dizaines de milliers de Viennoises et de Viennois dans le dénuement, le conseil municipal adopte un vaste programme de construction au profit des familles ouvrières. En cinq ans, à partir de 1924, 5'000 appartements doivent être bâtis chaque année. Entièrement réalisé en 1927, ce programme sera renouvelé et ses objectifs revus à la hausse. Aussi, entre 1919 et 1934, quelque 63'750 nouveaux appartements seront mis à disposition¹⁵⁶. Dans l'économie politique de la reconstruction européenne, cette démarche doit être décryptée à plusieurs niveaux analytiques. D'une part, l'enjeu consiste à créer des emplois pour absorber la masse de chômeurs que génère la politique disciplinaire et déflationniste prônée par la SdN. De plus, les sociaux-démocrates sont soucieux d'améliorer les conditions de vie désastreuses de la classe ouvrière ; les nouvelles infrastructures visent à offrir un confort entièrement nouveau face à l'insalubrité proverbiale des lotissements prolétaires d'avant-guerre. Equipés de l'eau courante, du gaz et de l'électricité, les appartements construits par la municipalité offrent en outre des sanitaires privés et respectent des règles strictes en matière de luminosité¹⁵⁷. Enfin, l'entreprise des sociaux-démocrates doit également être lue sous son angle discursif. Très visible dans le paysage urbain, cette démarche permet d'y intégrer des éléments urbanistiques nourrissant le discours du contre-modèle socialiste à la bourgeoisie re-conquérante. Les cités ouvrières sont ainsi conçues comme de vastes ensembles communautaires susceptibles d'assurer la reproduction du mode de vie ouvrier : les architectes y ont aménagé des institutions sociales telles que crèches, jardins d'enfants, magasins coopératifs, bibliothèques, voire piscines, reflétant ainsi

¹⁵³ Voir les illustrations chez Öhlinger 1993a, en particulier p. 99.

¹⁵⁴ Sur le développement de formes de 'sous-cultures' au sein du nouveau paradigme, voir Gruber 1984.

¹⁵⁵ Pasteur 2003: 293.

¹⁵⁶ Voir Eigner/Helige 1999 : 143 ; Maderthaner 1995 : 191 ; Pasteur 2003; Weber 1995a : 538.

¹⁵⁷ Lewis 1983 : 337.

l'idéologie socialiste de la ville. Quant au discours architectural de ces ensembles, il évoque la grandeur du prolétariat : un goût prononcé pour les formes massives, une architecture de palais voire de forteresses. Gottfried Pirhofer parle d'« opération sémantique » pour désigner une démarche urbanistique à la fois architectonique et discursive¹⁵⁸. Icônes du socialisme municipal, les cités ouvrières deviendront également les cibles privilégiées – au sens figuré comme au sens propre – de l'opposition bourgeoise. Les conservateurs reprochent à la municipalité de bâtir les cités ouvrières de sorte à enfermer les quartiers bourgeois dans une 'ceinture prolétaire' ; conçues comme des forteresses, elles permettraient d'organiser la résistance socialiste. Bref, pour la droite, la politique urbanistique vise ni plus ni moins à préparer la prise de pouvoir par les ouvriers. Ce n'est probablement pas un hasard si, lors de la guerre civile de 1934, la cité Karl Marx deviendra le bastion principal des militants socialistes et une cible privilégiée de l'artillerie : le gouvernement de Dollfuss braquera alors ses canons sur les maisons ouvrières avant d'envoyer à travers le monde des cartes postales montrant ces mêmes ensembles détruits¹⁵⁹.

A côté de l'aménagement urbain, le socialisme municipal se traduit également par une conception nouvelle de la politique sociale qui gagnera rapidement sa renommée sous l'étiquette de « Wiener System ». Sous l'influence de Julius Tandler, professeur d'anatomie à l'Université de Vienne et responsable des affaires sociales de la municipalité, la capitale a développé dans ce domaine une approche extrêmement novatrice. Dans cette conception globale et hyper-rationalisée, la prévoyance sociale doit permettre une plus grande efficacité du système social et du système de production. Elle s'émancipe de la définition classique d'une assistance à caractère répressif, placée sous l'égide de la police des pauvres¹⁶⁰. En réaction à l'orthodoxie bruxelloise, aux termes de laquelle la politique sociale est avant tout une 'charge' qui grève le budget et handicape la reconstruction, la vision viennoise s'inscrit ainsi dans une approche du développement à la fois économique et social. Julius Tandler observe deux types d'investissements sociaux : les investissements « productifs » et les investissements « nécessaires ». Les dépenses sociales productives désignent l'ensemble des actions en faveur de la jeunesse, de la protection maternelle et familiale. Elles doivent l'emporter sur les dépenses « nécessaires », qui concernent la prise en charge des personnes âgées ou handicapées¹⁶¹. Dans le cadre d'une réforme administrative, la ville met ainsi en place, en 1921, un système très organisé et entièrement centralisé autour d'un office de la prévoyance sociale. La politique préconisée passe essentiellement par un soutien à la jeunesse et aux familles, le développement des structures de santé et l'éducation. Une attention particulière est portée aux victimes de la situation économique, moins à des fins d'assistance uniquement qu'en vue de réinsérer les victimes de la transition dans le tissu social et productif. Bibliothèques publiques, jardins d'enfants, crèches, service médical scolaire, centres de conseil pour les femmes enceintes et les adolescents, services de 'planning familial'... : ces mesures visent à améliorer la machine sociale, en particulier par un soutien aux couches défavorisées¹⁶².

La politique municipale de Vienne se trouve cependant dans la ligne de mire du Comité financier, pour qui les 'charges sociales' sont évidemment un frein à la reconstruction. A la fois ville et province, dans un État fédéral qui laisse une autonomie importante aux collectivités régionales, Vienne échappe en quelque sorte à l'influence de la SdN et dispose

¹⁵⁸ Pirhofer 1993.

¹⁵⁹ Maderthaner 1986 : 596.

¹⁶⁰ Sur la politique sociale de Vienne, voir Maderthaner 1986 ; Melinz 1993 : 107sq ; Pasteur 2003 : 298-313.

¹⁶¹ Pasteur 2003 : 298-9.

¹⁶² De façon générale, les historiennes et historiens soulignent l'amélioration substantielle des conditions de vie des couches défavorisées sous le 'Wiener system'. C'est l'avis de Maderthaner 1986, Melinz 1993 ; Lewis 1983.

des moyens de mener une politique financière dissidente. Pour Zimmerman, il s'agit là du défaut majeur du programme genevois, et une grave menace pour tout l'édifice de reconstruction. Pour le commissaire général, Vienne constitue un véritable « État dans l'État » qu'il s'agit de maîtriser et de ramener à l'ordre. En février 1924, il expose à Montagu Norman la nature du problème en insistant sur deux points. D'une part, la fiscalité est trop élevée. Alors que le programme du Comité financier préconise un équilibre budgétaire qui évite une taxation « exagérée », la politique fiscale de Vienne va à l'encontre des objectifs poursuivis. Un système fiscal « oppressif » frappe ainsi les propriétaires fonciers, les possesseurs de véhicules ou les particuliers employant du personnel domestique. Les taxes municipales sur la publicité, les produits de luxe et les divertissements entraveraient elles aussi la relance économique. D'autre part, la fiscalité est responsable d'une augmentation des prix et menace gravement la stabilité de la monnaie. Pour le commissaire général, la taxation « extravagante » de la municipalité s'explique par des raisons idéologiques : par son attitude fiscale, « the town makes propaganda – and also opposition against the Government »¹⁶³.

Dans l'immédiat, Zimmerman ne voit qu'une démarche pour neutraliser la capitale dans sa politique rebelle : éviter à tout prix que les banques lui accordent des emprunts, ou soumettre les emprunts à un contrôle gouvernemental. D'où son intervention auprès du personnage le plus influent de la City. Quelques mois plus tard, il interviendra également aux USA pour demander que les éventuels prêts accordés par des banques étasuniennes soient assorties de la condition qu'un nouvel accord soit signé entre le Gouvernement fédéral et les provinces, afin de réglementer les compétences fiscales de ces dernières¹⁶⁴. Puis, en septembre 1924, lors de la révision du programme de reconstruction, le Comité financier imposera une clause qui requiert l'adoption de mesures non seulement au niveau du budget fédéral, mais également à l'échelon provincial, afin de combler la 'lacune' du programme de 1922. Les banquiers genevois exigent en particulier que le gouvernement négocie avec la ville de Vienne une réduction des taxes municipales¹⁶⁵. La position de la SdN va évidemment dans le sens des forces conservatrices de la société autrichienne, qui n'ont pas de mots assez durs contre ce qu'elles qualifient de « sadisme fiscal » (« Steuersadismus »). La politique financière de Vienne va en effet à l'encontre de la doctrine genevoise : alors que l'OEF prône une réduction de la fiscalité et un financement de la reconstruction par le capital étranger, Vienne finance sa politique audacieuse exclusivement par l'impôt. Avant 1927, elle n'émet pas le moindre emprunt à l'étranger, conformément au programme de reconstruction du parti qui prône un développement endogène. Sous l'égide de Hugo Breitner, un système fiscal à forte progression est mis en place après la guerre, qui repose en grande partie sur les impôts fonciers et locatifs. A côté de cette fiscalité directe, un ensemble de taxes indirectes sont prélevées, qui frappent notamment les symboles de la bourgeoisie : les véhicules automobiles personnels, les articles de luxe, les restaurants de grande classe, la possession d'un cheval ou d'un chien¹⁶⁶. Si le Comité financier tente vainement d'entraver l'alternative viennoise, tous les experts ne seront cependant pas aussi véhéments que Zimmerman dans leur jugement de la politique municipale. Pour Quesnay par exemple, l'adjoint du hollandais, la ville de Vienne doit être soutenue dans son financement plutôt qu'entravée par des démarches contreproductives¹⁶⁷. Les deux experts que sont Charles Rist et W. Layton se montreront aussi plus nuancés que les banquiers : d'une part, notent-ils, le budget de la ville est équilibré. D'autre part, la capitale a inauguré un programme d'œuvres sociales qui est allé « plus loin

¹⁶³ BofE, OV 28/58, Zimmermann à Norman, 11 février 1924.

¹⁶⁴ TWL, 83-1, Zimmermann à Niemeyer, 26 septembre 1924. Le commissaire général est intervenu après de l'ambassadeur des USA à Vienne.

¹⁶⁵ SdN, 1311, F 179, note CoF, 8 septembre 1924.

¹⁶⁶ Maderthaner 1995 : 192. Voir aussi Danneberg 1928a : 11-24.

¹⁶⁷ AMAE, Fonds Avenol, 18, Quesnay à Rist, 6 décembre 1924.

[...] que n'importe quelle autre collectivité », observent les enquêteurs du Comité financier qui ne semblent pas considérer la capitale comme un danger particulier¹⁶⁸.

Si l'alternative viennoise a mis en place un système moderne de prévoyance sociale, permettant notamment d'absorber les conséquences de la reconstruction, tout porte à croire qu'elle a également freiné la spirale dépressive de la 'crise de reconstruction'. Deux indices en témoignent : sa politique d'investissements et la courbe du chômage. En matière d'investissements publics, Vienne se substitue en quelque sorte à l'État fédéral, paralysé par le corset que lui impose la SdN. Dans le contexte de réduction des dépenses budgétaires, le gouvernement autrichien ne dispose pour ainsi dire d'aucune marge de manœuvre en matière d'investissements¹⁶⁹. Cet aspect de la reconstruction n'a pas même été abordé lors des négociations avec le Comité financier¹⁷⁰. Jusqu'à la fin de 1927, les rares investissements seront couverts essentiellement grâce aux surplus de l'emprunt international¹⁷¹. Pourtant, avant la guerre, l'appareil étatique jouait en Europe centrale un rôle significatif, notamment par ses commandes à l'industrie dans le cadre du développement des infrastructures publiques¹⁷². Aussi, dans l'immédiat après-guerre, le gouvernement de coalition reconnaissait le rôle des dépenses publiques en vue du développement économique et de la résorption du chômage. En janvier 1919, il lançait un programme d'investissements portant sur la rénovation de bâtiments publics, l'extension du réseau de communication, et l'électrification des chemins de fer et des tramways de Vienne. L'entreprise avait même obtenu le soutien du ministre des finances conservateur, Joseph Schumpeter¹⁷³. L'élan des investissements publics ne résistera toutefois pas à la vague conservatrice, qui mettra un terme au plan du gouvernement. Aussi, durant la décennie, les investissements publics de la capitale seront plus importants, même en termes absolus, que les investissements de l'État fédéral (voir tableau 7.13). En termes relatifs, alors que le gouvernement central dispose d'une marge de manœuvre d'investissements de quelque 6 à 8% pendant le contrôle de la SdN, et d'environ 10 à 11% ultérieurement, la capitale y consacre entre 35 et 45% de son budget.

Tableau 7.13 : investissements publics en Autriche (1924-1928)

	État fédéral		Commune de Vienne	
	mio \$	% dépenses budgétaires	mio \$	% dépenses budgétaires
1924	15	7.9%	16	34.4%
1925	13	6.4%	22	38.2%
1926	19	8.5%	23	35.8%
1927	27	10.7%	29	44.0%
1928	30	10.8%	25	35.7%
1924-1928	104	9.1%	115	37.8%

Source : selon Kernbauer 1995 : 562 ; Weber 1995a : 539

Cette politique d'investissements n'est pas sans effets positifs sur l'emploi : la part de Vienne dans la totalité des chômeurs indemnisés ne cesse de se réduire durant les années vingt (voir tableau 7.14). Alors qu'en 1921, la capitale abritait 70% des sans emplois en Autriche, ceux-ci ne représentent plus que 42% dix ans plus tard. Ce résultat est d'autant plus significatif que

¹⁶⁸ SdN [Layton/Rist] 1925 : 41-2 ; 115-6 ; 165-8.

¹⁶⁹ Sur les investissements en Autriche durant les années 1920, voir Kernbauer 1995 : 562 ; Weber 1995a : 538sq.

¹⁷⁰ Kienböck 1925 : 128-9.

¹⁷¹ Environ \$72 millions pourront être affectés à cette fin (calculs sur la base de Weber 1995a : 537).

¹⁷² Berend/Ránki 1978 : 400.

¹⁷³ Weber 1995a : 539-40.

la crise économique dans les provinces fait affluer les chômeurs vers la capitale¹⁷⁴. Bref, on le voit, la répartition du chômage est difficilement compatible avec la rhétorique genevoise d'une charge fiscale excessive qui entraverait le développement économique du pays entier. La politique de reconstruction active de la capitale semble au contraire avoir amorti les chocs du programme de la SdN, et permis à de nombreuses victimes de la transition de bénéficier d'une prise en charge et d'une réintégration sociale que le gouvernement central n'était plus en mesure de leur dispenser.

Tableau 7.14 : part de Vienne dans le total des chômeurs indemnisés en Autriche

	Part de Vienne
1921-1922	70.0%
1923	52.7%
1924-1926	48.0%
1927-1929	44.7%
1930-1931	42.1%

Source : Weber 1995a : 539 ; Benay 1998 : 379.

Le résultat de la capitale est d'autant plus notoire que le financement des investissements s'effectue essentiellement, on l'a dit, par l'impôt. Il faut attendre 1927 pour que Vienne émette un emprunt international sur le marché étasunien. La démarche offre le grand avantage de ne pas mettre l'équilibre financier en péril par un endettement extérieur massif. Contrairement à la logique financière de la SdN, la méthode viennoise de reconstruction n'exerce, avant 1927, aucune pression sur la balance des paiements. Quant aux finances de la municipalité, elles ont été gérées avec une rigueur que Quesnay, Rist et Layton sont obligés de saluer. Dès 1920, et malgré l'hyperinflation de 1921-1922, la ville ne connaît aucun déficit budgétaire¹⁷⁵. Pour Quesnay, les dirigeants de la capitale « ont une gestion financière irréprochable ; aucune ville sans doute en Europe n'est plus digne de crédit »¹⁷⁶. Même durant les premières années de la dépression des années trente, ses finances resteront équilibrées malgré la poursuite des investissements dans les infrastructures urbaines et la politique sociale. La prouesse est d'autant plus significative que les sociaux-démocrates ont hérité d'une ville en état de ruine, tant sur le plan financier que social. Comme le rappellent Layton et Rist, « A l'issue de la guerre, la ville de Vienne était aux prises avec des difficultés plus grandes, peut-être, qu'aucune autre ville d'Europe. Les stocks étaient épuisés, aucune réparation n'avait été faite depuis plusieurs années et une grande partie de la population avait besoin de secours officiels »¹⁷⁷.

'Vienne la Rouge', la plus grande ville au monde gérée par la social-démocratie, constitue à n'en point douter une exception. C'est précisément en tant qu'exception qu'elle revêt son importance dans l'économie politique de la reconstruction européenne. Face à l'orthodoxie légitimée et institutionnalisée par le truchement de la SdN, Vienne illustre l'anti-modèle honni, rescapé en quelque sorte des programmes lacunaires du Comité financier. Mais la capitale autrichienne montre également que tout ordre social, aussi abouti soit-il, est un ordre contesté, au sein duquel peuvent émerger des voies contre-hégémoniques.

¹⁷⁴ Sur cette question, voir aussi Lewis 1983 : 347-8.

¹⁷⁵ SdN [Layton/Rist 1925] : 165.

¹⁷⁶ AMAE, Fonds Avenol, 18, Quesnay à Rist, 6 décembre 1924.

¹⁷⁷ SdN [Layton/Rist 1925] : 165.

Conclusion

Dans l'introduction, nous avons posé une problématique qui visait à offrir une alternative au discours dominant sur l'entre-deux-guerres et sur la reconstruction européenne : pour nuancer le mode de connaissance libéral et son hypothèse de l'absence de crédibilité et de coopération dans le SMI des années vingt et du début des années trente, nous voulions analyser la reconstruction sous un nouvel angle. D'une part, il s'agissait de placer la SdN au cœur de l'analyse, afin de pallier le peu d'attention qui lui est portée dans l'histoire et l'EPI de ces dernières décennies, et pour interroger la légende noire qui la frappe depuis les années trente. D'autre part, l'étude voulait valoriser les potentialités d'une Economie Politique Historique qui suggère une épistémologique différente des démarches traditionnelles de l'histoire des relations internationales et de l'EPI. L'approche réflexive a ainsi montré toute l'importance d'une prise en compte de la dimension épistémologique et des processus narratifs : par un va-et-vient continu entre la conceptualisation et l'empirie, nous avons attiré l'attention sur les conséquences du mode de connaissance et de ses effets de langage sur la construction de la narration historique. Cette thèse a ainsi développé l'idée selon laquelle une réflexion épistémologique permettait une connaissance originale de la reconstruction européenne, reposant notamment sur la (re)définition des concepts fréquemment utilisés par les historiennes et historiens. La démarche néo-gramscienne et son épistémologie post-positiviste ont ainsi suggéré une voie alternative de conceptualisation de l'État, du pouvoir, de l'identité et de l'institution. Loin de se résumer à des développements 'phraseux', cette démarche permet au contraire de clarifier les choix théoriques inhérents à toute démarche discursive, et ouvre la voie à une connaissance de la reconstruction européenne susceptible de mettre le doigt sur de nombreux aspects fréquemment négligés.

L'analyse a ainsi montré que l'organisation internationale, dans une phase de transition du capitalisme telle que la reconstruction, peut être comprise comme un processus par lequel les forces sociales tentent de promouvoir la restructuration de l'ordre social, de l'appareil normatif et de la forme de l'État. Elle a en particulier pu mettre en évidence le rôle crucial des milieux sociaux de la finance transnationale qui, par le truchement de la SdN, ont contribué à instituer un mode de régulation et à configurer les institutions dans un sens correspondant à leurs intérêts. Entre autres apports, cette thèse a mis en évidence les limites du concept d'organisation internationale, et a préféré lui substituer celui d'institution globale. Il ne s'agit pas de nier le rôle des États dans l'émergence de ces formes institutionnelles, ni d'occulter l'inscription des organismes intergouvernementaux dans le droit international, et moins encore de passer sous silence la présence de représentants étatiques en leur sein. Une EPH intéressée à la logique sociale de la constitution de l'ordre mondial se devait d'inscrire son objet dans une contextualité plus large, afin de s'affranchir des catégories traditionnelles de l'État et du pouvoir, dans leur définition individualiste et réductrice.

