Gouvernance mondiale

Rapport de synthèse

Pierre Jacquet,
Jean Pisani-Ferry
et Laurence Tubiana

Commentaires

Christian de Boissieu et Élie Cohen

Contributions

Michel Aglietta, Patrick Allard, François Bénaroya,
Thomas Boisson, Dominique Bureau, Christian Chavagneux,
Marie-Claire Daveu, Marie-Anne Frison-Roche,
Sylviane Gastaldo, Bernard Grelon, Patrick Guillaumont,
Sylviane Guillaumont-Jeanneney, Zaki Laïdi, Pascal Lamy,
Marie-Laure Mchanetzki, Jan Aart Scholte,
Jean-Michel Severino, Jérôme Sgard, Jean Tirole,
Laurence Tubiana, Charles Wyplosz,
et direction du Trésor

Sommaire

INTRODUCTION **7**
Jean Pisani-Ferry

RAPPORT DE SYNTHÈSE **9**

Gouvernance mondiale : les institutions économiques de la mondialisation **9**
Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana

Avant-propos 9
1. Introduction : Pourquoi parler de gouvernance mondiale ? 12
2. La mondialisation en danger ? 18
2.1. L'intégration internationale : un bilan en demi-teinte 19
2.2. Le retour des différends internationaux 24
2.3. La montée des contestations 32
3. La nécessité d'un réexamen 36
3.1. Efficacité 37
3.2. Équité 45
3.3. Responsabilité démocratique. 47
4. Comment concevoir la gouvernance mondiale ? 50
4.1. Des faits saillants 51
4.2. Quels modèles ? 64
5. Principes pour une gouvernance hybride 74
5.1. Spécialisation 74
5.2. Responsabilité politique. 77
5.3. Équilibre 79
5.4. Transparence et démocratisation. 85
5.5. Subsidiarité 87
5.6. Solidarité 89
6. Propositions pour une gouvernance rénovée 92
6.1. Établir une instance politique légitime 93
6.2. Rééquilibrer l'architecture institutionnelle. 95
6.3. Impliquer les sociétés civiles 97
6.4. Intégrer les pays pauvres 99

6.5. Implications pour la gouvernance européenne 105
Acronymes et sigles 115

COMMENTAIRES

Christian de Boissieu 119
Élie Cohen 127

CONTRIBUTIONS ANALYTIQUES

1. État des Lieux

A. Panorama analytique de quelques institutions de gouvernance 145
Thomas Boisson

2. Débats

B. La gouvernance, ou comment donner sens à la mondialisation 193
Zaki Laïdi et Pascal Lamy

C. Société civile et gouvernance mondiale 211
Jan Aart Scholte

D. La montée en puissance des acteurs non étatiques 233
Christian Chavagneux

E. Les États-Unis et la gouvernance mondiale 257
Patrick Allard

F. Les PMA et la gouvernance mondiale 271
Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney

3. Principes

G. La gouvernance des institutions internationales 291
Jean Tirole

H. L'économie en avance sur les institutions 301
Charles Wyplosz

I. Le droit, source et forme de régulation mondiale 313
Marie-Anne Frison-Roche

J. Regard juridique sur la hiérarchie des normes 331
Bernard Grelon

K. La question des biens publics globaux 349
Jean-Michel Severino et Laurence Tubiana

4. Monnaie et finance

L. Problèmes posés par la régulation monétaire internationale 375
Michel Aglietta

M. La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réforme 393
Direction du Trésor

5. Commerce et investissement

N. Qu'est-ce qu'un droit de propriété international ? 417
Jérôme Sgard

O. Organisations régionales et gouvernance mondiale 431
François Bénaroya

6. Environnement

P. Gouvernance mondiale et environnement. 449
Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo

Q. La pratique de l'organe de règlement des différends de l'OMC : le cas de l'environnement 463
Marie-Laure Mchanetzki

Introduction

Ce rapport est une contribution du Conseil d'analyse économique au débat sur la mondialisation. Ce n'est certes pas la première fois que nous traitons des matières qui s'y rapportent : plusieurs rapports antérieurs ont éclairé les enjeux des négociations commerciales, proposé des parades à l'instabilité financière, ou évalué les politiques de développement. Ce n'est pas non plus la dernière. De nouveaux travaux ont été engagés, qui s'attacheront à éclairer tel ou tel des aspects de l'interdépendance internationale. Mais ce rapport-ci traite des principes sur la base desquels la mondialisation est (ou n'est pas) gouvernée. Il aborde ainsi des questions qui ont fait l'objet de nombreuses controverses : celle des institutions qui exercent cette fonction de gouvernement global, de leur mandat, et de la manière dont elles en rendent compte ; celle des normes qui guident l'action publique internationale, et de la prééminence, voulue ou subie, des normes de l'échange ; celle du rôle des États dans le pilotage de cet appareil institutionnel multilatéral.

Pour traiter de ces sujets, deux démarches étaient envisageables. La première était, pour poser les problèmes de gouvernance, de partir des acquis théoriques et empiriques de l'analyse économique : par exemple, de commencer par ce que l'économie internationale nous enseigne sur les gains de l'échange, ce que les travaux empiriques nous ont appris sur les bénéfices de la croissance en économie ouverte, et ce que l'analyse des institutions révèle quant au *design* approprié d'une instance de régulation ; puis d'évaluer les besoins de gouvernance et la performance des organisations qui en sont chargées, afin de déterminer si le système institutionnel multilatéral a besoin d'être réformé, et dans quelle direction. En d'autres termes, il était possible de procéder de manière largement déductive, à partir d'un noyau de questions identifiées comme pertinentes. C'est ainsi procède généralement l'économiste, et c'est le plus souvent ainsi qu'il fait progresser le savoir et contribue au débat. C'est aussi de cette approche que relèvent certaines des contributions ci-après.

Les auteurs du rapport de synthèse et beaucoup de ceux des contributions qui l'accompagnent, dont certaines émanent de juristes ou adoptent la grille de lecture du politologue, ont opté pour une démarche plus inductive. Plutôt que de reformuler les questions, ils ont choisi de partir de celles qui ressortent des débats que suscite la mondialisation, de réfléchir au sens qui

pouvait leur être donné, et d'examiner quelles réponses pouvaient leur être apportées. Dans cette optique, ils ont concentré leur réflexion sur l'architecture institutionnelle, juridique et politique du système de gouvernance mondiale. Ce choix a fait l'objet de débats : l'angle d'attaque et le positionnement de ce rapport ont fait l'objet de discussions au sein du Conseil d'analyse économique, dont témoigne le commentaire critique d'Élie Cohen.

Pour autant, les textes qui suivent restent très français par leur problématique et leur construction. Sur un sujet qui – les divers auteurs le soulignent – fait l'objet de clivages entre pays industriels, et surtout entre ceux-ci et les pays en développement, ils restent marqués par les traditions intellectuelles nationales. Ce moment d'élaboration était nécessaire, il serait souhaitable qu'il se prolonge par des échanges avec ceux qui sont porteurs d'autres approches. Une chose est sûre, en effet : le débat sur la gouvernance mondiale n'est pas près de se clore.

La structure du présent volume diffère quelque peu de celle des rapports usuels du CAE. Au lieu d'un rapport et de compléments, on y trouvera un rapport de synthèse de Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana suivi des commentaires de Christian de Boissieu et Élie Cohen et une série de contributions analytiques préparées dans le cadre du groupe de travail qui s'est réuni au CAE. Ces contributions sont regroupées en six volets. Trois d'entre eux sont transversaux : *État des lieux,* qui offre un panorama des institutions internationales ; *Débats,* qui regroupe cinq points de vue sur les enjeux de la gouvernance mondiale ; *Principes,* où sont rassemblés des textes plus analytiques sur les fondements de cette gouvernance. Les trois autres volets ont pour point de départ des analyses sectorielles qui portent sur la monnaie et la finance internationales, le commerce et les investissements, et enfin l'environnement.

Ce rapport a été discuté en séance plénière du Conseil d'analyse économique le 13 septembre 2001 puis, en présence du Premier ministre, le 4 octobre 2001.

Jean Pisani-Ferry

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Rapport de synthèse

Les institutions économiques de la mondialisation

Pierre Jacquet
Agence française de développement
Jean Pisani-Ferry
Université de Paris-Dauphine et Conseil d'analyse économique
Laurence Tubiana
Inspection générale de l'Agriculture

Avant-propos

La première version de ce rapport était datée du 11 septembre 2001. Quelques mois plus tard, il est nécessaire de tenter de prendre la mesure de ce que ces événements, et ceux qui ont suivi, impliquent pour la problématique qui est ici la nôtre.

Après les attentats, certains commentaires ont annoncé un coup de frein aux échanges et aux investissements directs, et un repli des entreprises sur ce qu'elles perçoivent comme les territoires les moins risqués [(1)]. À la manière d'une taxe sur les transactions internationales, la menace terroriste induirait un retour des capitaux et des usines vers les États-Unis, confortés malgré la révélation de leur vulnérabilité dans un rôle de refuge, et également vers l'Europe ou le Japon. Les victimes de ce mouvement seraient les pays émergents, surtout ceux qui sont sujets au risque politique.

Il est peu douteux que l'hypothèse d'absence de menace sur laquelle pouvait se fonder le choix de certaines organisations productives – par

(1) Voir par exemple Steve Roach (2001).

exemple celui de se faire livrer quotidiennement, par avion, des composants fabriqués à 10 000 km, et de ne conserver d'autre stock que celui qui permet de pallier un retard de quelques heures dans la livraison – va être réexaminée. À côté des considérations de coût interviendront des évaluations du risque, qui affecteront la conception des chaînes de production. En conclure que la mondialisation économique va elle-même être remise en cause serait cependant très excessif. Il faudrait pour cela que s'engage un mouvement de contraction des échanges et des investissements analogue à celui qu'ont jadis induit la crise des années trente, puis la Seconde Guerre mondiale. Rien aujourd'hui ne suggère que cela soit probable. Qualitativement, les questions de gouvernance de l'interdépendance économique, qui sont à l'origine de ce rapport, demeurent pertinentes.

S'ils ne sont pas de nature à mettre en cause sa réalité, les suites du 11 septembre peuvent-elles affecter le débat sur la mondialisation, qui avait pris une grande ampleur dans l'opinion des pays industriels, avec notamment les mobilisations et les manifestations autour des réunions internationales ? Cela semble avoir été le cas : l'échelle des craintes et celle des priorités se sont modifiées, et l'annulation des assemblées du FMI et de la Banque mondiale, en septembre 2001, a privé les opposants à ces institutions d'une occasion de mobilisation. De même, lors de la réunion ministérielle de l'OMC à Doha, les mouvements contestataires ont semblé marginalisés.

Il est possible que le choc désarme durablement les formes violentes de la contestation. Mais il nous paraîtrait hasardeux de parier sur la démobilisation des oppositions que suscite la mondialisation. Nous ne pensons pas que le débat qui s'est engagé à son propos soit un épiphénomène, et que les inquiétudes ou les controverses qu'elle suscite se soient brusquement évanouies. Nous ne croyons pas non plus que, par exemple, les questions qui touchent aux relations entre commerce et environnement, ou entre propriété intellectuelle et santé publique, aient brusquement perdu leur pertinence : la conférence de Doha, en novembre 2001, a confirmé qu'elles continuaient à se poser. Les débats pourraient même s'être renforcés d'une interrogation nouvelle quant aux réactions que la mondialisation provoque chez ceux qui s'en estiment exclus, et donc sur les conditions d'une représentation adéquate des différentes composantes de la communauté internationale dans les instances internationales.

Les attentats ont en effet certainement changé la perspective politique sur le pilotage de la mondialisation économique. Après la chute du mur de Berlin, l'utopie d'une économie mondiale auto-régulée avait peu à peu pris corps. Alors qu'historiquement l'ouverture commerciale et financière postérieure à la Seconde Guerre mondiale avait été mise au service de la cohésion de l'alliance contre le communisme, il a semblé, l'espace d'une décennie, que l'organisation des relations économiques et financières internationales pouvait être pensée indépendamment de toute réflexion sur les enjeux politiques de la mondialisation. Cette utopie est très probablement

morte le 11 septembre. La problématique de la gouvernance mondiale va désormais devoir intégrer les objectifs de la lutte contre le terrorisme mais surtout, et c'est plus difficile, une réflexion sur les conditions d'une soutenabilité politique de la mondialisation. Vont ainsi s'inviter au débat les questions d'équité et de légitimité qu'une vision trop étroitement économique avait voulu évacuer.

Peut-on alors imaginer que le choc des attentats soit facteur de progrès dans la gouvernance mondiale ? Il faut certainement l'espérer et y œuvrer. Mais cette interrogation renvoie à deux questions, que nous ne pouvons aujourd'hui qu'énoncer sans y apporter de réponse.

La première a trait à ce que nous appelons dans ce rapport l'hétérogénéité des préférences collectives. Sous la forme la plus extrême avec les attentats, de manière plus sourde dans les réflexions sur l'évolution du monde arabo-musulman qui ont suivi, les événements de l'automne 2001 ont rappelé à quel degré l'interdépendance pouvait s'accompagner de représentations du monde profondément divergentes. Quelques semaines plus tôt, la conférence des Nations Unies sur le racisme, à Durban, avait déjà indiqué combien l'incompréhension mutuelle entre représentants du Nord et représentants du Sud pouvait être profonde. Ces différents éléments indiquent bien la difficulté de la tâche, et le paradoxe de la situation : l'économie, avons-nous dit, ne suffit plus, mais les enjeux non économiques renvoient rapidement à des valeurs sur lesquelles l'accord est presque impossible.

La seconde a trait aux enseignements que les États-Unis tireront de l'attaque qu'ils ont subie. Le 11 septembre a induit un réexamen général des priorités de la politique américaine. Sans surprise, le débat que suscite cette réflexion renvoie à la controverse – qui préexistait [(2)] – entre tenants de l'unilatéralisme et avocats d'une approche multilatérale. On peut espérer que les États-Unis finiront par tirer des attentats la leçon que leur propre sécurité appelle un renforcement des institutions de la gouvernance mondiale, et une implication plus forte des différentes parties prenantes dans la gestion de l'interdépendance. Mais tout indique que ce n'est pas acquis.

Décembre 2001

(2) Voir à ce propos, dans ce rapport, la contribution de Patrick Allard (2002).

1. Introduction : pourquoi parler de gouvernance mondiale ?

Le thème de ce rapport est la « gouvernance mondiale ». Pourquoi recourir à un tel néologisme, déjà utilisé dans le champ bien précis de la « gouvernance d'entreprise » avec un sens différent de celui que nous voulons lui donner [3] ? Pourquoi revenir sur cette question, alors que des rapports antérieurs du Conseil d'analyse économique – *Instabilité du système financier international* en 1998, *Architecture financière internationale* et *Le cycle du millénaire* en 1999, *Développement* en 2000 – ont déjà porté sur plusieurs composantes de cette gouvernance, et que le thème lui-même a été au centre d'une conférence co-organisée par le Conseil (Stiglitz et Muet, 2001) ? Et pourquoi s'aventurer ainsi aux confins de l'expertise économique, au lieu de s'en tenir à l'analyse des conditions de l'intégration internationale et à la mesure de ses bienfaits ? Ces trois questions préalables s'imposent avant d'aller plus loin.

1.1. Un néologisme utile

Le terme de gouvernance est un néologisme utile parce qu'il s'agit de réfléchir à la façon dont l'économie mondiale est gouvernée, et que le terme usuel de « gouvernement » porte une connotation de centralisation susceptible d'en affecter la compréhension. *Gouvernance* exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : comment gouverner sans gouvernement ?

Dans un monde politiquement divisé en États-nations autonomes, mais interdépendants, un ensemble de principes, de pratiques et d'institutions communes concourent à la formation de normes collectives qui s'imposent aux États, à la définition des orientations de l'action collective, ou à la fixation de règles directement applicables aux acteurs privés. Cette gouvernance s'appuie sur des procédures de statut divers, qui vont de la simple consultation entre gouvernements à l'adoption de législations communes, en passant par la formation de consensus sur les objectifs à atteindre, la reconnaissance mutuelle, ou la définition de bonnes pratiques *(soft law)*. Elle repose sur la coopération intergouvernementale ou sur l'action d'institutions multilatérales spécialisées dotées d'instruments propres, dans certains cas aussi sur l'action normalisatrice d'opérateurs privés. Elle s'exerce au niveau mondial ou par le canal d'organisations régionales. Elle tient (ou ne tient pas) sa légitimité de la délégation des États, de la ratification des traités par les parlements, de la prise en compte des points de vue exprimés par les différentes représentations des sociétés civiles dans le cadre du débat

(3) Et un sens bien différent, pour nous, de celui du principe dit de « bonne gouvernance », qui porte sur l'adoption de bonnes pratiques dans la conduite des politiques publiques à l'échelle nationale. Cette problématique a notamment été appliquée aux pays en développement, elle constitue l'un des aspects structurants de l'intervention des institutions multilatérales.

démocratique, ou du consensus des communautés professionnelles, mais ne relève d'aucune autorité politique centrale et ne fait l'objet d'aucune sanction démocratique d'ensemble.

C'est de cet appareil de production de normes et d'interventions publiques qu'il s'agit dans ce rapport, c'est cela que nous appelons ici « gouvernance mondiale ». Une définition possible est celle qu'en donne Pascal Lamy, qui y voit « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvres et contrôlées » (4). Il ne s'agit pas, à l'évidence, de gouvernement au sens qui est usuellement donné à ce terme. Mais il s'agit bien de ce par quoi se gouverne l'économie mondiale et, au-delà, de la gestion d'un ensemble d'interdépendances.

Ce système de gouvernance est en mutation permanente. Il répond en effet à un triple mouvement d'intensification des interdépendances, d'extension de celles-ci à de nouveaux secteurs, et d'élargissement de leur champ géographique à de nouveaux pays. Si la stabilité institutionnelle prévaut – à l'exception notable de l'Organisation mondiale du commerce, qui n'a pas encore dix ans, la plupart des institutions multilatérales sont en place depuis trente ans (Programme des Nations Unies pour l'environnement), plus de cinquante ans (institutions de Bretton Woods, système des Nations Unies) ou davantage encore (Organisation internationale du travail, Banque des règlements internationaux) – les priorités de la gouvernance mondiale, ses modes d'action et ses incidences sur la vie économique et sociale des États ont fait depuis dix ou vingt ans l'objet d'inflexions sensibles. D'autres mutations s'annoncent ou se discutent.

Comme l'a rappelé Gilles Andréani (2001), le thème de la gouvernance mondiale n'est pas exactement nouveau. Mais l'actualité économique internationale de la fin du XXe siècle a souligné tant le besoin que les lacunes de l'action collective au niveau international. Trois problématiques croisées se sont fait jour :

- l'approfondissement de l'interdépendance, qui a conduit au terme générique de « mondialisation », avec la poursuite de l'intensification des échanges, la montée en puissance des multinationales à travers l'investissement direct, et l'accroissement de la mobilité des capitaux, dont les implications, illustrées lors de crises financières de grande ampleur, ou par la simultanéité des mouvements conjoncturels, n'ont pas encore été pleinement appréhendées ;
- l'apparition dans les débats de préoccupations nouvelles, ou dont l'intensité s'est accrue, qu'il s'agisse des normes sociales, de la protection de

(4) Intervention de Pascal Lamy devant le groupe de travail, 17 janvier 2001. Cette définition est reprise dans la contribution de Pascal Lamy et Zaki Laïdi (2002). La *Commission on Global Governance* (créée en au début des années quatre-vingt-dix à l'initiative de Willy Brandt pour réfléchir à l'organisation du monde après la Guerre froide) retenait une définition plus large, à savoir « l'ensemble des nombreuses méthodes par lesquelles les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes » (cité dans O'Brien *et al.,* 2000).

l'environnement et du réchauffement climatique, de la sécurité des consommateurs et des implications du progrès technique, notamment en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés, ou encore de la criminalité internationale et du blanchiment de l'argent ;

• enfin la montée en puissance et la radicalisation de mouvements de contestation de la « mondialisation libérale », qui se sont manifestés à l'occasion des grandes rencontres internationales officielles, et cherchent à dépasser leur diversité pour définir leur action commune au-delà d'une seule stratégie d'empêchement.

1.2. Une question transversale

La question de la gouvernance était, d'une certaine manière, déjà au cœur des rapports antérieurs du CAE sur les questions internationales. Réfléchir à l'instabilité monétaire et à l'architecture financière, examiner les perspectives de la négociation commerciale, ou évaluer les acquis et limites des politiques de développement et de l'action internationale en sa faveur c'était, déjà, traiter de la gouvernance. Mais c'était, à chaque fois, le faire à l'intérieur d'une problématique sectorielle déterminée, et de ce fait laisser à l'écart aussi bien les problèmes communs aux différents domaines – ceux qui touchent à la nature des règles et des institutions internationales, à la gouvernance des institutions, à son caractère démocratique – que les problèmes d'architecture globale – relations entre régulations sectorielles, équilibre entre institutions, pilotage d'ensemble. C'est précisément à ces enjeux qu'est consacré le présent rapport.

L'acquis des travaux précédents nous permet ici de mettre davantage l'accent sur les principes de la gouvernance mondiale que sur le contenu des politiques qui en relèvent. Pour prendre une analogie, nous nous préoccupons davantage de constitution que de politiques. Nous ne nous interdisons évidemment pas d'évoquer des questions de substance, mais tel n'est pas notre propos principal. Cela peut, parfois, donner un tour abstrait à notre analyse, ou donner l'impression que nous faisons excessivement confiance à la rationalité procédurale pour résoudre des problèmes de fond, ce qui serait évidemment une illusion. Nous avions cependant deux raisons de choisir cet angle d'attaque. La première est que les discours sur les finalités collectives à l'échelle mondiale dérivent généralement assez vite vers des généralités sans contenu : chacun s'accorde aisément pour souhaiter des échanges dynamiques, la stabilité financière, et une croissance vigoureuse, soutenable et génératrice de développement. Il en est ainsi parce que la diversité des convictions et la variété des intérêts interdisent l'affirmation d'engagements plus spécifiques, du moins en amont de négociations. Dès lors, c'est bien aux conditions de possibilité des transactions intra- et intersectorielles qu'il faut s'intéresser, c'est-à-dire aux questions d'ordre « constitutionnel ».

La seconde raison est qu'une réflexion sur les principes d'organisation de la gouvernance mondiale nous semble essentielle pour réfléchir aux

directions que doit emprunter sa réforme. Il est en effet impossible de répondre à un ensemble de questions très concrètement posées dans le débat public sur la mondialisation en demeurant au sein d'une approche sectorielle. Deux exemples permettent de l'illustrer.

Le premier a trait au champ d'intervention du Fonds monétaire international (FMI). Faut-il, comme l'institution a eu tendance à le faire au cours de la décennie écoulée, étendre son approche des problèmes de stabilisation macroéconomique et financière aux politiques structurelles et à la lutte contre la pauvreté, ou faut-il au contraire, comme l'ont réclamé un certain nombre de voix aux États-Unis (5), « recentrer » le FMI sur ses missions initiales ? Cette question peut bien entendu être abordée à partir d'une analyse des conditions sous-jacentes à la stabilité macroéconomique, mais elle implique aussi de s'interroger sur l'insertion de l'organisation dans le système institutionnel multilatéral : est-il un des piliers sectoriels d'un système à vocation large, qui à travers ses différentes composantes prend en compte une gamme étendue d'objectifs économiques et sociaux ? ou agit-il dans un certain vide institutionnel, et doit-il de ce fait intégrer cette gamme d'objectifs dans sa propre action ? La question renvoie aussi au mode de gouvernance de l'institution, qui a lui aussi été l'objet de débats à la suite de l'initiative française de 1998, visant à réformer le Comité intérimaire du Fonds (6) : veut-on une institution très spécialisée, qui tire sa légitimité de la précision du mandat qui lui a été confié et de sa capacité à en rendre compte, ou au contraire une organisation très versatile, capable de traiter les problèmes au fur et à mesure de leur apparition, et pilotée pour cela par une instance de gouvernance bénéficiant d'une forte légitimité politique ? Cette discussion ne peut être tranchée indépendamment d'une réflexion de plus grande portée sur les principes de la gouvernance internationale et la nature des institutions.

Le second exemple a trait aux relations entre règles du commerce international et normes environnementales, sanitaires ou sociales. Depuis quelques années ce point, qui est au cœur des critiques adressées au cours actuel de la mondialisation, a été l'objet de nombreux débats. Lors de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, en décembre 1999, puis lors de celle de Doha, en novembre 2001, il a été un enjeu de négociation de premier plan (7). Brutalement résumée, la question est double : il s'agit d'abord de savoir si, et à quel degré, la régulation du commerce international doit prendre en compte des normes externes au champ de l'échange, il s'agit ensuite de déterminer s'il appartient à l'OMC d'intégrer ces normes dans son propre corpus de règles, ou s'il faut organiser à cette fin une coopération entre institutions. Ici encore, il est impossible de trancher cette question à partir d'une approche sectorielle. Il s'agit en effet d'un problème

(5) Voir à ce propos Feldstein (1998), Meltzer (2000) et Summers (1999).

(6) Voir sur ce point la contribution à ce rapport de la Direction du Trésor (2002).

(7) Notamment sur la question des normes sociales à Seattle, et autour de celles de l'environnement et de l'accès aux médicaments à Doha.

général d'architecture juridique et institutionnelle de la gouvernance mondiale, auquel il ne peut être répondu que sur la base de principes explicites quant aux bases sur lesquelles cette gouvernance doit se développer.

Les enjeux immédiats de la négociation internationale et du pilotage des institutions soulèvent ainsi des questions de très grande portée, qui appellent une réflexion sur les principes mêmes de la gouvernance internationale. Or il n'existe pas de modèle qui puisse servir de guide pour fixer les directions d'avenir. Plus encore qu'en matière européenne, la gouvernance mondiale est une invention permanente, parce qu'au fur et à mesure de l'approfondissement de l'intégration, elle fait apparaître des questions nouvelles. Il y a donc place pour une analyse qui vise explicitement le long terme et qui porte sur les problèmes transversaux de cette gouvernance.

Une telle réflexion ne se conçoit pas sans une dose d'utopie. Nous l'assumons volontiers, parce que les plus embrouillées et les plus tatillonnes des négociations ont besoin d'être guidées par une vision de l'avenir qui permette de hiérarchiser les priorités et de trancher entre les options. En réfléchissant aux questions de principe qui sont la matière de ce rapport, nous espérons contribuer à une plus grande clarté quant aux objectifs que peuvent se donner ceux qui souhaitent œuvrer à une meilleure gouvernance de la mondialisation. Nous assumons aussi, quoique avec un certain inconfort, le fait qu'une telle approche nous conduise aux limites de nos compétences, et même parfois au-delà. C'est en économistes que nous avons conduit une réflexion qui aurait pu tout aussi bien être abordée à partir d'autres disciplines. Mais nous nous sommes souvent ouverts à d'autres approches, avec ce que cela suppose de naïveté et de risques d'erreurs.

1.3. Une tonalité critique

L'angle d'attaque qui est celui de ce rapport impliquait que nous nous mettions à l'écoute des critiques – explicites ou, souvent, implicites – dont la gouvernance mondiale et plus généralement la mondialisation font l'objet dans les sociétés civiles. En grande partie, ces critiques émanent de non-économistes. Beaucoup des arguments avancés à leur appui sont, en eux-mêmes, assez peu recevables dans le cadre de raisonnement qui est celui de l'économiste et, à l'image de la taxe Tobin, beaucoup des propositions qui sont faites placent ce dernier devant un dilemme : soit il les prend comme des métaphores, et néglige de les examiner au fond, soit il les prend au sérieux, et il est alors conduit à formuler des objections fortes quant à l'objet visé par ces mesures et à leur faisabilité technique.

Nous aurions pu adopter une attitude consistant à défendre le bilan de la mondialisation, en soulignant ses effets positifs sur la croissance de nombreuses économies, et en appelant à faire barrage aux critiques déplacées ainsi qu'au protectionnisme sous ses diverses formes, pour mettre l'accent ensuite sur ce que la plupart des économistes tiennent pour les vraies questions que posent l'intégration internationale et l'évolution de l'économie

mondiale : celles qui touchent aux défaillances des marchés et donc à leur régulation, d'une part ; aux enjeux d'équité entre nations (et au sein des nations) et à l'organisation de la redistribution, d'autre part. Nous avons adopté une approche différente, qui met l'accent sur les méthodes de la négociation multilatérale, la hiérarchie des normes, l'équilibre entre les organisations internationales et les fondements de leur légitimité, ou l'intervention des sociétés civiles dans la délibération en amont de la décision.

De ce fait, ce rapport a, souvent, une tonalité critique. Nous y mettons en évidence des lacunes, des insuffisances et des tensions. Cela ne doit pas occulter les succès du système économique international de l'après-guerre. Il faut répéter ici, parce que nous n'y reviendrons que brièvement, qu'il a permis une expansion sans précédent des échanges, favorisé la diffusion internationale des technologies, évité la généralisation des crises financières, et au total créé pour beaucoup de pays, dont le nôtre, les conditions d'une croissance elle aussi sans précédent. Il faut souligner également que les institutions économiques internationales ont, dans l'ensemble, montré une remarquable capacité d'adaptation à la succession de défis soulevés par l'intégration internationale. Nous ne nous inscrivons donc pas dans le courant des opposants à la mondialisation. Mais pas non plus dans celui de ses thuriféraires : si nous sommes conscients de ses apports, nous nous attachons à dégager des pistes pour que mieux gouvernée, elle soit plus stable, plus bénéfique, et mieux acceptée.

Dans ce rapport de synthèse [8], qu'étayent, complètent ou nuancent une quinzaine de contributions analytiques dont certaines ont un caractère sectoriel, nous revenons d'abord sur les problèmes qu'a récemment rencontré l'action internationale. Certains de ces problèmes sont de nature politique : comment interpréter la contestation « anti-mondialisation », comment y répondre, comment les politiques et institutions actuelles et les principes qui les sous-tendent sont, ou non, adaptées aux défis posés. La troisième partie propose un regard sur l'état présent de la gouvernance internationale et la nécessité de son réexamen. La quatrième partie de ce rapport introduit

(8) L'élaboration de ce rapport a donné lieu à de nombreuses discussions au sein du groupe de travail réuni au CAE pour sa préparation, et en d'autres occasions. Nous conservons une dette à l'égard de tous ceux qui nous ont aidé à préciser nos idées. Outre ceux qui ont directement contribué au présent rapport, ses discutants et les membres du CAE, nous tenons à remercier pour les échanges que nous avons eu avec eux Mark Allen, Gilles Andréani, Jean-François Bayart, François Bourguignon, Pascal Brice, Éric Brousseau, Michel Camdessus, Daniel Cohen, Mario Dehove, Daniel Esty, Michel Foucher, Steve Grant (et le *German Marshall Fund*), Daniel Kaplan, Jean-Pierre Landau, Allan Larson, Béatrice Marre, Jean-François Rischard, Dani Rodrik, Kenneth Rogoff, Pierre Rosanvallon, André Sapir, Jean-Michel Severino et Dominique Strauss-Kahn. Notre gratitude va également à Pascal Lamy, qui nous a suggéré l'idée de ce rapport et nous a fait part de ses idées, à Raymond Forni, qui a suscité un échange de vues avec des parlementaires spécialisés sur les questions dont nous traitons ici, enfin à Jean-Claude Milleron et Xavier Bonnet, qui ont organisé pour nous de très utiles rencontres aux États-Unis. Nous sommes cependant, comme il est d'usage, seuls responsables des opinions exprimées dans ce texte.

la problématique théorique de la gouvernance : elle examine les problèmes qui tiennent au degré actuel de l'intégration internationale, à la diversité des préférences, à la fourniture des biens publics globaux, à l'émergence d'une conscience civique planétaire. Elle passe en revue les modèles de gouvernance disponibles, dont aucun ne répond exactement à la nature des problèmes posés. La cinquième propose quelques principes pour une gouvernance par nécessité hybride. Enfin les propositions et recommandations opérationnelles sont regroupées dans une sixième partie.

2. La mondialisation en danger ?

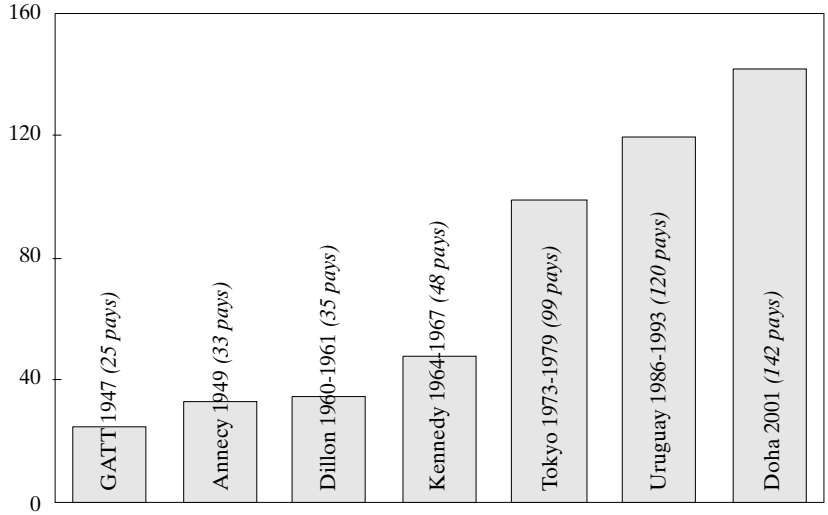
Comme l'ont fait observer les historiens, l'intégration économique internationale n'est pas un phénomène vraiment nouveau : la mondialisation a eu des précédents. Que l'histoire se répète suggère qu'on aurait tort de considérer l'état présent des choses comme irréversible. De fait, le processus de mondialisation se nourrit bien entendu de la formidable baisse des coûts de transport et communication induite par le progrès technique ; mais il est aussi le résultat de décisions conscientes d'États qui l'ont voulu, parce qu'ils ont estimé que ses avantages l'emportaient sur ses inconvénients (9). Pour que ce choix soit durable, il faut que l'interdépendance internationale apporte des bénéfices aux populations, que les États s'entendent sur ses finalités, et que les institutions qui la gouvernent soient perçues comme légitimes.

Ces trois conditions ont été dans l'ensemble remplies au cours des premières décennies de l'après-guerre, pendant lesquelles s'est construit, dans le contexte politique de la Guerre froide, le système économique multilatéral que nous connaissons. Les pays qui participaient effectivement à l'interdépendance internationale – essentiellement des pays industriels développés de l'OCDE – étaient peu nombreux, et ils en ont dans l'ensemble très largement bénéficié. Les autres relevaient d'un système économique qui se voulait alternatif, ou avaient entrepris d'édifier leur croissance en limitant autant que possible leurs relations économiques extérieures, et pour ces raisons ne participaient pas pleinement à ce qui ne s'appelait pas encore la mondialisation. Les négociations internationales, notamment commerciales, regroupaient un nombre limité d'États (graphique 1) dont les différends pouvaient être substantiels, mais que rapprochaient l'histoire, les niveaux de développement et l'appartenance majoritaire à une même alliance géostratégique. Quant aux institutions, qui étaient rarement perçues comme des lieux de pouvoir, elles jouissaient d'une certaine indifférence (10).

(9) Voir par exemple Wolf (2001).

(10) Il faut sans doute faire une exception pour le FMI que ses interventions en situation de crise ont, de longue date, mis sous le feu de la critique. La contestation dont il était l'objet a cependant généralement eu un caractère épisodique.

1. Nombre de pays participant aux cycles de négociations commerciales multilatérales



Source : OMC.

La stabilité a donc longtemps prévalu. Mais depuis dix ans s'est produite une triple rupture : politique, avec la fin de la partition du monde ; géographique, avec l'irruption des pays en développement dans les échanges de biens et de capitaux (11) et, aussi, dans le débat institutionnel mondial ; technique, avec la nouvelle révolution des technologies de l'information et de la communication, qui a notamment contribué à l'accroissement considérable de la mobilité des capitaux.

Face à des questions nouvelles, les institutions internationales ont fait un remarquable effort d'adaptation. Mais l'ampleur des problèmes posés, l'intensité des clivages, l'acuité de la contestation signalent le degré de tension auquel le système de gouvernance mondiale est aujourd'hui soumis. L'approche actuelle de la mondialisation a besoin d'un *aggiornamento* profond, qui sans nécessiter une révolution institutionnelle, requiert une réflexion attentive sur les enjeux et les solutions.

2.1. L'intégration internationale : un bilan en demi-teinte

Il n'est pas question ici de faire un bilan de l'intégration internationale. Notre but est plus modeste et plus circonscrit : il s'agit de relever quelques

(11) À la fin des années quatre-vingt, les pays en développement ayant établi la convertibilité de leur compte courant au sens de l'article VIII des statuts du FMI pesaient pour 40 % dans le total des exportations des pays en développement. À la fin des années quatre-vingt-dix, cette proportion avait doublé.

faits stylisés qui puissent être mobilisés en toile de fond pour la problématique qui est la nôtre.

2.1.1. Succès du rattrapage et échecs du développement

La question des liens entre mondialisation et croissance (ou développement) est l'une des plus controversées qui soit, parce que s'opposent des visions simplistes au gré desquelles l'insertion internationale serait, pour l'une, la garantie du développement, et pour l'autre l'assurance de la paupérisation.

La réalité est plus nuancée. Elle est surtout plus complexe, pour deux raisons. La première est qu'il est artificiel de vouloir résumer par quelques indicateurs simples un ensemble de trajectoires nationales. Les avocats de la mondialisation mettent en avant l'éclatant succès des pays qui sont parvenus à effectuer un rattrapage économique ; ses critiques, l'appauvrissement d'autres pays qui ont vu leur revenu stagner ou baisser. Les uns et les autres ont raison. L'observateur objectif doit relever que le rattrapage des riches par les pauvres se produit, mais qu'il est soumis à un ensemble de conditions touchant à l'épargne, à l'effort d'éducation, à la qualité des institutions nationales, ou à la distribution du revenu, que beaucoup de pays en développement ne remplissent pas. De ce fait, la distribution du revenu mondial apparaît de plus en plus comme polarisée, entre des économies à revenu élevé, que viennent en nombre croissant rejoindre les pays « émergents », et un ensemble d'économies dont le niveau de vie relatif se dégrade, et dont le niveau de vie absolu ne s'améliore guère, ou même baisse. C'est ce que traduit l'expression de « clubs de convergence » [(12)]. Selon la Banque mondiale (2002), le groupe des pays en rattrapage compterait 24 pays (dont l'Inde et la Chine) représentant 3 milliards d'habitants, tandis que celui des pays marginalisés (dont la plupart des pays africains et beaucoup des ex-républiques soviétiques) rassemblerait 2 milliards d'habitants.

La seconde raison est qu'en dépit de nombreux travaux sur ce sujet, les liens entre ouverture aux échanges et croissance restent mal élucidés. La théorie souligne les bénéfices de l'ouverture, et il n'y a pas d'exemple de développement économique autarcique. L'insertion dans les réseaux d'échange mondiaux apparaît donc comme une condition indispensable au développement. Mais une ouverture accrue ne va pas nécessairement de pair avec une croissance plus forte. L'ouverture commerciale et financière apparaît ainsi comme un « catalyseur » de la croissance, non comme un facteur causal dont la contribution pourrait être identifiée et mesurée (Fontagné et Guérin, 1997). Elle est la condition nécessaire d'un accès à la technologie, et donc un ingrédient fondamental d'une stratégie de croissance, mais il ne suffit pas qu'une économie s'ouvre pour que sa producti-

(12) L'étude de la convergence et de la distribution du revenu mondial a donné lieu à de nombreux travaux. Pour une analyse récente voir Dowrick et DeLong (2001).

vité et plus encore sa production progressent [13]. De plus, la théorie moderne de la croissance fournit des réponses nuancées sur les relations entre croissance et modalités de l'ouverture. Que les avantages comparatifs d'un pays le conduisent à privilégier des activités qui génèrent de la croissance à long terme (externalités de la recherche ; diversification des produits, amélioration de la qualité), ou qu'au contraire ces avantages le poussent à des activités qui génèrent des externalités négatives (épuisement de ressources naturelles par exemple), le bilan de l'ouverture sera fondamentalement différent.