Economie politique historique et institution globale

L'EPH a ainsi permis une connaissance de l'institution globale qui a dégagé sept caractéristiques principales. Premièrement, en définissant son objet comme un rapport social, l'analyse a montré que l'institution globale ne pouvait être conçue comme une entité externe aux processus sociaux fondamentaux. En opposition aux approches réalistes (pour lesquelles l'organisation internationale est un ensemble de procédures et d'arrangements situés en dehors des États) ou aux démarches d'inspiration libérale (où elle permet à des acteurs rationnels et maximisateurs d'entrer en coopération et de constituer des biens publics dans un jeu à somme positive), l'EPH a insisté sur la dimension endogène de l'institution. Par rapport social, il faut comprendre que l'institution globale n'est ni antérieure (logiquement parlant), ni externe (ontologiquement parlant) à la dynamique des liens entre forces sociales au plan international ; elle en représente au contraire l'expression. Alors que l'institutionnalisme libéral voit dans l'institution une procédure par laquelle les individus sont socialisés et acquièrent leur rationalité, notre démarche historiciste a au contraire insisté sur les rapports de pouvoir inhérents à la constitution des normes dominantes et de l'ordre social. L'institution globale s'est affirmée comme l'une des procédures de cette dialectique. Cependant, si elle est un lien social, elle ne se limite pas à *exprimer* des rapports, mais elle contribue également à les stabiliser ou à les modifier. En tant que vecteur de discours, et en tant que procédure de définition de la norme du vrai, l'institution participe de la constitution d'un ordre social, de sa reproduction ou de sa transformation. En réponse au débat éculé consistant à se demander si l'organisation internationale agit dans le sens du *statu quo* ou du changement, notre démarche montre qu'elle ne peut être associée ni à l'un ni à l'autre exclusivement, mais à la dialectique sociale d'un moment de l'histoire.

Deuxièmement, l'EPH a proposé une connaissance de l'organisation internationale qui surmonte la séparation du 'national' et de l' 'international', trop souvent conçus comme deux catégories analytiques distinctes, et a recouru à une approche globale. Celle-ci ouvre des perspectives précieuses pour la compréhension des processus sociaux en histoire : en refusant de scinder l'analyse des phénomènes internationaux en deux temps – rapports de forces au niveau domestique, puis dynamique interétatique – une économie politique globale permet une compréhension alternative des Organisations 'Internationales' ou 'Intergouvernementales'. L'étude a ainsi pu montrer que les institutions globales, qu'elles relèvent de la société civile ou politique, plongent leurs racines dans des processus sociaux fondamentaux qui ne peuvent se comprendre par une juxtaposition du 'national' et de l' 'international' : l'influence de la City dans la normalisation du savoir, le rôle du capital transnational dans la définition des institutions étatiques et dans le niveau d'activité en constituent autant d'illustrations. Une ontologie globale permet ainsi, en retour, de repenser le statut de l'État : plutôt qu'une entité 'souveraine', l'État est conçu comme une abstraction changeante, fruit de l'interaction de la société civile et politique, et sensible aux rapports sociaux qui s'expriment nettement au-delà de ses limites. L'État est ainsi pensé comme une entité 'internationale' par essence, ou en l'occurrence comme une construction globale, fluctuant au gré des modifications historiques des rapports sociaux.

Troisièmement, si les démarches classiques conçoivent l'organisation internationale comme une émanation de la société politique, notre approche néo-gramscienne ne peut isoler cette forme d'institution de la société civile. A partir d'une définition large de l'État, conçu par Gramsci comme société civile *et* société politique, ou plus exactement comme l'interaction de la société civile et de la société politique, l'analyse de l'ordre international jette un regard différent sur la société civile au niveau global. Notre analyse n'est pas entrée dans le (très) vaste débat de l'émergence de classes sociales transnationales ou d'une société civile transnationale : outre les problèmes inhérents aux concepts, une telle approche aurait sans

doute transposé dans le passé des évolutions caractéristiques de la fin du 20^e siècle, à supposer qu'il en soit ainsi. En revanche, nous avons largement insisté sur l'affirmation, au lendemain de la guerre, de structures institutionnelles permettant de rassembler les élites capitalistes de nombreux États. Ces institutions, à défaut de refléter des groupes sociaux transnationaux homogènes, ont néanmoins permis de montrer la constitution d'alliances visant à souder les élites financières autour de discours communs, et à diffuser des normes dans une économie politique internationale en transition. Notre démarche a ainsi pu mettre en exergue – comme beaucoup d'autres auparavant – les réseaux sociaux et leur capacité à se cristalliser sous la forme d'institutions globales. Aussi, dans un processus historique qui fait la part belle aux acteurs de la société civile que sont les financiers transnationaux, la logique sociale de l'émergence des institutions a montré qu'il n'était pas possible de dissocier les formes institutionnelles inhérentes à la société civile (comme l'ICC par exemple) des organisations 'intergouvernementales' comme la SdN. Par la mise en lumière du libéralisme coopératiste, il est apparu qu'une expression sociale telle que le Comité financier s'apparente à une figure hybride, à mi-chemin entre la société civile et politique. L'interpénétration de ces deux entités à l'échelle globale a ainsi montré qu'elles participent d'une seule et même procédure sociale.

Quatrièmement, l'épistémologie néo-gramscienne permet de situer l'institution globale au centre d'un réseau de forces dont elle participe pleinement. Cependant, contrairement à une approche réaliste où l'organisation internationale se présente 'au mieux' comme un instrument coercitif d'une puissance dominante qui parvient à en contrôler les leviers, l'EPH met l'institution globale en lien avec les procédures de pouvoir tels qu'ils s'expriment dans les rapports de production et la définition de la norme du vrai. Notre approche nuance ainsi les démarches (néo)libérales et leur propension à considérer la coopération internationale – lorsqu'elle aboutit – comme le résultat d'agents rationnels et maximisateurs. La coopération, dans notre perspective, est une procédure politique qui exprime la capacité d'un groupe social à adopter et diffuser des démarches hégémoniques. La 'troisième voie' hétérodoxe permet ainsi d'interroger les courants traditionnels et leurs problèmes respectifs : au (néo)libéralisme et son rejet des rapports de pouvoir découlant d'une définition des acteurs comme des entités rationnelles et maximisatrices, l'EPH rappelle l'irréductible rapport de force inhérent à tout processus social. Au (néo)réalisme et son pouvoir conçu en des termes matériels et coercitifs, l'EPH offre une alternative sous la forme d'un pouvoir diffus, reposant avant tout sur la définition de la norme du vrai et sur le consentement.

Cinquièmement, si l'institution globale ne peut être dissociée de rapports de forces à un niveau normatif et consensuel, l'approche a également mis en évidence une forme de pouvoir structurel propre aux différentes formes historiques du capitalisme. En insistant sur la discipline du capital et sa capacité à influencer sur les politiques fiscales, monétaires ou économiques, l'EPH a saisi une dimension du pouvoir qui n'a rien de vraiment comportemental, mais qui relève avant tout du conditionnement des institutions sociales sous l'influence de moyens matériels. Ce pouvoir du capital ne doit cependant pas être pensé comme un absolu atemporel ; la définition du pouvoir comme interaction des normes et des rapports de production met au contraire le doigt sur l'historicité des structures institutionnelles. A titre d'exemple très schématique, le mode de régulation keynésien et le régime d'accumulation fordiste qui, après la seconde guerre mondiale, succéderont à l'ultra-libéralisme de la SdN, reposeront sur un appareil normatif qui permettra de contenir les effets disciplinaires du capital. En tant que rapport social et historique, le capital est ainsi conçu comme un pouvoir structurel en lien avec la forme de libéralisme qui l'encadre : l'accroissement de sa mobilité participe, comme au lendemain de la Première Guerre mondiale, à une intensification des logiques spéculatives et se répercute directement sur les politiques fiscales et monétaires qu'il tend à discipliner. En fin de compte, nous l'avons

montré, le capital mobile, dans une économie politique en transition et un environnement spéculatif, est susceptible d'entraîner des déséquilibres macroéconomiques, et de générer de vives tensions sociales.

Sixièmement, le pouvoir structurel du capital exprime à quel point l'économie et le politique ne sont pas dissociables. En l'état, cette affirmation est banale ; l'histoire classique des relations internationales et l'EPI orthodoxe n'ont jamais prétendu le contraire, même s'ils ont mis l'accent tantôt sur une composante, tantôt sur l'autre. On aura cependant compris au travers de notre démonstration qu'en affirmant l'indissociabilité de l'économie et du politique, il s'agissait de montrer que nous ne sommes pas en présence de deux sphères sociales distinctes, mais d'*un seul et unique* processus. C'est sur ce point que les perspectives orthodoxe et critique s'écartent : l'EPI traditionnelle s'intéresse à l'interaction de l'État et du marché, et l'histoire classique des relations internationales se penche sur les 'forces profondes' qu'exerce l'économie sur l'homme d'État. Dans un cas comme dans l'autre, 'économie' et 'pouvoir' relèvent de deux modes d'organisation sociale séparés. A l'instar de la globalisation néolibérale du dernier tiers du 20^e siècle, la reconstruction libérale des années vingt a montré comment la mise en place de procédures de régulation par le marché, la libéralisation des flux financiers et le financement privé de la reconstruction sont des moments éminemment politiques. C'est ce moment politique des démarches économiques que notre démarche a voulu saisir. L'institution globale a ainsi été inscrite au cœur de cette économie politique historique, et sa portée ne peut être associée ni à une forme 'neutre' de coopération internationale, ni à un idéal apolitique de sécurité collective. En outre, affirmer l'indissociabilité de l'économie et du politique revient à nier l'existence *a priori* de 'lois économiques' (pour adopter la terminologie de la conférence de Bruxelles) extérieures à une matrice sociale et historique. Une EPH appréhende ainsi l'économie comme une construction discursive et sociale qui ne peut se résoudre à un certain nombre de règles 'naturelles' ou positives, et elle définit le capitalisme comme une institution historique et sociale. On le voit, une approche intégrant l'économie et le politique dans un seul et unique champ social est nécessairement post-positiviste ou post-rationaliste, dans la mesure où elle inscrit les discours et les rationalités économiques dans leur historicité.

Enfin, septièmement, l'EPH a appréhendé l'institution globale au cœur d'une dialectique action/structure. En tant qu'expression de rapports sociaux fondamentaux, la SdN participe de la constitution des cadres sociaux, intellectuels et matériels, qui structurent l'action individuelle et institutionnelle au lendemain de la guerre. L'analyse a ainsi montré comment la SdN fait sens dans la longue durée de l'internationalisme libéral, un discours qui prône la constitution de formes institutionnelles permettant de transcender les frontières étatiques en vue de la constitution d'un marché global. La connaissance de la SdN ne saurait cependant être confinée à un structuralisme aussi réducteur : au lendemain de la guerre, en réponse à la crise de l'ordre social, elle participe d'un processus historiquement nouveau. La mise en place de procédures coopératistes exprime l'action influente des acteurs incités à faire face à une situation nouvelle et à ajuster le mode de régulation aux conditions historiques du capitalisme. La dialectique action/structure est lisible à un autre niveau : la signification de l'institution globale dans la reproduction sociale. La SdN, on l'a vu, joue un rôle central dans la cooptation de l'intellectuel et sa désignation comme expert moralement qualifié. Par cette procédure de définition du discours vrai, elle agit en vue de la reproduction des normes dominantes ou de ce qu'on peut appeler le sens commun d'une époque. Dans un mouvement inverse, l'institution globale n'est pas dissociable de l'action quotidienne des acteurs qui la composent et de leurs individualités : l'intellectuel organique œuvre activement à la reproduction et à la transformation de la structure qui le produit. L'institution globale participe donc de ce que l'EPI critique désigne du concept de 'pratique sociale structurée'.

Reconstruction et morphologie historique du capitalisme

Conçue comme une institution globale, la SdN est donc loin des tableaux classiques de la coopération économique envisagée sous l'angle de la sécurité collective. Elle ne s'identifie pas non plus aux discours réalistes qui concluent à son 'inefficacité' et à son 'échec'. En tant que rapport social, la SdN s'inscrit au cœur des processus fondamentaux de la société, et c'est dans cette perspective que nous avons étudié sa signification au sein du projet de reconstruction européenne. Dans le chapitre théorique, trois dimensions avaient permis de baliser l'analyse historique de la reconstruction : la transition, le pouvoir et le savoir. La notion de transition a permis de lire la reconstruction européenne – et partant la SdN – dans la forme historique du capitalisme au lendemain de la guerre. En tant qu'institution sociale, le capitalisme des années vingt se présente comme une *dialectique de l'ancien et du nouveau* ; en termes gramsciens, on parlerait de la dialectique du temps structurel et du temps conjoncturel, et, dans l'héritage braudélien, d'une interaction de la longue durée et du temps court. Quelle que soit la terminologie utilisée, la reproduction historique de l'idéologie de l'internationalisme libéral participe directement du projet de la reconstruction : l'institution globale trouve ainsi sa signification dans la lignée des organisations internationales qui ont bourgeonné durant le dernier tiers du 19^e siècle, ou, en d'autres termes, dans l'élan de la gouvernance du capitalisme industriel. La SdN doit ainsi être comprise comme l'héritière d'un discours visant à la constitution d'institutions permettant de surmonter les frontières étatiques en vue d'un marché global. Après l'expérience de la guerre, le cortège de mesures interventionnistes et le cloisonnement en divers blocs économiques, la reconstruction se lit comme un projet de retour à un idéal conçu comme l'âge d'or du capitalisme. L'étude a ainsi montré que, dans la longue durée, la SdN relève de l'idéologie du marché autorégulateur mise en évidence par Polanyi, et en particulier de sa dimension financière. L'affirmation d'une mythologie de l'étalon-or, dans le cœur de l'*économie-monde*, participe de la volonté internationaliste libérale de rebâtir un vaste marché pour l'accumulation transnationale du capital, à un moment où le modèle du 19^e siècle est à terre.

Dans une temporalité sociale plus conjoncturelle, l'étude a mis en évidence les spécificités institutionnelles du capitalisme au lendemain de la guerre. La contestation de l'ordre social à un niveau global – expression de la remise en cause de la légitimité des élites capitalistes – combinée à la crise du discours du marché autorégulateur et de ses vertus s'est traduite par l'affirmation de procédures coopératistes. Le libéralisme coopératiste confère ainsi une nouvelle signification au capitalisme de la reconstruction et à l'institution globale : il permet de comprendre dans quelle mesure la SdN représente une césure par rapport à la régulation internationale du 19^e siècle et ses 'unions administratives'. Tandis que ces dernières, dotées de moyens extrêmement faibles, sont structurées autour d'organes essentiellement diplomatiques, la SdN développe un mode nouveau de régulation autour de trois procédures coopératistes. Au travers du tripartisme, nous avons désigné l'ensemble des arrangements coopératistes déjà mis en place durant la guerre, et qui constituent une forme d'extension du bipartisme qui était apparu avant le conflit. Le coopératisme tripartite désigne l'ensemble des arrangements entre forces sociales – capital, travail et gouvernement – en dehors des instances représentatives traditionnelles de la démocratie. L'OIT, espace de négociation en vue de l'uniformisation des conditions de travail, en a servi d'illustration. Mais c'est pour l'essentiel le coopératisme bilatéral qui s'est trouvé au cœur de l'analyse : cette procédure d'arrangement direct entre la société politique et civile constitue l'essence même du Comité financier et des conférences financières. Tandis que le tripartisme visait à atteindre des arrangements entre le capital et le travail sous l'égide de l'appareil étatique, le bilatéralisme consiste en une procédure directe entre la société politique et une catégorie spécifique de la société civile. Dans le cas de la reconstruction européenne, le bilatéralisme met sur pied des instances qui

placent les représentants de la finance transnationale en lien immédiat avec les représentants de la société politique. Ce mode bilatéral de coopératisme peut se lire sous deux angles : d'une part, la société civile pénètre directement les rouages décisionnels en faisant prévaloir ses préférences en matière de régulation. Vu sous un autre angle, la société politique délègue à des représentants de la société civile des pans entiers de leur compétence. En revanche, la société politique ne perd pas ses prérogatives formelles : c'est elle qui garde la main haute sur les décisions finales. Cependant, en cédant à des représentants spécifiques de la société civile de larges attributions en matière d'expertise monétaire et d'application de plans d'ajustement structurels, la société politique réduit le champ des possibilités et empêche l'affirmation d'alternatives. C'est dans ce resserrement idéologique des choix que réside l'influence de la société civile au sein du coopératisme bilatéral. Son idéalisation de la rationalité de l'expert et du caractère apolitique du représentant de la société civile est à l'origine de plusieurs conséquences dans l'entreprise de la reconstruction : premièrement, l'interpénétration des deux composantes de l'État (au sens gramscien) témoigne de l'influence directe, 'pratique' et quasi 'gestuelle' des milieux bancaires sur la reconstruction. En outre, elle offre aux acteurs financiers la possibilité de mettre en place les principaux mécanismes d'un mode de régulation qui fait la part belle à l'accumulation transnationale du capital. Enfin, elle permet la légitimation des discours d'une force sociale au détriment d'autres, et facilite ainsi le contrôle hégémonique de l'appareil d'État.

Au-delà du coopératisme tripartite et bilatéral, la morphologie historique du capitalisme de la reconstruction se caractérise également par l'accent mis sur les procédures 'privées' de coopération dans le mode de régulation. Les guillemets renvoient à l'ambiguïté propre à la notion de 'privé' : si ce mode de coopératisme passe par la délégation de compétences à la seule société civile, et par un abandon formel de l'influence étatique – l'autonomisation des banques centrales en constitue l'exemple principal – la composante publique n'est pas éliminée pour autant. Dans le sillage de Bruxelles et à l'initiative du Comité financier, les pays reconstruits par la SdN privatiseront leur banque centrale et placeront ainsi la gestion monétaire 'à l'abri' des intrusions intempestives des gouvernements ; c'est néanmoins au niveau des instances publiques que se prennent ces décisions. En d'autres termes, l'État privatise volontairement une compétence qu'il est en droit de se réapproprier. Aussi, le coopératisme 'privé' désigne une fiction par laquelle la société civile se trouve en charge d'attributions propres à la collectivité. En dépit de l'artificialité que revêt la distinction entre le 'privé' et le 'public', il n'en demeure pas moins que ses conséquences sont bien réelles : en confiant la gestion monétaire aux milieux financiers, le coopératisme 'privé' soutenu par la SdN réduit considérablement la marge de manœuvre de l'État et abonde dans le sens des intérêts du capital. Il aboutit également à verrouiller les compétences privées dans un constitutionalisme plus difficile à modifier : l'entrée des banques centrales dans le giron de l'État ne se fera qu'après le changement de paradigme provoqué par la grande crise.

Aussi, la mise en place du coopératisme bilatéral et 'privé' dans la longue durée de l'internationalisme libéral a permis d'analyser la reconstruction européenne comme une procédure de réhabilitation d'un vaste marché pour le capital transnational. La déconstruction des programmes d'ajustement préconisés par le Comité financier a montré une logique qui s'articule autour de trois aspects centraux : la discipline monétaire, la discipline budgétaire et le libéralisme financier. Ces conditions cadres étaient supposées entraîner la reconstruction par le jeu des automatismes du marché : dans un premier temps, elles devaient stimuler l'afflux de capitaux privés destinés à financer le vaste effort de reconstruction. On l'a vu, dans les programmes de Genève, toutes les liquidités sont fournies par le marché, c'est-à-dire par les investisseurs représentés au Comité financier ou proches de celui-ci. La reconstruction se confond donc totalement avec la réhabilitation de la circulation transnationale du capital et

son accumulation à l'échelle globale. Dans un second temps, les capitaux privés étaient supposés permettre la reconstruction automatique des systèmes de production et, partant, la renaissance du commerce. Ce sont, en d'autres termes, les mécanismes d'un marché alimenté par les capitaux privés qui devaient mener à l'état d'équilibre et au plein emploi des facteurs de production, plutôt qu'une intervention 'extérieure' ou 'artificielle' telle que l'État pourrait l'entreprendre. Dans cette optique, le rôle des instances étatiques, sous l'égide de la SdN, passe par la mise en place des conditions optimales pour la circulation et l'investissement de capitaux étrangers ; la reconstruction à proprement parler, c'est-à-dire la mise à disposition de liquidités, la réorganisation du système de production, et la définition des priorités relève des seules procédures de marché. Nous avons parlé d'une 'reconstruction privée' pour désigner l'attribution aux investisseurs de compétences très larges dans l'entreprise de réhabilitation européenne.

Si la transition représente une dialectique historique de l'ancien et du nouveau, elle fait sens également sous la forme d'une dynamique des *forces sociales*. En tant que processus de reconstitution des marchés financiers, elle implique la sauvegarde d'un ordre social approprié. En insistant sur la crise politique au lendemain de la guerre, nous avons pu souligner comment le coopératisme (à l'instar du corporatisme) participe d'une démarche des élites capitalistes en vue de restaurer une légitimité contestée. Aussi, si la reconstruction passe par la mise en place d'un constitutionalisme propice à la restauration libérale en matière financière, elle s'exprime également par la restructuration sociale : en Autriche et en Hongrie, deux pays qui font l'objet des principaux programmes de reconstruction du Comité financier, la signature des accords avec la SdN et la stabilisation monétaire entérinent respectivement le retour des conservateurs au pouvoir et l'affermissement de leur autorité¹. L'institution globale doit donc également être analysée à l'échelle des processus domestiques et de leur dynamique endogène. Dans cette perspective, on a montré comment la SdN avait participé à l'affirmation du modèle orthodoxe de reconstruction en Autriche, rejetant par la même occasion les alternatives des sociaux-démocrates – pourtant mises en place avec succès à Vienne. A un autre niveau, la dynamique de la reconstruction génère des effets d'asymétrie en termes économiques et sociaux. Loin d'être neutre, comme le veut la théorie néoclassique, la politique monétaire se traduit de manière très contrastée sur les différents acteurs sociaux et les secteurs de la production. En orientant la régulation globale sur la valeur du capital et sa mobilité, la SdN a certes contribué à stabiliser la valeur métallique des monnaies jusqu'à la crise, mais au prix d'une grave dépression de l'économie réelle et de la persistance de taux de chômage généralement très élevés.

La dialectique sociale de la reconstruction fait ainsi apparaître une morphologie du pouvoir qui s'écarte des conceptualisations traditionnelles. Ce troisième volet du triptyque que le pouvoir forme avec l'institution globale et la transition a permis d'insister sur sa dimension consensuelle, véritable cœur d'un processus social défini selon une ligne néo-gramscienne. En mettant l'accent sur les démarches et les discours visant à un consensus, nous avons pu dégager trois formes de mythologies sociales : dans un premier temps, le discours de l'internationalisme libéral en a souligné la rhétorique idéaliste, exprimée par des références constantes au commerce international présenté comme une source de paix. Puis, le coopératisme, en insistant sur le savoir apolitique de l'expert, a mis en évidence l'illusion du rationalisme qui sert de fondement aux discours hégémoniques. Enfin, grâce à l'imagerie autorégulatrice de l'étalon-or, telle qu'elle se renforce au lendemain de la guerre dans les milieux financiers anglo-saxons, et telle que la SdN la reproduit et l'institutionnalise, nous

¹ En Allemagne également, les coalitions en place depuis la stabilisation du Mark et le Plan Dawes jusqu'à l'été 1928 se nouent autour de partis de droite, et la 'grande coalition' de 1928 à 1930 inclut tant la droite que la gauche.

avons pu relever la dimension naturaliste des discours de la reconstruction. Idéalisme, rationalisme et naturalisme, tels sont les principaux aspects des pratiques consensuelles mythologiques, et les lignes de force rhétoriques de la SdN.

Reconstruction et crise : perspectives d'interprétation

Cette thèse n'avait pas pour seule intention de remettre en question la manière d'appréhender l'organisation internationale, la reconstruction européenne, et leur interaction. Ou plus exactement, en réfléchissant à la procédure épistémologique de connaissance de l'institution globale et de la reconstruction, ce travail se fixait comme objectif de suggérer quelques nuances au mode de connaissance et à la double hypothèse de Barry Eichengreen. Aussi, la dernière section de la conclusion montre les perspectives analytiques qu'une EPH offre à l'interprétation de la crise et de ses origines. Il ne saurait évidemment être question ici de poser les bases exhaustives d'une réflexion critique de la grande dépression en Europe ; en revanche, nous voulons clarifier le lien entre l'éclatement de la crise européenne en 1931 et la reconstruction. On a suffisamment développé l'argumentaire de Barry Eichengreen, pour qui la crise – et partant l'échec de la reconstruction – s'explique par les nouvelles conditions historiques qui ont empêché les flux internationaux de capitaux de stabiliser le SMI, comme cela aurait prétendument été le cas avant la grande guerre. Ces nouvelles conditions – renforcement du poids institutionnel de la gauche et pression croissante des préoccupations conjoncturelles – seraient responsables d'une perte de crédibilité des politiques monétaires, les opérateurs ne pouvant plus anticiper les réactions des banques centrales. A la disparition de la crédibilité se combinerait l'impossible mise en place d'une véritable coopération monétaire sur le long terme, ruinant ainsi tout espoir de maintenir un SMI stable et libéral. Après la reconstruction d'un système fragile et d'une coopération « de façade », les tendances déflationnistes se seraient propagées depuis les marchés financiers du centre (New York) vers la périphérie par le biais de l'étalon-or.

Loin de nous l'idée de vouloir nier les effets destructeurs des politiques déflationnistes : nous avons montré toute l'importance de la discipline monétaire dans la réhabilitation autrichienne et hongroise en particulier, et nous avons insisté sur la rareté du crédit domestique et son coût à un moment où la reconstruction impliquait, au contraire, une politique plutôt expansive. En revanche, notre démarche offre une alternative sur trois points essentiels. Premièrement, elle remonte en amont de la politique monétaire et du SMI, préoccupations centrales de Barry Eichengreen, pour interroger les mécanismes sociaux qui caractérisent la fin de la guerre et la décennie consécutive. Nous avons montré que les politiques monétaires s'inscrivent dans un processus social très large, qui consiste dans la réhabilitation d'un marché global pour les capitaux transnationaux. C'est dans un tel contexte que se comprend la (re)construction d'un étalon-or et de ses mécanismes déflationnistes. Aussi, loin d'être la conséquence fâcheuse d'un SMI qui ne fonctionne plus comme auparavant, la déflation relève d'un ensemble de procédures plus ou moins conscientes, ainsi que de configurations institutionnelles, qui ont pour effet de satisfaire certaines forces sociales au détriment d'autres. Sous cet angle, l'étalon-or des années vingt se dévoile avec ce qu'il implique en termes de fonction sociale et de rapports de forces : il se présente comme un discours sur l'économie et un moyen de justifier des mesures monétaires et budgétaires orthodoxes en vue d'une discipline de la monnaie et de l'État. L'étalon-or ne doit donc pas être saisi dans une perspective ontologique, mais plutôt comme un dispositif rhétorique destiné à institutionnaliser des pratiques monétaires et budgétaires empreintes de discipline, et à garantir la stabilité et la mobilité du capital. Sous un autre angle, il est une procédure discursive participant de la (re)construction d'un ordre social favorable aux forces capitalistes, et en particulier aux milieux de la finance transnationale. La réhabilitation de l'étalon-or et la reconstruction sont des processus intrinsèquement politiques, de sorte que regretter cette caractéristique fondamentale aboutit à passer à côté de l'essentiel.

Deuxièmement, notre démarche permet de (re)placer l'État au centre de l'analyse, un État absent de l'idéal-type libéral de Barry Eichengreen où ce sont les capitaux qui, par le truchement de la spéculation stabilisatrice, maintiennent et reproduisent le SMI. En disciplinant l'État et les dépenses budgétaires, les adeptes genevois de l'orthodoxie quantitative en ont réduit le rôle dans la reconstruction. Acquis à l'idée d'un marché autorégulateur dont les éventuels dysfonctionnements seraient corrigés par la coopération 'privée' plutôt que par l'interventionnisme public, les principaux acteurs de la stabilisation ont freiné le prélèvement fiscal et, partant, la marge de manœuvre budgétaire. Les cas autrichien et hongrois ont clairement montré que les investissements étatiques, sous l'effet d'une politique fiscale restrictive, sont restés contenus dans des limites étroites. La politique déflationniste des banques centrales sous l'effet de l'étalon-or ne saurait donc tout expliquer, et une économie politique de la reconstruction se doit de mettre en évidence le rôle de la discipline budgétaire dans le déclenchement de la crise, particulièrement dans les pays qui ont connu l'hyperinflation, mais aussi en Grande-Bretagne par exemple.

Troisièmement, l'alternative porte sur la dimension financière de la crise européenne. Nous voulons désigner par là non pas le fonctionnement du SMI et des politiques monétaires au sens strict, mais les effets structurels et disciplinaires des marchés financiers. Si, pour l'approche néolibérale, les flux de capitaux revêtent une vertu stabilisatrice pour peu que la crédibilité et la coopération soient garanties, une approche divergente suggère qu'indépendamment de la crédibilité et de la coopération, la reconstruction par le biais du marché a pu être la source de profonds déséquilibres. Au cœur de ce troisième axe de compréhension de la crise figurent les conséquences d'une reconstruction au moyen de capitaux transnationaux sur la liquidité et la croissance des économies en transition. L'Autriche constitue à ce titre un marqueur particulièrement éloquent de tout le processus qui se met en branle au lendemain de la guerre : si c'est par la jeune république alpine que débute la reconstruction européenne sous l'égide de programmes internationaux, c'est aussi à Vienne que la crise financière éclate en 1931, et depuis Vienne qu'elle se propage sur le Vieux continent. Certes, on évitera d'insister exagérément sur le caractère partiellement aléatoire que présente l'Autriche, sinon pour y voir un double symbole : symbole du modèle orthodoxe élaboré entre 1920 et 1922 et progressivement imposé à toute l'Europe, et symbole des tensions macroéconomiques générées par ce modèle de reconstruction. En mai 1931, lorsque la Creditanstalt – la plus grande banque autrichienne² – annonce ses créances douteuses et son insolvabilité, la crise financière se répand rapidement à toute l'Autriche. Quelques jours plus tard, c'est à Budapest qu'on observe une ruée des déposants et des investisseurs internationaux désireux de retirer leurs avoirs. Le reflux des crédits à court terme entraîne une crise de la balance des paiements, la suspension de la convertibilité, et l'introduction d'un contrôle des changes³. À la mi-juillet, c'est au tour de l'Allemagne de subir un sort identique et de décréter un moratoire sur les crédits qui n'ont pas encore été rapatriés à New York, Londres ou dans les autres places financières. Le rêve libéral d'un vaste marché du capital transnational est mort : Vienne, la Mecque des économistes libéraux, pour adopter l'image de Polanyi, et symbole du 'succès' de la SdN, s'est transformée en prototype de l'autarcie et du contrôle des mouvements de capitaux⁴.

Premières victimes de la crise, l'Autriche et la Hongrie représentent donc d'excellents marqueurs des effets structurels de la logique de reconstruction développée par les élites

² Issue de la fusion avec le Bodencredit Anstalt en 1929, cette banque est un véritable colosse dans l'économie autrichienne : il représente plus de la moitié du bilan total des 25 banques autrichiennes et son bilan correspond au total des dépenses de l'État autrichien en 1930 (Schubert 1991, Weber 1995b).

³ Pour plus de détails, voir Eichengreen 1992 : 258sq.

⁴ Polanyi [1944] : 46.

financières au sein, notamment, de la SdN. Cette logique, on l'a vu, repose sur trois piliers : discipline monétaire, discipline budgétaire et libéralisme financier. Une fois institutionnalisées, ces trois conditions devaient attirer les capitaux transnationaux privés qui permettraient de financer la reconstruction. Nous avons parlé d'une 'reconstruction privée' pour désigner l'accent mis non pas sur des procédures de financement publiques, soumises à une coordination étatique, mais sur les prétendues vertus de l'initiative individuelle et du capital transnational. Or, c'est dans cette logique d'une reconstruction 'privée' et son postulat implicite de rationalité des marchés financiers que réside une clé essentielle pour comprendre l'affirmation de la crise en Europe. Au travers des exemples autrichien et hongrois – qui peuvent être étendus à la Bulgarie, à la Grèce, à l'Estonie et à l'Allemagne notamment – nous analysons brièvement les effets du capital transnational à trois niveaux de la reconstruction : la liquidité du système financier, le degré d'activité du système de production, et la contradiction historique du mode de régulation.

La liquidité du système financier est l'une des principales tensions qui mènent à la crise : la logique d'une reconstruction par le marché financier a fait des banques commerciales en Europe centrale le maillon faible de tout le processus. Ce sont elles qui, en effet, servent d'intermédiaire entre les investisseurs du centre de l'*économie-monde* et les demandeurs de capitaux en périphérie ; les premiers sont friands de taux de rendements très attractifs, et les seconds à la recherche d'argent pour leurs investissements. Dans la mesure où, on l'a montré, les investisseurs ont essentiellement suivi leur préférence pour la liquidité, la reconstruction a reposé sur des lignes de crédit bancaire plutôt que sur des émissions à long terme. La Creditanstalt, à l'instar de ses concurrentes, s'est tournée vers ses partenaires anglo-saxons et a injecté leurs dépôts à vue dans son réseau industriel. Les capitaux à court terme ne sont en effet pour ainsi dire jamais accordés aux entreprises industrielles directement, mais à leur banquier⁵. Or, l'effort de reconstruction – qui en douterait ? – nécessitait tout sauf des crédits spéculatifs à court terme. Ce sont des investissements à long terme que les collectivités publiques et les entreprises recherchaient quasi désespérément. Aussi, faute de mieux, les avances à vue ont été immobilisées dans des investissements à long terme. Le système financier se plaçait ainsi dès le départ en situation d'illiquidité, et la première grande crise de confiance devait immédiatement se répercuter en krach. La Creditanstalt offre une illustration parfaite du processus d'endettement étranger du système financier des pays reconstruits. Comme le montre le tableau 8.1, la proportion entre les dettes et les fonds propres de la banque ne cesse de croître dans un sens défavorable entre 1924 et 1930. Dès le début du processus d'endettement déjà, le taux est plus élevé qu'avant la guerre. La Creditanstalt n'est pas un exemple choisi au hasard. Elle est le prototype de la banque mixte d'Europe centrale et de son rôle dans la reconstruction : établissement financier déjà affaibli par l'hyper-inflation, elle détient un réseau de participations industrielles et bancaires très dense et participe activement au financement de l'appareil de production. Contrôlée par des investisseurs anglo-saxons, la banque voit entrer dans son bilan des crédits spéculatifs en grande quantité. Au moment de la crise, 67% de ses créances étrangères proviennent de la City et de Wall Street⁶.

Tableau 8.1 : ratio dettes/fonds propres de la Creditanstalt

	1913	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930 (30 juin)
Ratio	3.64	5.68	6.86	9.28	7.90	8.98	8.82	10.9

Source : Schubert 1991 : 34

⁵ Dans le cas de l'Autriche, les chiffres de septembre 1932 montrent que 78% du stock de capitaux étrangers à court terme sont immobilisés au sein du système bancaire (SdN 1933).

⁶ Sur le Creditanstalt et la crise autrichienne, voir Schubert 1991 (p. 44 pour ces chiffres), et Weber 1995b.

Outre la préférence des investisseurs pour la liquidité – surtout dans une situation de transition – la logique de reconstruction par le marché présente une autre source de tension : les conditions de l'endettement. On a montré comment l'asymétrie entre l'offre et la demande d'argent avait permis aux banquiers transnationaux d'imposer des conditions prohibitives : les taux effectifs se situent entre 10 et 12% environ au milieu des années vingt en Autriche et Hongrie. De tels taux non seulement pèsent très lourd sur les coûts de production des économies en transition, mais les précipitent en plus dans une spirale d'endettement : comme les capitaux sont engagés dans des investissements qui ne sont pas rentables immédiatement et vu les coûts qu'ils entraînent, le système de production est obligé d'emprunter de nouveaux fonds pour payer les intérêts. La reconstruction 'privée' par le biais des capitaux transnationaux et des marchés financiers, on le constate, a poussé le système bancaire à la ruine et a généré dès le départ ses propres contradictions. La logique de reconstruction 'privée' de la SdN est donc en lien direct avec la fragilisation du système bancaire en Europe centrale et son effondrement en 1931 ; elle en est même la cause immédiate.

Le système de production est la deuxième source de tension de la reconstruction européenne. Loin d'avoir permis une réhabilitation et une adaptation du système productif aux nouvelles conditions d'après-guerre, la logique des banquiers a au contraire freiné toute reprise. Premièrement, en rendant les pays en reconstruction dépendants du capital étranger, la logique du marché a contribué à élever les taux d'escompte des banques centrales, afin d'éviter toute hausse des prix, de rassurer les investisseurs, et d'attirer les capitaux par une rémunération attractive. Or, les taux domestiques élevés signifient un coût prohibitif du crédit domestique, qui devient nettement moins avantageux que le crédit étranger ; d'où un surendettement externe. Les taux élevés sont aussi à l'origine d'un resserrement des investissements et du niveau d'activité en général. Deuxièmement, la discipline du capital sur les dépenses budgétaires a contribué, là aussi, à freiner les commandes publiques aux entreprises et à entraver les investissements étatiques. Troisièmement, dans le même ordre d'idée, le besoin de rendre le système financier aussi favorable que possible aux investissements étrangers, combiné avec le dogme de l'étalon-or, empêchait toute possibilité de moduler le taux de change. Or, ce dernier s'est trouvé particulièrement défavorable dans les pays en reconstruction, particulièrement en Autriche et Hongrie. Parmi les premiers pays à stabiliser leur monnaie, de surcroît – dans le cas de la Hongrie – par rapport à une monnaie qui tend à s'apprécier, les pays d'Europe centrale ont dû subir des taux de change dommageables à leurs exportations. A l'inverse, la force de leur monnaie, à l'instar du 'dollar des Alpes', tendait à faciliter les importations. C'est notamment dans cette contradiction entre la réhabilitation du système de production et une politique de taux de change fort qu'il faut chercher les origines de l'intensification des politiques d'industrialisation par substitution des importations (ISI) en vogue durant la décennie. On le voit, les intérêts du capital ont été largement satisfaits par des politiques visant, précisément, à favoriser leur arrivée dans les économies en transition. Mais, en mettant en place les conditions favorables aux investissements privés, les pays en reconstruction ont exposé leur système financier et productif aux tensions qui allaient les précipiter dans la crise. La logique d'une reconstruction par le marché financier est donc en lien direct avec l'effondrement de l'été 1931.

La contradiction historique du mode de régulation de la reconstruction est une troisième piste menant à la compréhension de la crise. Ce troisième aspect du lien entre marchés financiers et crise désigne la dissonance entre, d'une part, la volonté de (re)construire un marché autorégulateur pour le capital, et d'autre part, le renforcement de l'État dans la régulation économique, déjà en marche à la fin du 19^e siècle (et pas seulement après la guerre, contrairement à la démonstration d'Eichengreen). En d'autres termes, la contradiction oppose un mode de reconstruction qui vise à discipliner l'État, et une tendance concomitante à

conférer aux pouvoirs publics une responsabilité plus grande dans l'activité économique. Dans cette temporalité sociale du capitalisme saisi dans la longue durée, la notion de 'crise' doit être comprise dans un sens plus large qu'auparavant : loin de se limiter à une dislocation financière et conjoncturelle, elle se lit également comme une rupture sociale et idéologique. Pour adopter la terminologie d'Eric Helleiner, elle est un « socio-ideological 'structural break' »⁷, et pour Karl Polanyi une « grande transformation » qui marque la fin de l'idéologie dominante du marché autorégulateur, et l'intégration de la sphère économique dans la sphère sociale.