Il faut donc parler à la fois des succès du rattrapage économique, en soulignant la part qu'y ont prises des stratégies d'ouverture aux échanges et aux investissements, et des échecs du développement. Il faut repérer dans ces échecs ce qui est attribuable à des stratégies d'ouverture mal conduites, ou au protectionnisme des pays riches, mais sans fermer les yeux sur les autres facteurs de sous-développement – isolement géographique, médiocrité des infrastructures, insuffisance de l'épargne, retard éducatif, faiblesse des institutions – auxquels l'ouverture ne porte pas remède. Il faut enfin être conscient de ce que ces fortunes inégales se traduisent évidemment par des attitudes diverses à l'égard de la mondialisation et du débat sur sa gouvernance. La contribution de Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney (2002) l'illustre dans le cas des pays les moins avancés (PMA).

2.1.2. Le bilan ambigu de l'intégration financière

De la même manière que des économies différemment dotées en facteurs de production gagnent à échanger entre elles des biens et des services, des économies différemment dotées en capital gagnent à échanger entre elles l'épargne d'aujourd'hui contre le revenu de demain. Cette analogie profonde, qui est connue de longue date, n'est pas seulement à l'origine d'un renouvellement récent des analyses macroéconomiques internationales (Obstfeld et Rogoff, 1999). Elle a donné lieu à des travaux empiriques rétrospectifs, qui ont mis en évidence la contribution de la mobilité du capital (et des migrations) au processus de convergence des économies au cours du XIXe siècle. Elle a aussi été exploitée par un récent rapport du Conseil d'analyse économique, qui a illustré de manière convaincante les bénéfices potentiels d'un échange international d'épargne entre des pays à des phases différentes de leur cycle démographique (Aglietta, Blanchet et Héran, 2002).

À partir des années quatre-vingt, la libéralisation financière a été intégrée à la panoplie des recommandations des organisations internationales. Le raisonnement théorique sous-jacent à cette préconisation mettait en avant les bénéfices de l'échange intertemporel, les motifs plus immédiats

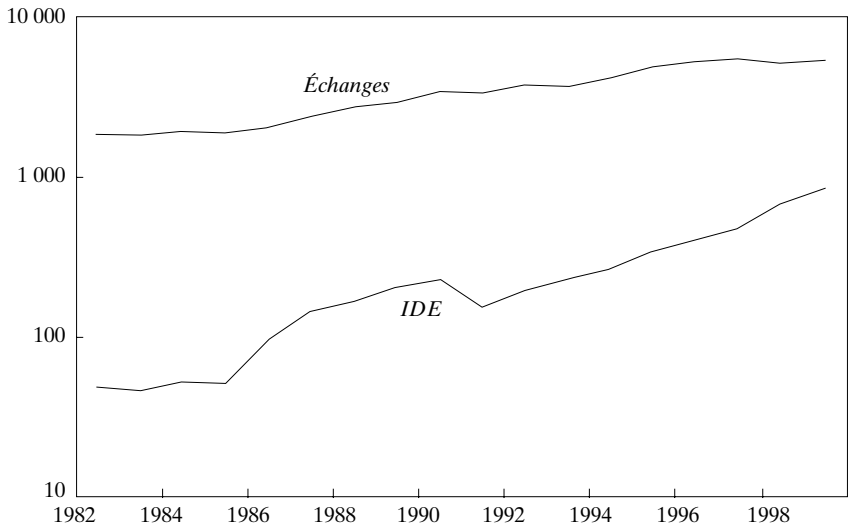
(13) Dollar (1992) ou Sachs et Warner (1996) avaient mis en évidence un lien positif entre ouverture et croissance. Leurs mesures de l'ouverture ont été contestées par Rodriguez et Rodrik (2000).

étaient à la fois d'ordre microéconomique (la libéralisation financière devait donner accès à une offre de capitaux plus complète et plus diversifiée, et apporter les bénéfices de la concurrence et du transfert de technologie) et d'ordre macroéconomique (elle devait permettre d'absorber les chocs sans avoir recours à des politiques de contrôle du solde extérieur et de financer plus aisément la croissance). Cette orientation devait recevoir une sanction officielle en 1997, lors de l'assemblée annuelle du FMI à Hong Kong, où fut adopté l'amendement aux statuts du Fonds faisant de la libéralisation du compte financier l'un des objectifs de l'institution.

Les dernières années du XXe siècle ont été effectivement vu se produire un accroissement très prononcé de la mobilité des capitaux. L'investissement direct, dont l'importance relative avait un temps reculé, a enregistré depuis la fin des années quatre-vingt une croissance beaucoup plus rapide que celle des échanges (graphique 2). Dans les principaux pays récipiendaires, ils ont rapidement atteint un niveau correspondant à 15 à 20 % de l'investissement intérieur (Banque mondiale, 2002). Quant aux investissements de portefeuille, ils ont eux aussi enregistré une croissance très vive après la levée des contrôles des mouvements de capitaux. Entre les pays développés, l'intégration financière a remplacé la quasi-autarcie en moins de deux décennies. Vers les pays en développement, les flux financiers privés sont passés de moins de 20 milliards de dollars par an dans les années quatre-vingt à 120 milliards par an dans les années quatre-vingt-dix [(14)].

2. Échanges et investissements directs mondiaux, 1982-1999

En milliards de dollars courants



Sources : CNUCED et CEPII.

(14) D'après les données du *World Economic Outlook* du FMI.

Cette libéralisation a cependant été accompagnée par des crises financières répétées, dont la succession a particulièrement marqué les années quatre-vingt-dix, au cours desquelles les crises ont été à la fois plus nombreuses et moins directement explicables par des déséquilibres macroéconomiques. Initialement perçue comme un phénomène essentiellement local, l'instabilité financière a acquis une dimension systémique à l'occasion de la crise mexicaine de 1994 et des épisodes asiatiques, russe et latino-américains qui ont suivi.

L'importance de ces crises a fait l'objet de tentatives d'évaluation quantitative. Morris Goldstein (Goldstein *et al.,* 1999) en a donné le résumé suivant : au cours des vingt dernières années, 125 pays ont connu des crises bancaires sérieuses, 70 pays en développement ont fait face à l'insolvabilité de leur système bancaire, et dans plus de douze cas le coût budgétaire de la crise a excédé dix points de PIB. Mussa *et al.* (2000) ont quant à eux identifié plus de quarante épisodes de retournement marqué des flux de capitaux dans des pays en développement entre 1979 et 1998 [(15)], dont quatorze au cours de la seule période 1994-1998. Quant au coût économique de ces crises, il a atteint en cumulé plusieurs dizaines de points de PIB dans les pays concernés. Encore faut-il noter que nombre de pays n'ont jamais subi de retraits de capitaux parce que ces capitaux n'étaient jamais entrés.

Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que l'instabilité financière a caractérisé la période récente, et que son coût économique a été très substantiel, alors même qu'il était initialement attendu que la libéralisation des flux de capitaux contribue à l'investissement dans les pays en développement et favorise leur croissance.

Le bilan de l'ouverture financière ne doit pas être noirci à l'excès. Les pays européens, qui l'ont souvent mise en œuvre tardivement, n'ont généralement pas de raison de regretter cette décision, au moins maintenant qu'ils l'ont complétée avec l'unification monétaire. Et il faut mettre à l'actif du FMI, de la Réserve fédérale américaine et plus largement de la communauté internationale d'avoir su, par des interventions rapides et massives, éviter la généralisation de la crise après les épisodes mexicain, asiatique et russe. Aussi élevé qu'ait été le coût de ces épisodes, il aurait été bien supérieur si la contagion généralisée n'avait pas été maîtrisée.

Le point important est cependant que les bénéfices potentiels de l'intégration financière nécessitent, pour être concrétisés, une régulation à la mesure des risques que comporte la mobilité des capitaux. C'est tout l'enjeu du débat sur « l'architecture financière internationale » qui s'est ouvert à l'occasion de la crise asiatique de 1998, et qui – le renouveau, fin 2001, de la discussion sur les procédures de défaut des États souverains le montre nettement – n'est pas clos, même s'il a perdu en intensité. Les

(15) Défini ici comme un changement dans le niveau des flux nets de capitaux privés supérieur à 3 points de PIB.

questions débattues à cette occasion [16], qu'il s'agisse des politiques susceptibles de limiter les risques de crises, du rôle et des instruments d'intervention des institutions internationales, ou de l'implication du secteur privé dans la résolution des crises, renvoient directement à des enjeux de gouvernance.

2.2. Le retour des différends internationaux

À la fin des années quatre-vingt-dix, trois revers successifs ont jeté le doute sur la capacité de la communauté internationale à entretenir une dynamique de négociation multilatérale. Il y a d'abord eu l'abandon, en 1998, de la négociation engagée dans le cadre de l'OCDE en vue d'aboutir à un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) ; puis, en fin 1999, l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, qui devait donner le départ d'un nouveau cycle de négociations commerciales ; enfin la conférence de La Haye, en 2000, qui a dû constater l'incapacité des États à s'entendre sur les suites à donner au protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ces revers ont été, en partie au moins, corrigés. Si la négociation sur l'investissement direct reste au point mort, la conférence de l'OMC à Doha, en novembre 2001, a débouché sur une relance de la négociation commerciale, et la conférence sur le climat de Bonn, en juillet 2001, a dégagé un accord partiel (sans les États-Unis, seul pays développé à refuser de ratifier le protocole) sur la mise en œuvre de Kyoto. Il faut évidemment s'en féliciter. Il faut aussi comprendre les raisons et tirer les leçons des revers subis.

2.2.1. Les ratés de la négociation économique

La négociation internationale procède souvent d'une approche strictement procédurale, comme s'il suffisait de fixer le calendrier et l'ambition de négociations pour obtenir des résultats. L'approche procédurale est indispensable : sans elle, la pression pour avancer sur le fond est trop faible et les difficultés à s'entendre sur un objectif substantiel sont trop grandes. Mais elle ne suffit pas. Tant en ce qui concerne l'AMI que la négociation commerciale multilatérale, ou la négociation climat, ce sont avant tout les désaccords sur le fond et l'incertitude sur l'évaluation des résultats qui permettent de comprendre les échecs.

La nécessité de donner un cadre multilatéral au développement rapide de l'investissement direct, et ainsi d'unifier les multiples accords bilatéraux qui le régissent, paraissait *a priori* séduisante. Pourtant, la tentative d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) a conduit à l'un des

(16) Voir les deux rapports du CAE sur ce sujet. Cœuré et Pisani-Ferry (2001) fournissent une synthèse des grands thèmes du débat.

échecs les plus retentissants de la coopération internationale des années récentes [17]. On peut en donner trois raisons :

• le cadre de négociations – celui de l'OCDE – était peu approprié : l'idée était qu'un club de pays riches et de pays émergents avancés [18] montrerait l'exemple au reste du monde, et lui proposerait ensuite de rejoindre l'initiative. Une telle approche avait des avantages techniques, mais elle revenait à exclure les États ne participant pas à la négociation de la définition des règles internationales. Laisser la porte ouverte aux pays en développement intéressés était une fausse bonne solution : un accord ambitieux entre pays industrialisés fixe les normes, pour les nouveaux entrants, un coût d'entrée important, et risque de valider l'image d'un monde à deux vitesses. Mieux aurait valu, dès le départ, abaisser les ambitions et engager l'effort sur une base réellement multilatérale, dans le cadre de l'OMC, quitte à convenir explicitement que l'accord ne concernerait initialement qu'un nombre limité de pays [19] ;

• l'ambition était excessive. L'idée était d'aboutir à un accord exigeant, qui n'ait pas seulement trait à la libéralisation, mais aussi à la protection des investisseurs [20]. En fait, il est rapidement apparu que de nombreux pays n'étaient pas prêts à admettre la possibilité, pour une entreprise, de déposer un recours contre les politiques d'un État. Ce n'est pas l'opposition de tel ou tel pays qui a précipité l'échec de l'AMI – contrairement à une idée répandue, la France n'en porte pas, et de loin, la seule responsabilité – mais ce sont les désaccords qui subsistaient entre les principaux pays industrialisés et, notamment, la réticence des États-Unis à s'engager sur un texte contraignant. L'échec de la négociation a ainsi illustré la difficulté à dépasser les mesures usuelles de libéralisation pour traiter les problèmes de l'intégration profonde, avec ce que cela suppose d'interférences entre objectifs économiques et autres objectifs ;

• l'accent mis sur l'efficacité économique a servi de prétexte à l'émergence de courants se revendiquant d'autres dimensions que l'économique, notamment la dimension culturelle. Sur le fond, le souci d'efficacité économique n'est pas incompatible avec d'autres objectifs, mais à condition que

(17) Sur l'AMI et l'opposition à l'AMI, voir notamment Lalumière et Landau (1998) et Kobrin (1998).

(18) Depuis dix ans, l'OCDE s'est ouverte à plusieurs pays émergents, dont la Corée, le Mexique, la Pologne, etc.

(19) C'est ce qu'on appelle les accords plurilatéraux.

(20) Dans la mesure où un investissement physique direct a souvent un caractère irréversible, les investisseurs s'exposent au risque d'expropriation *ex post* (comme l'ont illustré certaines nationalisations dans des pays en développement). Ceci réduit *ex ante* l'incitation à investir. Un accord multilatéral offrant des garanties aux investisseurs a en principe pour avantage d'assurer la cohérence temporelle des politiques publiques.

ceux-ci soient affirmés *ex ante* (21). Au-delà de tentations protectionnistes évidentes et du souci de protéger des rentes de situation non moins évidentes, le mouvement d'opposition à l'AMI témoignait déjà d'un malaise transcendant les frontières sectorielles. Elle illustrait aussi que lorsqu'elle est ambitieuse, l'approche économique souffre d'un problème de légitimité : pour être acceptée, elle doit être associée à des objectifs sociaux plus larges.

Les facteurs sous-jacents à l'échec de l'AMI se sont retrouvés, amplifiés, lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, en décembre 1999, où la communauté internationale n'est pas parvenue à lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales. Dans une perspective historique, un tel revers n'a rien de surprenant, et peut s'interpréter comme la première étape d'un processus nécessairement long et conflictuel, surtout dans des négociations aussi complexes : qu'on se rappelle, par exemple, les déboires de la négociation de l'*Uruguay Round*. Mais celui-là a eu beaucoup de visibilité, en raison d'une part des objectifs qui avaient été assignés à la conférence, d'autre part des mouvements de contestation qui l'ont accompagnée.

Les accords de Marrakech consécutifs à la signature du cycle de l'Uruguay prévoyaient qu'au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur des résultats du cycle et la création de l'OMC (c'est-à-dire au plus tard au 1er janvier 2001), un ensemble de négociations reprendrait, notamment sur l'agriculture et les services. Puisqu'un nouveau cycle devait s'ouvrir, avec un ordre du jour déjà bien rempli, la question de son périmètre devait naturellement être posée.

La discussion sur les objectifs de négociation a consacré le retour de la dimension Nord-Sud : si la contestation a mobilisé les attentions, l'une des principales raisons de l'échec fut l'ampleur des désaccords entre pays industrialisés et pays en développement (22). Le fait même que l'on en soit venu, dans le sillage de cette conférence, qui devait lancer le « cycle du millénaire », à parler de la nécessité d'un « cycle du développement », témoigne du clivage qui est apparu entre pays industrialisés et pays en développement. Les positions que les seconds ont exprimées à cette occasion, et qu'ils ont maintenues depuis, traduisaient trois types de revendications :

- *le refus d'une négociation dont l'objectif avait été fixé sans eux*. L'ordre du jour des négociations avait, comme à l'accoutumée, été largement déterminé par les gouvernements des pays industrialisés, en particulier par la

(21) Sur un plan théorique, l'efficacité correspond à la maximisation d'une fonction d'utilité qui, si elle est bien spécifiée, doit prendre en compte l'ensemble des valeurs de l'individu. Elle n'est donc pas strictement « économique » au sens étroit du terme. Tout débat sur l'efficacité présuppose donc au préalable, au moins implicitement, un système de valeurs.

(22) Nous ne distinguons pas ici entre pays émergents et pays en développement parce que malgré leurs divergences, ils ont eu vis-à-vis du Nord des positions voisines dans la négociation internationale.

Quad, groupe informel qui comprend les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada ;

• *le rejet de l'asymétrie*. Les pays en développement, qui considéraient avoir consenti les efforts d'ouverture les plus importants lors du cycle de l'Uruguay, en jugeaient – non sans raisons – les résultats fortement déséquilibrés à l'avantage des pays développés [23]. *A posteriori*, la mise en œuvre de leurs engagements leur était apparue comme très coûteuse, avec des délais d'adaptation trop courts ne prenant pas en compte leurs difficultés, alors même que les bénéfices de l'ouverture sont longs à se matérialiser. En particulier, la mise en œuvre de l'accord de protection de la propriété intellectuelle (accord *TRIPs*), dont la portée avait été initialement sous-estimée, leur apparaissait comme une concession excessive aux entreprises du Nord. Les pays industrialisés étaient, eux, suspectés d'hypocrisie et accusés de non-respect de leurs engagements, parce qu'ils maintenaient la protection dans des secteurs jugés sensibles, qui sont souvent ceux dans lesquels certains pays en développement ont un avantage comparatif : textiles, agriculture, sidérurgie [24]. De fait, les pays en développement souffrent fréquemment de barrières à l'accès au marché des pays développés (Banque mondiale, 2001) ;

• *la priorité à la libéralisation sur la régulation*. Dans la crainte, non sans motif d'ailleurs, qu'une telle démarche serve à justifier des mesures protectionnistes, les pays en développement se montraient très rétifs à une prise en compte des questions environnementales et sociales sur lesquelles insistaient l'Europe et les États-Unis.

Il faut rappeler également que des désaccords importants existaient entre pays industrialisés, notamment sur les questions agricoles ou audiovisuelles, mais ces difficultés traditionnelles n'auraient sans doute pas suffi à provoquer l'échec.

Deux ans plus tard, à Doha, la communauté internationale est parvenue à surmonter ses différends et à lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales. Les difficultés qui s'étaient fait jour à Seattle n'ont cependant pas disparu : revendication des pays en développement d'être partie prenante à la fixation des objectifs, tension entre libéralisation et régulation des échanges, conflits sur la propriété intellectuelle, méfiance réciproque sur la question des droits sociaux, divergences sur le poids à donner à l'environnement, tous les ingrédients qui avaient contribué à l'échec de 1999 étaient présents en 2001. Ils ont, cette fois, été pris en compte d'emblée au

(23) Voir, par exemple, Ostry (2001)

(24) Par ailleurs, les pays industrialisés étaient accusés de manier volontiers l'anti-dumping, qui a justement été qualifié de « protection contingente », parce qu'il a pour effet de décourager la production et l'investissement pour l'exportation dans les pays en développement. Les pays émergents se dotent d'ailleurs eux-mêmes de plus en plus de ces instruments.

lieu de bloquer la discussion, mais la difficulté demeure sur le fond, et elle réapparaîtra au fil de la négociation, car la volonté européenne d'aboutir à un équilibre entre les volets régulation et libéralisation n'est pas partagée par tous.

2.2.2. Les faiblesses des accords sur les biens publics globaux

Un nouveau type de négociation a fait son apparition depuis le début des années quatre-vingt. Son objet n'est plus la libéralisation des échanges, ni plus généralement l'organisation des relations économiques entre les participants, mais la gestion de ce que l'on appelle « biens publics globaux » [(25)]. Ces négociations ont connu des succès certains dans le domaine environnemental (protection de la couche d'ozone, biosécurité, pesticides), qui doivent cependant être interprétés à l'aune de leur portée réelle : si les accords sur l'élimination des gaz CFC [(26)] se sont avérés efficaces, ils doivent cette efficacité au petit nombre d'acteurs concernés par leur mise en œuvre ; les autres accords impliquant un grand nombre de pays ont été très difficiles à conclure ou ont laissé des acteurs essentiels à l'extérieur, bien que leurs enjeux aient été majeurs. C'est le cas du protocole sur la biosécurité, et de la négociation sur le changement climatique qui n'a pas fixé aux pays en développement d'objectifs de réduction des émissions, et au terme de laquelle les États-Unis ont refusé de s'associer au compromis final.

Ces limites peuvent être imputées à plusieurs facteurs :

• le premier tient à la difficulté de faire converger les anticipations sur les risques, les coûts et les bénéfices. Les négociations internationales sur le réchauffement climatique fournissent une illustration exemplaire des difficultés d'aboutir à un accord multilatéral, sur un sujet d'intérêt commun, dans un contexte où les préférences nationales sont divergentes, qu'il s'agisse de la préférence pour le présent, de l'attitude vis-à-vis du risque et de la précaution, ou de la place respective à donner aux mécanismes de marché et à la réglementation. L'incapacité à réduire ces incertitudes et ces différences d'appréciation, malgré trois ans de négociations ininterrompues, a débouché sur un accord partiel ;

• les discussions internationales sur le sujet du réchauffement climatique buttent sur une double série d'incertitudes. Tout d'abord, même si un consensus scientifique existe dorénavant sur la réalité à la fois du phénomène du réchauffement [(27)] (ou, plutôt, du changement climatique, car le

(25) Cette expression apparue dans le domaine de l'environnement a fait florès, à tel point qu'elle est parfois employée dans un sens plus métaphorique qu'économique. Voir à ce propos la contribution de Jean-Michel Severino et Laurence Tubiana (2002).

(26) Chloro-fluoro-carbones portant atteinte à la couche d'ozone.

(27) Hausse des températures moyennes de l'ordre de 2 à 6° à l'horizon 2100. À titre de comparaison, ce qui nous sépare d'un âge glaciaire, en termes de température moyenne, est 5° à 6°.

terme de réchauffement traduit une évolution moyenne qui fait l'impasse sur des disparités géographiques considérables) et du rôle de l'activité humaine en la matière, de nombreuses incertitudes subsistent quant au déroulement temporel de ce changement (a-t-il déjà commencé ?) et quant à l'ampleur des dommages futurs et des risques à très long terme ;

• l'application du principe de précaution se heurte aux incertitudes sur les coûts de la précaution. Par exemple, les estimations des coûts de la mise en œuvre du protocole de Kyoto varient d'un facteur 20 (entre 20 et 400 dollars américains la tonne de carbone non émis), et ces estimations n'intègrent pas d'évaluation quantitative des bénéfices environnementaux liés à la précaution.

Au-delà des querelles de chiffres et des incertitudes, le problème véritable tient à la difficulté de construire une représentation commune des coûts liés à la mise en œuvre du principe de précaution [28]. Ce dernier est appelé à jouer un rôle important dans les débats nationaux et internationaux sur des sujets comme l'environnement ou la santé, mais aussi, plus généralement, sur l'impact de l'innovation. La difficulté, bien montrée par Godard (2000), tient au fait qu'il s'agit d'un principe contingent : il ne fait que représenter l'ensemble des processus par lesquels une collectivité donnée parvient (ou ne parvient pas) à définir le niveau de risque jugé acceptable, ce qui repose *in fine* sur une médiation entre le politique, l'expert et le citoyen. Le lieu naturel de telles médiations, à l'heure actuelle, est la nation. Pourtant, de plus en plus, les questions qu'il s'agit de traiter, ont une dimension internationale ou globale.

Si quelques succès – très relatifs – ont pu être enregistrés dans le domaine de l'environnement, il n'en va guère de même en matière de santé. En témoigne l'échec de la collectivité internationale à prévenir, puis à enrayer l'extension du Sida dans les pays en développement, alors même qu'au-delà de son coût en vies humaines, très élevé (au point que l'hypothèse d'une catastrophe démographique à l'échelle de l'Afrique est sérieusement envisagée), l'incidence économique du fléau est de plus en plus évidente.

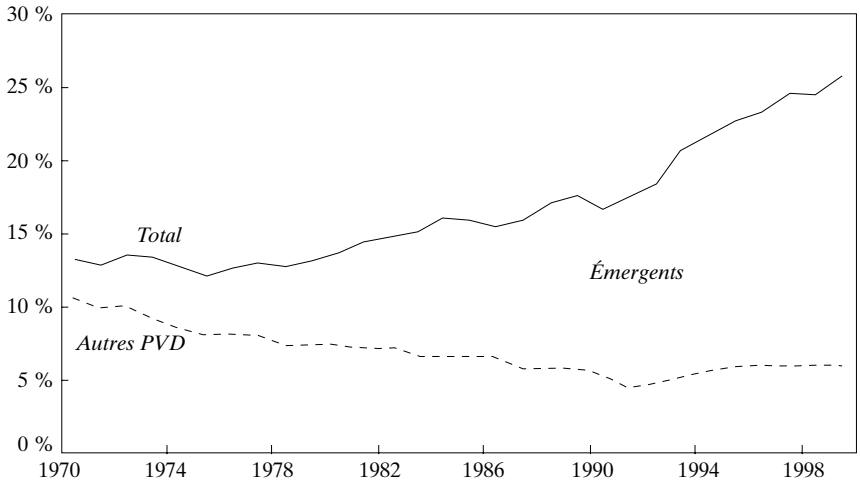
2.2.3. Les nouveaux clivages

L'analyse des négociations montre de manière claire que désormais, il ne suffit plus que les pays industrialisés s'entendent entre eux sur un ordre du jour et des objectifs de négociations. De plus en plus, les pays en développement, ou certains d'entre eux, font entendre des voix discordantes et sont susceptibles de bloquer un processus de négociations qui ignorerait leurs préoccupations. L'adhésion de la Chine à l'OMC ne peut que renforcer très substantiellement cette mutation de l'économie politique des négociations internationales.

(28) Voir Tubiana (2001).

Ce changement qualitatif est le résultat naturel de la participation accrue des pays en développement au commerce international. Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, un grand nombre d'entre eux ont libéralisé leurs échanges extérieurs, soit de manière unilatérale, soit à la suite des négociations de l'*Uruguay Round*. Ils ont très sensiblement accru leur participation au commerce mondial (graphique 3). À l'insistance des pays industrialisés, ils ont à l'occasion de ces négociations souscrit à des règles plus strictes, par exemple en matière de propriété intellectuelle ou d'ouverture aux investissements, dont ils ont progressivement mesuré les implications. Il n'était que naturel qu'ils se fassent entendre davantage au moment de fixer les priorités.

3. Part des pays émergents et des pays en développement dans les exportations mondiales de produits manufacturés, 1970-1999



Source : CEPII-Chelem.

À cela s'ajoute un facteur politique. Pendant la Guerre froide, la sensibilité des pays en développement s'effaçait devant l'impératif de la cohésion de l'alliance occidentale. L'interdépendance économique internationale reposait sur un socle politique qui en limitait la géographie. La fin de la Guerre froide a libéré la géographie, et amène les pays industrialisés à devoir mieux partager leur vision, alors même qu'ils se heurtent toujours à la difficulté d'en définir les lignes communes.

Il serait cependant erroné de considérer que les négociations commerciales multilatérales mettent en jeu deux coalitions cohérentes, l'une entre les pays industrialisés, l'autre entre les pays en développement. Le retour du clivage Nord-Sud se fait de façon beaucoup plus subtile. Il n'y a pas de groupe des pays du Sud : certains prônent l'engagement et souhaitent s'in-

tégrer pleinement dans les circuits d'échange internationaux ; d'autres revendiquent l'exception et contestent la suprématie de fait des thèses des pays riches dans les négociations. Tous cependant, et c'est là leur premier point de convergence, demandent que les pays développés tiennent sérieusement leurs engagements. Les pays industrialisés sont eux-mêmes divisés. En particulier, la réunion de Seattle a mis en évidence l'insuffisance du *leadership* au niveau international, c'est-à-dire de l'association, rare, entre la clarté de l'objectif poursuivi, la capacité d'imprimer le mouvement, et le savoir-faire en matière de négociations.

Or le *leadership* ne peut être aujourd'hui que collectif. Nul n'est prêt à accepter sans discussion les options avancées par quelque pays que ce soit, y compris le plus puissant. Les relations transatlantiques apparaissent à ce titre tout à fait centrales. Elles ne peuvent suffire à entretenir la dynamique de gouvernance, mais elles en sont une composante indispensable. Cependant, comme le montre Patrick Allard (2002) dans sa contribution, elles sont le siège de multiples tensions, peu compatibles avec l'émergence d'une action commune en faveur de la gouvernance mondiale :

• idéologiques, tout d'abord, renforcées par la victoire de George Bush et des Républicains. La taille et la puissance des États-Unis, la confiance très répandue dans les mécanismes du marché, rendent le thème de la gouvernance globale peu séduisant pour une bonne partie de l'élite américaine, notamment celle qui est proche du pouvoir actuel ;

• politiques, également. Pour de nombreux pays, l'un des avantages d'une gouvernance globale multilatérale tient à la protection qu'elle procure face au risque d'unilatéralisme des plus puissants – avantage qui peut contrebalancer l'inconvénient que représente la réduction du champ de la souveraineté qui accompagne les engagements multilatéraux. Évidemment, pour les États-Unis, c'est l'inverse ; ils sont amenés à être davantage attentifs aux atteintes à la souveraineté nationale et moins sensibles aux contreparties qu'ils y trouvent, ou, en tout cas, beaucoup plus exigeants sur ces contreparties. Selon l'expression de Richard Haas, sous-secrétaire d'État de l'administration Bush, celle-ci ne serait adepte que d'un « multilatéralisme à la carte » ;

• tactiques, enfin, en lien avec les précédentes. Alors que l'Union européenne se montre plus sensible à l'architecture de la mondialisation, les États-Unis se préoccupent davantage des résultats tangibles que les négociations multilatérales sont susceptibles de procurer aux groupes d'intérêt américains les plus actifs : exportateurs, fermiers, syndicats. D'où les pressions fortes sur la libéralisation de l'agriculture, pierre d'achoppement traditionnelle des négociations commerciales et source permanente de tensions transatlantiques.

À ces remarques générales, il convient d'ajouter qu'en France, de longue date, les gouvernants ont assez systématiquement pris une posture de défense des intérêts des producteurs nationaux (agricoles notamment)

concurrencés par les importations, et de résistance aux projets de libéralisation de nos partenaires (américains notamment). Cette vision étroite et biaisée de l'intérêt national, que relaye l'expression des seuls intérêts de ceux que l'ouverture affecte négativement (alors que les gagnants potentiels, notamment les exportateurs, ne s'expriment guère), a accoutumé l'opinion à envisager tout cycle de négociation commerciale comme une menace. Le fonctionnement et le rôle de l'OMC sont par ailleurs très mal connus, et font l'objet de contresens avérés : alors que sa création a été voulue par les Européens qui souhaitaient par là contrebalancer le risque d'unilatéralisme américain, elle est souvent perçue comme une machine de guerre contre les intérêts des États européens.

2.3. La montée des contestations

La montée en puissance de la contestation de la mondialisation, à partir de la mobilisation, en 1998, contre la négociation AMI, est certainement l'un des phénomènes marquants de l'actualité internationale [(29)]. On peut l'interpréter comme le pendant des difficultés rencontrées par l'action collective au niveau international.

Il serait bien entendu excessif de lui attribuer les échecs de la négociation. La contestation a certes rendu la tâche plus difficile à des gouvernants engagés dans des discussions délicates ; mais sa légitimité s'est précisément nourrie de l'incapacité de ceux-ci à trouver les réponses aux nouveaux problèmes soulevés par la mondialisation. Les mouvements d'opposition ont pu trouver un nouveau souffle, puisqu'en face, aucun résultat concret ne venait affaiblir la portée de leur critique.

L'implication contestataire dans les circuits de la gouvernance mondiale de divers groupes et organisations non gouvernementales (ONG) n'est pas un phénomène nouveau [(30)]. Elle a joué un rôle visible et important dans quelques domaines essentiels, qu'il s'agisse de la lutte pour l'abolition de l'esclavage au XIXe siècle, de l'aide humanitaire (avec, notamment, la création en 1863 de la Croix Rouge), du respect des droits de l'homme, de la protection de l'environnement, de la lutte pour l'égalité des femmes, de la décolonisation ou des relations Nord-Sud. Quant à la solidarité internationale des sociétés civiles, on en trouve une première et importante expression avec le mouvement ouvrier au milieu du XIXe siècle et avec l'internationalisation des mouvements de travailleurs à travers les Internationales, en réponse à la révolution industrielle.

Cependant, les mouvements sociaux récents semblent initier une phase nouvelle d'intervention des sociétés civiles. Trois traits essentiels présagent en effet d'une rupture : une internationalisation plus authentique de la

(29) Cette section s'appuie sur Jacquet (2001)

(30) Pour une analyse détaillée, voir O'Brien *et al.* (2000), Keck et Sikkink (1999) et Charnovitz (1997).

contestation, une solidarité inter-thématique nouvelle, qui se traduit par une très grande diversité de participants et d'objectifs ainsi qu'une multiplication des expressions des acteurs de la société civile ; enfin, une tendance à la radicalisation des modes d'action.

2.3.1. Une internationalisation plus authentique

Au XIXe siècle et au début du XXe siècle, l'identité nationale restait un facteur structurant des mouvements sociaux internationaux [31], même si les partis et les syndicats défendant les intérêts du travail se sont organisés dès leur origine sur une base internationale. La défense de valeurs communes par exemple sur des questions comme le droit du travail ou la durée du travail, débouchait pour l'essentiel sur des revendications et des luttes s'exerçant dans le cadre national. Dans la plupart des cas, aujourd'hui, le souci n'est plus seulement de s'appuyer sur la solidarité internationale pour mieux organiser la défense d'intérêts et accroître la pression sur les gouvernements nationaux, mais d'influencer les décisions internationales ou d'organiser un contre-pouvoir social en face des institutions de gestion de l'action commune internationale.

Cette structuration internationale des mouvements sociaux apparaît comme une conséquence de la mondialisation. Déréglementation et privatisation ont déplacé la frontière du pouvoir entre public et privé. L'accroissement des interdépendances l'a translaté de l'État-nation vers les institutions multilatérales. À ce glissement de pouvoir répond une certaine forme de mobilisation sociale transnationale. La contestation prend pour cible les organisations multilatérales parce qu'elles sont à la fois perçues comme des lieux d'élaboration des normes – libre-échange pour l'OMC, « consensus de Washington » sur les bonnes politiques économiques pour les organisations de Bretton Woods [32] – et parce que s'y prennent des décisions qui affectent directement les économies et les sociétés nationales. Cette attitude répond logiquement à celle des gouvernements, qui se gardent généralement d'assumer la responsabilité de décisions impopulaires et préfèrent s'en défausser sur les organisations internationales.

La critique porte ainsi sur la façon dont la gouvernance globale est mise en œuvre par les gouvernements et les institutions. Elle touche au fond et à la forme : gouvernements et institutions internationales sont accusés de

(31) Voir l'interview d'Edgar Morin, *Libération*, 5 février 2000, p. 26.

(32) L'expression « consensus de Washington » a été introduite par John Williamson en 1990 à propos de l'Amérique latine pour désigner un ensemble de préceptes de politique économique communs à la plupart des économistes du développement, et sur lesquels les institutions internationales basées à Washington (Banque mondiale, FMI, Banque interaméricaine de développement) pouvaient s'entendre. Dans le débat public, il en est venu à désigner des politiques néo-libérales inspirées par ce que George Soros a appelé le « fondamentalisme du marché » et imposées de l'extérieur par les institutions internationales. Voir Williamson (1999).

polarisation excessive sur le commerce et les sujets connexes, alors que les opinions publiques se montrent sensibles à d'autres dimensions de la mondialisation (protection de l'environnement, diversité culturelle, différences de normes sociales, blanchiment de l'argent, sécurité alimentaire, etc.) ; les modalités actuelles de gouvernance sont mises en cause en raison d'un déficit du politique au niveau mondial qui, en vertu de délégations techniques insuffisamment contrôlées, laisse la bride sur le cou à des institutions technocratiques.

Ce reproche est-il fondé ? Pour une large part, certainement. Une fois créées par délégation des États membres, et même si elles restent largement leur instrument, les organisations multilatérales acquièrent en effet une vie propre. Quel que soit le degré de précision de la délégation, elles doivent faire face à beaucoup d'imprévu, et leur culture institutionnelle se forme davantage par la réaction à l'aléa que par l'impulsion politique provenant des États membres. Dès lors, le périmètre efficace de l'action citoyenne déborde en partie celui de l'État nation.

Les mouvements sociaux sont par ailleurs incités à s'organiser davantage à l'échelon global par l'émergence d'enjeux mondiaux, qu'il s'agisse d'environnement et de développement durable, de lutte contre la criminalité internationale ou le blanchiment, de justice internationale, de stabilité monétaire et financière, etc. Ils trouvent auprès des organisations internationales existantes un accès à l'information, et une occasion de fédérer les oppositions. En outre, le développement des technologies de l'information et de la communication a considérablement réduit les coûts de transaction et de communication liés à toute organisation transnationale [(33)], notamment avec l'Internet, outil de communication puissant, dénationalisé, non réservé aux élites et susceptible de cimenter la société civile autour de projets politiques transnationaux.

Cela étant, cette solidarité internationale reste partielle ; de façon préoccupante, elle participe, à côté d'autres facteurs, d'un renouveau des tensions Nord-Sud. En effet, les sociétés civiles des pays industrialisés dominent largement le mouvement de contestation, et défendent des valeurs, par exemple en matière de droits sociaux ou de protection de l'environnement qui sont souvent rejetées par les sociétés des pays en développement, et qui requièrent par ailleurs de la part des sociétés riches un effort de cohérence entre ces valeurs et l'objectif souvent affirmé de contribuer au développement des pays pauvres. Certes, des mouvements issus des sociétés civiles des pays en développement militent contre la « mondialisation libérale », dans la mesure où elle leur semble imposée par les pays riches, notamment les États-Unis. Mais la formation d'un véritable mouvement social international nécessiterait d'aplanir ces divergences fondamentales.

(33) Voir à ce sujet Sassen (2001).

2.3.2. Une solidarité inter-thématique ambiguë

La solidarité internationale est aussi devenue inter-thématique. Ce qui est nouveau, en effet, dans les mouvements récents, est la coïncidence temporelle des actions internationales, la conscience que toutes ont trait à l'organisation de la mondialisation, et l'émergence d'une solidarité dans l'action au-delà des frontières thématiques. Ainsi, le mouvement de contestation rassemble aussi bien tiers-mondistes et anti-capitalistes unis contre le pouvoir des multinationales et la poursuite de la libéralisation, que défenseurs de l'environnement et des droits de l'homme, partisans d'une limitation des mouvements de capitaux, avocats d'une remise de la dette des pays pauvres, etc. Cette solidarité inter-thématique offre aux contestations une cible de plus en plus générale et globale : les thèmes s'effacent presque pour faire place à un facteur commun jouant le rôle de catalyseur qui s'incarne dans la contestation de la gouvernance libérale de la mondialisation. Toute réunion internationale devient une cible potentielle, une occasion de rassemblement et de construction de ce mouvement.

La contrepartie, cependant, est que les mouvements peinent à définir ce que pourrait être un projet commun. La diversité des participants et des thèmes contribue à faire poids et à donner de la visibilité au mouvement, mais rend aussi l'action collective plus difficile, moins lisible et moins légitime : qui pourrait parler au nom de qui et pour quoi dire ? Internet ne résout pas le problème de la coordination sur la substance, ni celle de la représentation collective [34].

2.3.3. Une radicalisation des modes d'action

C'est jusqu'à présent le mot d'ordre contestataire plutôt que la logique revendicative qui a cimenté le mouvement. C'est l'une des raisons pour lesquelles il a naturellement évolué vers une plus grande radicalisation. Cette radicalisation s'appuie sur la conjonction d'un terrain favorable – celui des coûts d'ajustement parfois considérables qu'implique la mondialisation, et des cibles identifiables et visibles que représentent les multinationales et les organisations multilatérales.

Ce mouvement a immédiatement suscité l'inquiétude, face à la complication qu'il représentait dans l'approche traditionnelle des négociations multilatérales, face aussi aux phénomènes de violence, que les participants ont du mal à gérer, et à l'égard de laquelle ils ont en fait une position ambiguë : la plupart la rejettent, mais c'est en partie du fait des débordements violents que le mouvement fait parler de lui. Tout l'enjeu est donc, pour ses animateurs, de consolider l'image d'un mouvement fondamentalement non

(34) Voir Klein (2000).

violent, tout en exploitant la médiatisation à laquelle conduit, précisément, la violence [35].

Au-delà de ce problème, les organisations non gouvernementales qui animent ce mouvement social n'offrent par elles-mêmes aucune garantie de démocratisation de la mondialisation. En adoptant une attitude d'opposition systématique, certaines d'entre elles peuvent en fait nuire à la participation de tous les courants des sociétés civiles et accroître la confusion du débat. Certaines peuvent aussi faire le jeu d'intérêts privés plus ou moins dissimulés. Il ne faut donc pas accréditer sans précautions le mythe de la société civile globale.