La tension entre la lente extension des sphères de compétences étatiques et la réhabilitation du marché autorégulateur est particulièrement marquée durant les années vingt, et s'exprime dans plusieurs aspects de la régulation. C'est probablement au niveau de la contradiction entre l'économie réelle et l'économie financière que s'expriment les tensions les plus vives. D'un côté, dans le sillage des politiques de nationalisme économique ou en raison de la crise des débouchés, on observe un renforcement du protectionnisme commercial ; de l'autre, la reconstruction européenne est conçue selon un modèle ultra-libéral qui repose sur les marchés financiers et l'endettement externe. Or, si l'Europe centrale s'endette lourdement à l'étranger – comme on l'y a incitée – et voit sa balance des comptes sans cesse se détériorer, elle ne peut pas compter sur le commerce extérieur pour tenir lieu de compensation et rééquilibrer sa balance des paiements. Dans cette tension entre libéralisme financier et protectionnisme commercial réside une contradiction essentielle du mode de régulation de la reconstruction, mais de loin pas la seule. En termes d'investissements, la discipline rend les financements publics difficiles, on l'a vu. Or, l'industrialisation de l'Europe centrale durant la fin du 19^e siècle – et par conséquent le modèle de développement de cet espace – s'inscrit dans une tendance inverse, caractérisée par une influence croissante de l'intervention publique⁸. Il n'en va pas autrement sur le plan monétaire : les banques d'émission en Europe centrale ont été conçues, au lendemain de la guerre du moins, autour d'instruments permettant une politique de l'argent à l'écoute des besoins de financement de l'économie, moyennant parfois une expansion monétaire incontrôlable. La discipline monétaire du Comité financier impose un changement de cap radical, peu conforme aux spécificités historiques et sociales de l'Europe centrale. Leo Pasvolksy, un observateur bien documenté de l'évolution de l'Europe centrale et balkanique, observait en 1930 déjà que le Comité financier de la SdN aurait été beaucoup mieux inspiré s'il avait adopté dès le départ une position plus modérée sur la forme des banques centrales, en proposant « an equally effective but intermediate form of organization of the type in existence in many European countries, namely, a joint stock company with government participation »⁹. La politique sociale s'inscrit dans le même processus contradictoire : d'une côté, on observe un développement de l'interventionnisme social dès la fin du 19^e siècle, en particulier dans le Reich allemand. La Première Guerre mondiale ne fait que renforcer le processus, contribuant à développer les systèmes d'assurance chômage, notamment pour les soldats démobilisés. L'Autriche, on l'a montré, constitue l'exemple paradigmatique du développement de l'État social dans le sillage du conflit. Or, d'un autre côté, le processus de stabilisation implique une discipline budgétaire qui entre en collision avec le développement des nouvelles responsabilités de l'État. L'exemple le plus éloquent de cette contradiction est fourni par 'Vienne la Rouge', véritable contre-modèle au discours dominant : alors que l'État fédéral, sous l'effet de la discipline du capital, vise à alléger la fiscalité et les sphères d'intervention publique, la capitale mène une politique antagoniste qui traduit la confusion des modèles de développement durant la situation de transition.

⁷ Helleiner 1993 : 22.

⁸ Ránki./Tomaszewski 1986. A ce sujet, voir aussi Boross 1994.

⁹ Pasvolksy 1930 : 296.

Aussi, alors que le projet de la reconstruction européenne visait à (re)bâtir un ordre social autour d'une rhétorique de l'autorégulation et de la discipline des marchés financiers, il débouche au début des années trente sur son rejet radical. Rarement l'idéologie du marché autorégulateur aura été autant discréditée, et le changement de paradigme ouvre alors la voie à un mode de régulation bientôt qualifié de 'keynésien'. De plus, tandis que la décennie de la reconstruction voulait diffuser le discours néoclassique de la monnaie neutre au sein d'un étalon-or menant à l'état d'équilibre par le jeu des forces naturelles, le changement de paradigme jette le discrédit sur le mythe : lorsqu'il arrive au pouvoir en 1933, Roosevelt supprime la convertibilité et quelques semaines plus tard, à la conférence économique de la SdN à Londres, il qualifie l'étalon-or de « old fetishes of so-called international bankers »¹⁰. Le lien entre la gestion de la monnaie et le niveau d'activité est désormais accepté et la ruine de l'idéologie autorégulatrice emporte avec elle les figures prépondérantes que sont les banquiers dans le paysage social et les représentations des années vingt. Les élites financières ne sont pas les seules victimes de la 'grande transformation' : le discrédit frappe aussi la SdN qui s'était entièrement reposée sur eux et leur savoir expert pour reconstruire l'Europe. Finis les grands projets et le rêve d'un marché global du capital : le Comité financier se limite désormais à des tâches nettement plus réduites, et la logique autarcique initiée par la crise rend désormais l'institution globale anachronique.

Manque de crédibilité et de coopération ? L'Economie Politique Historique de la reconstruction débouche plutôt sur la conclusion inverse : les principales sources de tension émanent de la quête de crédibilité et de la coopération en vue d'un marché global pour le capital transnational. Le projet social de reconstruction et sa rhétorique consistant à confier le processus aux forces du marché sont en première ligne des contradictions. Le modèle interprétatif libéral de la coopération et de la crédibilité, qui s'appuie sur des conditions ahistoriques nécessaires au fonctionnement 'optimal' d'un ordre libéral, pose problème. Un mode de connaissance orienté sur l'historicité des formes du capitalisme, et en particulier sur la logique propre au modèle de la reconstruction capitaliste, offre une compréhension plus opportune de la reconstruction européenne. Loin d'incarner des vertus stabilisatrices, la circulation du capital au niveau transnational s'affiche dès lors comme une source principale de tensions monétaires, économiques et sociales, que seules les institutions sont capables de juguler. Ce n'est pas un hasard si, en réaction à l'expérience de la SdN, les institutions de Bretton Woods tenteront de résoudre la question des chocs générés par les marchés financiers. Les principaux concepteurs du FMI seront en effet acquis à l'idée que l'économie internationale capitaliste doit être soumise à des contrôles des flux de capitaux, conçus comme un mode de régulation des relations financières internationales¹¹. Pour Keynes, l'un des principaux architectes de ce nouveau système, « it is widely held that control of capital movements, both inward and outward, should be a permanent feature of the post-war system »¹². La reconstruction européenne après la seconde guerre mondiale, et l'âge d'or consécutif du capitalisme, se dérouleront ainsi dans un nouveau régime social de vérité.

¹⁰ Cité notamment par Helleiner 1993 : 23. Voir aussi Clavin 1992.

¹¹ Sur cette question, voir Helleiner 1994, ainsi que Flandreau/Rivière 1999 : 26 et James 2000, Kirshner 2003.

¹² Keynes, « Plan for an international currency (or clearing) union », pt. 113, janvier 1942, reproduit in Keynes 1980: 108-144.

Sources et bibliographie

Sources publiées

Aussenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918-1938, Bd. 5: Unter der Finanzkontrolle des Völkerbundes, Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 2002

The collected writings of John Maynard Keynes (ed. par Donald Moggridge, Donald E.)

Documents diplomatiques français, 1920-1932, Paris, Imprimerie Nationale

Documents diplomatiques français sur l'histoire du Bassin des Carpates, 1918-1932, Budapest, Institut des sciences historiques de l'Académie hongroise des sciences, 1993

Foreign Relations of the United States, Washington (DC), Department of State

The papers of Woodrow Wilson (ed. par Link, Arthur S.), Princeton, University Press

Select statutes, documents, and reports relating to the British banking, 1822-1928 (ed. par Gregory, T.E.), Oxford, University Press, 1964

Woodrow Wilson and world settlement. Written from his unpublished and personal material (ed. par Baker, Ray S.), New York, Doubleday, Page & Co., 1922

Annuaire statistiques

Annuaire des organisations internationales

The world economy: historical statistics (ed. par Maddison, Angus), OCDE, 2003

Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich

International historical statistics: Europe, 1750-1993 (ed. par Mitchell, Brian R.), Macmillan

Annuaire biographiques

The international who's who

Who's who: an annual biographical dictionary

Who's who in America

Publications périodiques de la SdN

Annuaire de la SdN

Annuaire statistique de la SdN

Journal officiel de la SdN

Publications officielles de la SdN¹

— *Memorandum on public finance* (vol. I: 1922-1926, vol. II: 1926-1928, vol. III: 1928-1935), Geneva, League of Nations

— *Memorandum on currency and central banks*

¹ Sauf mention contraire, les publications sont éditées par les soins de la SdN elle-même.

- 1920a *Régimes et circulations monétaires d'après-guerre. Etude des conditions dans les différents pays*, Londres, Harrison & Sons
- 1920b *International financial conference (Brussels): report of the Conference*, vol. 1-5, Bruxelles, Dewarichet
- 1920c *Rapport de la Conférence financière internationale*, Bruxelles, Th. Dewarichet
- 1922 *Brussels Financial Conference 1920: The Recommendations and their Application*
- 1925 [Layton, W.T. et Rist, Charles] *La situation économique de l'Autriche. Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations*
- 1926a *The Financial Reconstruction of Austria. General Survey and Principal Documents*
- 1926b *The Financial Reconstruction of Hungary. General Survey and Principal Documents*
- 1927 *The economic consequences of the League : the World economic conference*, London, Europa publishing co., ltd.
- 1928 *Organisation économique et financière de la Société des Nations*
- 1929 *Les fins et l'organisation de la Société des nations*
- 1930a *Principles and methods of financial reconstruction work undertaken under the auspices of the League of Nations*
- 1930b *Ten years of world co-operation*
- 1933 *Economic survey 1932/1933*
- 1935 *Catalogue des publications éditées de 1920 à 1934*
- 1939 *Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social*, rapport du Comité spécial
- 1942 *Commercial policy in the interwar period: international proposals and national policies*
- 1944 [Nurkse, Ragnar] *International Currency Experience. Lessons of the Inter-War Period (L'expérience monétaire internationale : enseignements de la période d'entre les deux guerres)*
- 1945 *Les plans de reconstruction établis par la SdN entre les deux guerres*
- 1946 *The course and control of inflation. A review of monetary experience in Europe after World War I*

Sources non publiées

1/ Archives de la SdN (Genève, ONU)

Sources imprimées

- Comité économique, documents
- Comité financier, documents
- Comité financier, procès-verbaux
- Comité financier, documents non numérotés, juin 1923-avril 1926
- Comité financier, Délégation de l'or du Comité financier. Documents de travail, F/Gold/1 – F/Gold/94, 1930-1932
- Comité financier, Délégation de l'or, procès-verbaux, sessions 1 à 7
- Délégation du Comité financier à Vienne, documents de travail, DV 1 – DV 42, 1924
- Délégation du Comité financier à Vienne, procès-verbaux, 1924

Sous-Comité autrichien du Conseil, documents CSCA 1-17, 1922
Sous-Comité autrichien du Conseil, procès-verbaux sessions 1-12, 1922-1926
Sous-Comité hongrois du Conseil, documents de travail C/SCH 1 – C/SCH 21, 1923-1927
Sous-Comité hongrois du Conseil, procès-verbaux, 1923-1930
Comité de contrôle des Etats garants de l'emprunt autrichien, documents de travail
Comité de contrôle des Etats garants de l'emprunt autrichien, procès-verbaux, 1922-1936
Comité économique, sous-comité des crises économiques, documents de travail
Comité économique, Commission mixte des crises économiques, procès-verbaux, 1925-1927
Comité économique, sous-comité des crises économiques, procès-verbaux, 1923-1926
Commission économique et financière, Comité économique, sous-commission de l'Autriche, procès-verbaux, 1922
Séances communes du Comité économique et du Comité financier, documents de travail
Conseil, documents
Financial reconstruction of Austria, Reports by the Commissioner-General of the League of Nations for Austria
Conférence financière internationale (Bruxelles, 1920). Procès-verbaux des réunions du Comité consultatif, 1920
Conférence économique internationale (Genève, 1927), CEI 1-46,

Fonds du Secrétariat

Section 10 Economic and financial

Sous-section: International Financial Conference Brussels, 1920
sous-section Austria
sous-section: Economic conference
sous-section: 10 A, General
Economic conference, Geneva 1927
Economic tendencies affecting the peace of the world
sous-section: Finance
Hungary
Austria
Purchasing Power of Gold
Section : Economic and Financial
Sous-section: aucune
M. de Bordes' files

Fonds extérieurs

Reconstruction financière de l'Autriche (Fonds Commissaire général à Vienne)
Reconstruction financière de la Hongrie (Fonds Commissaire général à Budapest)

2/ Public Record Office (London-Kew)

Board of Trade (BT)
Cabinet (CAB)
Foreign Office (FO)
Treasury (T)

3/ Bank of England (London)

ADM 25	Siepmann's papers
C 40	Chief cashier's policy files
C 44	Overseas Central Banks' accounts with the Bank
C 48	Discount Office (Banking Supervision) files
G 1	Governor's files
G 14	Committee of Treasury files
OV 9	Sir Otto Niemeyer's papers
OV 28	Austria
OV 33	Hungary
OV 50	Central Banking

4/ Federal Reserve Bank of New York (New York)

Fonds divers
 Autriche
 Hongrie
Fonds Benjamin Strong
 correspondance

5/ Papers of Thomas W. Lamont, Baker Library, Harvard University (Cambridge, Ma.)

ICC	1921, 1923, 1927, 1928
Austria	1921-1939
Cecil, Robert	1920 - 1924
Hungary	1923-1925, 1927-1928
Norman, Montagu	1925-1927, 1929-1930
Salter, Arthur	1922, 1926-1927, 1929
"Atlantic Monthly"	1923-1924
Feis, Herbert	1928
"New York Evening Post"	1920
Peace Treaty File	1920

6/ Archives du Ministère de l'Economie et des Finances (Paris)

Fonds du Trésor
Relations multilatérales
Conséquences de la guerre 14-18 (problème des réparations), 1914-1944
Archives des agences financières
Bureau du Cabinet
Direction générale des impôts

7/ Archives du Ministère des Affaires étrangères (Paris)

Série SdN:

II, Questions économiques et financières

IX, Dossiers géographiques

Correspondance politique et commerciale 1914-1940

Série Z, Europe, Autriche

Correspondance politique et commerciale 1914-1940

Série Z, Europe, Hongrie

Correspondance politique et commerciale 1914-1940

Série A, B, C

Papiers d'agents

Internationale (1918-1940)

Série Y

8/ Archives de la Banque de France (Paris)

Procès-verbaux du Conseil

Questions internationales

9/ Archives de la BUP (Banque de l'Union Parisienne, Paris)

Secrétariat financier Etranger

Dossier #56-173

Conseil d'administration, Comité de direction

10/ Archives de la Banque Paribas (Paris)

3/CABET-1/295	emprunts autrichiens
3/CABET-1/297	correspondance avec Zimmermann
3/CABET-1/299	reconstruction Autriche
3/CABET-1/300	électrification Autriche
3/CABET-1/301	banques autrichiennes
3/CABET-1/302	titres Autriche
3/CABET-1/5	Länderbank (francisation)
3/CABET-1/18	procès-verbaux direction BPEC
3/CABET-1/21-22	filiales BPEC
3/CABET-1/25	banques BPEC
3/CABET-1/48	réserves des sociétés BPEC
3/CABET-1/101-3	emprunt autrichien

Ouvrages cités

- Abbott, Jason P. et Worth, Owen, 2002, *Critical perspectives on international political economy*, New York, Palgrave
- Abbott, Kenneth W. et Snidal, Duncan, 1998, "Why states act through formal international organizations", *Journal of Conflict resolution* 42 (1), 3-32
- Abi-Saab, Georges (ed.), 1981, *The concept of international organization*, Paris, Unesco
- Aglietta, Michel, 1976, *Régulation et crises du capitalisme ; l'expérience des États-Unis*, Paris, Calman-Lévy
- Aglietta, Michel, 1990, "Intégration financière et régime monétaire sous l'étalon-or", *Revue d'économie financière*, 14, 25-51
- Aglietta, Michel et Orléan, André, 1982, *La violence de la monnaie*, Paris, PUF
- Aglietta, Michel et Orléan, André, 2002, *La monnaie entre violence et confiance*, Paris, Odile Jacob
- Albert, Michel, 1991, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil
- Amin, Ash et Palan, Ronen, 1996, "The need to historicize IPE", *Review of International Political Economy* 3 (2), 209-215
- Amin, Ash et Palan, Ronen, 2001, "Towards a non-rationalist international political economy", *Review of International Political Economy* 8 (4), 559-577
- Amin, Samir, 1996, "The challenge of globalization", *Review of International Political Economy* 3 (2), 216-259
- Amoore, Louise (et al.), 2000, "Path to a historicized international political economy", *Review of International Political Economy* 7 (1), 53-71
- Angell, Norman, [1911], *The Great Illusion*, Toronto, McClelland and Goodchild
- Angell, Norman, 1935, *Peace and the plain man*, New York, Harper & Brothers
- Armitage, Susan, 1969, *The politics of decontrol: Britain and the United States*, London
- Aron, Raymond, [1962] 1968, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy
- Arrighi, Giovanni, 1993, "The three hegemonies of historical capitalism", in: Gill, Stephen (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge, University Press, 148-185
- Artaud, Denise, 1978, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, 2 vol., Lille, Atelier de reproduction des thèses Université de Lille III
- Ashley, Richard, 1984, "The poverty of neorealism", *International Organization* 38, 225-286
- Atkin, John, 1970, "Official regulation of British overseas investment, 1914-1931", *Economic History Review* 23, 324-335
- Augelli, Enrico et Murphy, Craig N., 1988, *America's quest for supremacy and the Third World. A gramscian analysis*, London, Pinter
- Augelli, Enrico et Murphy, Craig N., 1993, "Gramsci and international relations: a general perspective and example from recent US policy toward the third world", in: Gill, Stephen, *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge, University Press, 127-147
- Avramov, Roumen, 2003, "Advising, conditionality, culture: money doctors in Bulgaria, 1900-2000", in: Flandreau, Marc (ed.), *Money doctors. The experience of international financial advising 1850-2000*, London, Routledge, 190-215

- Bácskai, Tamás, 1997, "Currency reform and the establishment of the National Bank of Hungary", Cottrell, Philip L. (ed.), *Rebuilding the Financial System in Central and Eastern Europe, 1918-1994*, Aldershot [etc.], Scolar Press, 5-16
- Bagehot, Walter, [1973] 1962, *Lombard Street. A description of the money market*, Homewood, Richard D. Irwin
- Balderston, Theo, 1995, "German and British monetary policy, 1919-1932", in: Feinstein, C. (ed.), *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*, Oxford, University Press, 151-186
- Balderston, Theo (ed.), 2003, *The World Economy and National Economies in the Interwar Slump*, London, Palgrave
- Bátonyi, Gábor, 1999, *Britain and Central Europe 1918-1933*, Oxford, Clarendon Press
- Bauer, Otto, [1919] 1972, "Die Sozialisierungsaktion im ersten Jahr der Republik", in: Bauer, Otto: *Werkausgabe*, vol. II, Vienne, Europaverlag, 199-221
- Bauer, Otto, [1922] 1972, "Der Genfer Knechtungsvertrag und die Sozialdemokratie", in: Bauer, Otto: *Werkausgabe*, vol. II, Vienne, Europaverlag, 459-487,
- Bauer, Otto, [1923] 1972, "Die Österreichische Revolution", in: Bauer, Otto: *Werkausgabe*, vol. II, Vienne, Europaverlag
- Benay, Jeanne (ed.), 1998, *L'Autriche 1918-1938*, Mont-St.-Aignan, Public. de l'Université de Rouen
- Béraud, Alain et Faccarello, Gilbert (eds.), 1992-2000, *Nouvelle histoire de la pensée économique*, T 1-3, Paris, La Découverte
- Berend, Iván T., 2000, "The Failure of Economic Nationalism. Central and Eastern Europe before World War II", *Revue économique* 51 (2) mars 2000, 315-322
- Berend, Iván T., 2001a, "The changed post-war conditions for development", in: Berend, Iván T. et Csató, Tamás: *Evolution of the Hungarian Economy 1848-1998*, vol. I., Boulder (Colorado), Social Science monographs, 141-160
- Berend, Iván T., 2001b, "Inflation, stabilization and an independant financial system", in: Berend, Iván T. et Csató, Tamás: *Evolution of the Hungarian Economy 1848-1998*, vol. I., Boulder (Colorado), Social Science monographs, 161-169
- Berend, Iván T., 2001c, "Banking and the role of foreign capital in the economy", in: Berend, Iván T. et Csató, Tamás: *Evolution of the Hungarian Economy 1848-1998*, vol. I., Boulder (Colorado), Social Science monographs, 170-181
- Berend, Iván T. et Csató, Tamás, 2001, *Evolution of the Hungarian Economy 1848-1998*, vol. I., Boulder (Colorado), Social Science monographs
- Berend, Iván T. et Ránki, György, 1965, "Capital accumulation and the participation of foreign capital in Hungarian economy after the first world war", *Nouvelles études historiques*, Budapest, Akadémiai Kiado, 269-292
- Berend, Iván T. et Ránki, György, 1974, *Economic development in East-Central Europe in the 19th and 20th centuries*, New York, Columbia Univ. Press
- Berend, Iván T. et Ránki, György, 1978, "L'évolution économique de l'Europe orientale entre les deux guerres mondiales", *Annales ESC* 33 (2), 289-407
- Berend, Iván T. et Ránki, György, 1985, *The Hungarian economy in the twentieth century*, London, Croom Helm, cop.
- Berend, Iván T. et Ránki, György, 2002, *Studies on Central and Eastern Europe in the Twentieth century*, Ashgate, Variorum
- Berger, Peter, 1982, *Der Donaauraum im wirtschaftlichen Umbruch nach dem Ersten Weltkrieg: Währung und Finanzen in den Nachfolgestaaten Österreich, Ungarn und*

- Tschechoslowakei 1918-1929*, Wien, Verlag Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs
- Berger, Peter, 1995, "Ökonomische Macht und Politik", in: Tálos, Emmerich (ed.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik, 1918-1933*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 395-411
- Berman, Edward H., 1983, *The influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller foundations on American foreign policy: the ideology of philanthropy*, Albany, State University of New York Press
- Berov, Ljuben, 1995, "Budgetary policy, money supply, and banking in Bulgaria between the wars", in: Feinstein, C. (ed.), *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*, Oxford, University Press, 374-394
- Berov, Ljuben, 1999, "Foreign capital in the Bulgarian banking system, 1878-1944-1997", in: Kostis, Kostas P. (ed.), *Modern banking in the Balkans and West-European capital in the nineteenth and twentieth centuries*, Aldershot [etc.], Ashgate, cop., 15-33
- Bertrand, Charles L. (ed.), 1977, *Revolutionary situations in Europe, 1917-1922: Germany, Italy, Austria-Hungary*, Montréal, Centre interuniversitaire d'études européennes
- Bieler, Andreas et Morton, David, 2004, "A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations", *Capital & Class* 82 (1), 85-113
- Blackett, Basil, 1932, *Planned money*, London, Constable
- Blancheton, Bertrand, 2001, *Le Pape et l'Empereur. La Banque de France, la direction du Trésor et la politique monétaire de la France (1914-1928)*, Paris, Albin Michel
- Bloudanis, Nicolas, 1989, *Dépendance et impérialisme : L'importance des relations économiques anglo-grecques entre 1918 et 1940*, Fribourg, Delval
- Bonvin, Jean-Michel, 1998, *L'organisation internationale du travail. Etude sur une agence productrice de normes*, Paris, PUF
- Bordo, Michael D., 1995, "The gold standard as a rule", *Explorations in Econ. History* 32 (4), 423-464
- Bordo, Michael D. et MacDonald, Ronald, 2003, "The inter-war gold exchange standard: credibility and monetary independence", *Journal of International Money and Finance* 22, 1-32
- Bordo, Michael D. et Rockoff, Hugh, 1996, "The Gold Standard as a 'Good Housekeeping Seal of Approval'", *The Journal of Economic History* 56, 2, 389-428
- Boross, Elizabeth A., 1994, *Inflation and industry in Hungary, 1918-1929*, Berlin, Haude & Spener
- Bourdieu, Pierre, 2001, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil
- Bourgeois, Léon, 1910, *Pour la société des nations*, Paris, Charpentier
- Bouvier, Jean, 1968, "Les Péreire et l'affaire de la Banque de Savoie", in: Bouvier, Jean, *Histoire économique et histoire sociale. Recherches sur le capitalisme contemporain*, Genève, Droz, 135-158
- Bouvier, Jean, 1973, *Un siècle de banque française*, Paris, Hachette
- Boyce, Robert W.D., 1987, *British capitalism at the crossroads 1919-1932, a study in politics, economics, and international relations*, Cambridge, University Press
- Boyce, Robert, 1988, "Creating the myth of consensus: public opinion and Britain's return to the gold standard in 1925", in: Cottrell, Philip L. et Moggridge, D.E.: *Money and power: Essays in honour of L.S. Pressnell*, London, Macmillan, 173-197
- Boyer, Robert, 1986, *La théorie de la régulation, une analyse critique*, Paris, La Découverte

- Boyer, Robert et Coriat, Benjamin, 1984, "Innovations dans les institutions et l'analyse monétaires américaines: les greenbacks 'revisités'", *Annales* 39 (6), 1330-1359
- Boyer, Robert et Saillard, Yves, 2002, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- Braillard, Philippe, 1985, "Les organisations internationales dans le système mondial: facteurs de changement ou de maintien du statu quo?", in: Jéquier, Nicolas (ed.), *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Lausanne, Presses polytechn. romandes, 145-162
- Braudel, Fernand, 1958, "La longue durée", *Annales E.S.C.* 13 (4), 725-753
- Braudel, Fernand, 1979, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e - XVIII^e siècle*, vol. 3, Paris, Armand Colin
- Bristoyannis, Démosthène Georges, 1928, *La politique de la Banque nationale de Grèce*, Paris, E. Sagot
- Bromley, Pam, 2004, "The institutionalization of development aid ideas in the creation of the League of Nations", ISA 2004 paper (non publié)
- Brown, Chris, 1994, "Critical theory and postmodernism in international relations", in: Groom, A.J.R. et Light, M., *Contemporary international relations. A guide to theory*, London, Pinter, 56-68.
- Brown, Phillip, 1923, *International Society: Its Nature and Interests*, New York, Macmillan
- Broz, Lawrence J., 1997, "The domestic politics of international monetary order: the gold standard", in: Skidmore, David, *Contested social orders and international politics*, Nashville, Vanderbilt University Press, 53-91
- Burk, Kathleen, 1992, "Money and power: the shift from Great Britain to the United States", in: Cassis, Youssef (ed.), *Finance and financiers in European history 1880-1960*, Cambridge, University Press, 359-369
- Burnham, Peter, 1994, "Open Marxism and vulgar international political economy", *Review of International Political Economy* 1 (2), 221-231
- Bussière, Eric, 1983, "The interests of the Banque de l'Union parisienne in Czechoslovakia, Hungary and the Balkans, 1919-1939", in: Cottrell, Philip L. et Teichova, Alice, *International business and central Europe 1918-1939*, New York, St- Martin's, 399-413
- Bussière, Eric, 1992, *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France
- Bussière, Eric, 1993, "L'organisation économique de la SDN et la naissance du régionalisme économique en Europe", *Relations internationales* 75, 301-313
- Bussière, Eric, 1996, *Horace Finaly, banquier, 1871-1945*, Paris, Fayard
- Bussière, Eric, 1999, "Jean Monnet et la stabilisation monétaire roumaine de 1929: un 'outsider' entre l'Europe et l'Amérique", in: Bossuat, G. et Wilkens, A. (eds.), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, 63-76
- Bussiere, Eric et Feiertag, Olivier, 1999, "Méthode, problèmes et premiers résultats d'une histoire des relations monétaires internationales au 20^e siècle", *Histoire, économie & société* 18 (4) 675-680
- Butschek, Felix, 1985, *Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert*, Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
- Cain, P.J. et Hopkins, Anthony G., 1993, *British imperialism: crisis and deconstruction, 1914-1990*, London, Longman
- Cairncross, Alec et Eichengreen, Barry, 2003, (1e ed. 1983), *Sterling in decline. The devaluations of 1931, 1949, 1967*, New York, Palgrave Macmillan

- Cameron, Angus et Palan, Ronen, 2004, *The imagined economies of globalization*, London, Sage
- Carr, Edward H., [1939] 2001, *The twenty years' crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*, texte édité et annoté par Cox, Michael, New York, Palgrave
- Carr, Edward H., [1961] 1988, *Qu'est-ce que l'histoire?*, Paris, La Découverte
- Carroll, Mitchell B, 1944, "International double taxation", in: Davis, Harriet Eager, *Pioneers in world order. An American appraisal of the League of Nations*, 171-177
- Carruthers, Bruce G. et Babb, Sarah, 1996, "The color of money and the nature of value: Greenbacks and gold in postbellum America", *American Journal of Sociology* 101 (6), 1556-1591
- Carsten, Francis, 1972, *Revolution in Central Europe, 1918-1919*, London, Temple Smith
- Cassel, Gustav, 1921, *The world's monetary problems, two memoranda*, London, Constable & Co
- Cassis, Youssef, 1984, *Banquiers de la City à l'époque édouardienne (1890-1914)*, Genève, Droz
- Cassis, Youssef, 1988, "La Banque d'Angleterre et la position internationale de la Grande-Bretagne, 1870-1914", *Relations internationales* 56, 411-425
- de Cecco, Marcello, 1984 [1974], *The international gold standard: money and empire*, London, F. Pinter
- de Cecco, Marcello, 1994, *Central banking in Central and Eastern Europe, lessons from the Interwar years' experience*, IMF working paper, Washington, International Monetary Fund
- de Cecco, Marcello, 1995, "Central Bank Cooperation in the Inter-War Period: A View from the Periphery", in: Reis, Jaime, *International Monetary Systems in Historical Perspective*, Houndmills, London, Macmillan Press, 113-134
- Cecil, Robert, 1923, *The moral basis of the League of Nations*, London, Lindsey Press
- Cecil, Robert, 1934, "The League as a road to peace", in: Woolf, Leonard S., *The intelligent man's way to prevent war*, London, Victor Gollancz, 256-313
- Cecil, Robert, 1936, "The League of Nations Union and Gilbert Murray", in: Thomson, J.A.K et Toynbee, A.J., *Essays in honor of Gilbert Murray*, London, George Allen & Unwin, 79-94
- Chandler, Lester V., 1958, *Benjamin Strong, Central Banker*, Washington DC, Brookings Institute
- Charles, Jeffrey A., 1993, *Service clubs in American society. Rotary, Kiwanis, and Lions*, Urbana, Chicago, University of Illinois Press
- Chavagneux, Christian, 1998, "Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale", *Economies et Sociétés* 4, 25-68
- Chavagneux, Christian, 2004, *Economie politique internationale*, Paris, La Découverte
- Chraska, Wilhelm, 1986, *15. Juli 1927. Die verwundete Republik*, Frankfurt, Peter Lang
- Clark, Elizabeth M., 1998, "Die Freie Stadt Danzig in den zwanziger Jahren", in: Arnold, U. (ed.), *Danzig, sein Platz in Vergangenheit und Gegenwart*, Warschau, Nordostdt. Kulturwerk, 89-101
- Clarke, Stephen V.O., 1967, *Central Bank Cooperation 1924-1931*, New York, Federal Reserve Bank

- Clastres, Patrick, 2002, "La refondation des jeux olympiques au Congrès de Paris (1864): initiative privée, transnationalisme sportif, diplomatie des Etats", *Relations Internationales* 111, 327-345
- Clavin, Patricia, 1992, "'The Fetishes of So-Called International Bankers': Central Bank Co-operation for the World Economic Conference, 1932-1933", *Contemporary European History* 1 (3), Cambridge, University Press, 281-311
- Clavin, Patricia, 2000, *The great depression in Europe, 1929-1939*, London, Macmillan
- Clavin, Patricia et Wessels, Jens-Wilhelm, 2004, "Another Golden Idol? The League of Nations' Gold Delegation and the Great Depression, 1929-1932", *The Int. History Rev.* 26 (4), 765-795
- Cohen, Benjamin J., 1977, *Organizing the world's money, the political economy of international monetary relations*, New York, Basic Books Inc.
- Cohen, Benjamin J., 1998, *The Geography of Money*, Ithaca, Cornell University Press
- Collier, Peter et Horowitz, David, 1976, *Une dynastie américaine. Les Rockefeller*, Paris, Seuil
- Committee on Finance and industry (Macmillan Committee), 1931, *Report*, London, HMSO
- Conant, Charles A., 1915 et 1969, *A history of modern bank of issue*, New York, Putnam's sons
- Costigliola, Frank, 1977, "Anglo-American Financial Rivalry in the 1920s", *Journal of Economic History* 37 (4), 911-934
- Costigliola, Frank C., 1984, *Awkward dominion: American political, economic, and cultural relations with Europe, 1919-1933*, Ithaca, Cornell University Press
- Cottrell, Philip L., 1995, "The Bank of England in its International Setting, 1918-1972", in: Roberts, R. et Kynaston D., *The Bank of England, Money, Power and Influence, 1694-1994*, Oxford, Clarendon Press, 83-139
- Cottrell, Philip L., 1997, "Norman, Strakosch and the development of central banking: from conception to practice, 1919-1924", in: Cottrell, Philip L. (ed.), *Rebuilding the Financial System in Central and Eastern Europe, 1918-1994*, Aldershot [etc.], Scolar Press, 29-73
- Cox, Robert W., 1974, "ILO: limited monarchy", in: Cox, Robert W. (et al.): *The anatomy of influence: decision making in international organization*, New Haven, Yale Univ. Press, 102-138
- Cox, Robert W., [1977] 1996, "Labour and hegemony", in: Cox, Robert W., *Approaches to world order*, Cambridge, University Press, 420-470
- Cox, Robert W., 1980, "The crisis of world order and the problem of international organization in the 1980s", *International Journal* 35 (2), 370-395
- Cox, Robert W., [1981] 1996, "Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory", in: Cox, Robert W., *Approaches to world order*, Cambridge, University Press, 85-123
- Cox, Robert W., [1983] 1996, "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method", in: Cox, Robert W., *Approaches to world order*, Cambridge, University Press, 124-143
- Cox, Robert W., 1987, *Production, power and world order: social forces in the making of history*, New York, Columbia University Press
- Cox, Robert W., 1996, *Approaches to world order*, Cambridge, University Press
- Cox, Robert W. et Jacobson, Harold K (eds.), 1974, *The anatomy of influence: decision making in international organization*, New Haven, Yale Univ. Press
- Cox, Robert W. et Jacobson, Harold K., 1981, "The decision-making approach to the study of international organization", in: Abi-Saab, Georges (ed.), *The concept of international organization*, Paris, Unesco, 79-104

- Crampton, R.J., 1987, *A short history of Modern Bulgaria*, Cambridge, University Press
- Danneberg, Robert, 1928 (3e ed.), *Die Sozialdemokratische Gemeinde-Verwaltung in Wien*, Wien, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung
- Dard, Olivier, 2003, "Banques centrales et mythologie politique dans l'entre-deux-guerres", in: Feiertag, O. et Margairaz, M. (eds.), *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (17^e - 20^e siècle)*, 549-568
- Daunton, M.J., 1992, "Financial elites and British society, 1880-1950", in: Cassis, Youssef (ed.), *Finance and financiers in European history 1880-1960*, Cambridge, University Press, 121-146
- David, Thomas, 2001, *Nationalisme économique et développement: l'industrialisation des pays d'Europe de l'Est durant l'entre-deux-guerres*, 2 vol., Lausanne, Université de Lausanne (thèse non publiée)
- Davis, John A. (ed.), 1979, *Gramsci and Italy's passive revolution*, London, Croom Helm/Barnes & Noble books
- Davis, Malcolm W., 1944, "The League of minds", in: Davis, Harriet Eager, *Pioneers in world order. An American appraisal of the League of Nations*, 239-249
- Debeir, Jean-Claude, 1978, "La crise du franc de 1924. Un exemple de spéculation 'internationale'", *Relations Internationales* 13, 29-49
- Debeir, Jean-Claude, 1987, "La Banque de France et la coopération monétaire internationale dans les années 1920", in : Fridenson P. et Straus A., *Le capitalisme français*, Paris, Fayard, 273-285
- Devetak, Richard, 2001, "Critical Theory", in: Burchill, Scott, *Theories of international relations*, New York, Palgrave, 155-180
- Deville, François, 1912, *Les contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'Etat*, Saint-Nicolas, Imprimerie Nouvelle Arsant
- Dornbusch, Rudiger, 1992, "Monetary problems of post-communism: lessons from the end of the Austro-Hungarian Empire", *Weltwirtschaftliches Archiv* 128 (3), 391-424
- Dornbusch, Rudiger et Fischer, Stanley, 1986, "Stopping hyperinflations past and present", *Weltwirtschaftliches Archiv* 122 (1), 1-47
- Dubin, Martin David, 1983, "Transgovernmental processes in the League of Nations", *International Organization* 37 (3), 469-493
- DuBois, Marc, 1991, "The Governance of the Third World: a foucauldian perspective on power relations in development", *Alternatives* 16, 1-30
- Eichengreen, Barry, 1984, "Central Bank Cooperation under the Interwar Gold Standard", *Explorations in Economic History* 21, 64-87
- Eichengreen, Barry, 1990a, *Elusive stability. Essays in the history of international finance, 1919-1939*, Cambridge, University Press
- Eichengreen, Barry, 1990b, "Hegemonic stability theories of the international monetary system", in: Eichengreen, Barry: *Elusive stability. Essays in the history of international finance, 1919-1939*, Cambridge, University Press, 271-311
- Eichengreen, Barry, 1992, *Golden fetters. The gold standard and the great depression, 1919-1939*, New York & Oxford, Oxford University Press
- Eichengreen, Barry, 1995, "Central bank cooperation and exchange rate commitments: the classical and interwar gold standards compared", *Financial History Review* 2, 99-117
- Eichengreen, Barry, 1998, "Dental hygiene and nuclear war: how international relations look from economics", *International Organization* 52 (4), 993-1012

- Eichengreen, Barry et Flandreau, Marc, 1997, *The gold standard in theory and history*, London, Routledge
- Eichengreen, Barry et Temin, Peter, 2000, "The gold standard and the Great depression", *Contemporary European History* 9 (2), 183-207
- Eigner, Peter et Helige, Andrea, 1999, *Österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, Wien, Verlag Christian Brandstätter
- Einaudi, Luca, 2001, *Money and politics. European monetary unification and the international gold standard (1865-1873)*, Oxford, University Press
- Einzig, Paul, 1932, *Montagu Norman. A study in financial Statesmanship*, London, Kegan & Co.
- Endres, Anthony M. et Fleming, Grant A., 2002, *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950*, Cambridge, University Press
- Epp, Waldemar, 1983, *Danzig, Schicksal einer Stadt*, Esslingen, Bechtle
- Etner, François, 2000, *Histoire de la pensée économique*, Paris, Economica
- Farrands, Christopher et Worth, Owen, 2005, "Critical theory in global political economy: critique? Knowledge? Emancipation?", *Capital & Class* 85, 43-61
- Feiertag, Olivier, 1998, "La Banque de France et les problèmes monétaires européens de la Conférence de Gênes à la création de la BRI (1922-1930)", in: Bussière, Eric et Dumoulin, Michel, *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX^e siècle*, Arras, Artois Presse Université, 15-35
- Feiertag, Olivier, 1999, "Banques centrales et relations internationales au 20^e siècle: le problème historique de la coopération monétaire internationale", *Relations internationales* 100, 355-376
- Feiertag, Olivier, 2003a, "L'Europe et la régulation des rapports financiers internationaux dans l'entre-deux-guerres, de la commission des Réparations à la BRI," (manuscrit non publié)
- Feiertag, Olivier, 2003b, Les prodromes de l'Europe monétaire: de la commission des Réparations à la Banque des Règlements internationaux (1919-1930), (manuscrit)
- Feiertag, Olivier, 2004, "Pierre Quesnay et les réseaux de l'internationalisme monétaire en Europe (1919-1937)", in: Dumoulin, M., *Réseaux économiques et construction européenne*, Berne, Peter Lang, 331-349
- Feiertag, Olivier et Plessis, Alain, 1999, "The Position and Role of French Finance in the Balkans from the Late Nineteenth Century until the Second World War", in: Kostis, Kostas P. (ed.), *Modern banking in the Balkans and West-European capital in the nineteenth and twentieth centuries*, Aldershot, Ashgate, cop. 215-234
- Feinstein, Charles H. (ed.), 1995, *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*, Oxford, University Press
- Feinstein, Charles H., Temin, Peter et Toniolo, Gianni, 1995, "International economic organization: banking, finance, and trade in Europe between the wars", in: Feinstein, C. (ed.), *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*, Oxford, University Press, 9-76
- Feinstein, Charles H., Temin, Peter et Toniolo, Gianni, 1997, *The European Economy Between the Wars*, Oxford, University Press
- Feinstein, Charles H. et Watson, Katherine, 1995, "Private international capital flows in Europe in the inter-war period", in: Feinstein, C. (ed.), *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*, Oxford, University Press, 94-130
- Femia, Joseph V., 1987, *Gramsci's political thought. Hegemony, consciousness, and the revolutionary process*, Oxford, Clarendon Press