3. La nécessité d'un réexamen

Quels sont les problèmes de gouvernance qui sous-tendent les difficultés que nous venons d'exposer ? Certains relèvent, bien sûr, de l'action de telle ou telle organisation, d'erreurs et de dysfonctionnements internes que l'on peut mettre en avant dans chacun des domaines de l'intégration internationale. Il est ainsi loisible de critiquer le Fonds monétaire international pour son incapacité à prévenir les crises financières ou pour la mise en œuvre de sa conditionnalité. On peut aussi s'en prendre aux priorités de la Banque mondiale ou à ses processus décisionnels. De manière analogue, il peut être reproché à la négociation commerciale de produire des résultats déséquilibrés, ou aux groupes spéciaux (*panels*) que l'OMC met en place pour juger des différends commerciaux de ne pas prendre suffisamment en compte toutes les dimensions des questions qui leur sont soumises. Notre rapport, cependant, part de l'hypothèse que les difficultés de la mondialisation ne sont pas réductibles à des erreurs ou des défaillances sectorielles, mais renvoient à des enjeux de principes et d'architecture d'ensemble.

Pour examiner ces difficultés, nous privilégions ici trois critères classiques, qui sont l'efficacité, l'équité, et la « responsabilité démocratique » *(accountability)*. Nous relions ensuite l'analyse qui peut être faite dans chacune de ces dimensions à une question plus générale de légitimité. Celle-ci peut-être analysée suivant deux dimensions complémentaires : la légitimité par les résultats (ou *output legitimacy*), qui en est quelque sorte une condition *ex post* ; et la légitimité par les procédures (qui correspond à l'*input legitimacy* dans la littérature anglo-saxonne), qui en est une forme plutôt *ex ante.*

(35) Par exemple, les représentants d'ATTAC condamnent fermement la violence. Cela n'a pas empêché l'organisation, dans un de ses bulletins hebdomadaires, de saluer la « victoire » qu'a représentée l'annulation de la conférence sur le développement de la Banque mondiale (dite conférence « ABCDE ») qui devait se tenir à Barcelone en juin 2001 et a été annulée par crainte, précisément, de débordements violents (*Attac info* 238 du 22/05/01, disponible à www.attac.org).

3.1. Efficacité

L'action des institutions multilatérales est d'abord critiquée parce qu'elle ne convainc pas ; les critiques de l'action du FMI en matière tant de gestion que de prévention de crises en témoignent, notamment suite aux crises asiatique, russe et argentine, ou plus généralement à la succession, dans les deux dernières décennies, de graves crises financières. De même, la Banque mondiale n'est pas parvenue à tirer de la pauvreté un grand nombre de pays en développement qui font figure d'exclus, ce qui met en doute l'efficacité de l'aide telle qu'elle est pratiquée, et joue un rôle déterminant dans l'essoufflement très perceptible de l'effort d'aide publique. À la libéralisation commerciale, il est reproché de ne pas tenir ses promesses, alors que le lancement ou la conclusion des récents *rounds* ont été accompagnés par la publication d'évaluations très engageantes de leurs effets sur le bien-être. Plus généralement, le fait que la mondialisation ne garantisse pas la croissance nourrit des critiques sur le lien entre ouverture commerciale et financière, développement et réduction de la pauvreté. Enfin l'environnement, la santé ou l'éducation continuent de faire figure de parents pauvres de l'action collective internationale.

Cependant, la notion même de « résultats » est sujette à caution. À quelle aune convient-il d'en juger ? La critique par l'efficacité suppose connue, au moins de façon implicite, une « fonction objectif » globale permettant de juger des états obtenus par rapport à un ensemble d'objectifs, et en tenant compte des contraintes. Le plus souvent, cette démarche est absente et les actions sont jugées dans l'absolu, par rapport à une situation idéalisée. La critique est alors beaucoup trop restrictive, à la fois dans l'horizon temporel qu'elle retient et dans l'oubli des alternatives. Par exemple, la critique de la gestion, par le FMI, de crises financières comme la crise asiatique de 1997 néglige souvent les coûts irréductibles qu'entraîne un tel choc sur l'économie, coûts qui ne relèvent pas de l'action de l'institution multilatérale : gérer une crise ne signifie pas en effacer les effets. La dénonciation du sous-développement omet de faire le partage des responsabilités entre gouvernements nationaux et institutions multilatérales, et les réquisitoires contre la « mondialisation libérale » d'évaluer les effets néfastes des manquements aux engagements de libéralisation des échanges. Plus généralement, beaucoup de critiques des institutions multilatérales oublient de poser la question de ce qui se serait passé si ces institutions n'avaient pas été mises en place.

L'action des institutions et de la communauté internationale est en outre le plus souvent appréciée au regard d'objectifs généraux qu'aucune institution en particulier n'a les moyens d'atteindre. En d'autres termes, le système multilatéral fait l'objet d'une critique globale de même nature que celle qui est adressée à un gouvernement, alors que précisément il n'en est pas un. Il lui est par exemple reproché de ne pas arbitrer comme il serait souhaitable entre efficacité et équité, entre court terme et long terme, ou entre environnement et croissance, alors qu'aucune instance internationale

n'a de légitimité politique pour rendre ces arbitrages. La critique a raison de souligner que des choix sont, de fait, opérés, en particulier parce qu'ils sont inscrits dans la définition des missions confiées aux institutions et dans l'architecture du système d'ensemble. Cela ne veut pas dire qu'aucune institution en particulier puisse en être rendue responsable.

Le critère de l'efficacité amène donc à mieux définir l'aune à laquelle seront jugées les actions des institutions multilatérales, ce qui renvoie en partie au débat sur leur mission, et plus généralement à l'élaboration des objectifs de l'action multilatérale et au dispositif institutionnel qui la met en œuvre. Deux problèmes se trouvent alors posés : celui des finalités de l'action collective internationale, et celui de l'incomplétude et du déséquilibre de l'architecture institutionnelle.

3.1.1. La crise des finalités

Pendant des décennies, après la Seconde Guerre mondiale, les finalités de la politique économique internationale des pays industrialisés ont paru bien établies : il s'agissait de promouvoir la croissance et le plein emploi par des politiques économiques actives ; en matière commerciale, d'ouvrir progressivement les économies dans un cadre multilatéral ; en matière financière, d'assurer la stabilité des changes, et dans ce but de surveiller les politiques macroéconomiques pour éviter les dérapages et les crises ; en matière de développement, d'apporter des ressources publiques aux pays pauvres afin de leur permettre de financer leurs investissements.

En amont de toute logique économique, le principe sous-jacent à cette orientation était le modèle kantien de la paix par l'interdépendance. Les leçons de la guerre et des années trente amenaient la collectivité des États-nations à limiter le potentiel de prédation de chacun en croisant ses intérêts avec ceux des autres. En matière commerciale, la théorie néoclassique concluait à l'optimum du libre-échange, soutenant ainsi la dynamique d'ouverture par un message théorique simple et fort quant à l'objectif de long terme. Avec l'émergence de la Guerre froide entre l'Est et l'Ouest, cette approche s'est renforcée, la libéralisation mutuelle agissant alors comme le ciment d'une cohésion à renforcer entre membres de l'Alliance atlantique. Au niveau national, le développement de l'État-providence a permis de maintenir la cohésion sociale et l'adhésion à un système commercial multilatéral ouvert [36].

Au fur et à mesure de la construction institutionnelle et des années de prospérité qui ont marqué les décennies de l'après-guerre, on en est cependant venu à perdre de vue le rôle que ce contexte historique et politique avait joué dans l'émergence d'un système économique multilatéral ouvert. Les mots d'ordre de libre-échange et de libéralisation financière ont été

(36) C'est ce que J.G. Ruggie a appelé le régime d'*embedded liberalism.*

détachés de ce contexte pour cristalliser une sorte d'utopie économique fondant la vision de la coopération internationale.

Ces objectifs avaient certes de quoi séduire. Après la Seconde Guerre mondiale et la décennie protectionniste des années trente, les échanges commerciaux internationaux étaient handicapés par d'innombrables barrières aux échanges. Les coûts associés à cette situation, en termes d'efficacité économique mais aussi de stabilité politique, étaient à l'analyse évidents, et le mot d'ordre de libéralisation en était d'autant plus mobilisateur. Les bénéfices à attendre d'une ouverture aux échanges paraissaient suffisamment généralisés et importants pour que les coûts d'ajustement, inévitables, puissent être gérés et absorbés sur le plan social et politique.

Les succès de la libéralisation commerciale, à travers les différents cycles de négociation multilatérale, ont évidemment profondément modifié ce contexte. Entre les pays industrialisés, peu de barrières traditionnelles subsistent, au-delà des quelques pics tarifaires qu'il reste à démanteler, de quelques secteurs sensibles, comme le textile, et de l'agriculture, qui fait figure de bastion de la protection. De ce fait, l'économie politique de la libéralisation commerciale a profondément évolué, dans deux directions simultanées.

Premièrement, la dimension Nord-Sud prend, comme nous l'avons déjà souligné, une place dorénavant centrale : le commerce Nord-Nord étant largement libéralisé, ce sont les barrières aux échanges encore maintenues par les pays en développement ou à l'égard de leurs exportations qui sont sous les projecteurs. L'analyse économique suggère que ces pays ont beaucoup à gagner de la libéralisation, et depuis les années quatre-vingt, de nombreux États, notamment latino-américains, ont fait unilatéralement mouvement dans le sens de l'ouverture aux échanges.

La finalité, cependant, n'est pas le libre-échange, mais le développement [37]. Les mesures d'ouverture trouvent leurs limites dans les coûts d'ajustement qu'il faut gérer (et qui tempèrent l'enthousiasme pour les stratégies d'ouverture unilatérale). En ces matières, les objectifs de négociation ne doivent pas être fixés en fonction des seuls intérêts des entreprises des pays industrialisés, qui cherchent à développer leurs marchés. Les gains économiques associés pour les pays industriels sont modestes, leur perspective stratégique doit plutôt consister à créer les conditions d'une ouverture soutenable des pays en développement. Il en va de même de l'ouverture financière : les bénéfices de la mobilité du capital pour les pays en développement, qui sont réels, n'impliquent pas que leurs intérêts coïncident en tout avec ceux de Wall Street.

Deuxièmement, la négociation a doublement changé de nature, en portant d'une part sur les mesures de protection non tarifaires, et d'autre part sur de nouveaux secteurs, comme les services, dans lesquels l'intervention publique est généralisée et multiforme. De ce fait, c'est un ensemble beau-

(37) Voir sur ce point Rodrik (2001a).

coup plus large de politiques publiques qui fait dorénavant l'objet de négociations commerciales multilatérales. L'objectif de libre-échange n'est plus l'objectif pertinent : ce qu'il s'agit de négocier, c'est la nature des politiques publiques, dans des domaines où les défaillances de marché impliquent de se préoccuper des modes de régulation, et entre des pays dont les préférences collectives sont différentes et se traduisent par des cultures réglementaires très éloignées les unes des autres. Négocier la libéralisation aboutit à démanteler des mesures existantes pour les remplacer par d'autres, moins discriminatoires et plus efficaces, mais au service des mêmes objectifs.

Même en ce qui concerne les politiques commerciales traditionnelles, les avancées de la théorie du commerce international, à partir des années soixante-dix, amènent à relativiser le message sur le caractère optimal du libre échange. En particulier, l'existence de rendements d'échelle croissants a conduit les économistes, derrière Paul Krugman, à développer de nouveaux modèles de concurrence imparfaite, dans lesquels l'intervention publique est efficace et où des politiques commerciales non libre-échangistes peuvent représenter, sur un plan purement théorique, un optimum économique. Ces arguments théoriques doivent être maniés avec précaution : comme le dit le même Krugman (1987), le libre-échange reste empiriquement un objectif robuste. Mais ils indiquent bien la complexité de l'économie politique de la libéralisation.

Au-delà de ces arguments d'efficacité, le message des institutions internationales et de nombreux économistes du commerce international sur les vertus du libre-échange paraît aujourd'hui simpliste et peu convaincant. Trop souvent, de façon implicite ou explicite, la libéralisation commerciale est présentée comme une condition nécessaire et suffisante du développement. De même, les arguments de « vente » de la libéralisation, qui s'appuient généralement sur une évaluation des gains de l'échange, manquent singulièrement de crédibilité. Le message est en effet incomplet. L'idée que les bénéfices l'emportent sur les coûts suppose que les uns et les autres peuvent non seulement être quantifiés, mais aussi agrégés. Or, ceux qui supportent les coûts ne sont pas nécessairement ceux qui engrangent les bénéfices. En l'absence de transferts forfaitaires, comparer coûts et bénéfices nécessite une échelle de comparaison et d'agrégation des niveaux de bien-être des individus. La libéralisation fait des gagnants et des perdants, et pose donc un problème de légitimité démocratique et d'équité auquel il appartient à chaque société de faire face. Là encore, l'hétérogénéité des préférences collectives nationales entraîne d'importantes différences dans les réponses apportées par chaque société à ce problème de répartition. Un message crédible sur la libéralisation doit donc être plus précis, et parler des coûts, de leur répartition, et de leur gestion, autant que des bénéfices [38]. En tout état de cause, il faut concevoir la libéralisation comme un moyen,

(38) Voir sur ce point l'autocritique d'un économiste du commerce international comme André Sapir (2000).

vers davantage de croissance, de développement et de prospérité, vers une réduction de la pauvreté, et non comme une fin en soi. Le choix d'ouvrir, à Doha, un nouveau cycle de négociations multilatérales appelé « cycle du développement » s'inspire de cette idée et oblige à lui donner une traduction concrète.

Ce réexamen est impératif si les partisans de l'ouverture commerciale, et plus généralement de l'efficacité économique, veulent trouver un langage commun avec ceux qui les contestent. Ravi Kanbur (2001) a récemment résumé la « nature des désaccords » sur les politiques économiques internationales [(39)] : ceux-ci se concentrent selon lui sur les questions d'agrégation, d'horizon temporel et de fonctionnement des marchés. La grille s'applique parfaitement bien au débat entre avocats de la libéralisation commerciale ou financière et opposants à celle-ci : les premiers insistent sur les gains globaux de l'ouverture aux échanges, et négligent la répartition des gains et des coûts sur laquelle les seconds se concentrent ; les premiers visent un horizon de moyen terme (cinq à dix ans) et négligent tant le très court terme que le très long terme, les seconds mettent l'accent sur les coûts d'ajustement temporaires (en particulier en ce qui concerne les populations pauvres ou fragiles, ce qui rejoint le point précédent) ou sur les effets de long terme, notamment environnementaux, d'un développement capitaliste ; enfin les premiers supposent généralement que les marchés sont suffisamment concurrentiels pour que les enseignements classiques de la théorie s'appliquent, tandis que les seconds soulignent leurs imperfections et, dans ce cadre, les effets pervers d'une libéralisation engagée sans mesures d'accompagnement appropriées. L'intérêt de cette analyse est qu'elle suggère que les désaccords ne tiennent pas nécessairement aux finalités ni même aux modèles économiques, mais à des angles d'attaque différents dont aucun n'est *a priori* illégitime. Elle confirme la nécessité d'un *aggiornamento* doctrinal et offre une piste pour structurer un dialogue sur les politiques économiques, commerciales ou financières.

3.1.2. Une architecture internationale incomplète et déséquilibrée

Mais l'efficacité de l'action multilatérale ne se réduit pas à celle de chacune des institutions. La fonction objectif appelle un raisonnement d'équilibre général. Il ne suffit pas que les résultats d'une action spécifique paraissent satisfaisants, il faut aussi que les résultats globaux de l'action collective internationale le soient, c'est-à-dire que les ressources nécessairement limitées dépensées dans le cadre multilatéral soient employées à bon escient. Par exemple, même si une ouverture plus grande des économies produit des résultats positifs, elle peut souffrir d'un problème de légitimité glo-

(39) Kanbur était directeur du Rapport sur le développement dans le monde 2001 de la Banque mondiale, dont le thème était la pauvreté. En désaccord avec son institution sur l'orientation du rapport, il a démissionné en mai 2000. Bien que centrées sur le thème de la pauvreté, ses remarques ont une portée beaucoup plus générale.

bale dès lors que les gouvernements ne parviennent pas à organiser l'action collective dans d'autres domaines jugés importants, comme l'environnement, la lutte contre la criminalité et le blanchiment, les droits sociaux, etc.

Or, face aux difficultés, aux crises, et à l'apparition de nouveaux besoins, le système de gouvernance réagit dans la continuité institutionnelle : il s'adapte et ne se réforme pas. Chaque institution répond aux enjeux émergents sur les questions qui relèvent de son mandat. L'OMC prend en compte, dans ses principes et par la jurisprudence, les nouveaux sujets commerciaux, le FMI modifie ses instruments de réponse aux crises financières, la Banque mondiale s'empare de sujets inexplorés, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) plaide pour l'investissement dans la santé. Cette capacité de réaction – qui est bien souvent supérieure à celle des administrations nationales – est salutaire, mais l'inertie institutionnelle limite l'étendue des réponses aux enjeux de la gouvernance. Comme le dit Charles Wyplosz (2002) dans sa contribution, « l'économie est en avance sur les institutions ».

Mais la mondialisation, c'est aussi l'interpénétration croissante entre différents domaines que l'architecture de Bretton Woods avait répartis entre les grandes institutions multilatérales. Par exemple, les programmes du FMI affectent nécessairement les conditions de vie et la pauvreté, amenant le FMI à s'y intéresser davantage ; mais c'est *a priori* le mandat de la Banque mondiale. Ou encore, les différences de traitement social des travailleurs peuvent entraîner des distorsions de concurrence et conduire à des conflits commerciaux ; l'OMC est donc soumise à des pressions pour intégrer une discussion sur les normes sociales ; mais c'est au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT) que ces normes sont discutées et établies. Chaque institution spécialisée, par définition, est incomplète, et doit de plus en plus élargir son champ d'intérêt et d'interventions à d'autres sujets. Cela fait apparaître un double problème : celui de la coordination entre institutions multilatérales existantes, d'une part (par exemple, FMI et Banque mondiale, OMC et OMS, OMC et OIT, OMC et Institutions de Bretton Woods, etc.) d'une part ; et celui des institutions manquantes (ou existantes mais trop faibles), d'autre part, qui amène à reporter le poids des sujets insuffisamment institutionnalisés sur les institutions existantes (par exemple, l'environnement à l'OMC).

Comme le montre la contribution de Thomas Boisson (2002), l'une des caractéristiques marquantes du régime actuel de gouvernance est en effet le très grand déséquilibre entre institutions. À côté de secteurs dotés d'institutions fortes, qui s'appuient sur une base juridique solide, bénéficient d'un support institutionnel constitué, jouissent d'une réelle capacité décisionnelle, et/ou disposent de moyens financiers importants, les secteurs faibles sont caractérisés par l'hétérogénéité du droit, le manque d'autorité des institutions, la pénurie de moyens financiers (Tableau 1). Qui plus est, les normes juridiques relatives à chacun de ces domaines n'ont pas le même poids et quand des difficultés de frontière apparaissent, les normes des secteurs « forts » tendent à l'emporter sur celles des secteurs « faibles ».

1. Organisation et moyens des institutions multilatérales

Secteur (institution, création)	Règles de vote	Support institutionnel	Moyens juridiques	Moyens financiers
Commerce (GATT, 1947 + OMC, 1994)	1 pays, 1 voix, majorité simple ou qualifiée pour l'application des traités, en pratique consensus	Faible	Pouvoir arbitral de règlement des différends (ORD)	Faibles
Monnaie et stabilité financière (FMI, 1944 + BRI, 1930)	FMI : circonscriptions et votes pondérés, majorité simple ou qualifiée, en pratique consensus	FMI : forte cohérence de l'institution	FMI : pouvoir de normalisation limité (définition de standards statistiques)	Importants
	BRI : vote pondérés	BRI : important via les banques centrales	BRI : pouvoir de normalisation indirect	Potentiellement importants via les banques centrales
Financement du développement (Banque mondiale, 1944)	Comme FMI	Fort	Quasi-inexistants	Importants
Environnement (PNUE, 1972)	En principe circonscriptions géographiques, en pratique relève des Nations Unies	Faible et éclaté	Faibles	Faibles
Santé (OMS, 1946)	AG : 1 pays, 1 voix. CA : 1 personne, 1 voix	Moyens significatifs, mais forte décentralisation	Importants (normes sanitaires d'application directe)	Limités
Travail (OIT, 1919)	Parité gouvernements / employeurs + employés. AG : 1 pays, 1 voix. CA : sièges permanents pour les grands pays	Faible	Faibles (mise en œuvre des normes dépend du bon vouloir des États)	Faibles

Source : D'après Boisson (2002).

Ce déséquilibre est pour partie inévitable : il n'y a pas motif à reproduire, au niveau global, l'architecture des départements ministériels nationaux alors que n'existe pas de gouvernement mondial et que la priorité est de traiter les questions ayant une forte dimension internationale. Mais la situation actuelle ne correspond pas à la hiérarchie des problèmes d'au-

jourd'hui. Face à la montée en puissance de préoccupations globales comme celle de l'environnement, peu de gouvernements ont soutenu l'idée d'une organisation cohérente, ce qui a conduit à créer une structure faible – un programme [40] au lieu d'une agence – et sans moyens, incapable d'encadrer la dynamique des accords internationaux spécifiques. À l'évidence, le maintien d'une telle balkanisation ne permet aucune solution crédible en matière de surveillance de règlements des conflits entre parties, ou même de production d'une doctrine cohérente susceptible de peser dans le jeu international. Il en va de même, de façon plus criante, pour le pôle social dans ses différentes dimensions, tout particulièrement dans le domaine de la santé qui, du strict point de vue de la croissance et du développement, souffre d'un sous-investissement marqué : selon un rapport récent élaboré à l'initiative de l'OMS, accroître l'investissement dans la santé publique serait un moyen particulièrement efficace de promouvoir la croissance (Sachs, 2001b). Ce déséquilibre et cette carence sont parmi les motifs les plus profonds de dé-légitimation de la gouvernance de la mondialisation telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée.

Ces insuffisances ne sont pas simples à corriger, parce qu'elles sont le produit de choix implicites ou explicites effectués de longue date. Les institutions multilatérales se caractérisent de plus par une très grande hétérogénéité : certaines relèvent du système des Nations Unies – qu'elles ne soient, comme le PNUE, un programme de l'appareil onusien ou que, comme l'OMS et l'OIT elles aient statut d'institutions spécialisées dotées de leur propre système de gouvernance – d'autres – FMI et Banque mondiale – du régime des institutions de Bretton Woods, d'autres comme la Banque des règlements internationaux (BRI) ou l'OMC d'un statut spécifique. Capacités décisionnelles, règles de vote, pouvoir juridique, moyens financiers : dans chaque domaine, les disparités sont frappantes (Boisson, 2002).

L'affaiblissement des institutions relevant le plus directement du système des Nations Unies est en grande partie imputable aux carences et blocages politiques de ce système, mais il a été largement nourri par les pressions répétées de l'administration américaine. Il s'est renforcé avec l'extension des missions des institutions de Bretton Woods et notamment de la Banque mondiale, qui en est venue à occuper tous les terrains des agences des Nations Unies, jusqu'à la recherche agronomique internationale. Ces agences n'ont eu pour tout remède que d'intégrer progressivement les évolutions doctrinales de la Banque sans pouvoir contribuer à un débat équilibré. Au total, l'incomplétude institutionnelle a permis de limiter le risque de tensions et conflits dans un contexte politique peu propice à une gestion plus systématique de l'interdépendance.

(40) Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

3.2. Équité

Le souci d'efficacité de l'action rejoint le critère de l'équité dans deux domaines : si l'on en croit les revendications portées par les mouvements de contestation, la fonction objectif implicite, aussi bien pour le Nord que pour le Sud, devrait laisser une place plus large au souci d'équité ; et l'élaboration elle-même de la « fonction objectif », autrement dit les débats et procédures qui aboutissent à la définition des missions et objectifs de l'action multilatérale, doit être équitable, c'est-à-dire ne pas privilégier les intérêts de quelques pays seulement (sa légitimité pose aussi la question de son caractère démocratique, que nous abordons ci-dessous). Dans ces deux domaines, l'équité est en défaut.

La mondialisation est d'abord largement perçue comme inéquitable parce que, comme nous l'avons rappelé, elle donne aux pays qui savent en tirer parti les moyens de s'enrichir, et accentue souvent le handicap relatif des pays les plus pauvres, les plus instables ou les plus vulnérables. Or à la différence des États, ou de l'Union européenne, la communauté internationale ne s'est guère dotée d'une fonction redistributive. L'aide au développement remplit dans une certaine mesure cette fonction, mais elle est davantage conçue comme une réponse à des défaillances du marché des capitaux que comme une véritable redistribution du revenu (quand elle n'obéit pas simplement à des objectifs géopolitiques). En outre, quand elle prend la forme de crédits et non de transferts sans contrepartie, elle peut contribuer elle-même à entretenir un cercle vicieux de la pauvreté.

La mondialisation est ensuite gérée par des institutions multilatérales dont les structures de gouvernance sont la plupart du temps, notamment en ce qui concerne les plus puissantes d'entre elles, dominées par les pays industrialisés dont les normes s'imposent aux autres. C'est certes souvent une garantie d'efficacité décisionnelle – au moins en comparaison de l'Assemblée générale des Nations Unies – mais il demeure que dans les négociations multilatérales, les objectifs et intérêts des pays en développement sont insuffisamment présents : il en a déjà été question en matière commerciale. Cela dit, la taille et la puissance constituent des sources irréductibles d'inéquité. L'organe de règlement des différends de l'OMC protège certes les pays membres contre le non-respect des engagements par tel ou tel partenaire. Mais à la manière d'une justice civile, il ne fait qu'autoriser des mesures de rétorsion, sans prendre lui-même aucune sanction. Les pays grands et riches, dont le marché pèse, ont de ce fait une capacité de dissuasion bien supérieure à celle des pays petits et pauvres, dont le marché compte peu ou pas du tout, et qui se trouvent de ce fait incapables de faire prévaloir leurs intérêts par ce canal, même à bon droit.

Les procédures actuelles souffrent ainsi d'importants déséquilibres dans la représentation des divers arguments dans les négociations internationales. Ce problème renvoie plus généralement à la crise du « modèle des

clubs » [41], à savoir la structuration du leadership de l'action collective entre une poignée de pays industrialisés (G7, voire États-Unis seuls). Une élite éclairée, souvent issue d'un petit nombre de pays industrialisés, se réunit pour établir les règles globales. La construction européenne a elle-même régulièrement progressé, et avec un certain succès, selon cette logique des clubs, y compris en ce qui concerne la monnaie unique. Avec la procédure des coopérations renforcées, elle vient de se doter de la capacité d'y faire plus encore appel.

Au niveau international, quelques pays parmi les plus industrialisés forment un club qui imprime la direction d'ensemble et dicte en quelque sorte l'ordre du jour en fixant les ambitions des négociations internationales. Par exemple, la *Quad* a joué un rôle moteur considérable dans le processus de négociations commerciales multilatérales. Ou encore, l'OCDE, qui est essentiellement un club de pays développés, a cherché à négocier l'AMI, tout en maintenant l'accord ouvert aux pays en développement qui souhaiteraient s'y associer. Le résultat, que dénoncent un certain nombre de pays en développement, est que les négociations multilatérales se font dans les termes et sur des ordres du jour élaborés dans les pays industrialisés.

Sur le plan de l'action collective, le recours à des clubs de pays initiateurs permet d'organiser le leadership indispensable à la prise de décision et à l'action collective entre un grand nombre d'acteurs. Ce modèle est cependant contesté, au nom de la transparence (il n'est plus question de laisser les non-spécialistes à l'écart des discussions sur des sujets dans lesquels les décisions prises ont un impact sur l'ensemble des citoyens) mais aussi à cause de la division entre ceux qui font partie du club et les autres (les *outsiders*). Ces derniers n'ont en effet qu'un choix binaire : soit se plier aux normes établies par le club et le rejoindre, soit rester en dehors. Ils n'ont donc pas voix au chapitre pour orienter les éléments fondamentaux du choix. Même lorsque l'approche fonctionne bien, c'est-à-dire conduit, à partir d'un petit nombre de pays prenant l'initiative, à un accord global, sa dynamique est discriminatoire, et tend à contraindre les *outsiders* à renoncer à certaines de leurs préférences collectives pour pouvoir faire partie du club. La création d'un club peut donc permettre d'imposer aux autres, de façon plus ou moins insidieuse les préférences de ses membres, surtout quand ce dernier est constitué par les principales puissances de la planète.

Que le modèle des clubs ait pu prospérer dans la seconde moitié du XXe siècle en dépit de ces difficultés tient en partie à la structure politique de la Guerre froide, et en partie au processus graduel d'approfondissement de l'interdépendance économique internationale. Cette dernière n'a longtemps vraiment concerné qu'un petit nombre d'acteurs, susceptibles de s'organiser collectivement pour y répondre, sans que les autres en soient vraiment affectés. D'une certaine façon, les problèmes rencontrés par le modèle des clubs sont dus à son succès : c'est parce que la mondialisation

(41) Voir l'analyse de Keohane et Nye (2000)

concerne tous les États et que les institutions multilatérales sont devenues de plus en plus incontournables, utiles et puissantes que tous veulent faire partie du club [42].

La crise du modèle des clubs présente en fait deux caractéristiques contradictoires : d'une part, ce modèle est de moins en moins accepté, car il est jugé de moins en moins légitime ; mais, d'autre part, la complexité des processus de négociations accroît son avantage en termes d'efficacité. Étant donné le nombre de parties prenantes, l'innovation – décisionnelle ou institutionnelle – prend rarement le chemin d'une négociation générale entre l'ensemble des participants. Dans la pratique, il faut bien que certains acteurs et certains pays s'entendent d'abord, en général de façon plus ou moins secrète, et cherchent ensuite à élargir les bases de leur accord. L'un des enjeux du système de gouvernance globale consiste à résoudre cette contradiction. S'il n'y a pas de solution évidente à ce problème, il est possible de veiller à une meilleure présence et représentation des pays en développement dans les négociations internationales. Cela passe aussi par l'identification, entre certains pays développés et certains pays en développement, d'objectifs conjoints propres à fonder des coalitions à géométrie variable. Cela nécessite de structurer le leadership de la gouvernance de façon plus ouverte, et notamment de réformer le G7. Mais c'est aussi un domaine d'exercice souhaitable de l'aide au développement par l'assistance technique et financière à la représentation des pays pauvres dans les cercles de négociation et de décision internationaux.

3.3. Responsabilité démocratique

Le problème de la responsabilité démocratique se pose à deux niveaux au moins : le premier concerne la légitimité démocratique d'autorités non élues qui reçoivent un mandat par délégation publique ; le second renvoie au lien entre les démocraties nationales et les décisions internationales prises par ces autorités déléguées non élues. Cependant, le diagnostic de « déficit démocratique » souvent fait à propos des institutions multilatérales ne va pas de soi.

Dans sa contribution, Jean Tirole (2002) rappelle [43] que la démocratie s'accompagne d'une insuffisance de réflexion de l'opinion publique sur les enjeux spécialisés, qui est fondamentalement due non pas à l'incompétence des citoyens, mais à un phénomène de « passager clandestin » qui fait que peu d'électeurs passent le temps nécessaire à analyser les enjeux techniques liés aux décisions collectives. Même si l'un des objets de la démocratie représentative est précisément de répondre à ce problème, le risque existe

(42) Les problèmes du protocole de Kyoto relèvent du même type de difficulté, même si le problème est de savoir qui ne fait pas partie du club des pays soumis à des objectifs de réduction des émissions plutôt que qui en fait partie.

(43) Voir sa contribution au rapport.

donc de décisions collectives insuffisamment informées, vulnérables à la capture par des intérêts particuliers ou à des considérations électorales de court terme. C'est l'intérêt de confier certaines décisions publiques, notamment dans les domaines très techniques (un cas d'école étant la politique monétaire, ou la politique de change), à des instances indépendantes du pouvoir politique, des « autorités indépendantes de régulation », ou plus généralement éloignées du pouvoir politique, dont il faut cependant veiller au suivi et au contrôle, de façon à éviter les dérives technocratiques, notamment en organisant l'obligation de rendre des comptes, devant les élus et devant l'opinion en général. Cela suppose de préciser le rôle et les missions de telles instances.

C'est aussi suivant cette logique que l'on peut analyser le rôle des institutions multilatérales. Leur légitimité dépend de façon déterminante du rôle qui leur est confié. Elles répondent à trois types de problèmes [44] :

• *prise en compte des externalités* entre les pays et fourniture de biens publics globaux (prévention et gestion conflits commerciaux, maintien de la paix, réduction pollutions transfrontières, gestion des contagions sanitaires, réduction de l'instabilité des mouvements de capitaux, fonctionnement du système monétaire international, lutte contre la criminalité et le blanchiment, protection de l'environnement, biodiversité, développement « durable », plus généralement surveillance des politiques nationales, etc.) ;

• *certification de la qualité des politiques menées* dans des domaines spécifiques. Que l'on pense par exemple au rôle – certes controversé – du FMI dans la gestion des crises financières des années quatre-vingt-dix. On peut le décomposer en deux, en faisant une différence entre l'existence, d'une part, et la nature, d'autre part, des programmes d'ajustement. La seconde relève du débat sur la conditionnalité. La première a joué un rôle déterminant dans la mise en place d'une certaine coordination, évitant ainsi le risque de défaut massif et de crise bancaire généralisée que l'absence de coordination aurait pu entraîner ;

• *ancrage d'engagements nationaux* (par exemple, un programme de réforme) par délégation partielle de responsabilités à des agences internationales susceptible de protéger les décisions nationales des pressions politiques internes, c'est à dire utilisation politique de la contrainte extérieure (par exemple, rôle de la conditionnalité, mais aussi adhésion de la Chine à l'OMC, utilisée comme moteur des réformes internes).

L'un des éléments essentiels de la légitimité démocratique tient donc à la spécification et la transparence de la mission confiée à l'institution, qui seule en permet le suivi et le contrôle : le public doit pouvoir comparer ce que fait l'institution avec les termes de son mandat. C'est cette transparence *ex ante* sur la mission et *ex post* sur les réalisations qui compte vraiment, sachant que dans l'élaboration des actions elles-mêmes, une certaine opa-

(44) Ces problèmes sont analysés par Tirole (2002).

cité est parfois nécessaire, soit pour négocier, soit pour protéger les décisions du risque de pressions politiques de groupes d'intérêt particuliers. Cela amène, d'une part, à rappeler l'impératif de transparence, d'autre part, à constater que les missions des institutions multilatérales sont devenues particulièrement floues.

Cependant, la précision de la mission ne suffit pas à garantir la qualité démocratique des institutions. Comme le soulignent Keohane et Nye (2001), les procédures d'élaboration et de contrôle des politiques publiques, à l'intérieur des démocraties nationales, font intervenir un continuum entre l'opinion publique, les média, les marchés, les lobbies, les partis politiques, les élus, la préparation des lois. Au niveau international, le lien entre les politiques publiques et le débat de l'opinion est beaucoup plus lâche. Il convient de se demander devant quels agents ou institutions les organisations multilatérales doivent être responsables : quel public ? quelles institutions ? quel peut être le rôle d'une sanction par les marchés ?

Certes, la légitimité des institutions internationales procède aussi partiellement du fonctionnement des démocraties représentatives, par le biais de la légitimité de la délégation ou du transfert de compétences consentis par les gouvernements nationaux et soumis à leurs électeurs. Il y a là, bien sûr, un aspect essentiel, dans un monde caractérisé par l'hétérogénéité des préférences nationales : c'est bien au niveau national qu'il faut régulièrement vérifier la compatibilité entre les missions ou l'action des institutions multilatérales, et les préférences nationales. Il est souhaitable, au demeurant, de renforcer cette dimension dans deux directions : en organisant un débat interne plus structuré sur le rôle de ces organisations, leur mission, et la nature de la délégation qui leur est consentie, débat dans lequel les parlements nationaux doivent naturellement jouer un rôle majeur [(45)] ; et en remplissant mieux le rôle d'actionnaire des institutions multilatérales qui échoit aux gouvernements des pays membres, non pas en intervenant au jour le jour, mais en assurant en quelque sorte le contrôle de qualité des missions et de leur évolution.

Mais le fonctionnement des institutions multilatérales est par nature « loin » du public, et c'est sans doute cela qui se trouve derrière la critique du déficit démocratique. Or, il y a de façon croissante un « public international », même s'il n'y a pas de « communauté internationale » (Keohane et Nye, 2001), c'est-à-dire plusieurs réseaux interconnectés de « publics » unis par les mêmes effets externes, par une appréhension commune des enjeux ou par la défense de croyances ou d'intérêts communs, qui font contrepoids à l'éloi-

(45) Au cours de la présente législature, l'Assemblée nationale a marqué un intérêt accru pour les institutions multilatérales. En témoignent un ensemble de rapports autour des thèmes de la mondialisation (Barrau, 2001), de la régulation financière (Le Guen, 2000 et Fuchs et Feurtet, 2000), de l'OMC (Marre, 1999 et 2000 et Lefort, 2000) et du FMI (Tavernier, 2000 et 2001). Le Sénat a suivi une démarche parallèle, avec notamment le rapport Marini (2000).

gnement de l'opinion publique. L'association plus étroite de ce public fait ainsi partie de l'exigence de légitimité, même s'il s'agit d'une forme non électorale de cette légitimité. On pourrait presque parler d'une exigence de « démocratisation sans démocratie ». Aussi convient-il de mieux structurer l'intervention de ce public international et sa représentation.

3.4. Une question de légitimité

Ces questionnements débouchent *in fine* sur une interrogation quant à la légitimité des institutions de la gouvernance mondiale et des décisions qu'elles produisent. Bien que celle-ci dérive du mandat que les États ont volontairement confié aux institutions multilatérales, les institutions font de plus en plus l'objet de mises en cause directes auxquelles le système multilatéral s'est efforcé de répondre, avec plus ou moins d'allant, par la transparence et la concertation. Cette contestation et la réponse *ad hoc* qui lui a été donnée posent la question de la nature des institutions internationales : peuvent-elles, au mépris du réalisme, se présenter comme de simples agences d'exécution, dénuées de toute responsabilité politique propre ? ou doivent-elles, et sur quelle base, assumer une identité politique vis-à-vis des opinions et des organisations de la société civile ?

D'une certaine manière, cette question renvoie aux deux modes de légitimation qui ont été évoqués plus haut. Tant que les résultats produits implicitement ou explicitement par le système de gouvernance mondiale – c'est-à-dire l'ouverture aux échanges, la libéralisation financière, le développement, etc. – ne faisaient pas l'objet d'une contestation frontale, la légitimité par l'output suffisait. Dès lors que la mondialisation est critiquée, cette forme de légitimation s'affaiblit, et l'attention se porte sur les procédures.

Ces problèmes nous paraissent suffisamment pertinents et suffisamment profonds pour justifier une réflexion sur les principes de la gouvernance mondiale. Encore une fois, il nous semble en effet impossible de répondre aux questions immédiates que pose la gestion du système international – dans quelle direction réformer le FMI ? où négocier sur l'investissement ? de quelle manière traiter les conflits de normes entre commerce et environnement ? comment associer les pays émergents et les pays en développement au pilotage du système multilatéral ? quelle place faire au dialogue avec les ONG, et à quelle fin ? pour ne citer que quelques-unes d'entre elles – sans faire retour sur ces enjeux conceptuels. C'est seulement sur la base d'une vision claire du type de système de gouvernance aujourd'hui souhaitable qu'il est possible de répondre de manière assurée à ces questions pressantes.

4. Comment concevoir la gouvernance mondiale ?

La deuxième partie de ce rapport a indiqué quelle est l'ampleur des débats suscités par la gouvernance mondiale. Dans la troisième, nous avons

cherché à mettre en lumière l'origine des difficultés. Celles-ci ne se ramènent pas exclusivement au calcul des intérêts, mais reflètent une hésitation plus profonde quant à la nature du processus d'intégration internationale en cours, aux questions à résoudre, et à la nature des solutions.

L'un des obstacles qui empêchent de trouver une réponse satisfaisante aux problèmes posés est le manque de paradigmes opératoires à partir desquels réfléchir à des solutions concrètes. Non que les modèles fassent défaut : la théorie politique en a produit plus d'un. Mais parce qu'il n'est pas sûr que ces modèles correspondent à la situation.