- Fine, Martin, 1977, "Albert Thomas: a reformer's vision of modernization, 1914-1932", *Journal of Contemporary History* 12, 545-564
- Fink, Carole, 1984, *The Genoa Conference: European diplomacy, 1921-1922*, Chapel Hill, London, University of Carolina Press, cop.
- Fior, Michel, 2002, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne. Contribution à une histoire de la place financière suisse*, Genève, Droz
- Fior, Michel, 2005, "Perspective théorique, construction de l'archive et pouvoir du discours dans l'histoire des relations internationales", à paraître
- Flanders, M. June, 1989, *International monetary economics, 1870-1960. Between the classical and the new classical*, Cambridge, University Press
- Flandreau, Marc, 1996, "Les règles de la pratique: la Banque de France, le marché des métaux précieux et la naissance de l'étalon-or, 1848-1876", *Annales HSS* (4), 849-872
- Flandreau, Marc, 1997, "Central Bank Cooperation in Historical Perspective: a Sceptical View", *Economic History Review* L (4), 735-763
- Flandreau, Marc (ed.), 2003, *Money doctors. The experience of international financial advising 1850-2000*, London, Routledge
- Flandreau, Marc et Le Cacheux, Jacques, 1997, "Dettes publiques et stabilité monétaire en Europe. Les leçons de l'étalon or", *Revue économique* 48 (3), 529-538
- Flandreau, Marc, Le Cacheux, Jacques et Zumer, Frédéric, 1998, *Stability without a pact ? Lessons from the European gold standard 1880-1914*, London, Centre for Economic Policy Research
- Flandreau, Marc et Rivièrè, Chantale, 1999, "La grande 'retransformation' ? Contrôles de capitaux et intégration financière internationale, 1880-1996", *Economie internationale* 78 (2), 11-58
- Fleury, Antoine, 1983, "La Suisse et Radio Nations", in: United Nations Library, *The League of Nations in retrospect*, Berlin, Walter de Gruyter, 196-220
- Foreman-Peck, James, 2000, "The emergence and growth of international organizations", in: Tilly, Richard et Welfens, Paul J.J. (eds.), *Economic globalization, international organizations and crisis management*, Berlin, Springer, 73-102
- Foucault, Michel, 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard
- Foucault, Michel, 1997, *Il faut défendre la société*, Cours au Collège de France, 1975-1976, Paris, Seuil/Gallimard
- Foucault, Michel, 2003, *Le pouvoir psychiatrique*, Cours au Collège de France, 1973-1974, Paris, Seuil/Gallimard
- Foucault, Michel, 2004a, *Sécurité, territoire, population*, Cours au Collège de France, 1977-1978, Paris, Seuil/Gallimard
- Foucault, Michel, 2004b, *Naissance de la biopolitique*, Cours au Collège de France, 1978-1979, Paris, Seuil/Gallimard
- Freud, Sigmund, [1929] 1971, *Malaise dans la civilisation*, Paris, PUF
- Frey, Bruno S., 1984, *International political economics*, New York, Basil Blackwell
- Frey, Bruno S., 1991, "The public choice view of international political economy", in: Vaubel, Roland et Willett, Thomas D. (eds.), *The political economy of International Organizations. A public choice approach*, Boulder (Colorado), Westview Press, 7-26
- Frey, Bruno S. et Gygi, Beat, 1990, "The political economy of international organizations", *Aussenwirtschaft* 45 (3), 371-394
- Frieden, Jeffry A., 1988, "Sectoral conflict and foreign economic policy, 1914-1940", *International Organization* 42 (1), 59-90

- Frieden, Jeffry A., 1991, "Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance", *International Organization* 45 (4), 425-451
- Frieden, Jeffry A., 1993, "The Dynamics of international monetary systems: international and domestic factors in the rise, reign, and demise of the classical Gold Standard", in: Snyder, Jack et Jervis, Robert (eds.), *Coping with complexity in the international system*, 137-162
- Frieden, Jeffry A. et Lake, David A., 2000 (1e ed.), *International Political Economy. Perspectives on global power and wealth*, London, Routledge
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press
- Gallarotti, Giulio M., 1995, *The anatomy of an international monetary regime, the classical gold standard, 1880-1914*, New York & Oxford, Oxford University Press
- Garces, Laura, 1995, "The League of Nations' predicament in Southeastern Europe", *World Affairs* 158 (1), 3-17
- Geary, Dick, 1981, *European labour protest, 1848-1939*, New York, St.-Martin's Press
- George, Jim et Campbell, David, 1990, "Patterns of dissent and the celebration of difference: critical social theory and international relations", *International studies Quarterly* 34, 269-293
- Gerbet, Pierre, 1972 (5e ed), *Les organisations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France
- Gerbet, Pierre, 1996, *Le rêve d'un ordre mondial. De la SdN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale
- Germain, Randall D., 1996, "The worlds of finance: a Braudelian perspective on IPE", *European Journal of International Relations* 2 (2), 201-230
- Germain, Randall D., 1997, *The International Organization of Credit. States and Global Finance in the World-Economy*, Cambridge, University Press
- Germain, Randall D. et Kenny, Michael, 1998, "Engaging Gramsci: international relations theory and the new Gramscians", *Review of International Studies* 24 (1), 3-21
- Ghebali, Victor-Yves, 1970, *La Société des Nations et la réforme Bruce, 1939-1940*, Genève, Carnegie
- Ghebali, Victor-Yves, 1987, *L'Organisation internationale du travail (OIT)*, Genève, Georg
- Gill, Stephen, 1990, *American hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge, University Press
- Gill, Stephen, 1991, "Reflections on global order and sociohistorical time", *Alternatives* 16, 275-314
- Gill, Stephen (ed.), 1993, *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge, University Press
- Gill, Stephen (ed.), 1997, *Globalization, democratisation and multilateralism*, London, Macmillan Press & United Nations University Press
- Gill, Stephen, 1998, "European governance and new Constitutionalism: economic and monetary union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe", *New Political Econ.* 3 (1), 5-26
- Gill, Stephen, 2000, "The constitution of global capitalism", (manuscrit non publié)
- Gill, Stephen, 2003, *Power and resistance in the new world order*, New York, Palgrave Macmillan
- Gill, Stephen et Law, David, 1988, *The global political economy: perspectives, problems and policies*, New York, Harvester Wheatsheaf
- Gill, Stephen et Mittelman, James H., 1997, *Innovation and transformation in international studies*, Cambridge, University Press

- Gilpin, Robert, 1972, "The politics of transnational economic relations", *International Organization* 25 (3), 398-419
- Gilpin, Robert, 1987, *The political economy of international relations*, Princeton, University Press
- Girault, René, 1993, "L'histoire des organisations internationales", *Relations internationales* 75, 271-275
- de Goede, Marieke, 2005, *Virtue, fortune and faith. A genealogy of finance*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- Goldinger, Walter et Binder, Dieter A., 1992, *Geschichte der Republik Österreich 1918-1938*, Wien, Verlag für Geschichte und Politik
- Gonidec, P.F., 1974, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien
- Gourevitch, Peter A., 1978, "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics", *International Organization* 32, 881-912
- Gramsci, Antonio, 1971, *Selections from the prison notebooks*, textes édités par Hoare, Quentin et Smith, Geoffrey N., New York, International Publishers
- Graz, Jean-Christophe, 1999, *Aux sources de l'OMC: la Charte de La Havane 1941-1950 - Precursor of the WTO: The stillborn Havana Charter, 1941-1950*, Genève, Droz
- Graz, Jean-Christophe, 2000, "Les nouvelles approches de l'économie politique internationale", *Annuaire français de Relations internationales* I, Bruxelles, Bruylant, 557-569
- Graz, Jean-Christophe, 2004, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte
- Greaves, Harold R. G., 1931, *The League Committees and world order*, Oxford, Oxford University Press
- Green, E.H.H., 1992, "The influence of the City over British economic policy c. 1880-1960", in: Cassis, Y. (ed.), *Finance and financiers in European history 1880-1960*, Cambridge, University Press, 193-218
- Groom, A.J.R. et Olson William C., 1991, *International relations then and now: origins and trends in interpretation*, London, Harper Collins
- Grossi, Verdiana, 1994, *Le pacifisme européen, 1889-1914*, Bruxelles, Bruylant
- Gruber, Helmut, 1984, "Reflections on the problematique of socialist party culture and the realities of working-class life in red Vienna", in: Konrad, Helmut et Maderthaner, Wolfgang (eds.), *Neuere Studien zur Arbeitergeschichte*, vol. III, Wien, Europaverlag, 647-661
- Guérin, Denis, 1996, *Albert Thomas au BIT 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen
- Guillen, Pierre, 1985, "Politique intérieure et relations internationales", *Relations internationales* 41, 111-124
- Halliday, F., 1988, "Three concepts of internationalism", *International Affairs* 64 (2), 187-198
- Halperin, Sandra, 1997, "The politics of appeasement: the rise of the left and European international relations during the interwar period", Skidmore, David, *Contested social orders and international politics*, Nashville, Vanderbilt University Press, 128-164
- Hancock, K.J., 1970, "The reduction of unemployment as a problem of public policy, 1920-1929", in: Pollard, Sidney (ed.), *The gold standard and employment policies between the wars*, London, Methuen & Co., 99-121
- Hartog, François, 2003, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil
- Hawtrey, Ralph G., 1928, *Trade and credit*, London, Longmans, Green & Co
- Hawtrey, Ralph G., [1932] 1970, *The art of central banking*, London, Frank Cass & Co

- Hayek, Friedrich A., 1944, *The Road to Serfdom*, Chicago, The University of Chicago Press
- Hayek, Friedrich A., [1967] 1984, "The principles of a liberal social order", in: Nishiyama, Chiaki et Leube, Kurt R. (eds.), *The essence of Hayek*, Stanford, Stanford University, 363-381
- Heffer, Jean, 2003, "L'âge d'or du protectionnisme américain", *Histoire, économie et société* 22 (1), 7-22
- Helleiner, Eric, 1993, "When finance was the servant: international capital movements In the Bretton Woods order", in: Cerny, Philip G. (ed.), *Finance and World Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, Aldershot, Elgar, 20-48
- Helleiner, Eric, 1994, *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca; Cornell University Press
- Helleiner, Eric, 1997, "Braudelian reflections on economic globalisation: the historian as pioneer", Gill, Stephen et Mittelman, James H., *Innovation and transformation in international studies*, Cambridge, University Press, 90-105
- Helleiner, Eric, 2003a, *The making of National money. Territorial currencies in historical perspective*, Ithaca, Cornell University Press
- Helleiner, Eric, 2003b, "Denationalizing money? Economic liberalism and the 'national question' in currency affairs", Flandreau, Marc, Holtfrerich, Carl-Ludwig et James, Harold (eds.), *International Financial History in the Twentieth Century. System and Anarchy*, Cambridge, University Press, 213-237
- Hilferding, Rudolf, [1910] 1970, *Le capital financier. Etude sur le développement récent du capitalisme*, Paris, Ed. de Minuit
- Hill, Martin, 1946, *The economic and financial organization of the League of Nations: a survey of twenty-five years experience*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace
- Hill, Norman L., 1929, *The public international conference: its functions, organization and procedure*, Stanford, University Press
- Hinkkanen-Lievonon, Merja-Liisa, 1984, *British trade and enterprise in the Baltic States, 1919-1925*, Studia Historica 14, Helsinki, SHS (Societas Historica Finlandiae)
- Hobsbawm, Eric, 1992, *Nations et nationalisme depuis 1870*, Paris, Gallimard
- Hobson, J. A., [1902] 1988, *Imperialism, a study*, London, Unwin Hyman
- Hodgson, Geoffrey M., 2001, *How economics forgot history. The problem of historical specificity in social science*, London, Routledge
- Hoensch, Jörg K., 1984, *Geschichte Ungarns, 1867-1983*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer
- Hogan, Michael J., 1977, *Informal entente: The private structure of cooperation in Anglo-American economic diplomacy, 1918-1928*, Columbia, University of Missouri Press
- Hogan, Michael, 1981, "Thomas W. Lamont and European Recovery: the diplomacy of privatism in a corporatist age", Jones, Kenneth P. et DeConde, Alexander, *U.S. diplomats in Europe, 1919-1941*, Oxford, ABC-Clio, 5-22
- Hogan, Michael J., 1987, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, University Press
- Hogan, Michael, 2004 (2e ed.), "Corporatism", in: Hogan, Michael J. et Paterson, Thomas G., *Explaining the history of American foreign relations*, Cambridge, University Press, 137-148
- Holsti, K.J., 1992, "Governance without government: polyarchy in nineteenth-century European international politics", in: Rosenau, James N. et Czempiel, Ernst-Otto,

- Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, University Press, 30-57
- Holtfrerich, Carl.L., Reis, Jaime et Toniolo, Gianni (eds.), 1999, *The emergence of modern central banking from 1918 to the present*, Aldershot, Ashgate, cop.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig, 1988, "Relations between monetary authorities and governmental institutions: the case of Germany from the 19th century to the present", in: Toniolo, Gianni (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*, Berlin, Walter de Gruyter, 105-159
- Hudson, Manley O., 1929, "America's role in the League of Nations", *The American Political Science Review* 23 (1), 17-31
- Hume, David, [1741-2], *Essays, moral, political and literary*, Oxford, University Press
- Huntley, Wade L., 1996, "Kant's third image: systemic sources of the liberal peace", *International Studies Quarterly* 40, 45-76
- Hutchings, Kimberly, 1997, "Foucault and international relations theory", in: Lloyd, Moya et Thacker, Andrew, *The impact of Michel Foucault on the social sciences and humanities*, London, Macmillan, 102-127
- Hutchings, Kimberly, 1999, *International political theory*, London, Sage
- International Labour Office (Devinat, Paul), 1927, *Scientific management in Europe*, Studies and reports, Series B (Economic conditions), No. 17, Geneva, ILO
- Ives, Peter, 2004, *Language and hegemony in Gramsci*, London, Winnipeg, Pluto Press & Fernwood Publishing
- Jacobson, Harold K., 2000, "International institutions and system transformation", *Annual Review of Political Science* 2000 (3), 149-166
- James, Harold, 2000, "Globalization and the changing character of the International Monetary Fund", in: Tilly, Richard et Welfens, Paul J.J. (eds.), *Economic globalization, international organizations and crisis management*, 211-236
- Janos, Andrew C., 1982, *The politics of backwardness in Hungary, 1825-1945*, Princeton, Univ. Press
- Jones J.H., 1933, "The gold standard", *The Economic Journal* 43 (172), 551-574
- Joseph, Jonathan, 2004, "Foucault and reality", *Capital & Class* 82 (1), 143-165
- Kant, Emmanuel, [1795] 1999, *Projet de paix perpétuelle. Esquisse philosophique*, Paris, Librairie Vrin
- Kaser, M.C. et Radice, E.A., 1986, *The economic history of Eastern Europe 1919-1975*, vol. I & II, Oxford, Clarendon Press
- Kébabdjian, Gérard, 1999, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Seuil
- Keohane, Robert O., 1980, "The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes", in: Holsti, Ole (ed.), *Change in the international system*, Boulder, Westview Press, 131-162
- Keohane, Robert O., 1984, *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, University Press
- Keohane, Robert O., 1988, "International Institutions: two approaches", *International Studies Quarterly* 32, 379-396
- Keohane, Robert O. et Nye, Joseph S. (eds.), 1972, *Transnational relations and world politics*, Cambridge, Harvard University Press
- Keohane, Robert O. et Nye, Joseph S., 1974, "Transgovernmental relations and international organizations", *World Politics* 27 (1), 39-62

- Kernbauer, Hans, 1995, "Österreichische Währungs-, Bank- und Budgetpolitik in der Zwischenkriegszeit", in: Tálos, Emmerich (ed.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik, 1918-1933*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 552-569
- Keynes, John Maynard, 1920 [2002], *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, Gallimard
- Kienböck, Victor, 1925, *Das österreichische Sanierungswerk*, Stuttgart, Ferdinand Enke
- Kindleberger, Charles P., [1973] 1986a, *The world in depression, 1929-1939*, London, Allen Lane The Penguin Press
- Kindleberger, Charles P., 1986b, "International Public Goods without international government", *American Economic Review* 76, 1-13
- Kirshner, Jonathan, 2003, "The inescapable politics of money", in: Kirshner, Jonathan (ed.), *Monetary orders. Ambiguous Economics, ubiquitous politics*, Ithaca, London, Cornell University Press, 3-24
- Kisch, Cecil Hermann et Elkin, Winifred Adeline, 1928, *Central Banks. A study of the constitutions of banks of issue, with an analysis of representative charters*, London, Macmillan
- Knafo, Samuel, 2003, *The gold standard and the origins of the modern international monetary system*, Montréal, UQAM, <www.unites.uqam.ca/gric>
- Kostis, Kostas, 1999, "Les ambiguïtés de la modernisation: la fondation de la Banque de Grèce (1927-1928)", *Histoire, Economie & Société* 18 (4) 701-713
- Kostis, Kostas, 2000, "Politiques financières, finances publiques et contrôle financier international en Grèce (1880-1898)", in: Chastagnaret, Gérard (ed.), *Crise espagnole et nouveau siècle en Méditerranée*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 147-162
- Kostov, Alexandre, 1999, "Western Capital and the Bulgarian Banking System: Late Nineteenth Century-Second World War", in: Kostis, Kostas P. (ed.), *Modern banking in the Balkans and West-European capital in the nineteenth and twentieth centuries*, Aldershot, Ashgate, cop., 61-75
- Krasner, Stephen D., 1983, *International regimes*, New York, Cornell University Press
- Krasner, Stephen D., 1994, "International political economy: abiding discord", *Review of International Political Economy* 1 (1), 13-19
- Krasner, Stephen D., 1996, "The accomplishments of international political economy", in: Smith, Steve, Booth, Ken et Zalewski, Marysia (eds.), *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge, University Press, 108-127
- Kuehl, Warren F. et Dunn, Lynne K., 1997, *Keeping the covenant. American internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent, Kent State University Press
- Kuisel, Richard F., 1984, *Le capitalisme et l'État en France, modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard
- Labour Party, 1918, *Labour and the new social order. A report on reconstruction*, London, The Labour Party
- Laclau, Ernesto, 2000, *La guerre des identités. Grammaire de l'émancipation*, Paris, La Découverte
- Laclau, Ernesto et Mouffe, Chantal, 1985, *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*, London, Verso
- Laidler, David, 1999, *Fabricating the Keynesian revolution*, Cambridge, University Press