Dans cette partie, nous repartons donc de quelques faits stylisés qui nous semblent devoir être à la base de toute réflexion sur les questions de gouvernance mondiale. Nous examinons ensuite les modèles disponibles et leur adéquation à ces faits stylisés.

4.1. Des faits saillants

Quatre séries de phénomènes concourent à dessiner la toile de fond des questions de gouvernance mondiale. Ce sont :

- l'intensification de l'intégration internationale, qui reste cependant très incomplète ;
- l'hétérogénéité persistante des préférences collectives ;
- la montée des problèmes globaux ;
- l'apparition d'une conscience civique planétaire.

4.1.1. Les paradoxes de l'intégration internationale

Le processus d'intégration économique internationale a indubitablement connu une accélération dans les années quatre-vingt. L'intégration a gagné en intensité à la suite de la conclusion des négociations de l'*Uruguay Round*, dont on mesure aujourd'hui davantage qu'avec la création de l'OMC, les accords TRIPs sur la propriété intellectuelle, et l'extension de la libéralisation commerciale aux services, elle a marqué un changement qualitatif. Il y a eu changement qualitatif aussi en matière de mouvements de capitaux, avec la généralisation de la libéralisation financière, l'apparition d'un marché global des capitaux, et l'envol des investissements internationaux. Enfin l'intégration a gagné en extension avec l'apparition, à la suite des « Dragons » asiatiques, de pays émergents de seconde génération, l'effondrement du bloc soviétique, et l'ouverture commerciale et financière de nombreux pays en développement. Tout cela explique que les termes de « mondialisation » ou de « globalisation » soient apparus dans les années quatre-vingt et se soient imposés au début des années quatre-vingt-dix pour caractériser une nouvelle phase de développement du capitalisme. Mais il serait erroné de conclure trop rapidement à l'avènement d'une économie mondiale sans frontières, totalement intégrée par les flux de marchandises, de capitaux, de technologies, d'informations et de personnes.

Si tel était le cas, le problème de la gouvernance internationale serait, intellectuellement du moins, circonscrit : il s'agirait essentiellement de rendre compatible l'économie (globale) et la politique (locale). Le défi serait sans aucun doute considérable, mais d'une nature clairement repérée.

Tel n'est pas le cas. Comme le souligne la contribution de Jérôme Sgard (2002) à propos de la question des droits de propriété, la mondialisation se révèle en effet à l'analyse comme un processus inégal et incomplet d'intégration internationale, dont le résultat actuel est très éloigné de ce à quoi pourrait ressembler une économie mondiale intégrée.

Pour prendre la mesure de cette distance, il est utile de se donner pour référence, d'une part, le degré d'intégration atteint au sein des économies nationales et, d'autre part, la situation qui était celle de l'économie mondiale à la fin de la première vague de mondialisation, à la fin du XIXe siècle.

Une série de travaux se sont récemment attachés à apprécier les effets économiques des frontières géopolitiques. Tous confirment la persistance d'une fragmentation économique importante.

S'agissant des échanges, Mc Callum (1995) a estimé qu'à distance et poids économique identiques, les provinces canadiennes échangent *vingt* fois plus entre elles qu'avec les États américains voisins. Ces résultats ont été qualitativement confirmé par d'autres études, qui mettent en évidence un effet de la frontière compris entre 12 et 20. Pour l'Europe, Head et Mayer (2000) ont récemment abouti à des résultats comparables (l'effet du franchissement de la frontière était dans les années soixante-dix de diviser l'intensité des échanges par un facteur de l'ordre de 20, il est tombé à un peu plus de 12 après l'achèvement du marché intérieur). Or les pays concernés vivent, dans le cas américain comme dans le cas européen, en régime de libre-échange mutuel [46].

Un travail analogue peut être fait sur les flux de capitaux à partir de régressions à la Feldstein-Horioka qui mesurent le degré de corrélation entre épargne et investissement au sein d'une aire donnée. Depuis le premier article de Feldstein et Horioka (1980), l'existence d'une forte corrélation entre épargne nationale et investissement national a été confirmée par tous les travaux ultérieurs. En coupe internationale sur l'ensemble des pays de l'OCDE, Bayoumi (1999) trouve par exemple pour les premières années quatre-vingt-dix un coefficient de 0,6, un peu plus faible que dans les années soixante (0,86) ou les années soixante-dix (0,77), mais très significatif. En revanche, il ne trouve *aucune* corrélation entre épargne et investissement pour les provinces canadiennes.

Un troisième exemple concerne la composition des portefeuilles financiers. Les travaux empiriques ont mis en évidence que malgré la levée des

(46) Ceci est à rapprocher du fait que la part des échanges dans le PIB, mesurée en valeur, ne montre pas de tendance ascendante. Sur ce point, voir par exemple Gros (2001).

barrières à la mobilité du capital, les actifs nationaux constituaient encore une part prépondérante des portefeuilles d'actifs : comme l'avaient observé French et Poterba (1991), plus de 90 % du portefeuille financier des ménages américains ou japonais est constitué d'actifs nationaux [47]. Même si la proportion est un peu plus faible pour l'Europe (85 % pour l'Allemagne et 89 % pour la France), la structure des portefeuilles reste très marquée par les biais nationaux.

La liste pourrait aisément être étendue pour inclure les autres « puzzles » de l'économie internationale récemment recensés par Maurice Obstfeld et Kenneth Rogoff (2000), et des facteurs supplémentaires de fragmentation comme la faible mobilité du travail. Dans chacun de ces cas, l'économiste ne s'étonne pas de l'intensité de l'intégration, mais au contraire de la persistance, malgré la levée des barrières tarifaires, fiscales ou réglementaires, d'une fragmentation prononcée de l'économie mondiale, y compris entre les pays et les zones qui entretiennent les liens les plus intenses [48].

Le second point de référence est historique. Les débats suscités par la mondialisation ont conduit les historiens et les économistes à faire retour sur la première vague de mondialisation de la fin du XIXe siècle, celle qui, entamée avec l'abolition des *Corn Laws* en 1846 et le traité Cobden-Chevallier de 1860, s'acheva en 1914 avec le premier conflit mondial.

Ces travaux (par exemple O'Rourke et Williamson, 1999, ou Baldwin et Martin, 1999) ont mis en évidence que l'économie mondiale du début du XXe siècle était à certains égard plus intégrée que celle d'aujourd'hui. C'était certainement vrai en ce qui concerne l'ampleur des migrations internationales : O'Rourke et Williamson rappellent qu'entre 1870 et 1910, elles furent d'une ampleur suffisante pour augmenter d'un quart la population active des États-Unis et de 44 % celle du Canada, et corrélativement pour réduire de 40 % celle de l'Italie et de 45 % celle de l'Irlande. Ces ordres de grandeur sont sensiblement supérieurs à ceux qui s'observent aujourd'hui, même aux États-Unis où l'immigration est de nouveau très forte (Freeman, 2001, Banque mondiale 2002). Ils sont hors de proportion avec ce que connaissent les pays européens.

Les mouvements internationaux d'épargne étaient aussi plus intenses il y a un siècle qu'aujourd'hui au sein de l'économie mondiale – ou plus exactement de ce que O'Rourke et Williamson nomment l'économie atlantique :

---

(47) Source : FMI, *World Economic Outlook,* octobre 2001. Les données portent sur les années 1996-1999.

(48) Cette fragmentation peut elle-même faire illusion. Le caractère paradoxal de l'intégration économique a été bien illustré par le ralentissement de 2000-2001. Alors que la plupart des prévisionnistes arguaient de la relative faiblesse des flux commerciaux transatlantiques pour pronostiquer que le ralentissement américain n'aurait que des effets très limités sur l'Europe, le choc récessif s'est transmis à l'ensemble de l'économie mondiale via les prix, la valorisation des actifs boursiers, les anticipations de profits, et les arbitrages internes aux firmes multinationales.

en témoignent le fait qu'entre 1885 et 1913 la corrélation épargne-investissement n'est pas significative (Bayoumi, 1999) ou, plus simplement, le fait qu'à la fin des années 1880 le volume des transferts internationaux d'épargne était, en proportion du PIB, près de deux fois plus élevé qu'au début des années quatre-vingt-dix [49]. Dans le même temps l'ampleur des flux d'investissement direct à l'étranger était très nettement plus forte. En dépit de la libéralisation financière et de l'ampleur des transactions financières de court terme dont elle s'accompagne, l'économie mondiale est donc aujourd'hui financièrement plus fragmentée qu'il y a cent ans – ce qui, d'ailleurs, peut être interprétée comme un signe de dysfonctionnement de la globalisation financière [50].

Le système monétaire international reste d'ailleurs marqué par le dilemme entre changes fixes et changes flexibles, et la récurrence des crises monétaires. Comme l'ont souligné Polanyi (1983) et plus récemment Barry Eichengreen dans ses travaux historiques (1996), le XXe siècle a connu une tension persistante entre les trois termes du triangle d'incompatibilité de Mundell (mobilité du capital, fixité des changes et autonomie des politiques monétaires nationales), tandis que le système monétaire du XIXe siècle se fondait sur l'abandon délibéré de l'autonomie monétaire. La multiplication des crises témoigne ainsi du refus des sociétés contemporaines d'accepter de soumettre intégralement leur choix de politique économique internes aux disciplines que requerrait le fonctionnement automatique de l'étalon-or. Au contraire, les attentes à l'égard des politiques nationales sont sans doute au moins aussi intenses qu'elles ne l'ont jamais été dans le passé.

Enfin une dissemblance importante entre les années d'avant 1914 et celles d'après 1944 tient au cadre institutionnel de l'intégration économique internationale. Comme le rappelle Gilles Andréani (2001), la première mondialisation reposait sur un appareil juridique et institutionnel extrêmement léger : aucune formalisation des relations monétaires ; en matière commerciale, un simple bureau chargé de diffuser l'information sur les tarifs résultant des accords de commerce bilatéraux ; et une série d'« unions » à vocation technique ou sectorielle, d'origine privée ou publique, qui veillaient à l'harmonisation des procédures et des standards. Rien, donc, qui ressemble à l'architecture internationale actuelle.

---

(49) Voir O'Rourke et Williamson (1999), graphique 11.2, p. 213.

(50) Une autre différence importante tient à la nature des échanges et des flux d'investissement direct. Alors qu'au XIXe siècle l'échange répondait pour l'essentiel à une logique d'avantages comparatifs et de commerce inter-branche, il est au début du XXIe siècle dominé par une logique d'économies d'échelles et d'échange intra-branche, avec pour conséquence qu'à volume de commerce identique l'impact de ces flux sur les marchés du travail nationaux est aujourd'hui sensiblement plus faible qu'il n'était alors. Baldwin et Martin (1999) insistent aussi, à juste titre, sur le fait que si le vecteur technologique de la précédente vague de mondialisation a été la baisse des coûts de transport, celui de la phase récente a été la baisse des coûts de communication.

Au total, tant la comparaison avec les États existants que l'analyse historique invitent à nuancer fortement l'image usuelle de l'état présent de l'intégration internationale. Que celle-ci ait très fortement progressé au cours des dernières décennies est un fait d'évidence. Que les interdépendances soient suffisamment fortes pour donner naissance à une conjoncture mondiale se vérifie dans l'actualité. Que l'économie soit aujourd'hui mondialisée au sens plein du terme est beaucoup plus contestable. Toute réflexion sur la gouvernance mondiale doit prendre en compte cette réalité.

4.1.2. L'hétérogénéité des préférences collectives

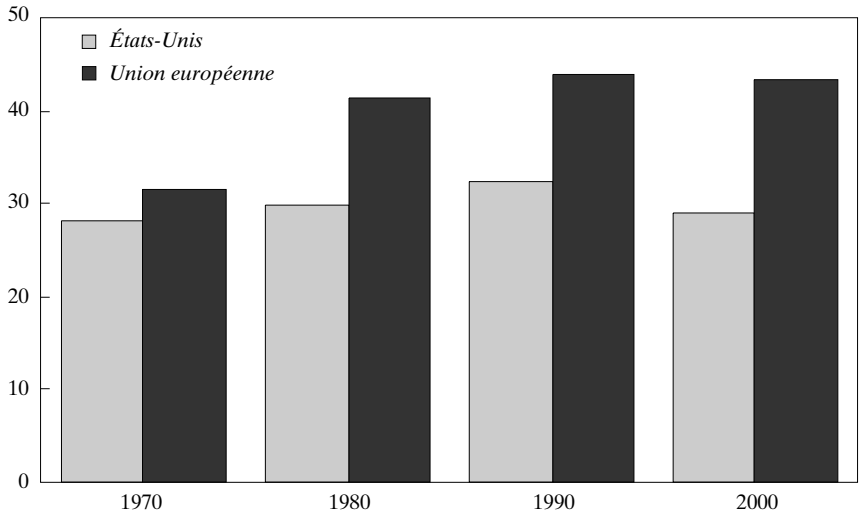
La mondialisation est souvent vue, par ses avocats comme par ses détracteurs, comme un processus implacable d'homogénéisation des modes de produire, de travailler, de consommer, et de vivre. À des rythmes différents, les pays participant à l'intégration internationale seraient engagés dans une vaste convergence vers un modèle unique. Ce processus connaîtrait, bien sûr, des phases de ralentissement et d'accélération, passerait par des crises, souffrirait d'exceptions, mais il serait au total irrésistible.

Cette vision correspond assez étroitement aux perceptions courantes et à l'image véhiculée par les entreprises transnationales. Dans les faits, cependant, la convergence est au mieux inégale, et il est frappant de constater, après plusieurs décennies de libéralisation et d'intensification des échanges, la persistance de fortes disparités dans les préférences collectives, y compris entre des économies de même niveau de développement.

Un premier exemple est fourni par le partage entre sphère publique et sphère privée pour la fourniture de services collectifs et d'assurance sociale. Un observateur du début des années soixante-dix aurait certainement pronostiqué que l'accroissement des interdépendances et la multiplication des échanges entre responsables de la politique économique produirait sur ce point un rapprochement entre les États-Unis et l'Europe. En réalité, c'est l'inverse qui s'est produit (graphique 4) : la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté de plus de dix points en trente ans dans l'Union européenne, tandis qu'aux États-Unis elle restait stable. L'explication la plus directe et la plus convaincante de cette divergence est que les sociétés ont, de part et d'autre de l'Atlantique, fait des choix différents, dont les événements économiques des trente dernières années ne les ont pas fait s'écarter. Au contraire, il se pourrait bien que certains des effets de la mondialisation – notamment l'accroissement de l'insécurité économique, la montée des risques professionnels que subissent les individus engagés dans des activités privées, ou la dévalorisation du travail peu qualifié – induisent dans les sociétés européennes un accroissement de la demande adressée à la sphère publique [51].

(51) Dani Rodrik (1998) a observé que la sphère publique tendait à être plus importante dans les économies plus ouvertes, et que cette corrélation, qu'il interprète comme résultant du développement des fonctions d'assurance dans des économies plus sujettes au risque, subsistait après prise en compte d'autres facteurs explicatifs.

4. Part des dépenses publiques dans le PIB, 1970-2000



Source : Commission européenne.

Un second exemple, qui n'est pas sans lien avec le premier, a trait l'attitude face aux inégalités et à la demande de redistribution qui en résulte. Alesina, Di Tella et MacCulloch (2001) ont montré sur données individuelles que les indices de bien-être des Européens étaient beaucoup plus affectés par les inégalités que ceux des Américains, notamment en raison de leur plus faible mobilité sociale. Ce facteur peut expliquer que les deux continents soient, en longue période, marqués par une divergence croissante en ce qui concerne l'ampleur de la redistribution : Alesina *et al.* rappellent que la part des transferts dans le PIB était de 1 % dans les deux cas à la fin du XIXe siècle, qu'elle était de 6 % aux États-Unis et de 10 % en Europe en 1960, et qu'elle atteignait respectivement 14 et 22 % en 1996.

Un troisième exemple a trait à l'appréciation des risques et à l'attitude à tenir à leur égard. Dans l'affaire des OGM, les Européens témoignent collectivement d'une appréciation du risque différente de celle des Américains. Il ne s'agit pas tant d'aversion générale face au risque (la société américaine témoigne dans bien des cas d'une plus forte aversion au risque que les sociétés européennes, par exemple en matière de sécurité des transports ou de risques médicaux) que de la manière dont sont valorisées des occurrences de faible probabilité mais aux conséquences potentiellement importantes (c'est ce qu'exprime le « principe de précaution »). Il est intéressant de noter que ces divergences d'appréciation ne tiennent pas à l'opposition entre une approche rationnelle, fondée sur la science, et une approche qui pourrait être qualifiée d'irrationnelle. La mise en place d'agences de sécurité alimentaire, comme l'AFSA [52] en France, n'a pas aplani les divergences avec les États-Unis, parce

(52) Agence française de sécurité des aliments.

qu'au moment de valoriser les risques les agences d'évaluation reflètent nécessairement ce qu'elles perçoivent des préférences sociales. Quant aux risques environnementaux, en particulier en ce qui concerne l'effet de serre, ils font eux aussi l'objet d'appréciations hétérogènes. Les conflits au sujet du protocole de Kyoto reflètent à la fois la divergence des intérêts, l'écart des valorisations du risque, et la diversité des préférences pour le présent. C'est pourquoi ils sont difficiles à surmonter.

Un quatrième exemple est celui des droits de propriété. Leur extension varie substantiellement, y compris entre des pays qui ont en commun d'être des économies de marché. La conception anglo-américaine des droits de l'actionnaire est par exemple beaucoup plus absolutiste que celle qui prévaut en Allemagne ou en France. Même au sein de l'Union européenne, ces questions sont l'objet de différends, comme l'illustrent l'absence d'un droit commun des faillites ou des OPA (Sgard, 2002). Si un certain rapprochement s'observe, il trouve ses limites dans le fait que dans des pays où l'actionnariat est peu répandu, le gouvernement des entreprises par leurs seuls actionnaires aurait tôt fait d'apparaître comme la dictature d'une minorité. La question des droits de propriété est aussi à l'origine des différends sur l'application de l'accord TRIPs. Nombre de pays en développement, dont certains des plus importants comme l'Inde et la Chine, défendent une conception de l'appropriabilité sensiblement plus restrictive que celle qui prévaut aux États-Unis. Enfin les différends sur le domaine culturel relèvent de la même problématique : il s'agit également de la définition des droits de propriété et de leurs limites. L'ampleur de ces désaccords n'avait sans doute pas été évaluée à sa juste mesure au moment de la négociation de l'*Uruguay Round*.

Un dernier exemple est donné par la politique de change. Face au durcissement du dilemme entre fixité des changes, autonomie des politiques monétaires, et liberté des mouvements de capitaux, ou, comme le dit Krugman (2001), entre confiance, ajustement et liquidité, les choix nationaux ne manifestent aucune homogénéité. Si pour l'instant seule la Malaisie a choisi de sacrifier la liberté des mouvements de capitaux et d'instituer un contrôle des changes, il semble bien que s'observe un mouvement de polarisation autour des deux autres solutions en coin, le flottement et la fixité totale des changes (Fischer, 2001). Ce mouvement est sans doute moins net que ne le disent les avocats des solutions en coin (Bénassy et Cœuré, 2001), et il pourrait être affecté par l'issue de la crise argentine, il demeure cependant que le simple fait qu'il soit posé en ces termes témoigne d'une hétérogénéité des préférences. Mundell a d'ailleurs illustré ces divergences en proposant, en forme de boutade, l'institution non plus d'un mais de deux FMI, l'un pour les changes fixes l'autre pour les changes flottants.

D'autres exemples pourraient être cités. Le point important est de déterminer si ces disparités sont des survivances ou des facteurs durables de différenciation des nations au sein d'une économie mondiale dont l'intégration

va sans nul doute continuer à progresser. Quatre séries de facteurs plaident pour la thèse de la persistance des disparités de préférences :

• même si la convergence des préférences était à l'œuvre et rapprochait chaque pays d'un modèle commun, leur hétérogénéité entre les États qui participent aux négociations internationales serait amenée à croître par le simple effet de l'ouverture du cercle de la négociation à de nouveaux participants. L'entrée de la Chine dans l'OMC, celle, prochaine sans doute, de la Russie, ne peuvent qu'accroître la variété au sein du cercle de la négociation économique internationale ;

• il semble bien que dans plusieurs cas, l'intégration économique agisse comme un révélateur des différences profondes autant ou plus que comme un facteur d'homogénéisation. La demande d'assurance à l'égard de l'État ou la polarisation des politiques de change relèvent de ce type de logique ;

• toute communauté fait face à un arbitrage entre homogénéité nationale ou culturelle et économies d'échelle. Ce fut un des fondements économiques de la formation, au XIXe siècle, d'États plurinationaux de grande taille. En donnant, à moindre coût, accès aux biens et à la technologie disponibles dans l'économie mondiale, la mondialisation économique incite à la formation d'unités de plus petite taille, éventuellement plus homogènes et plus différentes des communautés voisines. Par là même, elle favorise la divergence des préférences collectives ;

• l'idée selon laquelle les politiques économiques seraient amenées à converger vers ce qui a été appelé le « consensus de Washington », et par la même à se fixer des objectifs analogue, est de plus en plus battue en brèche. Dans ces conditions, la diversité des politiques économiques nationales est de nature à entretenir, et dans certains cas à susciter, l'hétérogénéité des préférences collectives.

4.1.3. La montée des problèmes globaux

Si l'intégration économique incomplète et l'hétérogénéité des préférences collectives viennent nuancer l'image d'une seule scène où tous se retrouveraient, la montée des problèmes globaux souligne en contrepoint la nécessité croissante d'actions internationales coordonnées. Un certain nombre d'urgences se sont en effet imposées à la communauté internationale dans les vingt dernières années.

La liste de ces problèmes globaux est longue et elle s'allonge à mesure que les problèmes traités jusque là dans la limite des territoires nationaux débordent de la géographie traditionnelle du pouvoir : menaces sur l'environnement global, sécurité nucléaire, dégradation des ressources naturelles [(53)], croissance de la population mondiale, grands trafics, risques de

(53) On pense ici à des questions comme la déforestation, les pénuries de ressources en eau potable, la désertification, les pertes de biodiversité et la raréfaction des ressources halieutiques.

contamination sanitaire – encore accrus par les échanges –, instabilité des marchés financiers : toutes ces questions, dont certaines sont anciennes, notamment celles qui touchent aux épidémies, sont peu ou prou posées. Et la liste pourrait être allongée.

Le point important est que ces enjeux ne relèvent pas de la gestion usuelle des interdépendances, mais posent de manière récurrente des problèmes d'action collective. C'est évidemment particulièrement évident dans le cas du maintien de la qualité de l'environnement global, de la préservation des ressources naturelles, ou celui de la prévention des épidémies, qui constituent d'ailleurs des exemples classiques pour la théorie des externalités. Mais cela s'applique aussi dans une large mesure aux autres exemples qui ont été cités. Pour cette raison, ces enjeux témoignent d'une solidarité objective qui transcende les frontières usuelles des États-nations. La prise de conscience croissante de cette forme nouvelle d'interdépendance, dont témoignent aussi bien les initiatives officielles que les mouvements citoyens, est pour la gouvernance mondiale une mutation de très grande portée. Les théories modernes de la sécurité en ont d'ailleurs tiré les conséquences en développant la notion de *security at large*, et certains gouvernements ont déjà créé des départements de problèmes globaux (à l'instar du secrétariat d'État pour les affaires globales de l'administration américaine, qui n'a pas d'équivalent en France).

C'est le Sommet de la Terre de Rio, en 1992, qui a déclenché le processus. Après trente ans de débat sur le rattrapage économique des pays en développement et l'enterrement de la discussion du nouvel ordre économique international, cette conférence a voulu jeter les bases d'un nouveau compromis international en tentant de rendre compatibles les préférences des pays développés et des pays en développement. Elle a représenté un réel *aggiornamento* de la communauté internationale, qui s'est attachée à définir les problèmes pour lesquels pouvait être établie une responsabilité commune, tout en tentant de fixer comment elle pouvait être différenciée selon les pays et les niveaux de développement. Responsabilités communes, enjeux communs, actions collectives : le contenu de « l'Agenda 21 » adopté à Rio embrassait toutes les questions de l'environnement et du développement, d'ailleurs en juxtaposant sans hiérarchie les questions spécifiques : la réduction de la pauvreté y est mise au même plan que la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre les pénuries d'eau ou les discriminations à l'encontre des femmes.

Les suites institutionnelles de Rio n'ont évidemment pas été à la hauteur des espérances initiales. Mais un nouveau champ de concertation et de négociation s'est ouvert, dont témoigne par exemple la multiplication des accords multilatéraux sur l'environnement [54].

(54) Voir sur ce sujet la contribution de Dominique Bureau et Sylviane Gastaldo (2001).

Plusieurs éléments ont motivé l'émergence de ces nouvelles questions et ont permis à des préférences collectives internationales – voire globales – de se révéler :

• les progrès dans le domaine de l'information et de la recherche sur les risques et les dommages. Sur les différents sujets, des réseaux de scientifiques et d'experts se sont constitués au plan international. Ces « communautés épistémiques » établissent la dimension et l'urgence d'un problème, valident les résultats des recherches, et permettent une certaine convergence des gouvernements comme des opinions publiques dans l'appréciation de l'incertitude [(55)] ;

• l'élargissement des acteurs impliqués dans les débats de coordination internationale. Outre les scientifiques, les organisations non gouvernementales et souvent le secteur privé se sont investis dans l'identification des problèmes et dans la construction de solutions. La compétition s'exerce entre tous ces acteurs pour fixer les thèmes de négociation internationale ;

• la perception par les opinions publiques des liens entre mondialisation et risques. Elle a contribué à étendre le champ des problèmes globaux devant être pris en charge par la collectivité internationale. La santé, la sécurité alimentaire, et la stabilité financière sont par exemple apparues comme des questions liées (positivement ou négativement) à la mondialisation.

C'est par l'élaboration de normes que s'est d'abord exprimée la recherche d'une action coordonnée. Elle s'est traduite par la multiplication des négociations parallèles sur des accords internationaux. La question de l'effectivité de ces processus s'est alors rapidement trouvée posée : quels sont les moyens pour que les normes négociées s'appliquent, comment éviter les comportements de passager clandestin et aboutir à des régimes suffisamment solides pour durablement influer sur les pratiques ? Les tenants de la planification n'ont, pour des raisons évidentes, jamais eu beaucoup de succès au plan international et l'approche par les incitations a, de son côté, connu peu d'applications.

C'est dans ce contexte qu'il a été fait recours à la théorie des biens publics et qu'a été mise en avant, puis étendue, la notion de bien public global (voir sur ce point la contribution de Jean-Michel Severino et Laurence Tubiana, 2002). Cette démarche a été le moyen de raccorder les deux approches de la théorie du choix rationnel et de la coordination internationale.

Dans un cadre conceptuel qui tente d'appréhender l'unicité croissante du marché, les problèmes globaux qui viennent d'être évoqués peuvent être

(55) Dans le cas du changement climatique, la progression des recherches a déterminé la prise de conscience des collectives en s'accompagnant d'une création institutionnelle : la constitution d'une instance d'expertise indépendante et régulée par les règles de la communauté scientifique internationale, l'IPCC.

analysés soit comme résultant d'externalités, soit comme des biens publics globaux insuffisamment fournis à l'échelle mondiale. Ils sont alors vus comme des biens (ou des maux) obéissant totalement (biens publics purs) ou le plus souvent partiellement aux conditions de non-rivalité et de non-exclusion. La présence d'externalités et l'offre sous-optimale de ces biens s'analysent classiquement comme des défaillances de marché et impliquent une coopération internationale, éventuellement institutionnalisée. Par exemple, il n'existe pas de mécanisme autocorrectif pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ou pour conserver la biodiversité. Dans certains cas (par exemple, les campagnes d'éradication d'une maladie qui doivent être complètes, et menées par tous sans exception), les problèmes classiques de l'action collective nécessitent pour être surmontées une discipline collective, ce qui exige bien entendu des moyens d'application de la loi commune.

L'identification précise des défaillances de marché et la mise en place de mécanismes correcteurs est une des voies de résolution en débat dans la coordination internationale. Cette voie implique de surmonter les difficultés provenant de l'absence de définition des droits de propriété (éviter la tragédie des communs), et conduit à confier des missions précises aux institutions internationales spécialisées. En pratique les situations sont évidemment mixtes et réclament une panoplie de solutions. La difficulté vient aussi du fait que la notion de bien public global a tendance à s'étendre. Cette extension, qui passe par un relâchement des conditions de non-rivalité et non-exclusion, tient au fait qu'il existe peu de biens publics purs (la connaissance scientifique en est un). Sauf pour l'atmosphère ou d'autres cas de ce type, le caractère global est lui aussi rarement pur, et la plupart des biens publics concernent principalement plusieurs pays. Les dimensions temporelles peuvent aussi être introduites dans la mesure ou les bénéfices ou les dommages peuvent dépasser non seulement les frontières géographiques mais aussi avoir un caractère inter-générationnel.

La notion de bien public global a induit un renouvellement du débat sur la mondialisation en introduisant la notion de bénéfice ou de dommage global, en signalant les incitations possibles pour une coordination, et en fondant la rationalité de l'action. D'où l'intérêt de traiter les manques de coordination internationale sous l'angle de la perte d'efficacité. Aussi le débat s'est ouvert pour montrer que le maintien des inégalités internationales (notamment dans l'accès au savoir et à la technologie), les coûts économiques sociaux et environnementaux de la pauvreté à l'échelle mondiale, ou les problèmes d'instabilité financière pouvaient relever de cette approche. Il faut reconnaître que la notion de bien public global, aujourd'hui « mot valise » est aussi un construit social, et que les aspects de demande internationale comptent pour définir le statut d'un bien.

Quelle que soit l'extension qui leur est donnée, l'approche qui en est faite, ou les méthodes auxquelles il est fait recours pour les traiter, la catégorie des problèmes globaux s'est imposée comme un aspect essentiel de

l'interdépendance internationale. Contrairement à celle qui provient des échanges, cette forme d'interdépendance ne se manifeste pas par des flux de biens, de capitaux ou de personnes. Elle ne s'est pas construite par une action volontaire de développement des liens économique, ni même par le laisser-faire, mais par la simple participation à un espace commun.

4.1.4. L'émergence d'une conscience civique planétaire

Le dernier trait saillant dont il faut partir pour réfléchir à la gouvernance internationale est l'émergence d'une conscience civique planétaire. Cette émergence s'exprime de plusieurs manières, contestataires ou non, et elle est marquée par une grande diversité d'intérêts, d'aspirations ou de propositions.

La composante institutionnalisée de ce mouvement est constituée par les Organisations non gouvernementales (ONG) globales, dont le nombre et le volume d'activité ont connu une progression continue au cours des dernières décennies. Dans sa contribution, Jan Aart Scholte (2002) cite le chiffre impressionnant de 17 000 associations de la société civile engagées dans des activités multinationales. Aguiton (2001) rappelle que 2 000 ONG sont aujourd'hui accréditées à l'ONU, contre 40 en 1945 et 400 en 1970. Les institutions internationales sont d'ailleurs de plus en plus engagées dans un dialogue structuré avec ces ONG.

La formation d'une conscience civique planétaire ou, comme le dit Scholte, d'une société civile globale qu'il définit comme « un espace politique au sein duquel des associations volontaires s'efforcent de façonner les règles qui gouvernent l'un ou l'autre aspect de la vie sociale » n'est cependant pas réductible à sa composante institutionnalisée. Elle se manifeste aussi par la constitution de réseaux formels ou informels qui visent à organiser un espace public et à construire une démocratie d'influence. Le forum de Davos est, dans le monde des dirigeants d'entreprises, exemplaire de cette démarche de construction des priorités collectives par la voie du dialogue informel *(agenda-shaping)*. C'est une voie analogue que cherchent à emprunter beaucoup des mouvements de contestation de la mondialisation dont il a été question plus haut, à l'exemple de ce qui a été réussi sur les questions d'endettement avec Jubilee 2000.

Cette émergence constitue une réponse finalement logique à la montée des enjeux de gouvernance mondiale. Elle traduit d'abord la perception du fait qu'une part croissante des décisions à caractère économique relève de discussions ou de négociations au niveau international, et une volonté de peser sur les choix à ce même niveau. Elle reflète ensuite une sensibilité aux problèmes globaux et un désir de participer à la définition des réponses adaptées. Elle exprime enfin des préoccupations touchant à la répartition du revenu mondial, entre les États et au sein des États. Dans ces différents cas, la revendication est en outre nourrie du sentiment d'un déficit démocratique prononcé dans la décision internationale.

Nous avons déjà indiqué à quel degré les mouvements de contestation de la mondialisation étaient, par delà leurs convergences tactiques, divisés sur le fond. Plus largement, la notion de société civile mondiale fait question. Les mouvements citoyens restent réprimés dans tel pays quand ils bénéficient ailleurs de grandes facilités d'expression et d'un accès aisé aux institutions. Même lorsqu'ils sont admis, ils restent dans beaucoup de pays en développement incomparablement plus faibles que dans ceux des pays industrialisés où cette forme d'engagement est établie de longue date. Et lorsque des ONG du Sud se manifestent, c'est parfois dans une direction très différente de celle des organisations du Nord, comme l'ont montré, à l'été 2001, les déboires de la conférence de Durban sur le racisme. En d'autres termes, au-delà de la revendication d'une démocratie plus directe, ni les formes d'organisation, ni les traditions, ni les préférences ne rapprochent les ONG des pays industrialisés de celles des pays en développement. À cet égard, il est excessif de parler aujourd'hui de société civile mondiale.

Il n'en demeure pas moins que les formes d'expression citoyenne transnationales ne peuvent être disqualifiées au motif qu'elles ne répondraient pas aux canons de la représentativité. À travers beaucoup de difficultés et de divisions, et malgré toutes ses imperfections, ce qui se construit dans le réseau des ONG est bien un début de conscience civique planétaire. Cela ne peut plus être ignoré.

4.1.5. Les coordonnées de la mondialisation

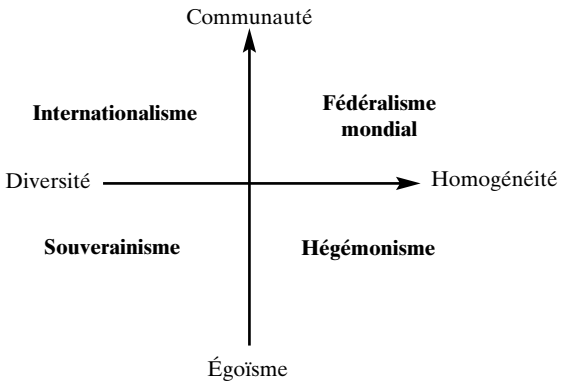
Il est possible de résumer le constat auquel nous sommes parvenus par un graphique. La vision usuelle envisage la mondialisation comme une évolution au long d'un axe mesurant le degré d'intégration, dont une extrémité représenterait la diversité, et l'autre l'homogénéité :

Cette vision est excessivement réductrice en ce qu'elle ne voit dans la mondialisation qu'un processus d'intégration, et ne rend compte ni de la montée des enjeux globaux, ni de ses effets sur la manière dont les opinions appréhendent les questions internationales. Il faut, pour prendre ces aspects en compte, partir d'un autre axe, qui mesure en quelque sorte la solidarité, dont les extrémités seraient l'égoïsme et le sentiment d'appartenance à une communauté.

Dès lors, croiser les deux axes donne vision plus juste des alternatives (schéma). Quatre combinaisons possibles apparaissent alors, que l'on peut rapporter à quatre approches classiques des questions internationales : l'internationalisme, qui veut conjuguer solidarité et diversité, et pour cette raison ne s'est jamais établi durablement ; le souverainisme, qui fondamentalement rejette la mondialisation dans l'une et l'autre de ses dimensions, et de ce fait ne constitue pas une réponse aux questions actuelles ; l'hégémonisme, qui accepte l'intégration mais nie la formation d'une communauté mondiale et aspire à modeler le reste du monde à son image. Enfin le fédéralisme mondial, qui suppose que les progrès de l'intégration et de la soli-

darité sont suffisants pour que le modèle fédéral soit applicable au niveau mondial, et qui, au niveau global du moins, n'a pour l'heure pas dépassé le stade de l'utopie.

Deux coordonnées de la mondialisation



L'analyse qui vient d'être faite indique que l'intégration de l'économie mondiale est probablement moins avancée qu'on ne le suppose souvent, et que les préférences restent plus hétérogènes que ne le suggère un regard superficiel, autrement dit que les progrès au long du premier axe sont moins foudroyants qu'on ne le croit souvent. Mais en même temps, l'analyse suggère qu'avec la montée des problèmes globaux et l'émergence d'une conscience planétaire, les progrès au long du second axe sont plus importants qu'on ne le soupçonne. La question est de déterminer quelles conséquences doivent en être tirées pour la gouvernance mondiale.

4.2. Quels modèles ?

4.2.1. La question des finalités : Ordnungspolitik globale ou exécutif mondial ?

Deux conceptions des finalités de la gouvernance internationale coexistent [56]. Pour la première, celle-ci doit essentiellement reposer sur des règles du jeu stables qui ont pour fonction de coordonner les actions des États et celles des agents économiques, et dont l'idéal est d'être assez claires et universelles pour qu'il ne soit ni besoin de se préoccuper de leur interprétation, ni de les compléter par une fonction exécutive susceptible d'actions discrétionnaires. Telle est par exemple la fonction des traités commerciaux, dont le but est de fixer les règles des échanges. Il est possible, de la même manière, de concevoir des règles applicables aux mouvements

(56) Qui ne sont pas sans rappeler la dialectique classique entre règles et discrétion, que l'on retrouve notamment dans la littérature sur la coordination.

de personnes et aux flux de capitaux, ou de définir les régimes monétaires en sorte de privilégier les ajustements automatiques – que ceux-ci s'opèrent par les prix internes ou par le taux de change. Dans cette optique, la gouvernance repose essentiellement sur un ordre juridique à prédominance économique.

Pour cette conception, que l'on peut rapprocher de la conception allemande de *l'Ordnungspolitik* (que l'on traduit généralement par ordolibéralisme), l'ordre économique mondial réalise l'idéal libéral qu'aucun État au monde n'incarne parfaitement, parce que la logique politique conduit toujours à s'en écarter. Le caractère incomplet de l'intégration économique et l'hétérogénéité des préférences collectives servent ainsi d'arguments pour dépolitiser autant qu'il est possible les questions de gouvernance globale et, au nom de la subsidiarité, les renvoyer sur le niveau national. Les États conviennent en quelque sorte d'échanger entre eux et de fixer pour cela quelques règles de bonne conduite, sans pour autant mettre en commun d'autres valeurs ou partager d'autres finalités. Qu'un partenaire à l'échange opprime ses minorités, réprime ses syndicats ou saccage son environnement est finalement indifférent, parce que cela ne retire ni n'ajoute rien à l'avantage que je trouve à traiter avec lui sur le plan strictement économique.

C'est sur cette base que s'est développé l'échange international, c'est très largement – mais pas exclusivement – cette conception qu'ont codifié les traités de commerce.

Cette approche fournit un principe clair pour identifier et définir les missions des organisations multilatérales [57] : c'est seulement en cas de comportement délictueux – par exemple d'entrave à la concurrence – de dysfonctionnement avéré – instabilité financière – ou de défaillance identifiée des marchés – épuisement des ressources naturelles – qu'il est besoin d'aller au-delà des règles générales.

La seconde conception présuppose au contraire l'existence d'objectifs communs, que ceux-ci soient de nature économique (croissance, plein emploi, expansion des échanges, développement, stabilité monétaire) ou non (maintien de la paix, protection de l'environnement). La question de la gouvernance se définit donc à partir de buts que les nations se fixent d'atteindre ensemble, qui peuvent avoir été fixés *ex ante* ou – comme l'explicite la contribution de Michel Aglietta (2002) à partir de l'analyse qu'il fait de la monnaie – dériver des problèmes d'action collective induits par leur interdépendance. La méthode retenue pour atteindre ces objectifs peut reposer sur les mêmes techniques que dans le cas précédent. Mais la finalité et le fondement de la gouvernance ne sont pas les mêmes. En particulier, la conception du rôle des organisations multilatérales s'écarte de la référence à des dysfonctionnements ou des défaillances de marché. Elles sont bien plutôt les composantes d'un exécutif conjoint dédié aux finalités définies en

(57) Jean Tirole (2002) adopte cette démarche dans sa contribution, mais il retient une définition extensive des défaillances de marché. Il est possible d'être plus strict.

commun. Elles ont alors un caractère politique irréductible qui était absent dans la première conception.