- Lamont, Edward M., 1994, *The ambassador from Wall Street. The story of Thomas W. Lamont, J.P. Morgan's chief executive: a biography*, Lanham, Madison
- Lamont, Thomas W., 1923, "Three examples of international cooperation", *Atlantic Monthly*, 132, 537-546
- Lamont, Thomas W., 1951, *Across world frontiers*, New York, Harcourt, Brace & Co.
- Langley, Paul, 2002, *World financial orders. An historical international political economy*, London, Routledge
- Leach, William, 1993, *Land of Desire. Merchants, power and the rise of a new American culture*, New York, Pantheon Books
- Lee, Kelley, 1995, "A neo-Gramscian approach to international organization: an expanded analysis of current reforms to UN development activities", in: Macmillan, John et Linklater, Andrew, *Boundaries in question. New directions in international relations*, London, Pinter, 144-162
- Leffler, Melvyn P., 1979, *The elusive quest : America's pursuit of European stability and French security, 1919-1933*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press
- Lénine, Vladimir I. [1916] 1979, *L'impérialisme, stade suprême du capitalisme*, Paris, Editions sociales
- Lewis, Jill, 1983, "Red Vienna: socialism in one city, 1918-1927", *Europ. Stud. Rev.* 13 (3), 335-355
- Lewis, Jill, 1991, *Fascism and the working class in Austria, 1918-1934. The failure of labour in the First Republic*, New York, Berg
- Linklater, Andrew, 1990, *Beyond realism and Marxism. Critical theory and international relations*, London, Macmillan
- Linklater, Andrew, 1996, "The achievements of critical theory", in: Smith, Steve, Booth, Ken et Zalewski, Marysia (eds.), *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge, University Press, 279-298
- Long, David, 1996, *Towards a new liberal internationalism. The international theory of J.A. Hobson*, Cambridge, University Press
- Long, David et Wilson, Peter, 1995, *Thinkers of the Twenty Years' crisis. Inter-war idealism reassessed*, Oxford, Clarendon Press
- Loveday, Alexander, 1938, "The Economic and Financial Activities of the League", *International Affairs* 17, 788-808
- Lukes, Steven, 1974, *Power, a radical view*, London, Macmillan
- Lyons, F.S.L., 1963, *Internationalism in Europe, 1815-1914*, Leiden, A.W. Sythoff
- MacClure, Wallace, 1933, *World prosperity as sought through the economic work of the League of Nations*, New York, Macmillan
- Maderthaner, Wolfgang, 1986, "Politique communale à Vienne la Rouge", in: Clair, Jean (ed.), *Vienne 1880-1938: L'apocalypse joyeuse*, Paris, Ed. du Centre Pompidou
- Maderthaner, Wolfgang, 1995, "Die Sozialdemokratie", in: Tálos, Emmerich (ed.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik, 1918-1933*, 177-194, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 177-194
- Magnier, Léon, 1928, *La Chambre de Commerce Internationale*, Paris, Librairie A. Rousseau
- Maier, Charles S., 1975, *Recasting bourgeois Europe: stabilization in France, Germany, and Italy in the decade after world war I*, Princeton, University Press
- Maier, Charles S., 1981, "The two postwar eras and the conditions for stability in twentieth-century western Europe", *The American Historical Review* 86, issue 2, 327-352

- Maier, Charles S., 1987, *In search of stability: explorations in historical political economy*, Cambridge, University Press
- Maier, Charles S., 2000, "International Associationalism: the Social and Political Premises of Peacemaking after 1917 and 1945", Kennedy, P. et Hitchcock, W., *From War to Peace. Altered Strategic Landscapes in the Twentieth Century*, New Haven, Yale University Press, 36-52
- March, James G. et Olsen, Johan P., 1998, "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization* 52 (4), 943-969
- de Marchi, Neil, 1991, "League of Nations Economists and the Ideal of Peaceful Change in the Decade of the Thirties", in: Goodwin, Craufurd, D., *Economics and National Security, a History of their Interaction*, Durham, Duke University Press, 143-178
- Marguerat, Philippe, 1988, "Banque de France et politique de puissance dans l'entre-deux-guerres. Le problème des stabilisations monétaires en Europe orientale, 1927-1931", *Relations internationales* 56, 475-485
- Martin, Lisa L. et Simmons, Beth, 1998, "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization* 52 (4), 729-757
- Marx, Karl, [1847] 1965, "Misère de la philosophie", in: Marx, Karl, *Oeuvres, Economie*, vol. I, Paris, Gallimard, 1-136
- Marx, Karl, [1859] 1965, "Critique de l'économie politique", in: Marx, Karl, *Oeuvres, Economie*, vol. I, Paris, Gallimard, 267-452
- Marx, Karl, [1867] 1965, "Le Capital (livre premier)", in: Marx, Karl, *Oeuvres, Economie*, vol. I, Paris, Gallimard, 535-1406
- Marx, Karl, [1857-8] 1974, *Grundrisse. Foundations of the Critique of Political Economy*, New York, Penguin
- Marx, Karl et Engels, Friedrich, [1848] 1965, "Le manifeste communiste", in: Marx, Karl, *Oeuvres, Economie*, vol. I, 159-195, Paris, Gallimard
- März, Eduard, 1981, *Oesterreichische Bankpolitik in der Zeit der grossen Wende, 1913-1923: am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe*, München, R. Oldenburg
- Mathieu, Jean-Luc, 1977, *Les institutions spécialisées des Nations Unies*, Paris, Masson
- Mattelart, Armand, 2005, *Diversité culturelle et mondialisation*, Paris, La Découverte
- Mayer, Arno J., 1967, *Politics and diplomacy of peacemaking. Containment and counterrevolution at Versailles, 1918-1919*, New York, Alfred A. Knopf
- Mazower, Mark, 1991a, *Greece and the inter-war economic crisis*, Oxford, Clarendon Press
- Mazower, Mark, 1991b, "Banking and economic development in interwar Greece", in: James, H., Lindgren, H. and Teichova, A., *The role of banks in the interwar economy*, Cambridge, University press
- McFadyean, Andrew, 1930, "International banking and finance", in: Rappard, W. (ed.): *Problems of Peace. Lectures delivered at the Geneva Institute of International Relations, August 1930*, New York, Books for Libraries Press, 71-90
- McKercher, Brian, 2000, "Reaching for the brass ring: the recent historiography of interwar American foreign relations", in: Hogan, Michael J. (ed.), *Paths to power. The historiography of American foreign relations to 1941*, Cambridge, University Press, 176-223
- McNeil, William C., 1986, *American Money and the Weimar Republic. Economics and Politics on the Eve of the great Depression*, New York, Columbia University Press

- McNeil, William C., 1993, "Weimar Germany and systemic transformation in international economic relations", in: Snyder, Jack et Jervis, Robert (eds.), *Coping with complexity in the international system*, 191-206
- Mearsheimer, John J., 1995, "The False Promise of International Institutions", *International Security* 19 (3), 5-49
- Melinz, Gerhard, 1993, "Von der 'Wohltäterei' zur Wohlfahrt. Aspekte kommunaler Sozialpolitik 1918-1934", in: Öhlinger, Walter (ed.), *Das Rote Wien 1918-1934*, Wien, Eigenverlag der Museen der Stadt Wien, 104-120
- Meyer, Richard Hemming, 1970, *Banker's Diplomacy. Monetary stabilization in the Twenties*, New York, Columbia University Press
- Middlemas, Keith, 1979, *Politics in industrial society*, London, Andre Deutsch
- Milward, Alan S., 1996, "The origins of the gold standard", in: Braga de Macedo, J., Eichengreen, B., et Reis, J., *Currency convertibility; the gold standard and beyond*, London, Routledge, 87-101
- Milza, Pierre, 1988, "Politique intérieure et politique étrangère", in: Rémond, R. *Pour une histoire politique*, 315-344
- Minoglou, Ioanna P., 1999, "The rise and fall of the House of Hambros in Greece, 1864-1940", in: Bonin, Hubert (et al.), *Transnational companies (19th - 20th centuries)*, 401-417
- Mitrany, David, 1933, *The progress of international government*, London, George Allen & Unwin
- Mitrany, David, [1943] 1966, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Chicago, Quadrangle Books
- Mittelman, James H., 1998, "Coxian historicism as an alternative perspective in international studies", *Alternatives* 23, 63-92
- Moggridge, Donald E., 1972, *British monetary policy: 1924-1931: the Norman conquest of \$ 4.86*, Cambridge, University Press
- Moggridge, Donald E., 1982, "Policy in the crises of 1920 and 1929", in: Kindleberger, C. et Laffargue, J.-P. (eds.), *Financial crises. Theory, history and policy*, Cambridge, University Press, 171-187
- Monnet, Jean, 1976, *Mémoires*, Paris, Fayard
- Moreau, Emile, 1954, *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France, 1926-1928*, Paris, M.-Th. Génin
- Morgenthau, Hans J., 1948, *Politics among nations. The struggle for power and peace*, New York, A. Knopf
- Morton, Adam David, 2003, "Historicizing Gramsci: situating ideas in and beyond their context", *Review of International Political Economy* 10 (1), p. 118-146
- Mosser, Alois et Teichova, Alice, 1991, "Investment behaviour of industrial joint-stock companies and industrial shareholding by the Österreichische Credit-Anstalt: inducement of obstacle to renewal and change in industry in interwar Austria", in: James, H., Lindgren, H. and Teichova, A., *The role of banks in the interwar economy*, Cambridge, University press, 122-157
- Moulton, Harold G. et Pasvolsky, Leo, 1932, *War debts and world prosperity*, New York, Century
- Mouré, Kenneth, 1992, "The limits to Central Banks Co-operation, 1916-1936", *Contemporary European History* 3, 259-279
- Mouré, Kenneth, 1999, "Vu du pont: l'étalon-or de l'entre-deux-guerres était-il un 'régime'?", *Economie internationale* 78 (2), 105-128

- Mouré, Kenneth, 2002, *The Gold Standard Illusion: France, the Bank of France, and the International Gold Standard, 1914-1939*, New York, Oxford University Press
- Mouré, Kenneth, 2003, "French money doctors, central banks, and politics in the 1920s", in: Flandreau, Marc (ed.), *Money doctors. The experience of international financial advising 1850-2000*, 138-165
- Mouton, Marie-R., 1984, "Société des Nations et reconstruction financière de l'Europe: La conférence de Bruxelles (1920)", *Relations internationales* 39, 1984, 309-331
- Mouton, Marie-R., 1995, *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Bern, P. Lang
- Murphy, Craig N., 1994, *International organization and industrial change: global governance since 1850*, New York & Oxford, Oxford University Press
- Murphy, Craig N., 1998, "Understanding IR: understanding Gramsci", *Review of International Studies* 24, 417-425
- Murphy, Craig N., 2005, *Global institutions, marginalization and development*, London, Routledge
- Murphy, Craig N. et Tooze, Roger (eds.), 1991, *The new international political economy*, Boulder, Lynne Rienner
- Myers, Margaret G., 1945, "The League Loans", *Political Science Quarterly*, 60 (4), 492-526
- National Monetary Commission (ed.), 1911, *Banking in Russia, Austro-Hungary, The Netherlands and Japan*, Washington (D.C.), Government Printing Office
- Natmessnig, Charlotte, 1998, *Britische Finanzinteressen in Österreich. Die Anglo-Österreichische Bank*, Wien, Böhlau
- Navari, Cornelia, 1995, "David Mitrany and international functionalism", in: Long, David et Wilson, Peter (eds.), *Thinkers of the Twenty Years' crisis. Inter-war idealism reassessed*, 214-246
- Newton, Lucy, 2003, "Government, the banks and industry in inter-war Britain", Gourvish, Terry (ed.), *Business and politics in Europe, 1900-1970*, Cambridge, University Press, 145-168
- Nicholl, David S., 1984, *The golden wheel. The story of Rotary 1905 to the present*, Plymouth, Macdonald & Evans
- Noël Pierre, 2000, "Théories des 'régimes', économie politique internationale et science politique: réflexions critiques", *Annuaire français de Relations internationales* I, Bruxelles, Bruylant, 140-160
- Northedge, Frederick Samuel, 1986, *The League of Nations, its life and times: 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press
- Nötel, Rudolf, 1974, "International capital movements and finance in Eastern Europe, 1919-1949", *Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschafts-Geschichte* 61, 65-112
- Nötel, Rudolf, 1984, "Money, banking and industry in interwar Austria and Hungary", *Journal of European Economic History* 13 (2), 137-202
- Nötel, Rudolf, 1986, "International credit and finance", in: Kaser, M.C. et Radice, E.A., *The economic history of Eastern Europe 1919-1975*, vol. II, Oxford, Clarendon Press, 170-295
- Notermans, Ton, 2000, *Money, markets, and the state. Social democratic economic policies since 1918*, Cambridge, University Press
- Nussbaum, Arthur, 1954, *Concise history of the Law of Nations*, New York, Macmillan
- Öhlinger, Walter (ed.), 1993a, *Das Rote Wien 1918-1934*, Eigenverlag der Museen der Stadt Wien

- Öhlinger, Walter, 1993b, "Wien 1918-1934: Im Spannungsfeld der Ersten Republik", in: Öhlinger, Walter (ed.), *Das Rote Wien 1918-1934*, Wien, Eigenverlag der Museen der Stadt Wien, 8-26
- Olson, Mancur, 1978, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF
- Olszak, Norbert, 1998, *Histoire des banques centrales*, Paris : PUF
- Orde, Anne, 1990, *British Policy and European Reconstruction after the First World War*, Cambridge, University Press
- Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques, 1949, *Les mouvements internationaux de capitaux entre les deux guerres*, Lake Success N.Y., Org. des Nations Unies
- Overbeek, Henk, 2000, "Transnational historical materialism. Theories of transnational class formation and world order", Palan, Ronen (ed.), *Global Political Economy: Contemporary Theories*, London, Routledge, 168-183
- Palan, Ronen, 2000a, "The constructivist underpinnings of the new international political economy", in: Palan, Ronen (ed.), *Global Political Economy: Contemporary Theories*, London, Routledge, 215-228
- Palan, Ronen (ed.), 2000b, *Global Political Economy: Contemporary Theories*, London, Routledge
- Palan, Ronen et Abbott, Jason, 1999, *State strategies in the global political economy*, London, Pinter
- Parmar, Inderjeet, 2004, *Think tanks and Power in Foreign Policy. A comparative study of the role and influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*, New York, Palgrave
- Pasteur, Paul, 2003, *Pratiques politiques et militantes de la social-démocratie autrichienne, 1888-1934*, Paris, Belin
- Pasvolsky, Leo, 1928, *Economic nationalism in the Danubian States*, New York, Macmillan
- Pasvolsky, Leo, 1930, *Bulgaria's economic position*, Washington, The Brookings Institution
- Pauly, Louis W., 1997, *Who elected the bankers? Surveillance and control in the World Economy*, Ithaca, Cornell University Press
- Pauly, Louis W., 1999, "Good governance and bad policy: the perils of international organizational overextension", *Review of International Political Economy* 6 (4) 410-424
- Pauly, Louis W., 2003, "International financial institutions and national economic governance. Aspects of the new adjustment agenda in historical perspective", in: Flandreau, Marc, Holtfrerich, Carl-Ludwig et James, Harold (eds.), *International Financial History in the Twentieth Century. System and Anarchy*, Cambridge, University Press, 239-263
- Pemberton, Jo-Anne, 2002, "New worlds for old: the League of Nations in the age of electricity", *Review of International Studies* 28, 311-336
- Périgord, Paul, 1926, *The International Labor Organization. A study of labor and capital in cooperation*, New York, Appleton & Co.
- Péteri, György, 1995, *Revolutionary Twenties: Essays on International Monetary and Financial Relations After World War I*, Trondheim Studies in History, No. 9, Trondheim, Department of History, University of Trondheim
- Péteri, György, 2002, *Global Monetary Regime and National Central Banking: The Case of Hungary, 1921-1929*, Wayne, NJ, Center for Hungarian Studies and Publications, distributed by the Columbia University Press
- Piétri, François, 1935, *Le financier*, Paris, Hachette

- Piéttri, Nicole, 1970, *La reconstruction financière de l'Autriche, 1921-1926*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale
- Piéttri, Nicole, 1981, *La reconstruction économique et financière de l'Autriche par la Société des Nations (1921-1926)*, Thèse d'Etat sous la dir. de J-B. Duroselle, Paris, (manuscrit non publié)
- Piéttri, Nicole, 1985, "Les relations bancaires et économiques entre la France et l'Autriche", in: Michel, Bernard, *Les relations franco-autrichiennes de 1871 au traité d'Etat de 1955*, Poitiers, CRDP, 38-61
- Pirhofer, Gottfried, 1993, "Die Roten Burgen. Zur Dialektik des Sozial im Urbanen", in: Öhlinger, Walter (ed.), *Das Rote Wien 1918-1934*, Wien, Eigenverlag der Museen der Stadt Wien, 92-102
- Plessis, Alain, 1982, "La Banque de France et les relations monétaires internationales jusqu'en 1914", *Relations internationales* 29, 3-23
- Plessis, Alain, 1992, "Bankers in French society, 1860s-1960s", in: Cassis, Youssef (ed.), *Finance and financiers in European history 1880-1960*, 147-160
- Polanyi, Karl, [1944] 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard
- Pollard, Sidney (ed.), 1970, *The gold standard and employment policies between the wars*, London, Methuen
- Quigley, Carroll, 1981, *The Anglo-American establishment. From Rhodes to Cliveden*, New York, Books in Focus, Inc
- Raffo, Peter, 1974, "The League of Nations philosophy of Lord Robert Cecil", *Australian Journal of Politics and History* 20 (2), 186-196
- Ramonat, Wolfgang, 1979, *Der Völkerbund und die Freie Stadt Danzig, 1920-1934*, Osnabrück, Biblio Verlag
- Ránki, György, 1983, "The Hungarian General Credit Bank in the 1920s", in: Cottrell, Philip Leonard et Teichova, Alice, *International Business and Central Europe, 1918-1939*, Leicester, Leicester University Press, St. Martin's Press, 355-374
- Ránki, György et Tomaszewski, J., 1986, "The role of the state in industry, banking and trade", in: Kaser, M.C. et Radice, E.A., *The economic history of Eastern Europe 1919-1975*, vol. II, Oxford, Clarendon Press, 3-48
- Raun, Toivo U., 2001, *Estonia and the Estonians*, Stanford, Hoover institutions press
- Rebérioux, Madeleine et Fridenson, Patrick, 1974, "Albert Thomas, pivot du réformisme français", *Le mouvement social* 87, 85-97
- Recker, Marie-Luise, 1976, *England und der Donauraum, 1919-1929: Probleme einer europäischen Nachkriegsordnung*, Stuttgart, E. Klett
- Reti, Steven P., 1998, *Silver and gold. The political economy of international monetary conferences, 1867-1892*, Westport, Greenwood Press
- Richter, Heinz A., 1990, *Griechenland im 20. Jahrhundert*, Vol. I: *Megali Idea, Republik, Diktatur, 1900-1940*, Köln, Romiosini
- Ridgeway, George L., 1938, *Merchants of peace: the history of the International chamber of commerce*, New York, Columbia University Press
- Rist, Charles, [1951] 2002, *Histoire des doctrines relatives au crédit et à la monnaie. Depuis John Law jusqu'à nos jours*, Paris, Dalloz
- Romsics, Ignác, 1995, *István Bethlen, a great conservative statesman of Hungary, 1874-1946*, Boulder (Colorado), Social science monographs