Cette approche de la gouvernance trouve évidemment un fondement dans l'existence d'enjeux globaux appelant une action collective, mais elle peut aussi répondre une logique politique. Ainsi par exemple la promotion du plein emploi par les institutions internationales avait-elle, dans l'immédiat après-guerre, un objectif économique relevant de l'action collective – prévenir les risques de dépression – mais aussi un objectif politique – faire barrage au communisme. De la même manière, la promotion de la désinflation par les mêmes institutions avait, dans les années quatre-vingt, un objectif économique – créer les conditions d'une plus grande stabilité des changes –, mais sans doute aussi un objectif qui relevait d'une logique d'économie politique – aider les gouvernements à surmonter les réticences internes. Ainsi entendue, la gouvernance mondiale ne diffère pas essentiellement de la gouvernance nationale ou infra-nationale, du moins en ce qui concerne la nature de ses objectifs.

Historiquement, le système de gouvernance qui s'est mis en place dans les années quarante et s'est développé par la suite emprunte certainement davantage à la seconde conception qu'à la première. Ainsi que le rappelle Gilles Andréani (2001), le système international de l'après-guerre a été pensé comme un ensemble cohérent au service de finalités générales d'ordre largement extra-économique. Il s'est ensuite développé dans un contexte marqué par la Guerre froide et la domination du politique sur l'économique. Des concepts comme la surveillance multilatérale, la conditionnalité, la promotion des « bonnes pratiques », etc., ne se comprennent que dans un tel cadre. Mais l'inspiration alternative n'a jamais disparu et réémerge régulièrement à l'occasion de réflexions sur l'avenir du système multilatéral. Elle est par exemple très clairement sous-jacente à beaucoup de critiques adressées au FMI (Feldstein 1998 et Meltzer, 2000).

4.2.2. Les formes institutionnelles de la gouvernance : les modèles classiques

Il est temps d'en venir à la question des formes institutionnelles de gouvernance. Pour les analyser, il est utile de partir des deux modèles polaires que sont le gouvernement mondial et la coopérative des nations. Ni l'un ni l'autre n'offrent un schéma opérationnel pour l'économie mondiale telle qu'elle est aujourd'hui, mais ils sont des étapes nécessaires de la réflexion.

Le premier modèle, le *gouvernement mondial*, se fonde sur la transposition au niveau global du type de gouvernement démocratique des États fédéraux. Il conduit donc à imaginer un gouvernement mondial doté de ses différents attributs, appuyé sur un corpus juridique unifié et surveillé par un parlement mondial. Ce modèle a été imaginé et discuté par des spécialistes de la science politique (démocratie cosmopolite de Held) ou de l'économie (fédéralisme global de Rodrik). Il est en germe dans des propositions

comme celle de la taxe Tobin, qui établirait un dispositif de prélèvement à l'échelle mondiale et, au nom des vieux principes, appellerait logiquement un gouvernement pour dépenser et un parlement pour contrôler. Il est suggéré par la contribution de Charles Wyplosz (2002).

Ce modèle a l'attrait des utopies constituées. Il en a aussi les défauts. Le simple fait que l'adoption d'un modèle fédéral soit encore l'objet de discussions acharnées au sein de l'Union européenne, qui est pourtant considérablement plus intégrée et plus homogène que l'économie mondiale, montre à quel point cette référence demeure distante. Mais surtout, des obstacles plus profonds s'opposent à ce que ce modèle soit retenu, qui ont été bien mis en évidence par Pierre Rosanvallon [(58)]. Le premier est que la citoyenneté se définit partout comme une différenciation productrice d'identité. La notion de citoyenneté mondiale a de ce fait un caractère contradictoire. Le second, qui n'est pas indépendant, est qu'en dépit des progrès de la solidarité internationale, celle-ci reste fondamentalement une « solidarité d'humanité », qui peut être productrice de droits mais pas d'égalité. Comme le dit Rosanvallon, tandis que la démocratie définit l'espace du partageable, une démocratie mondiale ne pourrait que définir un espace de droit [(59)]. Ajoutons que pour qu'une minorité reconnaisse la légitimité d'une décision à la majorité, même lorsqu'elle lui est défavorable, il faut que le sentiment d'appartenance à une communauté soit suffisamment fort. Cette condition est difficilement remplie dans les États plurinationaux. Elle ne l'est à l'évidence pas au niveau mondial, d'autant moins que les préférences collectives demeurent hétérogènes. Au total, il ne pourra y avoir de gouvernement mondial tant qu'il n'y aura pas de peuple mondial.

Ces arguments sont très forts, ils ne sont pas nécessairement définitifs. Le fait que l'Union européenne ait emprunté la voie du fédéralisme, même avec beaucoup de réticences, et sous une forme spécifique, suggère que d'autres regroupements pourraient à un terme plus ou moins éloigné s'opérer. Au niveau mondial, l'existence de mouvements qui militent pour une redistribution planétaire, ou le fait qu'une organisation comme Amnesty, qui s'était jusqu'alors cantonnée aux droits de l'homme, ait récemment décidé d'étendre son action aux droits économiques et sociaux, indique que la solidarité n'est pas éternellement vouée à conserver les mêmes limites. Des germes de fédéralisme se font parallèlement jour dans les domaines où

(58) Audition devant le groupe de travail, 26 février 2001.

(59) Les mêmes idées ont été exprimées très clairement par Habermas (2000) dans sa critique de Held (1995) : « Dès lors qu'elle se veut démocratique, une communauté politique doit être à même de distinguer ceux qui en sont membres et ceux qui ne le sont pas. […] Si les citoyens du monde s'organisaient au niveau mondial et allaient jusqu'à instituer une représentation démocratiquement élue, ils ne pourraient pas tirer leur cohésion normative de la conception éthico-politique qu'ils ont de leur identité, et donc d'autres traditions et valeurs, mais seulement d'une conception d'ordre juridico-moral […]. Ce n'est donc pas un hasard si seuls les "droits de l'homme", autrement dit des normes juridiques dont le contenu est exclusivement moral, constituent le cadre normatif de la communauté cosmopolitique. »

la communauté internationale est confrontée à des problèmes d'action collective, comme l'explore Michel Aglietta (2002) dans sa contribution. Il demeure néanmoins que pour le futur visible, le gouvernement mondial reste un point de fuite, utile pour réfléchir mais dénuée d'opérationnalité immédiate.

Le second modèle est la *coopération institutionnalisée des nations*. Il est polaire du précédent et peut quant à lui revendiquer un caractère opérationnel, puisque c'est, largement, celui de l'après-guerre. Selon cette approche d'inspiration néoréaliste, les États sont la source exclusive de légitimité et s'organisent pour coopérer en fonction des besoins. Ces formes de collaboration peuvent être limitées – comme dans l'Europe du XIXe siècle et la Société des Nations – ou plus exigeantes – comme dans le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, et les États peuvent en particulier déléguer la mise en œuvre de certaines politiques à des agences spécialisées qui demeurent sous leur contrôle. La logique reste cependant essentiellement intergouvernementale.

Il n'est pas besoin d'aller très avant dans la description d'un modèle qui est bien connu et dont la contribution de la direction du Trésor (2002) décrit principes et fonctionnement dans le cas du FMI. Il est plus intéressant de pointer ses limites et les dépassements auquel il a donné lieu :

• le modèle de la coopération est mieux adapté à la gestion des interdépendances qu'au traitement des problèmes globaux. En lui-même, il n'offre en lui-même rien qui permette de surmonter les difficultés liées à la dimension d'action collective inhérente aux problèmes qui mettent en jeu des biens publics globaux. De la même manière, il n'offre *a priori* aucune piste pour traiter les questions de répartition ;

• la légitimité de ce modèle et celle des décisions auxquelles il conduit demeurent mal assurées tant que la question de la pondération des voix n'a pas reçu de solution acceptée. Or ce qui frappe est au contraire la diversité des modes de pondération, depuis le « un pays, une voix » en vigueur à l'Assemblée générale des Nations Unies ou à l'OMC, jusqu'au suffrage censitaire des institutions de Bretton Woods, en passant par le système complexe de rotation du Conseil de sécurité et les regroupements *ad hoc* (G7, G20, *Quad*, etc.) où les absents ne comptent pas [(60)]. Comme le relèvent Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney (2002) dans leur contribution, le très faible poids des pays les moins avancés dans les institutions de Bretton Woods est un facteur de défiance à l'égard des décisions qui y sont prises ;

• enfin la coopérative des nations a été dépassée très tôt. Si elles demeurent gouvernées par leurs États actionnaires, les agences spécialisées (FMI, Banque mondiale, BRI, etc.) ne s'assimilent pas à des instruments flexibles entre les mains de leurs actionnaires. Elles fonctionnent sur la base de sta-

(60) Voir sur ce point la contribution de Thomas Boisson (2002).

tuts qui définissent leur mission, leur confèrent une cohérence interne, et les conduisent à prendre des positions qui ne résultent pas de la simple addition des attitudes nationales. Elles ont, au fil du temps, développé des procédures et une jurisprudence spécifiques [(61)]. Parallèlement, l'émergence d'un droit international public ayant primauté sur les droits nationaux, et de procédures impartiales de règlement des différends qui ont acquis le caractère d'un mécanisme juridictionnel (ORD dans le domaine commercial) [(62)], et d'une justice pénale internationale, n'est pas réductible à un modèle de simple coopération.

La force de ce modèle réside en principe dans le fait qu'il conjugue l'efficacité des solutions éprouvées à la légitimité dont bénéficient les gouvernements démocratiques. La réalité est cependant qu'il est insatisfaisant sur ces deux plans. Il n'est guère efficace, car dès lors que les intérêts nationaux diffèrent, l'intergouvernementalisme pur transforme toute question nouvelle en objet de marchandage donnant lieu à la formation de coalitions, et à l'élaboration de compromis dont l'efficacité est fréquemment absente. Et il est souvent faiblement légitime, parce que la délégation s'accompagne généralement d'opacité quant à la responsabilité d'une décision, et même parfois quant à ses fondements.

4.2.3. Les formes institutionnelles de la gouvernance : les modèles émergents

Les deux modèles qui viennent d'être analysés enserrent la réflexion sur la gouvernance internationale comme ils enserrent la réflexion sur la gouvernance européenne. Pourtant s'ils servent à cadrer les idées, ils ne correspondent déjà plus à la réalité de la pratique internationale. Il faut donc élargir la réflexion, à partir de ce que suggère l'expérience acquise. Cette démarche fait émerger trois autres modèles, d'ailleurs compatibles entre eux : le réseau d'autorités indépendantes ; le droit sans État ; et la régulation privée.

Le modèle de du gouvernement mondial et celui de la coopérative des nations ont en commun l'hypothèse que la légitimité dérive de l'élection. Dans les démocraties, cependant, la légitimité ne procède pas toujours directement de cette source. Des institutions comme les banques centrales ou les autorités de régulation de la concurrence – pour s'en tenir au champ économique – tirent au contraire la leur de ce qu'elles échappent aux alternances électorales. Leurs « actionnaires » (au sens propre ou au sens figuré) sont bien les États, et donc elles tiennent en dernière instance leur acceptabilité du processus démocratique qui a fixé leurs missions, établi le mode de désignation de leurs responsables, spécifié leurs obligations de transparence et les conditions dans lesquelles elles doivent rendre compte de l'exécution

(61) Sur l'évolution du FMI, voir Aglietta et Moatti (2000).

(62) Sur la hiérarchie droit international/droits nationaux et sur le fonctionnement de l'ORD, voir la contribution de Bernard Grelon (2002).

de leur mandat, mais leur distance à l'égard des cycles politiques est un atout au lieu d'être un handicap.

Ce modèle de *réseau d'autorités indépendantes* s'est déjà largement étendu au champ international. Les autorités monétaires nationales ont de longue date fait réseau avec le Comité des Gouverneurs des banques centrales, et le modèle a récemment été étendu avec le Forum de stabilité financière [(63)]. Les autorités de marché coopèrent dans le cadre de l'IOSCO (*International Organisation of Security Commissions*). Il n'y a pas d'autorité mondiale de la concurrence, mais la juridiction des autorités nationales ou européennes s'étend au-delà de leur territoire propre. Le Fonds monétaire présente à certains égards les traits d'une autorité de régulation, et un rapport récent (De Gregorio *et al.*, 1999) a proposé de lui donner un statut d'indépendance analogue à celui des banques centrales. Que l'on prenne la notion d'autorités de régulation dans un sens large, ou plus étroit, il ne fait pas de doute que ce modèle constitue une composante essentielle de la gouvernance mondiale [(64)].

Il n'est pas surprenant qu'il en soit ainsi. Comme le dit Élie Cohen (2001), la multiplication des autorités non élues « est l'une des manifestations d'un gouvernement que le partage des compétences, la multiplication des niveaux, la différenciation des responsabilités ont rendu plus complexe ». Il importe donc de préciser ce qui fonde la légitimité d'institutions ainsi constituées, et quel champ elles peuvent couvrir.

Il est tentant de rechercher dans le positivisme un fondement à la légitimité d'institutions non élues, qui ont en matière de monnaie ou de concurrence une histoire déjà longue. Comme l'indique Élie Cohen (2001), c'est en particulier la voie qu'emprunte Giandomenico Majone, qui propose de distinguer entre les politiques qui ont trait à l'efficacité et n'induisent pas de changement dans la répartition du revenu, qui peuvent être confiées à un pouvoir de type arbitral, non directement élu, et celles qui ont une incidence distributive, qui doivent relever du principe majoritaire. Cette approche dont le fondement est une légitimation par les résultats *(output legitimacy)* est cependant très discutable, pour les raisons qui ont été discutées plus haut.

Une voie plus féconde est celle qu'explore Jean Tirole (2002) dans sa contribution. L'idée de Tirole est que la délégation à une instance indépendante est préférable à la responsabilité politique lorsque les problèmes de « passager clandestin » inhérents à la démocratie sont particulièrement marqués, par exemple lorsque les décisions ont un caractère trop technique pour que les électeurs exercent un contrôle direct sur les élus, que leurs

(63) Créé à la suite de la crise asiatique, le FSF regroupe les autorités de régulation financière, les banques centrales et certaines institutions financières internationales.

(64) Élie Cohen (2001) prend le concept d'autorité de régulation indépendante dans une acception plus large, puisqu'il considère que la Commission européenne et le FMI relèvent de ce modèle. Nous nous en tenons ici à une acception plus stricte.

conséquences ne sont connues qu'avec un grand retard, ou lorsque les préférences de la majorité peuvent être fortement nuisibles à une minorité. Dans ces cas, il peut être préférable de retenir le modèle des autorités indépendantes.

Tous les arguments donnés par Tirole suggèrent que les motifs de déléguer la décision à des institutions indépendantes sont plus marqués dans le domaine international que dans l'espace national, et c'est pourquoi ce modèle a une pertinence certaine en matière de gouvernance mondiale. Il demeure que l'existence de bons arguments théoriques pour établir une institution indépendante ne suffit à résoudre ni les questions de légitimité, ni celles qui ont trait à la définition des missions, à la gouvernance de l'institution et à la responsabilité démocratique *(accountability)*. C'est ce qu'enseigne tout le débat sur les banques centrales.

Un second modèle émergent peut, en référence au livre de Laurent Cohen-Tanugi (1985), être qualifié de modèle du *droit sans État*. Il est exploré en détail dans la contribution de Marie-Anne Frison-Roche (2002) qui s'inspire d'une part du droit des contrats, d'autre part du cas de l'OMC et de son organe de règlement des différends (ORD). Son argument central est qu'à partir d'une base légale qui peut être très réduite, la dynamique jurisprudentielle est susceptible de produire un ordre, ou plutôt ce qu'elle préfère appeler un système juridique. Cette construction ne s'opère pas nécessairement par la définition *a priori* d'une répartition des compétences et d'un principe hiérarchique, mais elle peut se concevoir comme celle d'un « ordre construit sur un cumul d'origine hasardeuse de compétences attribuées à différentes institutions, non seulement à travers différents offices mais encore à travers différentes emprises géographiques ». Cette conceptualisation fait fond sur le double mouvement de production de droit international privé à l'initiative des entreprises et d'intensification de la production de droit international public à la suite de la mise en place de l'ORD. Le premier mouvement aboutit, par la combinaison d'initiatives privées et publiques [(65)], à l'émergence d'un « droit de la mondialisation » à vocation économique, il est suffisamment puissant pour donner lieu à des alarmes quant à la domination annoncée de la *common law* sur le droit romain (Guénaire, 2001). Le second est quant à lui suffisamment marquant pour avoir donné lieu aux contestations que l'on sait. Dans les deux cas, il n'est plus possible d'ignorer que des sources de droit se sont constituées qui échappent à la procédure usuelle de négociation internationale entre gouvernements.

La séduction de ce modèle est qu'il semble offrir une réponse construite aux problèmes que la négociation internationale ne parvient pas à surmon-

(65) Delmas-Marty (2001) relève que l'association intergouvernementale Unidroit a récemment produit des « principes pour les contrats internationaux » à vocation mondiale qui, bien que sans valeur contraignante aucune, sont de plus en plus utilisés pour la rédaction des contrats commerciaux internationaux.

ter. Plutôt que de chercher à définir les bases de l'ordre économique international, il suffirait en quelque sorte de laisser la jurisprudence le construire. Ses limites ne se réduisent pas aux protestations usuelles contre le « gouvernement des juges » ou à celles, plus spécifiques, qui tiennent au caractère déséquilibré d'une construction privilégiant à la base les intérêts des entreprises internationales ou la défense du libre-échange. Le point de fond est que la jurisprudence est une méthode souple de création de normes lorsqu'elle repose sur des fondements assurés. Mais il est illusoire d'attendre qu'elle tranche des dilemmes politiques profonds mettant en jeu la nature de l'édifice international si les États ont sur ce sujet des différends importants (66). Il faut également souligner que le droit international public souffre d'une insuffisance notable des procédures de sanction à l'égard d'États défaillants.

Le dernier modèle est celui de *l'autorégulation privée*. Il doit être mentionné parce que son emprise s'étend avec le développement de secteurs essentiellement autorégulés (Internet), ou la fixation par des acteurs privés de normes internationales de fait dans les domaines d'où la régulation publique est absente (normes comptables, agences de notation). Christian Chavagneux (2002) en fournit quelques exemples dans sa contribution.

Ce modèle n'a évidemment pas le même statut que les autres. Il importe cependant de le mentionner pour deux raisons. La première est qu'il serait particulièrement erroné de limiter le champ des alternatives aux régulations publiques. En leur absence, des régulations privées ne tardent pas à se mettre en place, à occuper l'espace, à créer des normes et à faire jurisprudence. C'est ce qu'illustre de manière éloquente le cas de l'Internet, où en dépit de ses faiblesses (faible légitimité, autorité incertaine, complexité institutionnelle, conflits de compétence, insécurité juridique, absence de pouvoir de sanction), l'ICANN (67) et les autres instances privées de régulation du réseau disposent grâce à leur rapidité et leur souplesse d'avantages décisifs sur la régulation publique, et déterminent pour l'essentiel les règles du jeu (68).

La seconde est que les modalités de la régulation privée peuvent être sources d'inspiration pour la régulation publique. Pour pallier les lacunes de la régulation publique traditionnelle, Jean-François Rischard a ainsi récemment proposé la constitution sur quelques sujets internationaux de *Global Issues Networks* associant gouvernements, société civile, entreprises et organisations internationales, et dont l'objectif serait de produire des

(66) La Communauté européenne constitue à cet égard une expérience éclairante : imagine-t-on qu'elle se soit développée par la seule jurisprudence de la Cour de justice ?

(67) *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers,* organisation américaine de droit privé, sans but lucratif, à laquelle le US Department of Commerce délègue l'attribution de numéros IP et de noms de domaine.

(68) Intervention d'Éric Brousseau et Daniel Kaplan devant le groupe de travail, 13 juin 2001. Voir aussi Brousseau (2001).

recommandations ou des codes de conduites à caractère non coercitif [69]. Plutôt donc d'attendre la mise en place d'obligations à caractère général (et des dispositifs d'observance associés), il propose de miser sur les outils de la *soft law*, en comptant sur les effets de réputation pour assurer leur effectivité. Le *Global Compact* initié par le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan avec une cinquantaine de firmes multinationales relève d'une approche voisine [70].

2. Les modèles de gouvernance : un essai de comparaison

	Source de légitimité	Élaboration des normes	Mise en œuvre	Contrôle	Exemples
Gouvernement mondial	Démocratique au niveau mondial	Législatifs supranational	Gouvernement ou agences	Organes législatifs et judiciaires supranationaux	Pas d'exemple au niveau mondial. UE (partiellement) en Europe
Coopération institutionnalisée des nations	Gouvernements présumés représentatifs	Négociation et consensus	Traités exécutoires. Agences spécialisées	Contrôle des agences par les États. Contrôle des États par les parlements	OMC (hors ORD)
Réseau d'autorités indépendantes	Délégation par les États + légitimité technocratique *(output)*	Expertise	Normes. Décisions arbitrales. Instruments financiers	Gouvernance interne *Accountability*	Comité des gouverneurs, IOSCO, FSF. Évolution suggérée pour le FMI
Droit sans État	Principes généraux communs des droits en vigueur dans les pays démocratiques	Jurisprudence	Organes judiciaires supranationaux	Autocontrôle + Procéduralisation	ORD
Autorégulation privée	Agrément des parties	Négociation, ou importation de normes existantes	Codes et standards *Soft law*	Procédures arbitrales. Réputation	Internet, Contrats privés, Normes comptables

(69) Conférence à la Banque mondiale (Paris) sur la *Global Governance*, 23 avril 2001.

(70) Lancé en juillet 2000 à l'initiative de Kofi Annan, le *Global Compact* traduit l'engagement des firmes associées à l'égard de neuf principes touchant aux droits de l'Homme, aux normes sociales et au respect de l'environnement. Voir www.unglobalcompact.com.

5. Principes pour une gouvernance hybride

À l'évidence, aucun de ces modèles ne fournit les bases d'un schéma exclusif et complet autour duquel organiser la gouvernance mondiale. Celle-ci appelle donc une construction durablement fondée sur des emprunts à ces différentes catégories de modèles. C'est en ce sens qu'on peut parler de gouvernance hybride. Pour en guider l'élaboration, cependant, il faut tenter de dégager quelques principes répondant à des objectifs généraux d'efficacité, de légitimité et de transparence. Nous proposons d'en retenir six : la spécialisation des institutions, la responsabilité politique, l'équilibre entre les domaines et les institutions, la démocratisation des procédures, la subsidiarité, et la solidarité.

Ces principes nous paraissent nécessaires, mais ne sont pas suffisants. En particulier, la qualité du système de gouvernance globale renvoie nécessairement à celle de la gouvernance nationale, dont notre rapport ne traite pas. Il est bien connu que la répartition au sein d'un pays des gains de l'échange international, et par extension de l'ouverture, relève des politiques publiques nationales. Parallèlement, la cohérence de l'action internationale mérite d'être renforcée au sein des différents gouvernements : malgré les interdépendances thématiques que nous avons soulignées, celle-ci est loin d'être assurée entre les départements ministériels chargés des différents thèmes. Une cohérence dans la gouvernance des institutions multilatérales passe d'abord par une cohérence interne aux gouvernements qui la mettent en œuvre.

5.1. Spécialisation (71)

La gouvernance internationale s'est dès l'origine construite sur un principe de spécialisation. Chaque agence gère, sur la base d'accords internationaux spécifiques, un domaine délimité : le commerce pour l'OMC, la finance pour le FMI, les relations professionnelles pour l'OIT, etc. Elle mobilise pour cela des instruments juridiques ou financiers, puissants ou faibles selon les cas, mais toujours spécifiques. Elle dispose aussi de ses propres organes de gouvernance interne, dont les règles de décision diffèrent d'une institution à l'autre.

En dépit d'appels rituels à la coopération entre organisations internationales, et bien qu'elles soient toutes, à des degrés divers, reliées au système des Nations Unies (72), les interrelations entre ces organisations sont faibles et informelles. Elles dépendent essentiellement du bon vouloir des institutions elles-mêmes, et en particulier elles ne sont subordonnées à aucune procédure d'arbitrage politique, à l'image de ce qu'est par exemple, en France, la procédure interministérielle. Et, bien sûr, ces institutions ne ren-

(71) Cette section reprend en partie des éléments figurant dans Jacquet, Pisani-Ferry et Strauss-Kahn (2001)

(72) Voir sur ce point la contribution de Thomas Boisson (2002).

dent compte devant aucun parlement. Seul le G7 exerce sur l'ensemble du système un certain *leadership*, d'ailleurs assez lâche.

Dans ce contexte, la spécialisation des différentes institutions a une toute autre signification que celle des départements ministériels au sein d'un État. Cette dernière relève exclusivement d'un souci d'efficacité dans l'organisation des pouvoirs publics, qui peut encourager la transparence mais n'a fondamentalement rien à voir avec la légitimité des décisions : dans une démocratie, celle-ci procède de la souveraineté populaire et dépend de la qualité des procédures de délégation à l'exécutif ou de contrôle de celui-ci. Au contraire, en matière internationale la spécialisation des institutions est essentielle, comme l'a déjà montré notre discussion de la responsabilité démocratique. C'est précisément parce qu'elles ont reçu, par traité, mandat d'exercer une fonction donnée dans un domaine délimité, que les institutions internationales peuvent être considérées comme légitimes. C'est également si leur mandat est défini que les citoyens des différents pays peuvent, par le canal d'associations et d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, exercer sur des bases claires un rôle critique en surveillant la manière dont ce mandat est rempli.

La spécialisation n'est donc pas, comme le voudrait une critique superficielle, le signe d'une indifférence aux exigences démocratiques. Elle est au contraire une condition pour y répondre : en l'absence de gouvernement mondial, il apparaît essentiel de préserver, et dans certains cas de renforcer, la spécialisation des institutions. La tendance naturelle est évidemment inverse : il est plus facile aux gouvernements de s'accorder implicitement pour laisser la bride sur le cou d'une organisation parce qu'elle est jugée plus efficace que les autres, ou de consentir à ce qu'elle étende progressivement son champ d'action pour l'adapter aux circonstances et aux besoins, que de redéfinir sa mission et le partage des tâches avec telle ou telle autre. Et les institutions, auxquelles leur spécialisation est souvent reprochée parce qu'elle apparaît comme étroitesse de vue, tendent bien évidemment à répondre cette critique en agrandissant leur domaine d'intervention. L'évolution du FMI face aux critiques de focalisation sur les seuls objectifs de stabilité macro-financière et celle de la Banque mondiale, qui est passée du financement des infrastructures à l'appui aux politiques sanitaires ou éducatives, sont à cet égard caractéristiques. Mais une extension inconsidérée du champ d'action des institutions n'aboutit souvent qu'à créer la confusion, et à susciter la méfiance à l'égard d'organisations agissant en dehors de leur mandat et loin de leur domaine de compétence. Des évolutions sont bien entendu nécessaires, mais ce n'est pas en étendant leur domaine d'action au gré des demandes qu'elles perçoivent que les organisations internationales pourront asseoir leur légitimité.

C'est dans ce cadre qu'il faut replacer la critique d'extension insidieuse des missions *(mission creep)* qui a été adressée aux institutions de Bretton Woods à l'occasion du débat ouvert par le rapport Meltzer (2000). Même si elle a pu servir de prétexte à des tentatives d'affaiblissement des institutions

multilatérales ou d'argument en faveur de la suppression de programmes destinés aux pays les plus pauvres [73], cette critique est dans son principe fondée. Elle est d'ailleurs commune à la plupart des rapports, de statut divers, récemment publiés (Williamson, 2000). Il ne fait guère de doute, par exemple, que le FMI s'est vu confier par le G7 une mission de pilotage de la transition en Russie excédant de beaucoup son rôle traditionnel, pour laquelle il était à la fois insuffisamment légitime et peu équipé, et qui l'a placé plus d'une fois en contradiction entre ses responsabilités politiques d'ensemble à l'égard des autorités russes, et le mandat technique qui était le sien. Ces contradictions n'ont pas été étrangères à la crise de l'été 1998. Par ailleurs, il peut être reproché à la Banque mondiale d'avoir empiété sur un nombre toujours plus grand de domaines – santé ou environnement par exemple – qui relevaient en principe d'autres agences. Qu'elle l'ait parfois fait pour répondre à des carences ne rend pas la situation plus satisfaisante.

Il pourrait être objecté à ce principe que spécialisation implique monopole, et que la concurrence entre les agences internationales est pour cette raison désirable. Le problème est de savoir quel serait l'arbitre de cette concurrence. Les expériences de concurrence inter-organisations sur le terrain, en matière d'aide ou d'assistance à la transition, ne sont pas encourageantes : le plus souvent, la compétition induit une surconsommation de ces ressources rares que sont le temps et l'énergie des responsables locaux. Plutôt que de laisser se développer une concurrence inter-institutionnelle, il importe que les gouvernements actionnaires prennent leurs responsabilités et réforment les organisations qu'ils jugent insuffisamment efficaces.

La mise en œuvre du principe de spécialisation soulève des difficultés considérables. Il ne suffit pas, en effet, de revenir aux sources et de graver dans le marbre la définition des missions de chacune des organisations. Comme l'ont bien montré Aglietta et Moatti (2000), le FMI a, au cours de son histoire, assumé plusieurs rôles successifs, de nature très différente. Et il ne pouvait guère en aller autrement, dès lors que l'institution perdurait au travers des mutations du régime monétaire et des transformations de la finance internationale. De même, la critique de Feldstein (1998) selon laquelle le FMI devrait cesser de se préoccuper de questions structurelles trouve sa limite dans le fait que de nombreuses crises financières ont eu pour origine la situation dégradée du système bancaire. Le principe de spécialisation ne peut donc se concevoir que dans un contexte d'évolution des missions. Il implique de réexaminer régulièrement le périmètre des institutions, la définition de leurs missions et les instruments dont elles se sont dotées. Il ne fait guère de doute que cet exercice s'impose dans le cas des institutions de Bretton Woods.

La contrepartie de la spécialisation doit évidemment être trouvée dans l'organisation de coopérations entre institutions. Il est en ce domaine pos-

(73) On fait ici référence au débat sur la *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) du FMI. Voir la contribution de la Direction du Trésor (2001).

sible de prendre appui sur quelques expériences encourageantes : outre celles que cite Boisson (2002), il faut ici faire référence au Forum de stabilité financière (FSF) créé après la crise russe. Plus largement, Aglietta et Boissieu (1999) ont, dans un rapport antérieur du CAE, mis en avant les mérites potentiels d'un réseau de coopération contingente entre institutions financières pour faire face aux crises de liquidité. Mais la coopération doit, pour être efficace, reposer sur des principes clairs et des procédures codifiées. C'est pourquoi nous revenons ci-après sur ses modalités.

5.2. Responsabilité politique

La question de la responsabilité politique est essentielle et a fait l'objet de débats récents à la suite de l'initiative française de 1998 sur la gouvernance du FMI. Elle renvoie bien entendu aux discussions sur le mode de gouvernance mondiale et sur la nature des institutions.

Deux niveaux doivent être distingués : celui du gouvernement des organisations multilatérales (au sens où l'on parle de « gouvernement d'entreprise ») ; et celui du pilotage d'ensemble. Ces deux niveaux ne correspondent pas aux mêmes fonctions. Le gouvernement des organisations multilatérales fait intervenir les États en tant qu'actionnaires et les engage dans la définition des missions, la fixation d'orientations, les décisions budgétaires, le choix des instruments dont les institutions sont dotées, et le contrôle *a posteriori*. C'est le renforcement de cette fonction qui était visé par l'initiative française à l'égard du FMI, dont la contribution du Trésor (2002) rappelle les grandes lignes. Le pilotage porte sur l'ensemble des institutions de la mondialisation, il a pour fonction de fixer par consensus les priorités de négociation et d'action, et le cas échéant d'arbitrer des conflits d'objectifs.

5.2.1. Le gouvernement des institutions

Dès lors que l'architecture institutionnelle internationale n'a pas le caractère d'un gouvernement mondial, la responsabilité de gouverner les organisations internationales incombe aux États membres qui les ont établies. Il en est ainsi même lorsque ces institutions sont dotées d'un statut d'indépendance opérationnelle, qui les protège d'une interférence dans leurs décisions quotidiennes, mais ne les exonère pas de leur responsabilité à l'égard de leurs mandants. En dépit des lacunes bien connues des machineries intergouvernementales, une responsabilisation des États membres est donc indispensable.

Leur première tâche est de définir les missions et institutions internationales et, ainsi que cela vient d'être souligné, de les adapter périodiquement en fonction des besoins. Il importe que les États jouent leur rôle d'actionnaires, assument les grands choix stratégiques que l'évolution du monde rend nécessaire, et coordonnent l'action des différentes institutions lorsque

des problèmes de frontière se posent. Cette orientation a deux implications concrètes : il est, d'abord, souhaitable que les missions des institutions internationales fassent l'objet de révisions périodiques, sans doute même qu'il soit explicitement convenu de rendez-vous à échéances fixes. Une procédure régulière de réexamen aiderait à ce que ne perdurent pas des situations de désajustement entre mandat légal et mandat effectif ; il faudrait ensuite que les structures de gouvernance des institutions permettent aux États d'exercer leur rôle d'orientation et de contrôle. En particulier, les décisions stratégiques (fixation des orientations, choix des priorités, définition des instruments) doivent être soumises à l'approbation de responsables politiques représentant les États membres.

Un tel fonctionnement permettrait que les gouvernements assument davantage leurs responsabilités dans l'orientation des institutions internationales et en rendent compte devant leur propre opinion et leur propre parlement. S'il est en effet souhaitable de garder un caractère technique aux décisions d'application des règles, il serait dangereux de laisser leur élaboration aux experts et aux juges. Cela ne pourrait conduire qu'à affaiblir dangereusement la légitimité des organisations internationales. Ainsi compris, le principe de responsabilité politique est cohérent avec celui de spécialisation : il porte en effet sur les décisions stratégiques et le contrôle des institutions plutôt que sur le fonctionnement quotidien, qui respecte l'autonomie opérationnelle des institutions.

Enfin, dans les organisations comme l'OMC qui disposent d'un organe de règlement des différends susceptible de faire le droit au travers de la jurisprudence, le contrôle politique par les actionnaires, ici les 142 membres de l'organisation, doit s'effectuer par la négociation, seule à même d'encadrer, par ses résultats, l'espace de la jurisprudence. Cette articulation entre jurisprudence et implication des États éclaire d'un jour nouveau le besoin de négocier quasiment en permanence, et de vérifier à intervalles réguliers la cohérence entre l'état de la jurisprudence et le droit positif.

5.2.2. Le pilotage d'ensemble

La question du pilotage est d'une nature différente. Il ne s'agit pas des orientations et décisions propres à chaque secteur ou chaque institution, mais de savoir s'il faut coiffer les institutions spécialisées par une instance plus politique qui, sans interférer dans les décisions de chacune d'entre elles, soit en mesure de fixer les orientations de l'action collective en définissant les priorités et en effectuant les arbitrages nécessaires entre priorités : toutes fonctions que les organisations spécialisées ne peuvent pas remplir, mais qui sont essentielles.

Seule une instance globale à caractère politique peut en effet décider si, dans un contexte donné, la priorité doit aller à la négociation commerciale ou à la réforme de l'architecture financière, si le renforcement institutionnel doit d'abord concerner l'environnement ou la lutte contre le crime orga-

nisé, si les ressources publiques de l'aide au développement doivent être allouées en priorité à la santé ou à l'éducation. Seule une instance de ce type est légitime pour procéder, lorsque cela s'impose, à des changements de doctrine ou de priorité.

Cette fonction a trait à la légitimité de l'action collective, davantage qu'à son effectivité. Elle est moins décisionnelle que de recherche de consensus. C'est pourquoi la question principale est celle de la représentativité, plutôt que de la pondération des voix.

Cette fonction est à l'heure actuelle essentiellement assumée par le G7 : c'est lui qui, par exemple, a décidé en 1991 de confier au FMI le leadership de l'assistance à la Russie, c'est lui qui, à Halifax en 1995, a lancé les premières réflexions sur la réforme de l'architecture financière internationale, c'est lui qui a lancé l'initiative HIPC (74) sur la réduction de la dette des pays pauvres, c'est lui qui a donné une impulsion décisive à l'engagement des derniers cycles de négociations commerciales multilatérales. De telles décisions correspondent bien à ce que nous qualifions de fonction de pilotage.

Les défauts de cette instance sont connus : le G7 été créé en 1975 pour coordonner les réponses macroéconomiques des pays industriels au choc pétrolier. Il a progressivement dérivé vers un rôle de directoire économique global pour lequel sa légitimité est discutable, et en tous cas déclinante : la part des pays du G7 dans le PIB mondial (75) est passée de 49 % en 1975 à 44 % en 2001, et leur poids économique ne peut que continuer à décroître. Quant à leur part dans la population mondiale, qui était faible dès l'origine (14,2 % en 1975), elle n'est plus que de 11,3 %. Il est ainsi paradoxal qu'un appel du G7 à entreprendre un round de libéralisation commerciale puisse faire figure d'engagement multilatéral, lorsqu'on sait que les échanges de ce groupe (non compris les échanges dépendant d'accords régionaux de libre-échange qui ne relèvent pas de la négociation OMC) représentent 43 % seulement des échanges mondiaux, et les échanges en son sein 17 %. Il est donc souhaitable de mettre en place une structure plus représentative de l'économie mondiale d'aujourd'hui que l'actuel G7. Les Européens, qui y sont surreprésentés, font preuve sur ce sujet du même conservatisme que toutes les puissances dont le poids relatif décline, auxquelles l'inertie institutionnelle ménage une influence à la mesure de leur puissance passée. Ils ont tort, parce que l'histoire montre aussi que les structures trop fortement en décalage par rapport à la réalité finissent par périr de mort brutale.

5.3. Équilibre

Insister sur la spécialisation ne veut pas dire prendre son parti de l'architecture actuelle du système. Au contraire, ce premier principe ne va pas

(74) Pour *Highly Indebted Poor Countries,* en français PPTE (pays pauvres très endettés).

(75) Aux taux de change de parité de pouvoir d'achat.

sans un autre, qui a trait à l'équilibre entre les domaines et les institutions. Les mêmes motifs de faiblesse de la fonction d'arbitrage qui poussent à la spécialisation invitent à y veiller.

Cela conduit à envisager un rééquilibrage institutionnel, car comme cela a déjà été indiqué, la situation est aujourd'hui loin d'être satisfaisante. Un certain déséquilibre est certes pour partie inévitable : il n'y a pas motif à reproduire, au niveau global, l'architecture des départements ministériels nationaux alors que n'existe pas de gouvernement mondial et que la priorité est de traiter les questions ayant une vraie dimension internationale. Mais les moyens juridiques et financiers relatifs des institutions ne reflètent pas la hiérarchie objective des problèmes internationaux : l'environnement et la santé, par exemple, n'ont clairement pas le poids qu'appellerait l'importance des préoccupations collectives qui y sont associées. Aucune nécessité ne justifie par ailleurs que seul l'OMC ait intégré une fonction juridictionnelle. Ces déséquilibres et carences sont parmi les motifs les plus profonds de délégitimation de la gouvernance de la mondialisation telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée [(76)].

Les grandes lignes de ce rééquilibrage seront précisées dans la sixième partie. Mais il faut auparavant examiner des questions de principe quant à l'égalité des normes et aux procédures de coopération entre institutions.

5.3.1. Portée et limites de l'égalité des normes

Aucune hiérarchie implicite ne doit exister entre des ordres de préoccupation également essentiels, auxquels la communauté internationale est convenue de consacrer des efforts conjoints. En particulier, les objectifs économiques ne doivent pas bénéficier d'une présomption de prééminence sur les autres. Il est, pour les raisons qui ont été indiquées, souhaitable que des institutions se consacrent à l'interdépendance économique ou à certain de ses aspects (commerce, investissement, finance), mais de cela ne découle pas un ordre de priorité au regard d'autres domaines, si la communauté internationale s'est dotée de normes en ces domaines.

Il faut ici être précis. Affirmer sans autre précaution un principe d'égalité des normes ne pourrait avoir qu'un caractère démagogique, dans la mesure où l'ordre économique international est construit sur l'idée que les États peuvent trouver bénéfice à échanger entre eux sans nécessairement partager les mêmes préférences collectives dans d'autres domaines de la vie sociale. En ce sens, les normes économiques ont bien prééminence, au niveau international, sur, par exemple, les normes sociales, alors qu'il n'en va pas de même au sein des États. Mais cela n'exclut pas que la communauté internationale se dote d'un noyau de normes sociales fondamentales

(76) Comme le relève la contribution de Marie-Laure Mchanetzki (2002), la pratique de l'ORD est plus soucieuse d'équilibre que ne le suggère l'inégalité des institutions, mais cet organe ne peut clarifier les problèmes de fond touchant à la compatibilité des règles de l'OMC et de celles des AME.

auxquelles elle choisisse de donner une valeur égale à celle des normes économiques ou financières. De la même manière, les préférences environnementales sont assez largement différentes d'un pays à l'autre, en fonction notamment du niveau de revenu, mais de cela ne découle pas que les normes environnementales aient par principe statut second par rapport à celles commerce international.

Ainsi entendu, le principe d'égalité des normes fait déjà l'objet d'une reconnaissance internationale. L'exemple de l'environnement l'illustre clairement. Le préambule des accords OMC mentionne les objectifs de développement durable et de protection de l'environnement (voir encadré), et l'article XX du GATT de 1947 (repris tel quel dans le GATT de 1994) prévoit une exception aux clauses générales de l'accord pour des motifs de protection des ressources ou des êtres vivants [(77)]. La loi internationale reconnaît ainsi aux États le droit d'entraver le développement des échanges pour des motifs d'ordre supérieur, à charge pour eux, bien entendu, de ne pas le faire de manière discriminatoire. La question est de savoir comment encadrer la mise en œuvre de ce droit.

5.3.2. Une méthode procédurale

L'idée directrice pour garantir l'égalité des normes est celle d'horizontalité : les conflits d'objectifs devraient être au maximum réglés par des procédures de coopération entre institutions. Concrètement, il s'agirait d'établir, sur la base d'une structure institutionnelle rééquilibrée et renforcée, des procédures claires et transparentes pour traiter de questions mettant en jeu plusieurs domaines et les organisations correspondantes.

Mais l'application de ce principe fait question, alors même que les conflits d'objectifs sont fréquents (un quart des rapports de l'Organe d'appel de l'ORD traite de questions d'environnement). Bureau, Daveu et Gastaldo (2002) relèvent ainsi dans leur contribution que « les conditions dans lesquelles une mesure commerciale adoptée dans le cadre d'un Accord multilatéral sur l'environnement (AME) pourrait être attaquée devant l'OMC sont variables, voire incertaines ». En indiquant que « la portée des négociations [entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les AME] sera limitée à l'applicabilité de ces règles […] entre les parties à l'AME en question », la déclaration ministérielle de Doha ne fait que confirmer ce point. L'objectif n'est apparemment pas de développer des procédures horizontales de portée générale entre les AME et l'OMC, mais de protéger les droits commerciaux des pays membres de l'OMC qui ne sont pas partie aux AME. Le risque est alors de donner une incitation à ne pas souscrire aux AME.

Le problème de compatibilité des normes peut en fait être approché selon plusieurs méthodes alternatives, qui pour plus de clarté seront pré-

(77) Pour plus de détail, voir la contribution de Mchanetzki (2002).

sentées ici en prenant le cas des relations entre commerce et environnement, mais qui peuvent s'appliquer à d'autres domaines :

• *la prise en compte des objectifs environnementaux dans les procédures commerciales, sur la base des dispositions générales du droit du commerce.* C'est très largement la situation actuelle, comme le montre l'encadré 1. L'inconvénient est de laisser l'OMC (ou, en l'espèce, l'ORD) juge de la portée de ces dispositions générales, même lorsqu'il fait appel pour cela à des experts extérieurs ;

• *la négociation ex ante* en vue d'incorporer dans le droit commercial les dispositions issues d'un autre accord, par exemple d'un AME. Elle trouve sa limite dans le fait qu'un pays non signataire d'un AME pourrait se voir imposer des normes auxquelles il n'aurait pas consenti. La déclaration de Doha tourne le dos à cette voie ;

• *l'activation de clauses d'exemption.* C'est la procédure du *waiver*, par laquelle les pays signataires d'un accord pourraient décider de suspendre au cas par cas son application. Outre qu'elle pose le problème de la pondération des voix, cette procédure souffrirait d'être purement *ad hoc* et de poser des problèmes de sécurité juridique.

• *le recours à l'avis technique d'une organisation spécialisée*. Cette procédure préserverait l'autonomie du droit commercial mais instituerait un expert légitime, en l'espèce une organisation spécialisée dont l'OMC serait tenue de prendre l'avis en compte. C'est celle que nous retenons.

La contribution de Marie-Anne Frison-Roche (2002) formule une proposition fondée sur deux idées. Elle suggère d'abord l'élaboration d'éléments de doctrine commune quant aux relations entre les principes fondateurs relevant des différents domaines (par exemple, le libre-échange et le développement durable, ou le libre-échange et le respect des droits sociaux fondamentaux) et la « considération » réciproque des institutions. Ces principes généraux communs, qui pourraient relever de la *soft law,* serviraient de fond commun aux différentes institutions. Elle propose ensuite de construire entre les différents domaines des liens procéduraux qui, dès lors qu'apparaîtraient des problèmes de frontière, imposent à une institution particulière de requérir et de prendre en considération l'avis de l'institution spécialisée compétente. Ces contraintes procédurales n'entameraient pas la compétence et la liberté d'action des institutions spécialisées. Mais elles leur imposeraient une discipline et favoriseraient la transparence des décisions, sans établir une hiérarchie entre institutions – et donc entre domaines.

Dans cet esprit, Jacquet, Pisani-Ferry et Strauss-Kahn (2001) envisageaient une procédure d'avis déterminant qui aurait conduit l'ORD (ou toute autre organisation appelée à se prononcer sur des domaines extérieurs à son champ de compétence) à requérir l'avis de l'organisation compétente, sachant qu'elle serait ensuite tenue soit de s'y conformer, soit de motiver explicitement un éventuel refus de le faire. L'idée a été reprise dans un rapport récent du Parlement européen (Désir, 2002) La contribution de

1. Un exemple d'articulation horizontale : le cas de l'environnement

1. Les accords de l'OMC prévoient une exception environnementale de portée générale qu'expriment, d'une part, le préambule aux accords OMC (qui mentionne le développement durable et la protection de l'environnement parmi les objectifs généraux auxquels doit concourir le développement des échanges) et, d'autre part, l'article XX du GATT (qui reconnaît la légitimité de mesures de protection de la santé, de préservation des végétaux, ou de conservation des ressources naturelles, à condition qu'elles soient appliquées de manière non discriminatoire). Il serait donc faux de prétendre que l'OMC ne prend pas en compte les préoccupations environnementales.

2. En revanche, il n'existe aucune articulation formelle entre les normes commerciales et les normes environnementales multilatérales figurant dans les quelque 200 Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) à vocation mondiale conclus depuis une trentaine d'années. Le mémorandum sur les règles et procédures de règlement des différends limite en effet explicitement le champ de compétence de l'ORD à une série d'accords commerciaux. Même s'ils contiennent une clause d'exemption générale, les accords OMC/GATT ne permettent donc pas en eux-mêmes d'apprécier le bien-fondé d'une entrave aux échanges motivée par des considérations étrangères à la loi commerciale. L'ORD, qui n'est pas compétent pour juger de la bonne application d'un AME, a donc construit sa propre jurisprudence sur la base des principes généraux ci-dessus.

3. Cette jurisprudence s'est montrée soucieuse des préoccupations environnementales. Elle a occasionnellement fait recours à des AME (notamment dans le cas du litige « tortue / crevettes »), mais uniquement à des fins de définition de concepts entrant dans la spécification du litige, et non pour préciser quelles obligations environnementales s'imposaient aux parties. Elle a pu faire plus largement appel aux principes généraux de droit international public, mais en restant libre de l'effet qu'elle entendait donner aux normes externes à son propre champ. Ainsi, comme le note Bernard Grelon (2002) dans sa contribution, « l'ORD se reconnaît compétent pour intégrer des normes existantes provenant d'autres sources (règles de droit international) et pour apprécier la portée et, de fait, la compatibilité des règles externes lorsque celles-ci sont susceptibles d'entrer en conflit avec les normes OMC. […] Ce système porte en lui-même l'affirmation d'une certaine prééminence des règles de l'OMC par rapport aux règles externes ».

4. En sens inverse, les AME n'intègrent pas explicitement les principes fondamentaux du droit du commerce international (non-discrimination ou traitement national, par exemple), et leur compatibilité avec celui-ci n'est donc pas juridiquement garantie. Cela exclut qu'une institution fondée sur ces accords puisse apprécier le bien-fondé d'une décision d'entrave aux échanges motivée par des considérations non commerciales.

5. À moins de subordonner les accords environnementaux au droit du commerce international, alors qu'ils ont leur propre finalité, conserver à l'ORD la responsabilité de juger seul en ces matières impliquerait ainsi d'admettre qu'il développe sur une base juridique étroite sa propre jurisprudence et en vienne de la sorte à faire prévaloir sa propre interprétation des conflits de normes et sa propre vision de la hiérarchie des normes.

Bernard Grelon (2002) formule des objections convaincantes à l'égard d'une telle procédure, dans le cas où l'avis requis aurait un caractère juridique : cela reviendrait à dessaisir de sa compétence l'organisation requérante (en l'espèce l'ORD). Une formule différente, mais d'inspiration voisine, peut être proposée : une procédure de consultation technique. Le schéma serait le suivant :

- lorsqu'il est amené à dire le droit sur un cas d'entrave aux échanges motivé par des considérations environnementales, obligation serait faite à l'ORD de saisir pour avis l'institution internationale compétente ;
- cette institution devrait alors se prononcer publiquement dans un délai déterminé sur l'importance, dans son domaine, de la décision faisant l'objet de contestation. Elle devrait indiquer le degré de gravité du problème posé, les alternatives possibles, et éventuellement leur coût ;
- le dernier mot en matière commerciale appartiendrait à l'ORD, mais celui-ci serait tenu de motiver sa décision au regard de l'avis fourni par l'organe spécialisé.

Dans ce schéma, l'ORD ne consulterait pas une éventuelle Organisation mondiale de l'environnement sur l'application d'un AME (qui relèverait de la compétence juridique de cette dernière), mais sur l'ampleur des dommages causés à l'environnement par la mesure commerciale soumise à examen, sur les moyens de les limiter et sur le coût de ces alternatives. L'organisation environnementale serait en quelque sorte instituée comme expert légitime. L'ORD prendrait ensuite sa décision, en la motivant au regard de l'avis reçu.

Cette procédure n'est elle-même pas à l'abri de critiques. Bernard Grelon (2002) en formule deux : il lui semble impossible d'imposer à l'ORD de ne pas conserver la possibilité d'apprécier la nécessité de recourir à un avis externe ; il redoute que la capacité qui lui serait laissée de ne pas suivre l'avis qui lui est donné renforce sa primauté et que la méthode aille ainsi à l'encontre du but poursuivi.

Ces objections sont sérieuses, mais n'emportent pas la conviction, car l'ORD prendrait le risque d'une perte de légitimité de ses propres décisions en ignorant régulièrement les avis d'une organisation de l'environnement, que ce soit en amont ou en aval, du moins dans la mesure où ces avis seraient perçus comme équilibrés et conformes au mandat donné à cette organisation. Le débat n'est ici pas juridique, mais politique. Il nous semble en tous cas qu'il y aurait un plus grand risque à jouer l'immobilisme qu'à tenter une approche novatrice, même s'il est vrai que la communauté internationale est très loin d'un consensus sur ce point et que les différents gouvernements préfèrent continuer à jouer des contradictions entre les institutions. En outre, la généralisation de procédures de consultation horizontale entre des institutions dotées chacune d'un organe de règlement des différends, selon le schéma envisagé par Jacquet, Pisani-Ferry et Strauss-Kahn (2002), serait de nature à favoriser l'équilibre.

5.4. Transparence et démocratisation

La réponse qui est faite à ceux qui contestent la légitimité des décisions prises par les institutions internationales est traditionnellement double. Elle consiste d'abord à observer que les décisions internationales répondent à des finalités générales – en particulier la recherche de l'efficacité économique – qui ne peuvent légitimement faire l'objet de contestation, ce qui rend moins nécessaire de les soumettre aux procédures usuelles de la démocratie. Elle consiste ensuite à souligner qu'elles sont cependant légitimées par la part qu'y prennent des gouvernements démocratiques, auxquels leurs peuples ont donné mandat de gérer les affaires extérieures du pays.

Aucune de ces deux justifications n'est sans fondement, mais aucune n'est satisfaisante.

Le positivisme économique derrière lequel se réfugient généralement les organisations internationales souffre en effet de deux limites importantes. Il suppose, en premier lieu, que les décisions internationales n'ont pas d'effet distributif, ou, ce qui revient au même, que ces effets distributifs peuvent être maîtrisés ou corrigés. En réalité, beaucoup de décisions internationales ont évidemment pour effet d'affecter la répartition du revenu, à la fois *entre* les pays et *au sein* des pays. C'est notamment le cas des mesures de libéralisation commerciale ou financière, ainsi que des réformes structurelles. L'autre limite du positivisme économique tient à la hiérarchie des finalités sur laquelle s'appuie la décision. Dans une démocratie, le rôle du politique est d'arbitrer entre des préoccupations qui ressortissent à des domaines hétérogènes, comme par exemple, de décider ou pas d'engager un projet d'infrastructure, après en avoir pesé les effets économiques, sociaux et environnementaux. Le caractère spécialisé des institutions internationales conduit chacune d'entre elles à se prononcer sur la base d'une hiérarchie des finalités biaisée par rapport aux préférences sociales. C'est exactement ce qui leur est reproché, et cela appelle un débat sur la manière dont les institutions s'acquittent de leur mandat.

Dès lors, le fait que le modèle du gouvernement représentatif ne s'applique pas en tant que tel à la gouvernance mondiale ne fait pas disparaître l'exigence démocratique. Celle-ci demeure et s'exprime à un double niveau : celui des États, dont les citoyens et les parlements peuvent vouloir exercer un contrôle sur la politique internationale de leurs gouvernements et l'exercice des missions déléguées aux institutions internationales ; et, à travers les divers canaux qui ont été évoqués, celui de la société civile internationale en formation.

Il peut paraître étrange de parler de démocratisation ou d'exigence démocratique alors même qu'a été écarté le concept de démocratie mondiale. Il n'y a cependant contradiction que si l'on s'en tient à une acception étroite de la démocratie. Comme le disent Zaki Laïdi et Pascal Lamy (2002) dans leur contribution, « l'absolutisation de la légitimité électorale bloque le renouvellement de la pensée politique sur la mondialisation ». En

revanche, l'exigence démocratique a toute sa place dans une conception plus large fondée sur la notion de politique délibérative mise en avant par Habermas (1998 et 2000). Une telle conception part de l'hypothèse que l'espace public ne coïncide pas nécessairement avec l'espace national, donc avec les formes canoniques de la démocratie élective, et qu'il peut en tous cas être distinct de l'espace politique. S'il n'existe pas de communauté de citoyens à l'échelle mondiale, se constituent en revanche des éléments d'espace public. Dans ce cadre, la qualité des procédures de délibération en amont et en aval de la décision, comme celle de l'information produite sur ses fondements, sont des éléments essentiels de l'exercice de la démocratie. Ces procédures de délibération ne peuvent constituer un substitut aux procédures démocratiques d'exercice de la souveraineté en vigueur dans les États-nations. Elles ne peuvent pas non plus suffire à assurer la légitimité des décisions. Mais elles peuvent participer à leur légitimation.

De cela découle que l'exigence démocratique appelle trois types de réponses :

• la première, qui renvoie largement à la question de la spécialisation, est de veiller à la clarté de la définition des missions confiées aux institutions internationales. Comme l'a bien montré le débat sur l'indépendance des banques centrales, ou comme l'illustre celui qui touche aux autorités indépendantes de régulation, la légitimité d'une délégation de responsabilité est très directement fonction de la qualité de la définition du mandat. Un mandat trop ambigu ouvre la voie à des conflits d'interprétation que ni les institutions ni même, le cas échéant, leur conseil d'administration n'ont de légitimité pour trancher [(78)]. Il fait obstacle à l'exercice de la responsabilité, puisqu'il laisse place à des confusions entre définition des objectifs et exécution du mandat ;

• la deuxième réponse est la transparence. Des progrès importants ont été accomplis en la matière au cours des années récentes, notamment par le FMI qui publie désormais systématiquement une grande partie des rapports de ses services et des synthèses des délibérations de son Conseil d'administration [(79)]. La transparence n'est évidemment ni sans coûts ni sans limites. Il n'est pas souhaitable qu'elle s'applique au contenu des négociations. Mais il est essentiel qu'elle s'applique de manière rigoureuse à la définition des procédures de décision et à leurs résultats ;

• ces deux premières réponses concernent les conditions d'un débat démocratique. La troisième a trait à sa nature et à ses modalités. Gouvernements et organisations multilatérales doivent engager le débat avec les ONG et les autres composantes des mouvements sociaux globaux.

(78) On peut faire ici référence à la définition de l'objectif de stabilité des prix. Au Royaume-Uni, il fait partie des responsabilités du gouvernement, dans la zone euro il relève (au moins dans les faits) de celle de la BCE. Les Britanniques utilisent pour caractériser l'arrangement qu'ils ont retenu le concept d'indépendance opérationnelle.

(79) Voir pour plus de détail la contribution du Trésor (2002).

Les ONG représentent, comme tout groupement, des intérêts particuliers, et ne peuvent certainement pas se prévaloir de représenter l'intérêt général. Le risque d'un biais de représentation en faveur des pays riches ou, parmi eux, de ceux dont les organisations sont les mieux organisées et disposent des moyens les plus importants doit être pris au sérieux. Le danger de manipulation aussi. L'exigence de transparence, notamment financière, doit donc s'appliquer de la même manière à tous les partenaires du dialogue. Mais ces réserves faites, les ONG peuvent contribuer à la recherche de l'intérêt général. Elles ont donc leur place en amont des décisions, lors de la définition des thèmes de travail et de la mise au point des positions nationales ; dans le débat qui accompagne l'élaboration des décisions ; et au stade de la mise en œuvre, dans la surveillance de l'exécution des engagements.

Il faut enfin noter que les discussions sur les objectifs et les modalités de la gouvernance internationale font très fréquemment appel à des experts (économistes, spécialistes de l'environnement, biologistes, etc.) et que l'influence de ces communautés épistémiques sur la décision peut être considérable [(80)]. À tout le moins, ces débats scientifiques contribuent à la légitimation des décisions et influencent la discussion publique à leur propos. Il est naturel qu'il en aille ainsi dans des domaines par nature très techniques, il importe seulement de veiller à assurer la pluralité des points de vue.

Une telle démarche conduit-elle à préférer à la démocratie représentative une forme de démocratie participative à l'échelle mondiale, et ainsi à affaiblir le rôle des parlements nationaux ? Nous ne le pensons pas. Les parlements nationaux conservent leurs prérogatives dans la définition des missions déléguées aux institutions multilatérales, le contrôle budgétaire, et la surveillance de la façon dont les gouvernements jouent leurs rôles d'actionnaires (le Congrès américain sait d'ailleurs à merveille user de telles procédures [(81)]). En l'absence de démocratie représentative à l'échelle mondiale, le relais par la démocratie participative prend en revanche tout son sens.

5.5. Subsidiarité

L'échelon multilatéral n'est pas toujours optimal. La recherche d'une gouvernance globale efficace doit laisser beaucoup de place à l'impératif de subsidiarité : prendre les décisions au niveau le plus décentralisé dès lors que le passage à un niveau supérieur ne s'impose pas. Ce principe a également ici une valeur tactique : même lorsque, à terme, le bon niveau est multilatéral,

(80) Cœuré et Pisani-Ferry (2001) analysent dans cette optique les débats sur l'architecture financière internationale.

(81) Il est significatif que le rapport Meltzer (2000) sur les institutions financières internationales ait été commandé par le Congrès américain à l'occasion de la ratification de l'augmentation des quotes-parts du FMI. En France, l'Assemblée nationale a récemment souhaité renforcer son contrôle sur la gouvernance des IFIs (Tavernier, 2000).

c'est parfois la démarche régionale ou plurilatérale qui est le mieux à même de faire avancer l'action collective, car elle est susceptible de s'appuyer sur une certaine affinité des préférences et peut y trouver un champ d'expérimentation utile. La mise en œuvre de ce principe suppose aussi de renforcer le cadre multilatéral qui en fournirait l'assise – évitant ainsi que le développement du régionalisme ne soit envisagé comme une alternative à l'échelon multilatéral – et de veiller à l'articulation entre les différents niveaux de décision : État, région, groupe de pays, institutions multilatérales.

Au cours des dix dernières années, le régionalisme s'est affirmé comme une tendance forte de l'organisation internationale, en Europe bien sûr, mais aussi sur le continent américain avec l'ALENA et le Mercosur, ou en Asie avec la relance de l'ASEAN et le processus de coopération monétaire de Chieng Maï. Comme le rappelle François Benaroya (2002) dans sa contribution, il y a des raisons profondes à cette émergence du fait régional : aspirations à l'échange et au dialogue parmi des pays autrefois adversaires, existence de biens publics transnationaux mais géographiquement circonscrits, affinité des préférences collectives, moindres coûts de négociation. En constituant un regroupement de taille significative, des pays participant à un accord régional peuvent en outre devenir acteurs de la mondialisation et contribuer à sa gouvernance, au lieu de se borner à subir des règles ou des décisions multilatérales, sans pouvoir prendre part à leur définition. En outre, l'échelon régional pourra aussi, à terme, faciliter une représentation plus équitable, au niveau global, d'un plus grand nombre de pays, et favoriser l'émergence de *leaderships* plus légitimes que celui du club des pays les plus industrialisés.

Ces avantages sont aujourd'hui reconnus, et le temps est passé où les efforts d'intégration régionale étaient jugés comme autant d'agressions contre le système multilatéral. On peut aussi penser que les accords régionaux peuvent permettre d'expérimenter des formes variées de coopération et de dégager ainsi celles qui méritent d'être transposées ailleurs, ou au niveau multilatéral. L'intégration européenne, qui est de loin l'expérience de coopération régionale la plus avancée, est ainsi souvent regardée comme un laboratoire où s'expérimentent de nouvelles formes de coopération.

Il faut enfin ajouter que l'échelle régionale facilite la mise en œuvre d'une gouvernance démocratique. Il est certes vrai que nombre des arguments avancés plus haut pour mettre en doute, à l'échelle mondiale, la pertinence du modèle de gouvernement représentatif, restent valables à l'échelon régional. Mais leur force est sensiblement amoindrie. Comme le montre l'expérience européenne, l'intégration régionale peut s'accompagner de formes empruntéesaux États-actions démocratiques : état de droit, constitution d'un espace public commun, parlement élu ou assemblée constituée sur la base des parlements nationaux, séparation des pouvoirs. Même si ces avancées font elles-mêmes débat, et ne sont en tous cas pas directement transposables aux autres tentatives d'intégration régionale, l'expérience est significative.

Pour autant, le régionalisme serait porteur de risques graves s'il était envisagé comme une alternative au multilatéralisme : fragmentation économique et donc perte d'efficience, complexification juridique et procédurale, inégalités d'accès aux biens collectifs, discrimination à l'égard des pays isolés, aiguisement des conflits, constitution de zones d'hégémonie. Sans aller jusque là, le régionalisme commercial tel qu'il a été pratiqué par l'Union européenne dans la phase ou elle a multiplié les accords de commerce bilatéraux a parfois handicapé l'intégration économique entre les pays partenaires de l'Union européenne, alors que celle-ci aurait pu être facteur de développement. Qui plus est, la multiplication d'accords à géométrie variable fait courir un risque d'opacité et d'instabilité juridique et institutionnelle.

Il importe donc à la fois de reconnaître pleinement les apports potentiels de l'intégration régionale, et de l'encadrer par des règles multilatérales qui ne visent pas à la brider, mais à assurer une bonne articulation entre les niveaux de gouvernance. Or, les règles qui permettent d'assurer la coexistence du fait régional avec le multilatéralisme ne vont guère au-delà de la pétition de principe (article 52-1 de la Charte des Nations Unies, article XXIV du GATT). Elles sont de portée inégale selon les domaines et les institutions et ne sont en pratique pas toujours appliquées.

Une clarification serait donc bienvenue. À partir d'une reconnaissance explicite de la légitimité de l'intégration régionale, autrement dit du principe de subsidiarité, elle devrait prendre appui sur quelques principes traitant des sujets suivants (Benaroya, 2002) :

- définition plus précise de la notion d'accord régional ;
- conditions d'acceptabilité des accords régionaux au regard de leurs effets sur les pays tiers ;
- obligations de transparence des organisations régionales ;
- modalités de représentation des ensembles régionaux dans les organisations multilatérales.

De manière analogue, il importe de mieux définir les conditions d'utilisation du modèle des « clubs » pour, à la fois, tirer parti de ses vertus et éviter qu'il ne fonctionne de manière discriminatoire. L'exemple européen indique la voie à suivre. Ainsi que le prévoient les accords OMC (mais l'approche pourrait être étendue à d'autres domaines), il est souhaitable qu'avant de former un club, par exemple en vue d'une négociation sectorielle impliquant un nombre limité de pays (accords plurilatéraux), les objectifs et le cadre de la négociation soient fixés par accord multilatéral. Celui-ci pourrait préciser quand et à quelles conditions le club pourrait être conduit à s'élargir.

5.6. Solidarité

La montée des enjeux globaux et l'émergence d'une conscience citoyenne conduisent à reposer les questions de la solidarité et de son financement.

Le bilan des efforts passés est à cet égard doublement décevant : l'aide internationale n'a pas réussi à assurer le développement ; et ses montants ont toujours été en deçà des promesses. La succession des priorités de l'aide (des barrages aux écoles), de ses bénéficiaires (des gouvernements aux personnes), de ses modalités (des prêts aux dons) et de ses justifications (du soutien au décollage à la redistribution) montre bien quelle a été – et quelle est toujours – l'ampleur des hésitations.

Le débat sur l'efficacité de l'aide internationale renvoie à une discussion sur ses fondements. Ceux-ci peuvent être de trois types :

• pallier des défaillances de marché qui empêchent ou retardent le développement (par exemple, le fait qu'il ne soit pas possible d'emprunter sur le marché des capitaux pour financer un effort éducatif). C'est la justification classique de l'aide, elle conduit en principe à envisager des transferts temporaires ;

• compenser les perdants de la mondialisation et/ou assurer contre les aléas économiques qu'elle implique. Comme toujours lorsqu'il s'agit d'assurance, il y a alors peu de raisons de supposer *a priori* que les perdants seront parmi les plus pauvres, sauf à considérer qu'il n'ont pas les moyens de s'assurer, ce qui renvoie au point précédent. Ici aussi, les transferts ainsi justifiés ont en principe un caractère temporaire ;

• opérer, au nom de la solidarité – c'est-à-dire de l'appartenance de tous à une même communauté, une redistribution vers les plus pauvres, sans faire appel pour la justifier à un argument économique, ce qui n'interdit pas de veiller, dans la mise en œuvre de cette solidarité, à favoriser la croissance et le développement. Cet argument, que Charles Wyplosz (2002) développe dans sa contribution, est de nature différente, puisqu'il ne repose pas sur une justification économique mais dérive d'une conception qui met en avant l'existence d'une communauté.

Retenir, même partiellement, cette dernière approche implique de poser la question des ressources. Le fonctionnement actuel de l'aide au développement met en jeu une myriade d'acteurs, nationaux, régionaux et multilatéraux, non coordonnés. En outre, l'effort des pays riches, non seulement est resté depuis trente ans sensiblement inférieur à leurs promesses, mais a souvent été au moins autant au service d'enjeux diplomatiques, notamment pendant la Guerre froide, que d'enjeux du développement.

Ces préoccupations rejoignent celles qui ont trait au financement des biens publics globaux. À l'heure actuelle, les ressources disponibles à cette fin au sein des organisations multilatérales proviennent de contributions budgétaires des donateurs et de la gestion financière de ces organisations. Les marges de manœuvre pour augmenter ces ressources sont donc faibles. Certes, le financement de biens publics globaux peut reposer sur la coordination d'actions décentralisées au niveau des pays, elles-mêmes financées par les ressources fiscales nationales existantes ou à créer. C'est l'approche notamment retenue dans le protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique. Mais cette approche n'est pas généralisable.

C'est à ce stade que doit être posée la question de la fiscalité internationale. Une première approche consisterait à vouloir traiter les effets externes négatifs : c'est l'approche « pollueur-payeur » que l'on pourrait étendre au niveau mondial. Selon cette approche, la taxation n'a pas seulement pour objectif de dégager des ressources, mais aussi et surtout de modifier les comportements générateurs de l'effet externe négatif. D'où le débat sur le fameux « double dividende », à savoir la ressource fiscale d'une part et l'effet sur les comportements d'autre part. Il ne faut cependant pas trop se nourrir d'illusions : si le dividende comportemental est important, les ressources fiscales seront moindres, et vice-versa. Sans doute est-il donc préférable de bien séparer les deux avantages possibles de la taxe, et de ne pas courir les deux lièvres simultanément.

Le débat sur la « taxe Tobin » est exemplaire de cette confusion implicite. L'idée de la taxe – et ce fut en effet le cas de la part de son initiateur – part de l'externalité négative générée par les mouvements de capitaux à court terme de nature spéculative. Or, ce n'est pas sur ce plan que pourrait résider son intérêt. En effet, lorsque les conditions d'une spéculation profitable semblent en place, ce n'est pas une taxe faible qui va limiter l'excès spéculatif (par exemple, l'attrait de la Thaïlande pour les investisseurs dans les années quatre-vingt-dix et avant 1997 n'aurait été que faiblement pénalisé par une telle taxe, et la spéculation contre le baht n'aurait pas été entravée pour autant) [(82)]. On peut donc douter de l'effet d'une taxe Tobin pour améliorer fondamentalement le fonctionnement des marchés des capitaux ou des marchés des changes. En revanche, le débat est plus intéressant lorsque l'on considère une telle taxe comme un moyen de procurer des ressources additionnelles au niveau international.

Poser le problème en ces termes suppose implicitement que les mouvements de capitaux sont une assiette intéressante. Or cela est contestable : d'abord, bien entendu, en raison des échappatoires possibles (il faudrait que la taxation soit véritablement universelle, et que la réglementation bloque toute innovation susceptible de la contourner. Cette double exigence conduit à douter du rendement que pourrait avoir une telle taxe ; mais aussi parce que d'autres assiettes pourraient être préférables au regard de l'efficacité (pourquoi taxer les mouvements de capitaux entre le Royaume-Uni et la zone euro, et pas au sein de cette dernière ?) que de l'équité (pourquoi taxer les transactions sur actifs internationaux et pas les transactions boursières ?). Il est donc essentiel d'étudier d'autres assiettes pour une taxe mondiale. Bianco et Severino (2001) reprennent l'idée suggérée par Michel Camdessus et soutenue par Laurent Fabius d'une taxation du commerce des armes, et évoquent celle d'un prélèvement sur les revenus des minéraux et matières premières extraits dans les zones n'appartenant à personne. Une autre option serait d'envisager l'instauration d'un prélèvement général sur l'impôt sur les sociétés (IS). Quelles que soient les solutions envisagées, il

(82) Le rapport Davanne (1998) discutait déjà ce point.

nous semble préférable de privilégier, pour une taxe mondiale qui financerait la redistribution et les biens publics globaux, les questions d'incidence et de faisabilité pratique.

6. Propositions pour une gouvernance rénovée

Ce rapport a dressé un constat sans équivoque : le système actuel de gouvernance globale, que nous avons hérité de la Guerre froide, a besoin d'être réformé. L'action collective internationale se heurte à une profonde crise de légitimité, tant sur le plan de la conception et de l'explication de ses objectifs que sur les modalités de prise de décision et de mise en œuvre de ces décisions. Elle est handicapée, quand ce n'est pas paralysée par des différends internationaux. Elle souffre de ne pas bien prendre en compte de nouvelles questions qui préoccupent les citoyens, et qui relèvent d'une nature spécifique, celle des biens publics globaux.

Dans ce contexte, le système tel qu'il est ne peut être stable. Une prévision sûre est donc qu'il va, *volens nolens*, évoluer de façon sensible. Deux scénarios nous semblent devoir être évités : celui du *Business-as-usual* et celui d'une pause dans l'action collective internationale des gouvernements. Le premier reviendrait à nier la crise du système actuel de gouvernance globale, et à réaffirmer le bien-fondé de l'approche courante. Ce scénario, qui est redevenu plus probable après le succès de Doha, pourrait produire des résultats, mais il nous semble plus risqué que ne le pensent ses partisans. L'épuisement de la vision qui le fonde, que nous avons analysé ci-dessus, est susceptible d'alimenter une perte croissante de légitimité et de nuire à la crédibilité des institutions.

Une pause dans l'action multilatérale ne résoudrait rien. Dans un tel scénario, les gouvernements, conscients des difficultés du premier scénario, ne chercheraient pas à poursuivre l'approche multilatérale traditionnelle comme si de rien n'était, mais ajourneraient cette action en attendant des jours meilleurs. Souvent évoqué après l'échec de Seattle, il l'est moins depuis Doha, et c'est heureux. Le problème d'un tel scénario est en effet qu'une pause ne réduirait ni les contestations ni le besoin de répondre aux enjeux de la mondialisation, notamment le creusement des clivages Nord-Sud. En l'absence de dynamique multilatérale de l'action publique, le champ serait ouvert à la fois à la progression des régulations privées et à la recherche de solutions nationales, bilatérales ou régionales, sans cohérence avec le cadre multilatéral. Une telle évolution faciliterait le jeu des grandes entreprises et alimenterait l'unilatéralisme.

L'un ou l'autre de ces deux scénarios pourrait alimenter un scénario de rupture, à savoir une remise en cause de l'ensemble des institutions du système actuel de gouvernance. Certains pourraient penser que la rupture est un point de passage obligé vers une réforme ambitieuse. Cependant, un tel scénario présenterait des risques très sérieux, économiques bien sûr, mais aussi politiques.

Ces risques soulignent l'importance d'une réforme du système de gouvernance mondiale. Une telle réforme ne peut être que graduelle. Mais il ne s'agit pas seulement pour les gouvernements de répondre, de façon réactive, et par petites touches, aux obstacles et aux contestations. Une telle attitude serait vite interprétée comme une tentative de récupération et n'apporterait pas de réponse durable aux véritables problèmes soulevés par les sociétés civiles et par les pays en développement. Elle serait vue comme du *Business-as-usual.*

Aussi est-il essentiel de réfléchir aux grandes lignes de ce qui pourrait fonder une vision partagée de la maîtrise de la mondialisation, associant les sociétés civiles et susceptible de restaurer la légitimité et l'efficacité de l'approche multilatérale. La France et l'Europe devraient se donner comme objectif d'y contribuer activement.

Au niveau mondial, l'action se joue sur trois plans :

• *un volet normatif et institutionnel.* Il touche au rôle des différentes institutions multilatérales (définir le mandat d'institutions spécialisées, compléter les institutions, gérer les conflits et les crises…), et aux objectifs et programme des négociations. Il faut mentionner à cet égard la nécessaire poursuite de la réforme de l'architecture financière internationale, ou le recentrage du G7 sur sa fonction macroéconomique et monétaire. Surtout, ce volet consiste à assurer l'état de droit économique international et à en assurer l'effectivité, ce qui pose le problème des incitations et sanctions susceptibles d'en garantir la crédibilité et la stabilité ;

• *un volet de gouvernance politique*. Il s'agit ici de définir la vision, la stratégie et les priorités de l'action commune au niveau international, notamment en ce qui concerne l'intégration des pays en développement. Cette gouvernance politique doit aussi permettre de reconnaître pleinement le fait régional et organiser la subsidiarité nécessaire ;

• *un volet relatif à la légitimité démocratique.* L'objectif est ici de déterminer comment prendre en compte les revendications démocratiques des sociétés civiles, et comment préserver le droit à l'hétérogénéité des préférences collectives.

Parmi les nombreuses tâches relevant de ces trois volets de l'action internationale, quatre actions nous semblent aujourd'hui prioritaires et susceptibles de constituer la base d'initiatives européennes et françaises pour renforcer la gouvernance internationale. Ces quatre actions requièrent un effort de gouvernance européenne sur lequel nous concluons le rapport.

6.1. Établir une instance politique légitime

Si le G7/G8 ne peut plus guère jouer le rôle de directoire politique des affaires mondiales, le besoin d'un pilotage politique demeure, sauf à laisser la gouvernance mondiale évoluer au gré des stratégies des États, des inté-

rêts des entreprises, des contestations de la société civile et des évolutions adaptatives des institutions multilatérales.

L'idée de réformer le G7 pour lui substituer une instance plus représentative est ancienne. Elle a récemment été reprise, sous le nom de Conseil mondial, par la Commission Zedillo sur le financement du développement mise en place par l'ONU (Zedillo, 2001). Trois modèles ont été proposés :

• le premier est fondé sur une dualité entre membres permanents et membres non permanents, ces derniers siégeant par rotation. C'est le cas du Conseil de sécurité économique et social (CSES) proposé par Jacques Delors ;

• le deuxième est basé sur des circonscriptions en nombre fixe, à l'image du Collège constitué sur la base du Conseil d'administration du FMI qu'a proposé Michel Camdessus ;

• le troisième repose sur un regroupement *ad hoc*, à l'image de ce que sont le G7 ou le G20, qui a récemment été formé à l'initiative du G7, et où seuls vingt pays sont représentés [83].

Les deux premières propositions, qui ont sur la troisième l'avantage d'une représentativité plus complète, sont dans leur esprit assez proches. Dans un cas comme dans l'autre, les grands pays disposeraient d'un siège plein tandis que les petits devraient d'une manière ou d'une autre se regrouper. Elles visent l'une et l'autre à institutionnaliser l'instance de pilotage globale en la dotant d'une structure de représentation directe ou indirecte de l'ensemble de pays participant aux instances internationales (Bianco et Severino (2001) les combinent d'ailleurs dans leur propre proposition de CSES). La troisième a l'avantage d'une plus grande flexibilité [84].

Le point essentiel est la représentativité du groupe qui serait retenu. Il serait trop ambitieux de vouloir figer, à ce stade, une règle de pondération des voix comme celle des institutions de Bretton Woods. La meilleure solution pourrait être d'associer à la fois des membres permanents et des membres temporaires, à l'image du Conseil de sécurité des Nations Unies. Bianco et Severino proposent, par exemple, que les membres permanents soient ceux de l'actuel G8, plus un des très grands pays de chaque continent ; quant aux membres temporaires, ils permettraient d'assurer la repré-

(83) Le G20, créé lors du sommet de Cologne (1999) pour établir « un mécanisme informel de dialogue entre les pays importants sur le plan systémique, dans le cadre du système institutionnel qui a résulté de Bretton Woods », n'est pas dans sa forme actuelle un forum politique, mais une structure de concertation au niveau des ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales, auxquels sont associés les représentants du FMI et de la Banque mondiale. Le G20 comprend les pays du G8, l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Turquie et l'Union européenne.

(84) C'est ce qui conduit la Commission Zedillo (2001) à recommander de réunir un « sommet de la mondialisation » avant de figer la composition de son Conseil mondial.

sentation essentielle des pays pauvres (par exemple, ils seraient nommés pour deux ans sur la base de circonscriptions géographiques à définir).

Comme nous l'avons dit, cette instance devrait essentiellement avoir une fonction de dialogue et de pilotage. Elle devrait être un lieu de recherche de consensus sur les grandes priorités de l'action internationale, l'action opérationnelle restant du ressort des institutions multilatérales spécialisées.

Cela ne signifierait pas que le G7 soit appelé à disparaître. S'il manque de légitimité en matière de gouvernance économique globale, il conserve un rôle incontesté en matière monétaire : d'abord parce que les deux tiers environ des transactions de change effectuées dans le monde impliquent le dollar, le yen ou l'euro [(85)] ; ensuite parce que la moitié des monnaies des pays émergents, et 60 % de celles des pays en développement ou en transition, sont explicitement gérés en référence à l'une des grandes monnaies [(86)]. Pour cette raison, les taux de change entre les grandes monnaies ont ainsi un caractère de bien public pour l'ensemble de l'économie mondiale. Dans une perspective immédiate, les conditions du rééquilibrage des niveaux de change entre dollar, yen et euro qu'appellent les situations macroéconomiques et les positions extérieures des trois partenaires représentent un défi d'importance pour l'ensemble de l'économie mondiale.