- Rosenberg, Emily S., 1982, *Spreading the American dream: American economic and cultural expansion, 1898-1945*, New York, Hill and Wang
- Rosenberg, Emily S., 1999, *Financial Missionaries to the world. The politics and culture of dollar diplomacy, 1900-1930*, Cambridge (Ma.), Cambridge University Press
- Rosengarten, Monika, 2001, *Die Internationale Handelskammer. Wirtschaftspolitische Empfehlungen in der Zeit der Weltwirtschaftskrise, 1929-1939*, Berlin, Duncker & Humblot
- Rothschild, Joseph, 1974, *East Central Europe between the two world wars*, Leattle, University of Washington Press
- Royal Institute of International Affairs, 1937, *The problem of international investment*, Oxford, Oxford University Press
- Rueff, Jacques, [1931] 1979, "L'assurance chômage: cause du chômage permanent", in: *Oeuvres complètes*, T. 2, vol. 2, 231-270
- Rueff, Jacques, 1977, *De l'aube au crépuscule. Autobiographie*, in: *Oeuvres complètes*, T. 1
- Ruggie, John Gerard, 1982, "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization* 36 (2), 379-415
- Rupert, Mark, 1998, "(Re-)Engaging Gramsci: a response to Germain and Kenny", *Review of International Studies* 24, 427-434
- Salter, James Arthur, 1921, *Allied shipping control, an experiment in international administration*, Oxford, Clarendon Press
- Salter, James Arthur, 1924, "The Reconstruction of Hungary", *Journal of the British Institute of International Affairs* 3 (4), 190-202
- Salter, James Arthur, 1927, "The Economic Conference: Prospects of Practical Results", *Journal of the Royal Institute of International Affairs* 6 (6), 350-367
- Salter, James Arthur, 1961, *Memoirs of a public servant*, London, Faber and Faber
- Santaella, Julio A., 1992, *Stabilization programs, credibility and external enforcement*, Los Angeles, UCLA
- Santaella, Julio A., 1993, *Stabilization programs and external enforcement: experience from the 1920s*, IMF working paper, Washington, International Monetary Fund
- Sassoon, Anne Showstack, 1987, *Gramsci's politics*, London, Hutchinson
- Sayers, Richard Sidney, 1976, *The Bank of England 1891-1944* (3 vol.), Cambridge, University Press
- Schubert, Aurel, 1991, *The Credit-Anstalt crisis of 1931*, Cambridge, University Press
- Schubert, Aurel, 1999, "The Emergence of National Central Banks in Central Europe after the Break-up of the Austro-Hungarian Monarchy", in: Holtfrerich, C., Reis, J. et Toniolo, G., *The emergence of modern central banking from 1918 to the present*, Aldershot, Ashgate, 186-230
- Schuker, Stephen A., 1988 (1e ed.1976), *The end of French predominance in Europe: the financial crisis of 1924 and the adoption of the Dawes plan*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press
- Schuker, Stephen A., 2003, "The gold-exchange standard: a reinterpretation", in: Flandreau, Marc, Holtfrerich, Carl-Ludwig et James, Harold (eds.), *International Financial History in the Twentieth Century. System and Anarchy*, Cambridge, University Press, 77-93
- Schuker, Stephen A. et Kindleberger, Charles P., 1981, "[The Two Postwar eras]: Comments", *The American Historical Review* 86 (2), 353-362
- Shoup, Lawrence H. et Minter, William, 1977, *Imperial Brain Trust: the Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy*, New York, Monthly Review

- Siklos, Pierre L., 1994, "Interpreting a change in monetary policy regimes: a reappraisal of the first Hungarian hyperinflation and stabilization, 1921-1928", in: Bordo, Michael D. et Capie, Forrest (eds.), *Monetary regimes in transition*, Cambridge, University Press, 274-311
- Silverman, Dan P., 1982, *Reconstructing Europe after the Great War*, Cambridge Mass., Harvard University Press
- Simmons, Beth A., 1994, *Who adjusts? domestic sources of foreign economic policy during the interwar years*, Princeton, Univ. Press
- Sinclair, Timothy J., 2000, "Deficit discourse: the social construction of fiscal rectitude", in: Germain, Randall D. (dir), *Globalization and its critics. Perspectives from political economy*, Houndmills, Macmillan, 185-203
- Smith, Steve, 1996, "Positivism and beyond", in: Smith, Steve, Booth, Ken et Zalewski, Marysia (eds.), *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge, University Press, 11-44
- Smouts, Marie-Claude, 1995, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin
- Smouts, Marie-Claude, 1998, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Snidal, Duncan, 1985, "The limits of hegemonic stability theory", *International Organization* 39 (4), 179-614
- Sokal, Max et Rosenberg, Otto, 1929, "The banking system of Austria", in: Willis, Parker H. et Beckhart, B.H. (eds.), *Foreign Banking systems*, New York, Henry Hold & Co., 99-174
- Soutou, Georges-Henri, 1995, "L'année 1922 et les ambiguïtés économiques du traité de Versailles", in: Petricioli, Marta (ed.), *Une occasion manquée? 1922: La reconstruction de l'Europe*, Berne, Peter Lang, 189-221
- Spengler, [1923] 1926, *The decline of the West*, New York, Knopf
- Spruyt, Hendrik, 2000, "New institutionalism and international relations", in: Palan, Ronen (ed.), *Global Political Economy: Contemporary Theories*, London, Routledge
- Staudinger, Anton, Müller, Wolfgang C. et Steininger, Barbara, 1995, "Die Christlichsoziale Partei", in: Tálos, Emmerich (ed.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik, 1918-1933*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 160-176
- Stead, William T., 1899, *The United States of Europe on the eve of the Parliament of peace*, Toronto, George N. Morang & Co.
- Stiefel, Dieter, 1988, *Die grosse Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929-1938*, Wien, Böhlau
- Strakosch, Henry, 1921, "The South African Reserve Bank", *The Economic Journal* 31, 122, 172-178
- Strange, Susan, 1982, "Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis", *International Organization* 36 (2), 479-496
- Strange, Susan, [1988] 1997 (2e ed.), *States and markets*, London, Pinter
- Strange, Susan, 1998, "International Political Economy: beyond economics and international relations", *Economies et Sociétés* 34 (4), 3-24
- Tálos, Emmerich et Wörister, Karl, 1994, *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung, Herausforderungen, Strukturen*, Baden-Baden, Nomos
- Tálos, Emmerich, 1995, "Sozialpolitik in der Ersten Republik", in: Tálos, Emmerich (ed.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik, 1918-1933*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 570-586

- Teichova, Alice, 1979, "Versailles and the Expansion of the Bank of England into Central Europe", in: Horn, Norbert et Kocka, Jürgen (eds.), *Recht und Entwicklung der Grossunternehmen im 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 366-387
- Temin, Peter, 1989, *Lessons from the great depression*, Cambridge Mass., MIT Press, cop.
- Tomlinson, Jim, 2000, "Labour and the economy", in: Tanner, Duncan, Thane, Pat et Tiratsoo, Nick, *Labour's first century*, Cambridge, University Press, 46-79
- Toniolo, Gianni (ed.), 1988, *Central banks' independence in historical perspective*, Berlin, W. de Gruyter
- Triffin, Robert, [1964] 1997, "The evolution of the international monetary system: historical reappraisal and future perspectives", in: Eichengreen, Barry et Flandreau, Marc (eds.), *The gold standard in theory and history*, London, Routledge, 140-160
- Van der Pijl, Kees, 1984, *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London, Verso
- Van der Pijl, Kees, 1998, *Transnational classes and international relations*, London, Routledge
- Vaubel, Roland et Willett, Thomas D. (eds.), 1991, *The political economy of International Organizations. A public choice approach*, Boulder (Colorado), Westview Press
- Vissering, Gerard, 1920, *International economic and financial problems*, London, Macmillan
- Vitols, Sigurt, 2002, "The origins of bank-based and market-based financial systems: Germany, Japan, and the United States", in: Streeck, W. et Yamamura, K., *The origins of nonliberal capitalism. Germany and Japan in comparison*, Ithaca, Cornell University Press, 171-199
- Voltaire, 1988 [1734], *Lettres philosophiques*, Paris, Garnier
- Vrain, Cécile, 2000, *La politique diplomatique et économique de la France en Hongrie, 1921-1931*, Paris, (thèse non publiée)
- Walker, Charles H., 1934, "The working of the pre-war gold standard", *Review of Economic Studies* I, 196-209
- Wallerstein, Immanuel, 1984, *The politics of the world-economy. The states, the movements and the civilizations*, Cambridge (University Press), Paris (Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme)
- Wallerstein, Immanuel, 1996, "The inter-state structure of the modern world-system", in: Smith, S., Booth, K. et Zalewski, M. (eds.), *International Theory: positivism and beyond*, Cambridge, University Press, 87-107
- Walré de Bordes, Jan van, 1924, *The Austrian Crown. Its depreciation and stabilization*, London, King & Son
- Walter, Andrew, 1993, *World Power and World Money. The Role of Hegemony and International Monetary Order*, New York, London [etc.], Harvester Wheatsheaf
- Walters, Francis Paul, [1952] 1986, *A history of the League of Nations*, 2 vol., Westport Conn., Greenwood Press
- Wapler, Claire, 1999, "Montagu Norman, la Banque d'Angleterre et la question allemande de l'armistice à l'occupation de la Ruhr (1919-1923)", *Histoire, économie & société* 18, 4, 681-700
- Weber, Fritz, 1991, "Universal banking in interwar Central Europe", in: James, H., Lindgren, H. and Teichova, A., *The role of banks in the interwar economy*, Cambridge, University press, 19-25
- Weber, Fritz, 1995a, "Staatliche Wirtschaftspolitik in der Zwischenkriegszeit. Zum Investitionsverhalten der öffentlichen Hand 1918-1938", in: Tálos, Emmerich (ed.),

- Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik, 1918-1933*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 531-551
- Weber, Fritz, 1995b, "From imperial to regional banking: the Austrian banking system, 1918-1938", in: Feinstein, C. (ed.), *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*, Oxford, University Press, 337-357
- Wendt, Alexander, 1992, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization* 46 (2), 391-425
- Wendt, Alexander, 2001, *Social Theory of International politics*, Cambridge, University Press
- Wilding, Peter, 1990, *...für Arbeit und Brot. Arbeitslose in Bewegung. Arbeitslosenpolitik und Arbeitslosenbewegung in der Zwischenkriegszeit in Österreich (mit dem regionalgeschichtlichen Schwerpunkt Steiermark)*, Wien, Europaverlag
- Wilkins, Mira, 1999, "Cosmopolitan finance in the 1920s: New York's emergence as an international financial centre", in: Sylla, R., Tilly, R. et Tortella, G., *The state, the financial system, and economic modernization*, Cambridge, University Press, 271-291
- Wilson, Joan Hoff, 1971, *American business & foreign policy, 1920-1933*, Lexington, University Press of Kentucky
- Wilson, Peter, 1995, "The Twenty Years' Crisis and the category of 'idealism' in International Relations", in: Long, David et Wilson, Peter (dir), *Thinkers of the Twenty Years' crisis. Inter-war idealism reassessed*, Oxford, Clarendon Press, 1-23
- Wilson, Peter, 2003, *The international theory of Leonard Woolf: a study in twentieth-century idealism*, New York, Palgrave
- Winkler, Henry R., 1994, *Paths not taken. British Labour and international policy in the 1920s*, Chapel Hill, The University of North Carolina
- Woolf, Leonard S., 1916, *International government*, London, Putman's Sons
- Woolf, Leonard S., [1917] 1971, *The framework of a lasting peace*, New York, Garland Publishing
- Wrynn, J.F., 1976, *The Socialist International and the politics of European reconstruction, 1919-1930*, Uithoon, Graduate Press
- Yeager, L. B., 1981, *Experiences with stopping inflation*, Washington DC, American Enterprise Institute
- Young, John P., 1925, *European currency and finance, United States Senate, Commission of gold and silver inquiry*, Washington, Government printing office
- Ziebura, Gilbert, 1984, *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1924 bis 1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch*, Frankfurt a. M., Suhrkamp
- Zimmern, Alfred E., [1936] 1945, *The League of Nations and the rule of law, 1918-1935*, London, Macmillan

Annexes

Tableau A1 : principales organisations internationales créées entre 1850 et 1914

Communication	
1865	Union internationale des télécommunications
1874	Union postale universelle
1878	Union météorologique internationale
1884	Association internationale du Congrès des chemins de fer
1893	Office central des transports internationaux en chemins de fer
1894	Association internationale permanente des congrès de navigation
1905	Conférence diplomatique du droit maritime international
1906	Union radiotélégraphique universelle
1909	Association internationale permanente des congrès de la route
Normes et propriété intellectuelle	
1875	Bureau international des poids et mesures
1883	Union internationale pour la protection de la propriété intellectuelle
1886	Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques
Commerce & agriculture	
1885	Institut international de statistique
1890	Union internationale pour la publication des tarifs douaniers
1893	Conférence de La Haye sur le droit international privé
1901	Union internationale agricole pour la fixation des prix des céréales
1902	Union sucrière internationale
1905	Institut international pour l'agriculture
1913	Bureau international des statistiques commerciales
Hygiène & social	
1889	Association internationale pour la protection légale des travailleurs
1901	Office international du travail
1907	Office international d'hygiène publique
1909	Commission permanente des congrès internationaux de médecine
1910	Fédération internationale des ouvriers en fabrique

Sources : Annuaire des Organisations Internationales; Murphy 1994

Tableau A2 : membre de la Commission des finances lors de la conférence fondatrice de l'ICC

William Thys	Belgique	Administrateur délégué de la Banque de Bruxelles
Albert Janssen	Belgique	Directeur à la Banque nationale de Belgique
W. Leaf	Royaume-Uni	Président de Westminster Bank
E.G. Barclay	Royaume-Uni	(?)
Hugo Baring	Royaume-Uni	Directeur de la London County Westminster & Parr's Bank
Sir Arthur Shirley Benn	Royaume-Uni	Association britannique des chambres de commerce
A.J. Hobson	Royaume-Uni	Président de plusieurs entreprises métallurgiques (Thomas Turner & Co., Wm. Jessop & Son) ; président de l'Association britannique des chambres de commerce
Mario Alberti	Italie	Directeur du Credito Italiano à Milan
Roland W. Boyden	USA	Représentant officieux des USA à la CdR; délégué USA à la conférence financière de Bruxelles
Willis H. Booth	USA	Vice-président de la Guaranty Trust Company New York ; représentant de l'American Bankers Association
Fred I. Kent	USA	Bankers Trust Company New York; représentant de l'American Bankers Association)
H.C. Robinson	USA	Président de la First National Bank de Los Angeles

Source : Ridgeway 1938 : 60

Tableau A3: coût et rendement des emprunts de la SdN

Pays	Emprunt	Émission/ Échéance	Taux d'intérêt nominal ¹	Valeur reçue par le gvt. ²	Taux de rendement 1927	Coût de rémuné- ration ³
Autriche	Emprunt garanti du Gouvernement autrichien	1923-1943	6.31%	79.65	8.00%	9.5%
Hongrie	Emprunt d'Etat du Royaume de Hongrie	1924-1944	7.12%	82.63	8.85%	10.6%
Grèce	Emprunt du Gouvernement hellénique pour l'établissement des réfugiés	1924-1964	7%	80.81	8.00%	8.9%
	Emprunt du Gouvernement hellénique	1928-1968	6%	86.00	6.65%	7.5%
Bulgarie	Emprunt du Royaume de Bulgarie pour l'établissement des réfugiés	1926-1966	7%	87.75	7.65%	8.5%
	Emprunt de stabilisation du Royaume de Bulgarie	1928-1948	7½%	90.71	—	8.6%
Estonie	Emprunt de la République d'Estonie	1927-1947	7%	89.50	7.40%	8.2%
Danzig	Emprunt hypothécaire de la Municipalité de Danzig	1925-1945	7%	84.00	8.05%	9.1%
	Emprunt d'Etat de la Ville libre de Danzig	1927-1947	6½%	85.20	—	8.8%

Sources : Archives SdN; SdN 1945; Stiefel 1988

¹ Pour l'Autriche et la Hongrie, le taux d'intérêt nominal correspond à la moyenne des différentes tranches émises sur les places financières.

² La valeur reçue par le gouvernement correspond au pourcentage du nominal effectivement remis au gouvernement et est calculé sous forme de moyenne des différentes tranches.

³ *Vierteljahreshefte zur Statistik der Deutschen Reiches*, 1936, p. 341, cité par Stiefel 1988: 133.

Tableau A4 : Principaux emprunts étrangers émis en Autriche (sans emprunts du gouvernement central)

Banque F.J. Lissman et Cie NY	
Emprunt de l'Alpine Montangesellschaft	\$ 5'000'000.-
Emprunt de la Tiwag	\$ 3'000'000.-
Emprunt de la province de Basse Autriche (1925)	\$ 2'000'000.-
Banque Morgan Livermore et Cie NY	
Emprunt de la province de Haute Autriche (1925)	\$ 5'000'000.-
Emprunt de la Newag (société électrique de Basse Autriche) (1924)	\$ 3'000'000.-
Banque Henry Schröder NY	
Emprunt du Crédit Foncier de l'Autriche (1925)	\$ 2'400'000.-
Banque Richard et Cie NY	
Emprunt de la ville de Graz	\$ 2'500'000.-
Banque Baker, Kellog et Cie de NY	
Emprunt de la province de Styrie (1926)	\$ 5'000'000.-
National City Bank (NY)	
Emprunt de la commune de Vienne (1927)	\$ 30'000'000.-
Banque pour les entreprises électriques, Zürich	
Emprunt de la Oeweag (entreprise électrique de Haute Autriche)	\$ 200'000.-
Emprunt de la Oeweag	CHF 1'000'000.-
Groupe de banques suisses	
Emprunt de la Ville de Salzbourg	CHF 12'000'000.-
Blankart, Zürich	
Emprunt de AEG Union (1926)	CHF 7'000'000.-
Brown Boveri & Cie (Suisse)	
Emprunt Brown Boveri AG (1926)	CHF 1'500'000.-

Source : AMAE série SdN 1234, AMAE série SdN 1236, rapport Lamarle

Tableau A5 : Principales émissions étrangères à long terme en Hongrie (1925-1931)

Émission	Emprunt	Taux nominal	Tranche USA	Tranche GB
Février 1925	Société réunie de forges de Rimamurány et de Salgotarjan	7%	\$ 3'000'000 Liessman & Co.	
Juillet 1925	emprunt réuni des villes hongroises	7 ½ %	\$ 10'000'000 Speyer & Co.	
Jan./juin 1926	l'Association des Instituts hongrois de crédit foncier	7 ½ %	\$ 3'000'000	£ 1'000'000 Hambros
Janvier 1926	emprunt hypothécaire de la Banque de crédit foncier hongrois	7 ½ %		£ 1'000'000
Mars 1926	emprunt hypothécaire des associations agricoles	7 ½ %	\$ 3'000'000	
Avril 1926	Soc. Coop. des banques hongroises pour l'émission de lettres de gage	7 ½ %	\$ 6'000'000	
Juin 1926	emprunt de la Banque de Crédit foncier hongrois	7 ½ %	\$ 3'000'000	
Juillet 1926	Emprunt des Comtés (comitats)	7 ½ %		£ 1'250'000 Rothschild (Londres) ; Baring ; Schröder
	Emprunt des Comtés (comitats)	6%		£ 1'000'000 Rothschild (Londres) ; Baring ; Schröder
	Caisse d'épargne de la Cité SA	7 ½ %		£ 500'000
Octobre 1926	2 ^e emprunt réuni des villes hongroises	7 %	\$ 6'000'000	
	Banque hongroise-italienne SA	7 ½ %	\$ 1'000'000	
	la Société centrale de crédit mutuel du Royaume de Hongrie	7 %	\$ 3'000'000 Marshall Field, Glore, Ward & Co.	
	Emprunt de la Ville de Budapest	6%	\$ 10'000'000 Bankers Trust Co.	\$ 10'000'000
	caisse d'épargne centrale de Hongrie	7 ½ %	\$ 1'500'000 F.J.Liessman & Co et First Federal Foreign Investment Trust	
Septembre – décembre 1926	placement sur hypothèque effectué par la caisse d'Epargne de Budapest Centre			£ 100'000
1926	Ville de Budapest	6%	\$ 20'000'000 Bankers trust & Co (NY)	

Tableau A5 (suite)

1926	Orszagos Kozponti Hitelszovetkezet		\$ 3'000'000 Marshall Field, Glore, Ward, et Baker, Kellog	
1927	Banque italo-hongroise		\$ 1'000'000	
1927/1928	Emission de lettres de gage des établissements financiers hongrois	7-7 ½%	\$ 35'800'000	£ 2'450'000
Mai 1928	Talbot Electricity loan (ville de Budapest) 1 ^e tranche	4 ½ %		£ 1'000'000 Whitehall Trust
Mai 1928	Talbot Electricity loan (2 ^e tranche)	6 ½ %		£ 2'300'000 Whitehall Trust
Mai 1928	Hungarian government (monopole des allumettes)		\$ 36'000'000 Svenska Tädstickes	
Juillet 1929	Caisse d'Epargne de la ville de Budapest	7 ½ %		£ 500'000
Novembre 1930	bons du Trésor hongrois	6 ½ %		£ 3'120'000 Rothschild; Baring, Schroeder

Sources : SdN 1926b ; Berend/Ränki 1985 ; Berend 2001c ; AMAE série SdN, 1253 ; AMF 31879