6.2. Rééquilibrer l'architecture institutionnelle

En matière institutionnelle il y a, comme le dit Michel Camdessus, urgence à compléter les « îlots manquants de l'archipel international » [(87)].

Cela implique d'abord la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) qui se substituerait au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour regrouper les Accords multilatéraux d'environnement (AME) existants et assurer entre eux une meilleure cohérence, tant du point de vue juridique qu'en matière d'observance des engagements souscrits [(88)]. Cette OME, dont le projet remonte au début des années quatre-vingt-dix, devrait jouer un rôle déterminant dans l'élaboration de la doctrine, serait chargée du suivi des engagements, et de la surveillance de l'état de l'environnement.

Pourquoi envisager de créer une nouvelle organisation internationale, et ainsi risquer de contribuer à l'inflation institutionnelle ? et pourquoi la cause de l'environnement serait-elle mieux servie par une institution

(85) Sur la base des résultats du *survey* 1998 de la Banque des règlements internationaux et en excluant les transactions intra-SME.

(86) Calculs sur la base des données de Stanley Fischer (2001). Une prise en compte des politiques de change de fait, à la Bénassy-Cœuré (2000) accroîtrait ces proportions.

(87) Intervention devant le groupe de travail, 6 février 2001.

(88) Voir à ce propos la contribution de Bureau, Daveu et Gastaldo (2002).

unique, plutôt que par un ensemble d'accords sectoriels [89] ? La constitution d'une OME serait d'abord cohérente avec le principe de spécialisation. Elle conduirait à doter l'OMC et les autres institutions internationales d'un interlocuteur légitime, et leur permettrait de se concentrer sur leurs missions, plutôt que de devoir traiter, de manière forcément biaisée, des questions environnementales au fur et à mesure de leur apparition.

La création de l'OME répondrait par ailleurs à un double objectif d'efficacité et de rationalisation de la doctrine environnementale. Elle permettrait, d'abord, de réduire les coûts induits par la multiplicité des accords multilatéraux et des secrétariats correspondants, qui sont actuellement dispersés dans une dizaine de capitales, en opérant un regroupement des secrétariats, en créant des outils communs de surveillance et de contrôle, et en mettant en place des organes communs de règlement des différends. Elle permettrait de développer données et analyses, de structurer un débat, et de faire le pont entre expertise scientifique et consensus politique. Elle contribuerait ensuite à consolider la doctrine internationale dans le domaine environnemental sur la base des principes – pollueur-payeur, précaution, responsabilité, consentement informé, etc. – aujourd'hui déclinés dans les différents accords sectoriels, ainsi que de mieux assurer leur cohérence, celle des instruments associés, et celle des moyens employés pour assurer leur compatibilité avec les règles du commerce international.

Peut-être un rapprochement des institutions qui traitent des aspects sociaux et humains du développement (santé, migrations, travail) est-il aussi souhaitable, en vue de constituer un pôle de gouvernance à la mesure de ceux qui existent dans les secteurs « forts ». Cette idée se heurte cependant à la variété des objectifs et des statuts des organisations multilatérales aujourd'hui en charge de ces questions. L'OIT et l'OMS diffèrent par leurs mandats, leur statut et leurs structures, et un rapprochement institutionnel serait une opération très lourde, pour des bénéfices incertains.

Un renforcement institutionnel devrait en tous cas être accompagné de la définition de moyens d'observation et, le cas échéant, de sanction. L'incitation la plus facilement praticable étant l'effet de réputation, les données nécessaires doivent être regroupées et incontestables.

Le renforcement des institutions faibles devrait aussi passer par la création d'organes de règlement des différends fonctionnant de façon voisine de celui de l'OMC. L'environnement, qui est naturellement matière à litige en raison des externalités qu'il met en jeu, devrait être un terrain d'application prioritaire.

Il faut enfin assurer un meilleur équilibre entre les normes émanant des différents domaines d'interdépendance, ainsi qu'il a été indiqué plus haut.

(89) Pour une revue des arguments pour et contre l'OME, voir notamment C. Ford Runge (2001).

Il s'agit principalement de :

• développer l'interaction entre les corps de doctrine des organisations et des accords internationaux (OMC, OIT, OMS, FAO, institutions de Bretton Woods, institutions chargées de la protection de l'environnement ou, comme nous le souhaitons, Organisation mondiale de l'environnement…). Deux efforts sont nécessaires à cet égard : développer la compatibilité entre les systèmes de normes élaborés par ces institutions, et instaurer un recours systématique aux procédures horizontales qui ont été détaillées plus haut ;

• mettre en place des procédures d'appel ou d'arbitrage ultimes, au-delà de celles qui peuvent exister dans chaque secteur (l'OMC dispose déjà d'une procédure d'appel), pour répondre au problème de l'incohérence potentielle des jugements dans des conflits mettant en œuvre plus d'un système de normes. Certes, les différents organes de règlement des différends développeraient des habitudes de travail en commun. Mais la nécessité d'un arbitre global serait probablement incontournable. Cela soulève la question de sa nature : judiciaire – ce qui impliquerait l'instauration d'un ordre juridique d'ensemble – ou politique – ce qui interdirait qu'il lui soit demandé d'arbitrer au cas par cas.

6.3. Impliquer les sociétés civiles

Définir les modalités d'interaction des institutions avec une société civile mondiale en gestation suppose :

• de donner aux sociétés civiles des moyens d'expression efficaces qui ne les réduisent pas à la démarche purement contestataire ;

• de faire naître des coalitions susceptibles d'innover et de guider et faciliter la prise de décision, mais aussi d'asseoir la légitimité de décisions prises au niveau international ;

• de faciliter l'élaboration d'une doctrine plus équilibrée guidant la jurisprudence internationale ;

Ces objectifs butent sur plusieurs types de difficultés : les risques de dérapages potentiels liés aux modes d'action et aux comportements de certains groupes, l'inégalité des ressources dont disposent les sociétés civiles (qui est susceptible, comme dit plus haut, d'accentuer le biais Nord-Sud en faveur du « Nord ») ; et les problèmes tenant à la diversité des modes de représentation de la société civile.

Pour l'instant, seule une démarche expérimentale est envisageable. Il est légitime de demander, au moins, la transparence sur les motifs et le financement. Il est, sur cette base, souhaitable de faciliter la création d'un lieu de représentation de la société civile mondiale.

Certains (Falk et Strauss, 2001) recommandent d'organiser l'équivalent d'un « parlement mondial », ou d'une structure – dont il faut veiller à la légi-

timation – de prise en compte des revendications d'acteurs non étatiques, avec une obligation d'écoute et parfois de réponse de la part des institutions. L'idée est ambitieuse mais probablement irréaliste, même si les auteurs en proposent une mise en œuvre très pragmatique sur la base du volontariat. Elle a cependant l'avantage de saisir le problème : faire participer les sociétés civiles activement à la réflexion doctrinale sur la gestion de la mondialisation. Ce que l'on peut en retenir à ce stade est le volet délibératif de l'idée, plutôt, évidemment, que tout volet législatif. Cela conduit à envisager, sous une forme à définir, la tenue d'« États généraux » (90).

Sur un plan sectoriel, une implication plus systématique des sociétés civiles dans les institutions multilatérales est souhaitable. L'interaction avec le FMI et la Banque mondiale (91) s'est considérablement développée dans les deux dernières décennies, surtout avec cette dernière, mais elle n'a pas, cependant, pris le caractère véritablement organique et systématique qui serait souhaitable. En ce qui concerne l'OMC, enceinte de négociations, le secret de la négociation même est une chose ; il faut le préserver. Mais la préparation des négociations et la mise en œuvre des engagements n'ont pas de raison d'être tenues secrètes. Beaucoup de progrès ont été faits. Il reste, notamment, à systématiser la possibilité pour la société civile de déposer des mémoires en qualité de tiers intéressés (92) dans les procédures des Groupes spéciaux réunis en cas de conflit. Cela pose notamment la question du statut, public ou non, des délibérations des panels de l'Organe d'appel. L'agrément par les panels des mémoires de ces tiers (les « *amicus briefs* ») pourrait être établi sur la base des considérants généraux des objectifs des conventions, ainsi que du caractère non partisan des déposants.

Nous pensons que cette implication des sociétés civiles doit être développée dans trois directions.

• les ONG, sous réserve d'une accréditation qui valide leur transparence statutaire et financière, n'ont pas vocation à participer à la prise de décision des institutions multilatérales ; mais elles peuvent contribuer utilement à la surveillance de leur fonctionnement. Dans la logique de ce rôle les ONG devraient, selon des procédures à déterminer, avoir accès aux données nécessaires pour évaluer l'action multilatérale. Elles devraient également pouvoir saisir les autorités de contrôle des accords ou les organes de règlement des différends des organisations sur le respect par les pays membres de leurs obligations (par exemple sociales ou environnementales). Ce type de surveillance a cependant l'inconvénient de privilégier les ONG internationales capables de mettre sur pied un système complexe d'évalua-

(90) Le *Millenium Forum* organisé par l'ONU ou les structures mises en place par la Banque mondiale pour le dialogue avec les ONG en fournissent une illustration. Notons cependant que la récente Conférence de Durban a montré la difficulté de ce type de démarche.

(91) La Banque mondiale a établi dès le début des années quatre-vingt des structures permanentes de dialogue avec les ONG.

(92) Plus précisément en tant qu'*amicus curiae* selon la terminologie usuelle.

tion ou d'intervention. Le biais pourrait être corrigé en organisant, sur base régionale, des consultations et des formes de représentation des ONG nationales auprès des institutions multilatérales. C'est d'ailleurs déjà ce que pratique la Banque mondiale. Dans le cas des accords multilatéraux, les rapports d'exécution de leurs obligations que les gouvernements sont tenus de déposer régulièrement pourraient inclure une synthèse des consultations internes [93] ;

• le droit de proposition doit aussi être développé. On pourrait imaginer que, sous réserve d'une procédure de filtrage et de validation à déterminer, tout groupe de la société civile puisse soumettre aux organisations multilatérales des propositions qu'il leur reviendrait d'analyser et auxquelles elles devraient répondre ;

• enfin les ONG pourraient être associées en tant qu'experts dans les règlements des différends à condition que les experts qu'elles proposeraient remplissent des conditions de qualification et de compétences. Chaque accord multilatéral pourrait ainsi constituer un panel incluant des experts des ONG.

6.4. Intégrer les pays pauvres

La photographie du monde de l'après-Guerre froide se précise : c'est celle d'une mondialisation incomplète, où coexistent des pays caractérisés par des préférences collectives très hétérogènes qui s'expriment par des visions divergentes de l'organisation et des priorités de la gouvernance mondiale ; c'est aussi une mondialisation dynamique mais inégale, à laquelle beaucoup de pays s'intègrent avec succès mais au sein de laquelle le tiers de la population mondiale, c'est-à-dire environ deux milliards de personnes, fait figure d'exclue [94] ; c'est celle, enfin, d'une croissance démographique toujours forte dans beaucoup de pays pauvres, alors même que leur niveau de vie ne leur permet pas de lutter contre la dégradation de l'environnement qu'implique cette croissance [95].

Malgré ces obstacles, associer l'ensemble des catégories de pays à la gouvernance mondiale s'impose : d'abord au nom d'arguments d'altruisme, d'éthique et d'équité [96] ; mais aussi pour lutter contre le désespoir et la tentation de radicalisme de populations qui ne perçoivent pas les bénéfices de l'organisation multilatérale de l'économie mondiale, et constituent un terreau privilégié pour les faux prophètes des guerres et du terrorisme ; et enfin parce que l'efficacité dans le traitement d'un ensemble de questions,

(93) Comme l'indique la convention d'Aarrhus.

(94) Voir à ce propos la contribution de Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney (2002).

(95) Voir Sachs (2001a)

(96) Voir Kapstein (1999)

du commerce au financement international et à la lutte contre la criminalité, requiert d'associer les pays pauvres.

Rallier la plupart de ces pays à des objectifs de gouvernance mondiale combinant régulation et intégration, puis les associer à la mise en œuvre de ce programme, suppose de la part des pays développés un effort considérable d'intégration effective de tous les pays, notamment les plus pauvres, selon des modalités susceptibles d'accroître leurs chances de développement. Nous avons dans ce rapport rappelé que la démarche de libéralisation et d'intégration dans les flux internationaux d'échanges faisait partie des conditions nécessaires à long terme, mais qu'elle n'était pas suffisante et qu'elle présentait des risques. Selon nous, l'effort à consentir porte sur quatre dimensions – qui étaient d'ailleurs présentes, sous des formes adaptées au contexte, dans l'approche des États-Unis vis-à-vis de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale :

• *l'ouverture plus déterminée de nos marchés*, qui reste nécessaire pour des raisons de cohérence et crédibilité, d'efficacité économique et de solidarité. Comment les messages sur les bienfaits de l'intégration seraient-ils crédibles, si ceux qui les prônent rechignent à faciliter cette intégration en ouvrant sans état d'âme leurs marchés aux pays pauvres ? Or, des problèmes demeurent tant dans le degré d'ouverture (agriculture, textiles notamment) que dans sa mise en œuvre effective (recours aux mesures anti-dumping). La Banque mondiale (2001) estime ainsi que les barrières commerciales opposées aux biens produits par un travailleur pauvre – c'est-à-dire dont le revenu est inférieur à 2 dollars par jour – sont deux fois plus élevées que celles auxquelles est confronté un salarié d'un pays riche. La crédibilité de l'Union européenne, qui met en avant des objectifs de régulation et d'élargissement des thèmes de négociation, est entachée par les combats défensifs qu'elle mène pour le maintien de protections sectorielles. De ce point de vue, l'initiative d'ouverture « Tout sauf les armes » vis-à-vis des pays les moins avancés doit être saluée et faire des émules, même si les échéances qu'elle comporte peuvent être jugées trop lointaines ;

• *le processus de libéralisation*, sur lequel l'accent doit être mis plutôt que sur la rapidité de l'ouverture. Sous l'effet, notamment, de lobbies pressés en quête de marchés plus ouverts (dont le mérite reste d'avoir catalysé les négociations commerciales multilatérales), l'approche mise en œuvre lors des négociations de l'*Uruguay Round,* qui, pour la première fois, ont ouvert le chantier de l'intégration à part entière des pays en développement, a développé une vision de l'ouverture plus statique que dynamique. L'impact interne des mesures d'ouverture consenties par les pays en développement, ou de celles dans lesquelles on leur demandait de s'engager, n'a pas été suffisamment considéré ni même souvent sérieusement étudié. Or, c'est l'enjeu essentiel. La libéralisation dans les pays en développement n'a pas vocation principalement à ouvrir les marchés aux entreprises des pays riches, mais elle doit essentiellement être conçue comme une dynamique de changement interne. Or, le degré d'ouverture a été souvent négocié sans

que l'horizon temporel, institutionnel et politique du changement n'ait été dûment considéré. De la même manière, la libéralisation financière a souvent fait la part belle aux investisseurs internationaux, plutôt que de respecter un *sequencing* prudent. D'où l'importance, dans les négociations à venir, de réintroduire l'idée d'une certaine forme de préférences pour les pays en développement, non pas en termes traditionnels (avantages tarifaires), mais en termes de souplesse en ce qui concerne les périodes de transition et les mesures de sauvegarde. De même, l'exigence d'engagement unique (*single undertaking*), qui veut que tout pays membre de l'OMC soit partie prenante de tous les accords, est inutilement exigeante. Plusieurs vitesses d'intégration peuvent coexister, et si l'on veut éviter la paralysie de l'institution, il sera nécessaire d'admettre que certains accords démarrent sur une base plurilatérale plutôt que multilatérale ;

• une volonté délibérée d'*association des pays en développement* à la définition des objectifs et des modalités de la gouvernance, dont les modalités ont déjà été présentées ;

• une politique d'*aide au développement* plus ambitieuse. C'est une composante essentielle du système de gouvernance mondiale, à la fois parce qu'elle reflète l'exigence de solidarité entre pays riches et pays pauvres en organisant les transferts entre eux, et parce qu'elle permet de répondre à certains effets externes liés à l'ouverture des marchés et à la dynamique d'innovation (encadré 2). Dans les pays qui ont une assise institutionnelle suffisante et mènent des politiques solides, l'aide peut poursuivre un objectif d'ordre macroéconomique et prendre alors la forme d'un soutien pour un programme global proposé par le pays. Ce dernier s'engagerait sur la base d'objectifs qu'il détermine lui-même, en accord avec les bailleurs de fonds. Cette formule aurait l'avantage de promouvoir l'appropriation de l'aide et de la conditionnalité par le pays bénéficiaire [(97)] et de le responsabiliser, sachant qu'il est précisément en mesure d'assumer une telle responsabilité. Dans les pays moins avancés sur le plan des institutions et des politiques économiques, l'aide doit être ciblée, et viser des objectifs de renforcement des communautés, des ONG, des institutions, de l'éducation, de la santé, des services en général (finances, télécommunications, transports, services commerciaux, services aux entreprises…), notamment les services d'assistance au développement de flux commerciaux, destinés à encourager leurs exportations [(98)]. La fongibilité de l'aide est un problème, ce qui suggère que la conditionnalité doit veiller à la qualité des dépenses publiques ; mais elle n'est qu'un problème de second ordre, car dans de tels pays, les domaines financés par l'aide ne seraient en général pas financés sans cette aide.

(97) Les études sur l'efficacité de l'aide confirment l'importance de cette responsabilisation.

(98) C'est la recommandation « *aid for trade* », détaillée avec force dans Banque mondiale (2001)

2. Pourquoi aider le développement ?

Le principe et la pratique de l'aide au développement remontent à la fin de la Seconde Guerre mondiale et au Plan Marshall. Pendant les décennies de l'après-guerre, l'aide a répondu à des considérations multiples : altruisme et éthique internationale, certes, mais aussi objectifs de développement économique, et enjeux de diplomatie. Or, le resserrement des contraintes budgétaires des donneurs, l'expérience décevante accumulée pendant plus d'un demi-siècle, puis la fin de la Guerre froide, ont conduit à un désenchantement certain. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les flux d'aide publique ont baissé tant en pourcentage du PIB des donateurs qu'en valeur absolue [99]. On observe ainsi, depuis les trois dernières décennies, une substitution de ces flux par les entrées de capitaux privés. Le financement public du développement représentait encore près de 50 % des flux de capitaux à destination des pays en développement en 1992 ; cette part est tombée à 34 % en 1999 ; les flux de capitaux privés, qui représentaient eux aussi la moitié des entrées de capitaux dans les pays en développement en 1992, en constituent aujourd'hui près des deux tiers.

Cette substitution ne fournit guère de solution satisfaisante au problème des inégalités de développement dans le monde. À l'échelle globale, les mouvements de capitaux privés concernent une vingtaine de pays seulement. La substitution de flux d'aide publique par des flux privés ne résout pas le problème traditionnel du transfert de capital vers les zones dans lesquelles le secteur privé n'est pas susceptible de se diriger. En outre, les flux de capitaux privés sont marqués par une volatilité importante. L'efficacité *économique* de l'aide, dans ce contexte, apparaît comme un enjeu déterminant, sans doute davantage que pendant la Guerre froide, lorsque l'aide « achetait » en quelque sorte des alliances diplomatiques convenues et « rachetait » aussi les dettes du colonialisme. L'expérience acquise, qui éclaire les liens entre les fondements théoriques et les résultats de l'aide au développement, permet de mieux cerner les conditions de l'efficacité.

Les fondements macroéconomiques de l'aide

Historiquement, et sur un plan strictement économique, l'aide au développement s'interprète essentiellement comme un outil macroéconomique destiné à compenser l'insuffisance de l'épargne nationale dans un contexte où les marchés des capitaux ne sont pas capables d'y suppléer. Elle relève donc d'une logique quantitative, directement tirée des premiers modèles de croissance. Les mouvements de capitaux officiels, qu'il s'agisse de prêts ou de dons, ne font alors que corriger les imperfections des marchés de capitaux, et contribuer à l'accumulation dans des zones dans lesquelles, précisément, la rareté du capital conduit à en attendre des rendements substantiels, alors même que cette accumulation ne se produit pas naturellement.

On sait maintenant que cette vision est réductrice. Elle fait de l'accumulation du capital physique le seul facteur de croissance, alors que l'importance empirique du « résidu » de Solow a montré le rôle de la qualité de l'allocation des ressources, qui renvoie notamment au capital humain, aux structures institutionnelles, à l'environnement de la politique économique, au fonctionnement de l'État, à la solidité des marchés financiers. Par ailleurs, comme le rappelle

(99) Les dernières statistiques de l'OCDE sur l'aide publique au développement indiquent qu'elle est passée de 55 Md$ en 1993 à 50 Md$ en 2000.

Stiglitz (1997), la gamme des objectifs s'est élargie bien au-delà de la seule promotion de la croissance, pour comprendre l'accès à la santé, le niveau d'éducation, la protection des ressources naturelles et de l'environnement, l'équité de la distribution des revenus [100], la transition démocratique. Ces objectifs peuvent eux-mêmes contribuer de manière importante à la croissance à long terme, comme l'a récemment souligné un rapport de l'OMS dans le cas de la santé (Sachs 2001b).

L'insuffisance de l'approche macroéconomique ressort au demeurant comme l'une des principales leçons empiriques des études sur l'efficacité de l'aide publique au développement. Ces études mettent en évidence le « paradoxe de l'aide » : au niveau de projets individuels, l'aide publique au développement a souvent montré son utilité (même si elle a, parfois, financé des « éléphants blancs ») ; mais au niveau macroéconomique et global, elle ne semble pas avoir obtenu de résultats clairs. Burnside et Dollar (1997) lèvent ce paradoxe en mettant en évidence une corrélation marquée entre l'efficacité de l'aide et la qualité de l'environnement macroéconomique des pays bénéficiaires, dont il est tentant de tirer une relation de causalité, évidemment discutable et souvent à juste titre critiquée [101] : l'aide serait, selon cette thèse, utile aux pays qui mènent de « bonnes » politiques économiques, elle serait gaspillée ailleurs. Le fameux « consensus de Washington » en sortirait donc renforcé, et avec lui, le principe de la conditionnalité macroéconomique. D'où le diagnostic, souvent porté, qu'il serait souhaitable de réserver l'aide au développement aux pays qui savent gérer leur politique macroéconomique.

Cependant, une allocation sélective de l'aide sur la base de ce principe pose un double problème. Elle irait à l'encontre de l'esprit même de l'aide au développement. En outre, elle privilégierait la seule finalité macroéconomique de l'aide. Comme le signalent plusieurs travaux [102], c'est l'objectif assigné à l'aide et la nature de l'aide, plutôt que son volume, qui doivent prendre en compte l'environnement macroéconomique. Lorsqu'il est déficient, il est vain de vouloir conduire des efforts d'ajustement structurel et d'y conditionner l'aide au développement. Il reste, cependant, utile de diriger les efforts d'aide vers les facteurs structurels susceptibles, à moyen et long terme, de créer les ressources nécessaires au redressement de l'environnement : effort d'éducation, de santé publique et réduction de la malnutrition, de renforcement des institutions, de formation de capital humain, de réduction des inégalités. Ces efforts ne peuvent porter que dans la durée. Leur pertinence n'est pas remise en cause par les travaux empiriques sur l'efficacité de l'aide.

Fondements microéconomiques de l'aide

L'approche macroéconomique de l'aide n'en constitue donc que l'un des fondements. L'autre, de nature plus microéconomique, consiste à combler l'écart de connaissances (capital humain) et de capacités institutionnelles et techniques. C'est en effet ce qui peut permettre aux pays bénéficiaires de sortir du piège de pauvreté et s'engager dans une dynamique de développement et de rattrapage. Sachs (2001a) insiste notamment sur la dimension technique et la dynamique d'innovations : le marché, seul, ne suffit pas à générer l'innovation. Cette dernière requiert un système complexe d'institutions, susceptibles de

(100) Sur ce point, voir Bourguignon (2000)

(101) Voir notamment Guillaumont (1999)

(102) Stiglitz (1997), Tarp (2001)

combiner la connaissance scientifique, bien public global, et le développement de produits innovants, qui relève du secteur privé et de la recherche de profits, et qui s'effectue à l'abri d'une certaine protection de la propriété intellectuelle.

L'imperfection de marché, dans ce domaine, est flagrante : dans de nombreuses dimensions, le processus d'innovation comprend des coûts fixes et des économies d'échelle. Dès lors, les pays qui sont à la traîne de ce processus sont moins bien placés pour se mettre à innover, et, inversement, les pays qui y participent sont les mieux placés pour innover à nouveau. Le risque d'exclusion qui en résulte va à l'encontre de l'hypothèse de convergence qui caractérise la théorie traditionnelle de la mondialisation.

Le fondement microéconomique de l'aide publique au développement met l'accent bien davantage sur le transfert d'idées, de savoir-faire, de techniques que sur le transfert de capitaux, même si la fourniture de ressources, notamment financières, reste nécessaire.

Aide au développement et biens publics globaux

Comme nous l'avons souligné dans ce rapport, la mondialisation s'est caractérisée dans la période récente par la montée en puissance de préoccupations collectives autour de « biens publics globaux ». Ces derniers forment un ensemble très hétérogène et sont liés, à des degrés divers, complémentaires ou contradictoires, à l'aide au développement [(103)]. L'aide est elle-même un bien public international dès lors qu'en contribuant au développement, elle améliore les conditions de santé (et diminue le risque de contagions internationales), diminue les risques de migrations illégales, contribue à la stabilité régionale [(104)].

L'aide au développement conçue selon les fondements macroéconomiques ou microéconomiques discutés ci-dessus ne suffit pas à assurer la fourniture de biens publics globaux, qui requiert donc un effort spécifique. Le cas de la protection de la propriété intellectuelle est à cet égard exemplaire : d'un côté, en effet, cette protection peut apparaître comme nécessaire à la production du bien public global qu'est l'innovation ; de l'autre, cependant, seule la diffusion de l'innovation ainsi produite est un facteur de développement dans les pays dans lesquels l'innovation est peu susceptible d'être produite : une aide destinée à favoriser l'accès à l'innovation des pays en développement apparaît alors (à côté d'autres mesures) comme un complément nécessaire de la protection de la propriété intellectuelle.

Aide au développement et redistribution

Au-delà des motivations économiques de l'aide, cette dernière s'apparente également à un mécanisme de redistribution internationale des revenus et relève d'un souci de solidarité dont les fondements sont à la fois moraux et historiques (Wyplosz, 2002). Ce motif reste important, et correspond d'ailleurs à l'une des revendications des mouvements de contestation de la mondialisation. Cela n'empêche pas de veiller à l'efficacité de cet effort redistributif, ce qui amène à se pencher à la fois sur l'administration des programmes de redistribution et sur les liens entre redistribution et développement (Bourguignon, 2000).

---

(103) Voir par exemple Kanbur (2001)

(104) Kanbur (2001) et Severino et Tubiana (2002) analysent la relation entre aide au développement et biens publics globaux.

Le fonctionnement actuel de l'aide au développement met en jeu une myriade d'acteurs, nationaux, régionaux et multilatéraux, non coordonnés. En outre, l'effort des pays riches, non seulement est resté depuis trente ans sensiblement inférieur à leurs promesses, mais a souvent été au moins autant au service d'enjeux diplomatiques, notamment pendant la Guerre froide, que d'enjeux du développement. Le rapport Meltzer (2000), dont certaines des conclusions relatives aux institutions de Bretton Woods ont été par ailleurs justement critiquées, porte lui-même un jugement sévère sur le bilan de la lutte internationale contre la pauvreté.

6.5. Implications pour la gouvernance européenne

L'Union européenne est, dans la mondialisation, un acteur original. Constituée d'États distincts, elle est d'abord un laboratoire d'intégration et de gestion de l'interdépendance porteur d'une expérience spécifique des relations internationales. Gouvernée en son sein par des règles – la Communauté est d'abord une Europe du droit – elle a naturellement tendance à promouvoir une gouvernance par les règles : comme le disent Pascal Lamy et Zaki Laïdi (2002), elle est fondamentalement un *soft power* et porte une culture non hégémonique des rapports mondiaux. Elle manifeste ensuite sur un ensemble de sujets – environnement, stabilité monétaire et financière, sécurité alimentaire, cohésion sociale, régulation des marchés, etc. – des préférences collectives originales. Enfin la géographie, et la nature de ses relations internationales, font que ses intérêts ne coïncident pas toujours avec ceux d'autres puissances. Tout cela invite à ce que l'Union européenne s'exprime et se dote des moyens de peser de son juste poids dans la gouvernance de la mondialisation. Les questions touchant aux institutions internationales et aux relations Nord-Sud offrent à cet égard un terrain particulièrement propice, car les intérêts des États membres sont largement convergents, tandis que les procédures de négociations sur les règles correspondent bien à ses modes de décision internes.

En matière commerciale, l'Union européenne est un acteur de premier plan. La position défendue non sans succès par l'Union européenne à Doha participe largement de la vision de la gouvernance globale que nous avons esquissée : souci d'architecture en élargissant l'effort de négociation à la politique de la concurrence et à l'investissement direct, souci d'équilibre des normes en cherchant à donner une assise institutionnelle et légale à la prise en compte, par l'OMC, de considérations liées à la protection de l'environnement ou au principe de précaution, souci de rééquilibrer la négociation en faveur des pays en développement, et souci de la compléter par des mesures destinées aux pays pauvres.

Cependant, face aux difficultés de convaincre du bien-fondé de cette position et face au besoin de négocier, les négociateurs européens auraient eu avantage à s'appuyer sur des grandes orientations communes en matière

de gouvernance. Bien évidemment, les négociateurs commerciaux de l'Union européenne se préoccupent de la gouvernance globale. Mais il aurait été utile que leur effort puisse être soutenu dans le cadre d'une position commune de l'Union, non seulement sur la ligne commerciale à défendre, mais sur les grands principes de gouvernance globale qui en guident la conception.

Or dans les domaines autres que le commerce, qu'il s'agisse de relations Nord-Sud et de développement, d'architecture financière internationale, ou des autres sujets de l'action collective internationale, y compris parfois l'environnement, l'Europe peine à faire entendre une voix cohérente. L'analyse détaillée des débats de 1997-2000 sur la réforme de l'architecture financière internationale (Cœuré et Pisani-Ferry, 2001) montre par exemple que sur trois plans essentiels – initiative opérationnelle dans la gestion de la crise, leadership intellectuel dans le diagnostic des déficiences, capacité propositionnelle en matière de réformes – elle ne s'est pas comportée comme la puissance économique globale qu'elle prétend être devenue.

Cette déficience est d'abord intellectuelle. C'est pourquoi une première étape serait d'ouvrir un débat européen sur la politique économique extérieure commune et de créer les conditions d'une plus grande présence européenne dans les réflexions économiques internationales [(105)].

Elle renvoie ensuite aux problèmes de gouvernance interne de l'Union que la prochaine Convention mise en place à Laeken a vocation à traiter. Sans mécanismes décisionnels efficaces, l'Union est doublement handicapée : à la fois pour définir une stratégie et pour la mettre en œuvre.

Pour l'Union comme pour ses partenaires, la mondialisation signifie notamment que le commerce des marchandises n'est plus qu'un élément parmi d'autres, et, compte tenu des progrès accomplis, sans doute pas le plus important, parmi les grands domaines de l'interdépendance économique internationale. Pour exercer et consolider son influence, l'Europe doit maintenant se préoccuper de la mise en place d'une politique économique extérieure commune, lui permettant de définir des positions et de conduire des actions communes. Dans bien des domaines qui touchent à la régulation de la mondialisation, le transfert de compétences au niveau communautaire serait sans aucun doute un facteur d'efficacité dans la définition d'objectifs stratégiques et la négociation internationale. Mais il ne faut pas en faire une condition : il importe que l'Union puisse agir sans pour cela devoir au préalable s'accorder sur un transfert permanent de compétences.

---

(105) Dans ce contexte, la France devrait se donner les moyens de jouer un rôle moteur. Cela suppose de développer des moyens de réflexion sur les sujets de négociation internationale. Pour cela la confrontation des idées en association avec les différentes parties prenantes du débat sur la mondialisation peut jouer un rôle utile. Des initiatives devraient être prises tant dans l'administration, où il serait sans doute opportun de développer les capacités d'analyse et de réflexion coordonnées sur les politiques touchant aux questions relatives à la mondialisation, qu'à l'égard de l'Université et des « think tank », qui pourraient être davantage mobilisés.

Le souci de faire émerger les grandes lignes d'une politique économique extérieure commune suppose de progresser sur la représentation externe de l'Union. La réciproque est aussi vraie : l'unification de la représentation incite à la définition de positions communes.

Unifier cette représentation, par exemple au G7 monétaire et financier, alors que les outils de la politique (ici budgétaire) restent du ressort des États risquerait d'affaiblir plutôt que de renforcer la position européenne. Ceci ne veut pas dire que des progrès soient impossibles (la solution actuelle est excessivement complexe), mais l'heure du G3 n'est pas encore venue. En revanche, l'unification de la représentation au FMI envisagée dans la contribution du Trésor (2002) est une voie prometteuse. La plupart des questions traitées au Conseil d'administration au FMI ont en effet trait aux pays tiers et à l'architecture financière et monétaire d'ensemble, points sur lesquels les Européens ont essentiellement des intérêts communs.

D'autres champs d'application immédiats sont l'environnement, l'aide au développement, et, plus généralement, la gouvernance globale. Dans ces domaines, il est envisageable de procéder par délégation temporaire de responsabilité. Lorsque les États membres ne veulent pas faire d'un domaine une compétence communautaire permanente, ils pourraient convenir d'unifier leur représentation pour une négociation donnée et une durée déterminée, sur la base d'un mandat explicite. Cela permettrait d'échapper aux difficultés liées à la présidence tournante et à l'absence de délégation qui ont, par exemple, handicapé la négociation climat.

Références bibliographiques

Aglietta Michel et Sandra Moatti (2000) : *Le FMI : de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica.

Aglietta Michel, Didier Blanchet et François Héran (2002) : « Population et économie » in *Démographie et écononomie*, Rapport du CAE, n° 35, La Documentation française.

Aglietta Michel, et Christian de Boissieu (1999) : « Le prêteur international en dernier ressort » in *Architecture financière internationale,* Rapport du CAE, n° 18, La Documentation française.

Aguiton Christophe (2001) : *Le Monde nous appartient*, Paris, Plon.

Alesina Alberto, Rafael Di Tella et Robert MacCulloch (2001) : « Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different? », *NBER Working Paper,* n° 8198, avril.

Andréani Gilles (2001) : « Gouvernance globale : origines d'une idée », *Politique Étrangère,* n° 3/01.

Baldwin Richard, et Philippe Martin (1999) : « Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences », *NBER Working Paper*, n° 6904, janvier.

Banque mondiale (2001) : *Global Economic Prospects and the Developing Counties 2002, Making Trade Work for the World's Poor,* World Bank.

Banque mondiale (2002) : *Globalisation, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank/Oxford University Press.

Barrau Alain (2001) : *Rapport d'information sur la réforme de la coopération*, Assemblée nationale, n° 3282, septembre.

Bayoumi Tamim (1999) : « Is There a World Capital Market? » in H. Siebert (ed.), *Globalization and Labour,* Proceedings of a conference held at the Kiel Institute of World Economics, Mohr Siebeck.

Bénassy A. et B. Coeuré (2001) : *The Survival of Intermediate Exchange Rate Regimes*, Miméo.

Bergsten C.F., O. Davanne et P. Jacquet (1999) : « Pour une gestion conjointe de la flexibilité des changes » in *Architecture financière internationale,* Rapport du CAE, n° 18, La Documentation française.

Bianco J-L. et J.-M. Sévérino (2001) : « Un autre monde est possible », Tomes 1 et 2, *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, n° 20 et 23, Paris.

Boisson Thomas (2002) : « Panorama analytique de quelques institutions de la gouvernance mondiale » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Bourguignon François (2000) : « Redistribution et développement » in *Développement*, Rapport du CAE, n° 25, La Documentation française.

Brousseau Éric (2001) : « Régulation de l'Internet : l'autorégulation nécessite-t-elle un cadre institutionnel ? », *Revue Économique*, vol. 52, hors-série, octobre.

Burnside et David Dollar (1997) : « Aid Policies and Growth », *Policy Research Working Paper*, n° 1777, Banque mondiale.

Charnovitz Steve (1997) : « Two Centuries and Participation, NGOs International Government », *Michigan Journal of International Law*, n° 18.

Coeuré B. et J. Pisani-Ferry (2000) : « The Euro, Yen and Dollar: Making The Case Against Benign Neglect » in *Reforming the International Monetary and Financial System,* P. Kenen et A. Swoboda (eds), International Monetary Fund.

Coeuré B. et J. Pisani-Ferry (2001) : « Un regard européen sur la réforme du système financier international », *Commentaire,* n° 94, été.

Cohen Élie (2001) : *L'ordre économique mondial*, Fayard.

Cohen-Tanugi Laurent (1985) : *Le droit sans l'État,* PUF.

De Gregorio José, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito et Charles Wyplosz (1999) : *An Independent and Accountable IMF*, Geneva Report on the World Economy 1.

Delmas-Marty Mireille (2001) : « Marketing juridique ou pluralisme ordonné », *Le Débat,* n° 115, mai-août.

Désir Harlem (2001) : *Ouverture et démocratie dans le commerce international,* Rapport au Parlement européen, octobre.

Direction du Trésor (2001) : « La gouvernance du FMI : état des lieux et pistes de réformes » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Dollar David (1992) : « Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85 », *Economic Development and Cultural Change,* vol. 40, n° 3.

Dorwick Steve et J. Bradford DeLong (2001) : *Globalisation and Convergence,* Miméo, octobre.

Eichengreen Barry (1996) : *Globalising capital. A History of the International Monetary System*, Princeton University Press.

Esty Daniel C. (1998) : « Non-Governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition, or Exclusion », *Journal of International Economic Law*, 1, pp. 83-122.

Esty Daniel C. (2001) : « Bridging the Trade-Environment Divide », *Journal of Economic Perspectives,* vol. 15, n° 3, été.

Feldstein M. (1998) : « Refocusing the IMF », *Foreign Affairs*, mars-avril, pp. 20-33.

Feldstein Martin et Charles Horioka (1980) : « Domestic Saving and International Capital Flows », *Economic Journal*, n° 90.

Fischer Stanley (2001) : « Exchange-Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct? », *Journal of Economic Perspectives,* vol. 15, n° 2, printemps.

Fontagné Lionel et Jean-Louis Guérin (1997) : « L'ouverture, catalyseur de la croissance », *Économie Internationale,* n° 71, 3e trimestre.

Fougier Eddy (2001) : *in RAMSÈS 2002*, de Montbrial et Jacquet (dir.), IFRI-Dunod.

Freeman Richard (2001) : *Immigration and the American Model: Skilled and Unskilled Immigrants in the US in the 1990s,* Mimeo, juillet.

French Kenneth et James Poterba (1991) : « Investor Diversification and International Equity Markets », *Americain Economic Review*, n° 81, mai.

Frison-Roche Marie-Anne (2002) : « Le droit, source et forme de régulation mondiale » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Fuchs Gérard et Daniel Feurtet (2000) : *Réguler la mondialisation financière*, Assemblée nationale, Rapport d'information, n° 2476.

Godard Olivier (2001) : « Le principe de précaution : précaution légitime et proportionnalité », *Revue Risque*, vol. 42, juillet-septembre.

Goldstein Morris, Carla Hills et Peter Peterson (1999) : *Safegarding Prosperity in a Global Financial System*, Report of an Independent Task Force, Council on Foreign Relations.

Grelon Bernard (2002) : « Le mécanisme de l'avis déterminant dans le cadre du règlement des différends au sein de l'OMC » in *Gouvernance mondiale,* Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Gros Daniel (2001) : *Globalisation and European Integration: A Challenge to National Economic Policy Making*, Miméo, mai.

Guénaire Michel (2001) : « La *Common Law* ou l'avenir d'une justice sans code », *Le Débat,* n° 115, mai-août.

Guillaumont Patrick et Lisa Chauvet (2001) : « Aid and Performance: A Reassessment », *Journal of Development Studies*, numéro special 'Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm', 37-6.

Guillaumont Patrick et Sylviane Guillaumont-Jeanneney (2002) : « Les PMA et la gouvernance mondiale » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Habermas Jürgen (1998) : *L'intégration républicaine*, Fayard.

Habermas Jürgen (2000) : « La constellation postnationale et l'avenir de la démocratie » in *Après l'État-nation,* Fayard.

Head Keith et Thierry Mayer (2000) : « Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU », *Weltwirtschaftliches Archiv,* vol. 136, n° 2.

Held David (1995) : *Democracy and the Global Order,* Stanford University Press.

Jacquet Pierre (2001) : « La gouvernance globale à l'épreuve des contestations » in *RAMSÈS 2002,* de Montbrial et Jacquet (dir.), IFRI-Dunod.

Kanbur, Ravi (2001) : *Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements*, Mimeo, disponible sur www.people.cornell.edu/pages/sk145.

Kapstein Ethan (1999) : « Social Justice and the World Economy », *the World Policy Journal,* Winter 1998/1999.

Keck Margaret et Kathryn Sikkink (1999) : « Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics », *International Social Science Journal,* 159, UNESCO, mars.

Keohane Robert et Joseph S. Nye (2000) : *The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy,* présenté à la conference 'The Multilateral Trading System at the Millennium, organisée par l'Université Harvard les 1er et 2 juin, disponible sur www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/keohane.htm.

Klein Naomi (2000) : « The Vision Thing », *The Nation*, 10 juillet, disponible sur www.past.the-nation.com/issue/000710/0710klein.shtml

Kobrin Stephen (1998) : « The MAI and the Clash of Globalization », *Foreign Policy*, automne.

Krugman Paul (1987) : « Is Free Trade Passé? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, n° 2. Traduction française, 1998, « Le libre-échange est-il dépassé ? » in *La mondialisation n'est pas coupable*, Krugman (ed.), Paris, Éditions La Découverte (épilogue).

Krugman Paul (2001) : *The Eternal Triangle*, disponible sur http://web.mit.edu/krugman/www/triangle/html

Lalumière Catherine, Jean-Pierre Landau et Emmanuel Glimet (1998) : *Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) :* rapport intérimaire, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, octobre, disponible sur http://www.finances.gouv.fr/pole_econfin/international/ami0998/ami0998.htm

Le Guen Jean-Marie (2000) : *Après la crise asiatique de 1997 : la recherche d'un nouvel ordre mondial,* Assemblée nationale, Rapport d'information, n° 2590.

Lefort Jean-Claude (2000) : *L'OMC a-t-elle perdu le Sud ?,* Assemblée nationale, Rapport d'information, n° 2750.

Lerrick Adam et Allan Meltzer (2001) : *Beyond IMF Bailouts: Default without Disruption*, Mimeo.

Marini Philippe (2000) : *Régulation financière et monétaire internationale,* Rapport d'information, n° 284, Sénat, mars.

Marre Béatrice (1999) : *De la mondialisation subie au développement contrôlé. Les enjeux de la conférence de Seattle,* Assemblée nationale, rapport d'information, n° 1824.

Marre Béatrice (2000) : *Vers une démocratie planétaire ? Les leçons de la conférence de Seattle,* Assemblée nationale, Rapport d'information, n° 2477.

McCallum John (1995) : « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Pattterns », *American Economic Review,* vol. 85, n° 3.

Meltzer Allan (2000) : *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, US Congress, mars.

Mussa Michael, Alexander Swoboda, Jeromyn Zettlemeyer et Olivier Jeanne (2000) : « Moderating Fluctuations in Capital Flows to Emerging Market Economies » in *Reforming the International Monetary and Financial System,* P. Kenen et A. Swoboda (eds), International Monetary Fund.

O'Brien Robert, Anne Marie Goetz, Jan A. Scholte et Marc Williams (2000) : *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

O'Rourke Kevin et Jeffrey Williamson (1999) : *Globalisation and History*, MIT Press.

Obstfeld Maurice et Kenneth Rogoff (1999) : *Foundations of International Macroeconomics*, MIT Press.

Obstfeld Maurice et Kenneth Rogoff (2000) : « The Six Major Puzzles in International Macroconomics: Is There a Common Cause? », *NBER Working Paper,* n° 7777, juillet.

Ostry Sylvia (2001) : « Global Integration: Currents and Counter-Currents » in *Walter Gordon Lecture,* Massey College, Université de Toronto, 23 mai.

Polanyi Karl (1983) : *La grande transformation,* Gallimard.

Roach Steve (2001) : « Back to Borders », *Financial Times*, 28 septembre.

Rodriguez Francisco et Dani Rodrik (2000) : « Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, *NBER Macroeconomics Annual*.

Rodrik Dani (1998) : « Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? », *Journal of Political Economy*, octobre.

Rodrik Dani (2001a) : « Trading in Illusions », *Foreign Policy*, mars-avril.

Rodrik Dani (2001b) : *Four Simple Principles for Democratic Governance of Globalization,* Note pour la Friedrich-Ebert Stiftung, Mimeo, mai.

Runge C. Ford (2001) : « A Global Environment Organisation and the World Trading System », *Journal of World Trade,* vol. 35, n° 4.

Sachs Jeffrey (2001a) : « A New Framework for Globalization », in Porter, Roger B., Pierre Sauvé, Arvind Subramanian, Americo Beviglia Zampetti (eds.), *Efficiency. Equity. Legitimacy. The Multilateral Trading System at the Millenium.* (chap. 5: 63-77). Center for Business and Government, Harvard University, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Sachs Jeffrey (2001b) : *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Rapport de la Commission « Macro-économie et santé » de l'OMS, OMS.

Sachs Jeffrey et Andrew Warner (1996) : « Economic Reform and the Process of Global Integration », *Brookings Papers on Economic Activity,* 1.

Sapir André (2000) : « Who Is Afraid of Globalization? The Challenge of Domestic Adjustment in Europe and America », *CEPR Discussion Paper*, n° 2595, octobre.

Sassen Saskia (2001) : *A New Geography of Power,* disponible sur www.globalpolicy.org/nations/sassen.htm

Scholte Jan A. (1999) : « Global Civil Society: Changing the World? », *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper,* 31/99, Université de Warwick, mai.

Scholte Jan A. (2001) : « Société civile et gouvernance mondiale » in *Gouvernance mondiale,* Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Sen Amartya (2001) : « Dix vérités sur la mondialisation », *Le Monde*, 19 juillet.

Severino Jean-Michel et Laurence Tubiana (2002) : « La question des biens publics globaux » in *Gouvernance mondiale,* Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Smith Jackie (2000) : *Globalizing Resistance: The Battle of Seattle and the Future of Social Movements,* Mimeo, prepared for the Workshop on Contentious Politics, Lazarsfeld Center for the Social Sciences, Columbia University, février.

Stiglitz Joseph (1998) : « More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the post Washington Consensus », *World Institute for Development and Economic Research,* Conférence à Helsinki.

Stiglitz Joseph et Pierre-Alain Muet (2001) : *Governance, Equity and Global Markets*, Oxford University Press.

Summers L. (1999) : « The Right Kind of IMF for a Stable Global Financial System », *Intervention à la London Business School,* 14 décembre, disponible sur http://www.treas.gov/press/releases/ps294.htm

Tarp Finn (2001) (dir.) : *Foreign Aid and Development: Lessons Learned and Directions for the Future*, Routledge Studies in Development Economics.

Tavernier Yves (2000) : *Rapport sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale,* Assemblée nationale, décembre.

Tavernier Yves (2001) : *Rapport sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale,* Assemblée nationale, décembre.

Tirole Jean (2002) : « La gouvernance des institutions internationales » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Tubiana Laurence (2001) : « Réchauffement climatique : principe de précaution et choix des incertitudes » in *RAMSÈS 2002*, de Montbrial et Jacquet (dir.), IFRI-Dunod.

Williamson John (2000) : « The Role of the IMF: A Guide to the Report*s »,* *International Economic Policy Briefs,* Institute for International Economics, mai.

Williamson John (2001) : *What Should the Bank Think about the Washington Consensus?,* disponible sur www.iie.com/papers/williamson0799.htm

Wolf Martin (2001) : « Will the Nation State Survive Globalization? », *Foreign Affairs*, 80 : 1.

Zedillo Ernesto (2001) : *Rapport du groupe de haut niveau sur le financement du développement*, Nations Unies, juin, disponible sur http://www.un.org/reports/financing/.

Acronymes et sigles

Accord OTC..... Accord sur les obstacles techniques au commerce
Accord SPS..... Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
AFSA..... Agence française de sécurité des aliments
AGCS..... Accord général sur le commerce des services
AGE *(GAB)* ..... Accords généraux d'emprunt
AGNU..... Assemblée générale des Nations Unies
AID..... Association internationale pour le développement
ALENA *(NAFTA)* ..... Accord de libre-échange nord-américain
AME ..... Accord multilatéral sur l'environnement
AMF ..... Accord multifibres
AMGI *(MIGA)* ..... Agence multilatérale de garantie des investissements (de la Banque mondiale)
AMI..... Accord multilatéral sur l'investissement
ASEAN..... Association des nations du Sud-est asiatique
BCE..... Banque centrale européenne
BIRD ..... Banque internationale de reconstruction et de développement (Banque mondiale)
BRI..... Banque des règlements internationaux
CA..... Conseil d'administration
CCE ..... Comité pour le commerce et l'environnement
CCNUCC..... Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CDP..... Conférence des parties
CFC ..... Chloro-fluoro-carbones
CIRDI..... Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CITES ..... Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMFI..... Comité monétaire et financier international (du FMI)
CNUCED..... Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
CS..... Conseil de sécurité (des Nations Unies)
CSES..... Conseil de sécurité économique et social
CSLP..... Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

DCPE..... Document cadre de politique économique
DTS ..... Droits de tirage spéciaux
FAO..... Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAS ..... Facilité d'ajustement structurel (du FMI)
FASR ..... Facilité d'ajustement structurel renforcée (du FMI)
FEM ..... Facilité pour l'environnement mondial
FMI..... Fonds monétaire international
FRPC *(PRGF)* ..... Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (du FMI)
FSF ..... Forum de stabilité financière
G7 ..... Groupe des Sept
G8..... Groupe des Huit
G10 ..... Groupe des Dix
G20 ..... Groupe des Vingt
***GATT* (AGTC)** ..... Accord général sur le commerce et les tarifs
GES..... Gaz à effet de serre
GIEC ..... Groupe intergouvernemental sur l'évolution des climats
***HIPC* (PPTE)** ..... Pays pauvres très endettés
ICANN..... *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*
IFI..... Institution financière internationale
IOSCO..... *International Organisation of Security Commissions*
IPCC..... *Intergovernmental Panel on Climate Change*
MEPC..... Mécanisme d'examen des politiques commerciales
MERCOSUR ..... Marché commun du Cône Sud
NAE..... Nouveaux accords d'emprunts
OCDE ..... Organisation de coopération et de développement économique
OGM..... Organisme génétiquement modifié
OIT ..... Organisation internationale du travail
OMC ..... Organisation mondiale du commerce
OME..... Organisation mondiale de l'environnement
OMS..... Organisation mondiale de la santé
ONG ..... Organisations non gouvernementales
ONU ..... Organisation des Nations Unies
ONUDI..... Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ORD..... Organe de règlement des différends (de l'OMC)
PAS ..... Prêt d'ajustement structurel (de la Banque mondiale)
PMA ..... Pays les moins avancés
PNUD..... Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE ..... Programme des Nations Unies sur l'environnement
PPTE..... Pays pauvres très endettés

PED..... Pays en développement
SDN..... Société des Nations
SFI..... Société financière internationale
SPG ..... Système de préférence généralisée
***TRIPs* (ADPIC)** ..... *Trade Related Intellectual Property Agreements,* Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
UE..... Union européenne
UNESCO..... Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Commentaire

Christian de Boissieu

Professeur à l'Université de Paris I,
Directeur scientifique du COE

Le rapport de Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana constitue une avancée significative dans l'analyse de la gouvernance mondiale et les manières concrètes de l'améliorer. Le besoin s'en est fait sentir dès les crises internationales de 1997-1998 (asiatique, russe, brésilienne...), conférant au mot et à l'idée d'architecture une place prépondérante dans les débats internationaux. Les événements du 11 septembre et leurs conséquences n'ont fait qu'accentuer la « demande » pour une nouvelle gouvernance mondiale (ou pour une gouvernance tout court, nouvelle ou pas...). Reste à savoir si « l'offre » va suivre, et à quelles conditions des points de vue économique, géopolitique, institutionnel et démocratique. Tel est à mes yeux l'enjeu principal de ce rapport.

1. La définition de la gouvernance

Le rapport part de différentes définitions de la gouvernance, dont celle-ci qui prend tout son sens au plan international, vu l'utopie d'un véritable gouvernement mondial : « comment gouverner sans gouvernement ? ». J'adhère à l'idée qu'il faut éviter de se ligoter *a priori* par une définition trop précise de la gouvernance, et plutôt l'approcher par touches successives. Ceci dit, on se rend compte assez vite qu'il est, d'une certaine façon, plus aisé de définir la « bonne » gouvernance que la gouvernance elle-même, et que la vision statique doit être complétée par une approche dynamique mettant l'accent sur les conditions de viabilité et de fonctionnement efficace des systèmes. Ainsi, la bonne gouvernance d'un système économique et social, comme d'une entreprise, c'est tout ce qui lui permet d'abord – exigence minimale – de vivre, ensuite – ambition supplémentaire et légitime – et prospérer. Cela suppose plusieurs conditions : l'organisation de la direction (du « pilotage ») du système ; l'accord sur les ambitions, en particulier les poids respectifs à accorder à des objectifs de croissance économique à

moyen-long terme, de redistribution (réduction des inégalités Nord/Sud, également à l'intérieur de chaque pays), etc. ; la mise en commun de moyens pour atteindre de tels objectifs à travers différentes formes de coordination ; la définition et la transparence des règles du jeu ; l'organisation de procédures de contrôle démocratique, la responsabilité (*accountability*) étant la contrepartie logique du pouvoir confié aux instances de gouvernance.

2. La crise de la gouvernance mondiale

La crise de la gouvernance mondiale a éclaté bien avant le 11 septembre, sous la conjugaison d'un ensemble de facteurs. J'en citerai seulement quelques-uns, à titre d'exemple. La multiplication des crises économiques et financières depuis le milieu des années 1990 en est un symptôme non négligeable : Mexique en 1994-1995, Asie orientale à partir de juillet 1997, Russie en août 1998, Brésil en 1998-1999, plus récemment et en cours Turquie, Argentine... Toutes ces alertes, plus ou moins bien maîtrisées, touchant des pays émergents ou en transition, donnent le sentiment d'une globalisation financière mal maîtrisée, dans laquelle le processus de libéralisation n'a pas été accompagné de la définition de nouvelles régulations (ou règles du jeu, au sens le plus large) permettant d'en profiter pleinement.

La quête d'une nouvelle gouvernance mondiale n'est pas née que des excès et des sous-produits de la libéralisation financière. Elle concerne bien d'autres domaines : l'organisation du commerce mondial, en particulier l'introduction de nouvelles normes (sociales, d'environnement...) en plus de celles déjà prises en compte ; les rapports économiques et géopolitiques Nord-Sud, mis en vedette après la chute du mur de Berlin et l'effacement de la confrontation Est-Ouest ; la recherche d'un développement durable, qui renvoie aux normes d'environnement et à la solidarité entre générations ; de façon constante, l'articulation entre les ambitions économiques (croissance à moyen-long terme) et les objectifs sociaux.

Présentée ainsi pêle-mêle, la tâche semble multidimensionnelle et immense, et elle paraît devoir impliquer plusieurs générations. Le défi est d'autant plus exigeant que, même sur les constats empiriques, les désaccords persistent. Par exemple, depuis deux trois ans, les études se sont multipliées à propos de l'impact concret de l'ouverture des économies et de la globalisation sur les inégalités Nord/Sud ou dans chaque pays. Sur ce thème, pourtant central, nous ne disposons pas aujourd'hui de conclusions indiscutables. Chaque camp, en allant de la Banque mondiale aux associations se réclamant ouvertement de l'anti-mondialisation et en passant par des centres de recherche ou des économistes rattachés à tel ou tel courant, tend à solliciter les statistiques – ou plutôt certaines d'entre elles – dans le sens qui lui convient. Pas étonnant donc qu'une certaine confusion règne en la matière.

Pour résumer certains aspects de la crise de la gouvernance mondiale, je veux introduire ce que j'appelle « l'écart critique » : nous vivons depuis des années dans un monde où les systèmes (productifs, économiques, sociaux, etc.) sont beaucoup plus intégrés que ne le sont les politiques visant à les réguler. Peut-être que cet état de fait a toujours plus ou moins existé (je pense, par exemple, à la phase de globalisation 1880-1914). Mais l'essor de la libéralisation et le renforcement de l'interdépendance tous azimuts ramènent à la conscience de cet écart critique. Une autre façon d'exprimer la même idée est de dire qu'il existe un jeu de chat et souris entre l'évolution des systèmes et l'adaptation des modes de gouvernance, et que la gouvernance est en quelque sorte toujours en retard d'une guerre par rapport aux changements de configuration dans les systèmes économiques et sociaux et surtout leurs interactions.

C'est la persistance d'un tel écart critique qui, sans être nécessairement la cause, nourrit différentes formes d'instabilité : nombre de crises financières, la volatilité jugée souvent excessive sur les bourses et sur le marché des changes, la fragilité d'un certain nombre d'institutions financières, etc. Face à tels défis, deux attitudes sont, grosso modo, concevables. La première consiste à remettre en cause l'intégration des systèmes, à dérouler en quelque sorte à l'envers le film de la libéralisation et de la globalisation intervenues depuis vingt ans. Le 11 septembre va-t-il provoquer un fractionnement de l'économie mondiale, une remise en cause de la globalisation par le retour du protectionnisme, du contrôle des changes, etc. ? Je ne le crois pas. La globalisation est sans doute largement irréversible, à l'horizon des dix-quinze prochaines années (au-delà, il est difficile de se prononcer et il ne faudrait pas injurier l'avenir...), pour quantité de raisons parmi lesquelles l'argument des nouvelles technologies de l'information et de la communication occupe une place centrale. Le 11 septembre oblige plutôt à accompagner la libéralisation et la globalisation par des régulations et de la gouvernance mondiale.

3. Libéralisation et « re-réglementation »

Dans les débats franco-français de l'été 2001, la taxe Tobin avait fini par prendre trop de place par rapport à d'autres sujets. Outre le fait que le Nobel américain James Tobin ne se reconnaît pas lui-même dans la façon dont son projet de taxation des opérations de change a été présenté par certains en France, il faut se ranger derrière la bannière du bon sens : toute séduisante qu'elle puisse paraître, cette taxe Tobin est difficile à rendre opérationnelle. En outre, pour être efficace, elle supposerait un degré de coopération au plan mondial tel que, s'il était réalisé, il n'y aurait pas besoin de mettre en place un tel instrument...

Le 11 septembre n'enterre pas la taxe Tobin. Mais il la ramène à sa juste proportion, loin derrière les autres voies que les attentats terroristes aux

États-Unis conduisent désormais à privilégier (lutte contre les paradis fiscaux, contre les circuits de blanchiment de l'argent sale, contre le financement du terrorisme, etc.). De façon plus générale, l'heure est à plus de transparence dans l'information bancaire et financière, ce qui implique de restreindre le champ d'application du secret bancaire et aussi de ne pas utiliser cet argument du secret vis-à-vis des instances de régulation. Le 11 septembre a créé une « fenêtre », qui ne va pas durer très longtemps (pas plus de quelques mois), pour amener les Américains et les Anglais à des mesures énergiques vis-à-vis des paradis fiscaux qu'ils ont souvent contribué à entretenir (Îles Caïman pour les uns, Île de Man, Jersey, Guernesey... pour les autres). Ne laissons pas échapper cette opportunité née du drame aux États-Unis, tout en sachant les difficultés de la tâche. Par exemple, mieux connaître les filières de l'argent est indispensable pour lutter efficacement contre le blanchiment, mais les obstacles à surmonter sont multiples : aspects techniques voire technologiques, camouflage d'opérations sous des prête-noms, tradition du secret bancaire, essor des liaisons financières en dehors des banques, etc. Le principe de réalité n'empêche pas en l'occurrence l'ambition, mais il requiert de se donner politiquement les moyens de la réaliser.

4. Spécialisation et partenariat des organismes internationaux

J'adhère tout à fait à l'idée de (re-)spécialisation des organismes internationaux défendue dans ce rapport. Comme quoi il est possible de rejoindre ensemble le rapport Meltzer sur un certain nombre de ses conclusions sans partager tous ses points de vue.

Depuis quelques années, les crises à répétition ont accentué la déspécialisation de nombre d'organismes internationaux et organisé la concurrence entre eux. Le FMI et la Banque mondiale ont été spécialement touchés par une telle dérive. Dans certains cas, l'impression d'une « fuite en avant » a pu prévaloir. Ainsi, plus le FMI était questionné voire contesté à l'occasion de la gestion des crises asiatique, russe, etc., plus il s'est vu doté de nouvelles facilités de crédit. Au point qu'aujourd'hui, il est plutôt difficile de s'y retrouver dans le maquis des procédures de financement logées auprès du Fonds. Au fil du temps, depuis vingt ans, le FMI a allongé l'horizon de sa conditionnalité et renforcé la dimension « réelle » de celle-ci (avec, par exemple, des incursions croissantes sur les problèmes structurels), alors que la Banque mondiale a eu tendance à faire le chemin inverse, renforçant la dimension financière de ses projets et programmes tout en raccourcissant l'échéance de sa conditionnalité. Pas étonnant dans ces conditions que la logique de concurrence prévale sur la logique de coopération entre les deux organisations créées à Bretton Woods, comme elle peut prévaloir dans les relations entre le FMI, la Banque mondiale, la Commission européenne, la BERD, etc. Les mêmes experts dans les pays émergents ou en transition ne

peuvent pas passer le plus clair de leur temps à répondre aux mêmes questions posées par des équipes différentes et souvent concurrentes.

Il est temps de stopper cette « fuite en avant » et le recouvrement croissant des compétences. Retour vers les avantages comparatifs ! Chaque organisme international doit revenir vers les siens (fonctionnels et/ou géographiques), en comblant, comme indiqué dans le rapport Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana, le manque de transparence et l'éventuel « déficit démocratique ». Ainsi, le FMI doit-il se consacrer à la gestion des déséquilibres monétaires et financiers et aux financements associés, sans prétendre devenir, par exemple, l'organisme par excellence en charge de la santé des systèmes bancaires (sur ce terrain là, la Banque mondiale et la BRI sont clairement mieux placées...).

La contrepartie souhaitable de la (re-)spécialisation des organismes internationaux selon leurs avantages comparatifs (leurs « niches ») est la multiplication des passerelles et des partenariats entre eux : entre l'OMC et le FMI, entre la Commission européenne et les organismes de Bretton Woods, entre l'OIT et l'OMC, etc. Juste un exemple pour être concret. De plus en plus de crises s'accompagnent de détresses bancaires. La BRI a une compétence naturelle en matière de systèmes bancaires, mais n'accordant pas de financements, elle ne peut mettre en oeuvre une conditionnalité. On pourrait donc imaginer que les concours du FMI à tel ou tel pays émergent ou en transition confronté à une grave crise bancaire (exemple, parmi d'autres, de la Turquie en 2001) soient conditionnés à l'analyse et aux recommandations de la BRI. Une telle proposition n'a de sens que si l'élargissement de la BRI à de nouveaux membres se poursuit au delà de ce qui a déjà été fait.

Multiplier les passerelles entre le court et le long terme, entre le « réel » et le financier, entre l'économique et le social, etc., c'est la façon de profiter des avantages comparatifs de chaque institution tout en tenant compte du caractère global des problèmes à traiter.

5. Quel pilotage central pour l'économie mondiale ?

Dans le cadre d'une présentation nuancée et équilibrée, le rapport examiné prend plutôt partie pour un Conseil de sécurité économique à la Delors, sans prétendre fixer dès aujourd'hui ses compétences, sa composition, etc. Il s'agit là d'une ambition que je partage, mais dont la réalisation va prendre du temps, vu le contexte géopolitique et institutionnel actuel. En attendant, il est urgent de réformer la principale instance de concertation internationale, le G7, élargi depuis quelques années, et pour certains sujets seulement, en G8 par l'ajout de la Russie.

Car avec ses communiqués souvent lénifiants et ses bonnes intentions peu suivies de réalisations, le G7/G8 a, pour l'essentiel, fait son temps.

Certes, il a rendu des services au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, et il peut encore en rendre aujourd'hui sur des sujets pointus d'ordre monétaire ou financier. Mais il est grand temps de créer une instance de régulation internationale (le mot régulation prend alors un sens large), mettant un terme au « club des riches » pour mieux associer les pays émergents et les pays en transition à des décisions qui les concernent autant que nous. Au sortir des crises asiatique et russe a émergé le G20, groupe de concertation entre les pays les plus industrialisés et certains pays émergents ou en transition. On peut discuter à l'infini de la taille optimale de cette nouvelle instance qui, pour la plupart des questions, viendrait remplacer le G7/G8. Appelons-la Gx, sans prendre *a priori* parti sur la valeur de X (égal à 20 ? supérieur ?). Si X devenait trop élevé, il y aurait un risque de dilution et de paralysie de l'institution. En sens inverse, un X trop faible empêcherait d'associer, convenablement et équitablement, les grandes régions du monde et la catégorie des pays émergents. On retrouve donc au plan mondial, mais sous un autre angle, certains termes du débat approfondissement/élargissement si prégnant dans l'intégration européenne. Plusieurs principes devraient présider à la mise en place de ce Gx.

La nouvelle instance doit être représentative des changements intervenus dans l'économie mondiale, dans les rapports Nord/Sud comme dans l'articulation Est/Ouest.

Ce Gx, pour éviter certains pièges auxquels le G7/G8 n'a pas su échapper, doit se donner les moyens de faire respecter un certain nombre de décisions arrêtées en commun (aussi bien sur la coordination des politiques macroéconomiques que pour la lutte contre le blanchiment de l'argent sale, etc.). C'est une exigence capitale pour la crédibilité du nouveau dispositif.

Il faut éviter de multiplier les instances de concertation internationale, autrement dit les divers Gx. Dans une période où l'inflation au sens habituel n'est pas une menace sérieuse, « l'inflation des institutions » pourrait, elle, le devenir. La tentation n'a-t-elle pas été grande, après les crises internationales de 1997-1998, de multiplier les groupes et autres forums, faisant surgir alors de nouveaux et redoutables problèmes de concurrence et de coordination entre eux ?

Certes, l'application du principe de spécialisation évoqué plus haut peut pousser à multiplier les organisations internationales, donc à « l'inflation institutionnelle ». La proposition faite dans ce rapport de création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) s'inscrit dans cette logique ; elle respecte l'idée de spécialisation. Pour éviter les empilements d'instance et les défis qui en découlent pour la coordination, il faudra savoir trouver le bon équilibre entre la contrainte de spécialisation et le risque de « l'inflation institutionnelle ».

La contrepartie nécessaire des réformes institutionnelles dans la gouvernance mondiale est l'exigence d'une transparence et d'une responsabilité (« accountability ») accrue. Tout ceci est bien documenté dans le

rapport. Le relatif consensus qui s'exprime à ce sujet est une bonne nouvelle. En soi, il est nécessaire, mais certainement pas suffisant pour combler rapidement le « déficit démocratique » là où les carences sont patentes.

6. Quel rôle pour l'Europe ?

Avant, et encore plus depuis le 11 septembre, il existe un besoin évident pour une Europe solidaire et proactive (et pas seulement réactive), ce que j'appelle une forte demande d'Europe. Face à une telle demande, il faut constater que l'offre d'Europe n'est pas à la hauteur. Nous autres Européens, nous devons avant tout nous en prendre à nous-mêmes et ne pas chercher des excuses dans les évènements internationaux ou dans le comportement des États-Unis, du Japon ou de tout autre partie du monde. Le divorce entre d'un côté la forme ambitieuse de mariage que constitue l'union économique et monétaire et l'arrivée, depuis le 1er janvier 2002, des billets et pièces en euros, de l'autre côté la relative impuissance de l'Europe lorsqu'il s'agit de peser sur le cours des événements internationaux et de définir son propre modèle de gouvernance, ne pourra pas trop durer.

Pourtant l'Europe en général et souvent la France en particulier ont été depuis vingt ans en flèche quand il s'est agi d'améliorer la régulation de l'économie mondiale ou l'architecture financière internationale. Une tradition qui vient en partie d'un terreau intellectuel et culturel plus sensible dans la plupart des pays européens qu'ailleurs aux thèmes de la régulation et du pilotage économique.

Affirmer une vraie gouvernance européenne qui aiderait à la genèse d'une nouvelle gouvernance mondiale requiert une série d'exigences.

D'abord – condition nécessaire mais pas suffisante – il faut surmonter les divergences intra-européennes sur nombre de dossiers cruciaux pour l'avenir de la construction européenne. Ces divergences existaient avant le 11 septembre ; elles n'ont pas été aplanies depuis, qu'il s'agisse du contenu de la politique étrangère et de sécurité communes (PESC), de la réforme des institutions européennes, de l'attitude à l'égard de l'élargissement vers l'Europe de l'Est, de la position prise sur la réforme du système monétaire et financier international, etc.

Une meilleure gouvernance européenne passe aussi par un meilleur pilotage économique de la zone euro. Nous devons, à la lumière de la récession américaine et de ses conséquences pour le ralentissement mondial et européen, améliorer la coordination entre la Banque centrale européenne et les politiques budgétaires nationales. Sans remettre en cause ni le mandat de la BCE (objectif principal, mais pas exclusif, de stabilité des prix) ni le pacte de stabilité budgétaire, il faut se donner les moyens d'un *policy mix* dans la zone euro plus efficace et plus crédible.

À l'articulation de la gouvernance économique et de la gouvernance politique, l'Europe doit absolument progresser sur les grands dossiers en

souffrance : l'harmonisation fiscale, la définition en commun d'une Europe sociale dont les contours et les ambitions demeurent aujourd'hui plus que flous, la réforme des procédures de décision (passage de la règle de l'unanimité au principe de la majorité qualifiée sur plusieurs questions importantes, dont la fiscalité déjà évoquée). Le calendrier prévu suscite quelques inquiétudes puisqu'en 2004 devraient se télescoper la Conférence intergouvernementale chargée de la réforme des institutions, susceptible de déboucher sur une constitution européenne, et le début de l'élargissement vers les pays d'Europe de l'Est.

C'est pourquoi il faut bousculer le calendrier initial et affirmer une vraie gouvernance économique et politique de l'Europe avant 2004. Si l'Europe veut contribuer de façon positive et crédible à la définition d'une nouvelle gouvernance mondiale, encore faut-il qu'elle donne l'exemple et qu'elle parvienne rapidement à délimiter les contours d'une véritable gouvernance, tout spécialement pour la zone euro.

Commentaire

Élie Cohen

Directeur de recherche au CNRS, FNSP

Ce rapport est une somme. Avec ses différentes contributions et annexes, il représente le travail le plus exhaustif sur la gouvernance mondiale disponible en français. Ce rapport a de plus été affiné et actualisé pour tenir compte des effets du 11 septembre, de Doha et de Durban. Ce rapport enfin livre un état de la réflexion, il ne prétend pas livrer des solutions prêtes à l'emploi, il exprime à haute voix des interrogations sur les « bonnes » institutions de gouvernance.

Mais en même temps ce rapport s'est fixé une mission impossible : traiter de la gouvernance mondiale, thème cher aux politologues, avec une approche économique, académique et critique. Qu'on en juge.

La gouvernance mondiale évoque l'art de gouverner sans gouvernement, l'art de forger une légitimité sans réunir les prérequis de la démocratie représentative, l'art de composer avec l'opinion en l'absence d'un *demos*. Autant de sujets qu'abordent les philosophes politiques et les politologues.

L'approche se veut économique. Il arrive aux économistes de traiter des institutions, il leur arrive même de s'essayer à penser la relation entre *design* institutionnel et critères de décision publique, mais leur champ disciplinaire s'arrête dès qu'il est question de légitimité, de pluralité de valeurs, sauf à adopter des modèles à faible portée explicative comme ceux de l'État actionnaire d'organisations internationales.

En fait c'est la commande plus que l'objet théorique qui livre la clé du rapport : les auteurs veulent nous faire partager leur conviction qu'il n'est pas de gouvernance mondiale soutenable sans réponse au questionnement des contestataires de la mondialisation. On entre alors dans le domaine des politiques publiques *(policy)* ou de la politique tout court *(politics)*. Le mouvement anti-mondialisation présente une triple caractéristique qui le rend difficilement saisissable et peu enclin à recevoir la parole des économistes. C'est un mouvement mondialiste par la sensibilité qu'il exprime, par

son mode d'organisation et d'action, mais c'est un mouvement anti-mondialisation au sens où il récuse les vertus prêtées à l'ouverture économique à la libéralisation des échanges et à la libéralisation financière. C'est un mouvement régulationniste qui s'en prend de manière élective aux instances de régulation multilatérale qu'il s'agisse de l'OMC, du FMI ou de la Commission européenne. J'insiste, la contestation anti-mondialiste ne vise pas à rééquilibrer le pouvoir de l'OMC par celui de l'OIT ou de l'OMS mais à remettre en cause l'existence même des autorités de régulation multilatérale car celles-ci seraient, par construction, asservies aux pays dominants, aux multinationales, à l'idéologie néo-libérale. C'est un mouvement holiste dans son projet mais qui dans les faits juxtapose et additionne les groupes les plus divers et les plus contradictoires : les défenseurs des tortues de mer comme les champions de la cause inca, les syndicats de cols bleus du *rust belt* comme les représentants des « damnés de la terre », les inconsolables militants communistes comme les anarchistes radicaux. Si bien que prétendre répondre aux anti-mondialisation en expliquant les vertus de la spécialisation des autorités de régulation multilatérales est à peu près aussi vain que prêcher la licence à un séminariste.

Résumons nous : des économistes veulent répondre à des mouvements anti-mondialisation sans mobiliser les armes académiques des économistes. À le faire ils prendraient le risque d'asséner des arguments que ceux-ci ne sont pas prêts à entendre *(cf.* taxe Tobin : selon les cas cette mesure est présentée comme technique, donc réfutable ou comme symbole, donc hors d'atteinte).

Les économistes pour manifester leur ouverture vont jusqu'à reconnaître que leur discipline ne parvient pas à établir, en théorie, un lien indiscutable entre libéralisation commerciale et développement, sans ajouter immédiatement que l'expérience historique comme les cas les plus récents de décollage économique permettent d'établir que la gestion de l'ouverture est l'une des composantes majeures du décollage économique et de la croissance. Paul Krugman a l'habitude de dire que dans certains cas les *strategic trade policies* peuvent se justifier en théorie, il n'en reste pas moins qu'il ajoute immédiatement que leur usage est préjudiciable car une politique commerciale discrétionnaire produit au total de plus mauvais résultats qu'une politique ouverte d'échanges. Pour dire les choses encore plus clairement : en ne mettant en valeur que les critiques et les impasses de l'ouverture, en paraissant même accréditer l'idée que l'ouverture pourrait être responsable du sous développement maintenu des PED, les auteurs donnent l'impression de rendre intellectuellement les armes face aux anti-mondialisation.

Pour quel bénéfice un si grand effort est-il consenti ? Convaincre les anti-mondialisation des bénéfices de la régulation ? Si c'était le cas, l'erreur sur la posture intellectuelle se doublerait d'un angélisme surprenant quant à la réceptivité de mouvements divers mêlant des organisations institutionnalisées ou en voie d'institutionnalisation, des ONG réformistes, des ONG manipulées et des organisations anarchistes.

Si les ONG anti-mondialisation ne sont pas le public visé par ce rapport, de qui s'agit-il alors ? Peut être des politiques eux-mêmes qui, confrontés à la montée des oppositions, seraient à la recherche de solutions. Le rapport s'analyserait alors comme un agenda de réforme de la gouvernance mondiale. C'est donc à l'aune du réalisme politique, du sérieux technique qu'il faudrait apprécier le rapport. Mais en quoi ce rapport fait-il avancer la résolution des problèmes ? Lorsqu'on établit avec force arguments, l'hétérogénéité des préférences collectives et donc leur conflit, que proposent nos auteurs ? Une hiérarchisation explicite et politiquement consensuelle des préférences collectives dans le cadre d'un Conseil de Sécurité économique planétaire. Ils savent que le résultat est hors d'atteinte. Envisagent-ils plutôt l'instauration d'un super pouvoir arbitral fonctionnant comme une juridiction mais ils dénoncent la logique rampante de la jurisprudence et son caractère anti-démocratique, sans compter qu'on imagine mal une instance politique faire de l'arbitrage !

Par quelque bout qu'on prenne le problème on n'échappe pas à un constat d'évidence : en ne choisissant pas clairement le public auquel le rapport s'adresse, en ne définissant pas le lieu d'où les auteurs parlent, en ne précisant pas l'objectif poursuivi, les auteurs se sont assigné une mission impossible à remplir. De même en n'opérant pas un choix entre divers registres argumentatifs et notamment entre ceux des économistes académiques, des politologues ou simplement des réformateurs sociaux, le rapport s'épuise. Dès lors, le rapport tourne sur lui-même en quête d'une introuvable direction. Au passage, il produit quelques dommages collatéraux en légitimant académiquement les mouvements anti-mondialisation.

Alors que faire ?

Puisque l'objectif central du rapport est de répondre en économiste aux mouvements anti-mondialisation, alors il importe de faire un bilan raisonné des acquis de la mondialisation et sur cette base d'aborder la question de la gouvernance mondiale. On nous objectera que le CAE a déjà produit de multiples rapports sur l'OMC, la question du développement, l'architecture financière internationale mais outre que ce rapport doit se suffire à lui-même et que le lecteur ne peut être renvoyé à d'autres écrits, il se trouve qu'à n'aborder que les questions de gouvernance c'est la mondialisation qui de fait est en procès.

Notre propos dans les lignes qui suivent ne saurait être d'esquisser un contre-rapport, ni de suggérer des ajouts ou des modifications, mais plus simplement d'indiquer les maillons indispensables de tout propos articulé sur la gouvernance de la mondialisation. Le propos sera donc le plus souvent cursif voire allusif, les lecteurs connaissant aussi bien les bases théoriques de l'économie internationale que les bases politiques du système de régulation économique fondé à Bretton Woods et constamment réformé depuis.

1. L'après 11 septembre et la question de la mondialisation

Le mouvement anti-mondialisation peut refluer, ne serait-ce que du fait des événements du 11 septembre, il peut s'installer durablement, ne serait-ce que pour exprimer le point de vue de ceux d'en bas, il peut être entendu, si l'alliance anti-terroriste se dote d'une stratégie de développement. Mais dans tous les cas, et même si on ne se fait guère d'illusions sur les vertus de la pédagogie et de la réforme, quelques rappels s'imposent sur la mondialisation et sa contestation.

La libéralisation des échanges et leur régulation par des autorités multilatérales ne sont responsables ni du chômage et de la pauvreté dans les pays développés, ni du réchauffement du climat de la planète, ni de la grande misère des PMA. Ce n'est pas la libéralisation des échanges qui détruit l'emploi : on évalue pour la France à 15 000 par an entre 1977 et 1993 le nombre d'emplois perdus du fait des importations de pays à bas salaires [(1)]. Ce n'est pas la mondialisation qui entraîne à la baisse les petits salaires aux États-Unis, et à la hausse le chômage en Europe, mais la dynamique même du progrès technique et de la spécialisation qui est à la base du modèle de croissance qui a le mieux réussi au cours des deux derniers siècles. Ce n'est pas l'OMC qui attente à la souveraineté des nations, pas plus que les multinationales n'éradiquent les spécificités culturelles.

À l'inverse, les politiques dérivées du consensus de Washington ont pu enrichir sans cause des banquiers, faire croire en un modèle unique de développement.

Les Accords de Marrakech ont permis aux pays développés d'obtenir la protection de la propriété intellectuelle, pour autant ils n'ont renoncé ni à l'anti-dumping, ni à la protection des secteurs de vieille industrialisation, ni à la protection de l'agriculture. Nulle puissance hégémonique n'a jamais forcé les États à démanteler leurs barrières douanières et nulle multinationale n'a jamais forcé qui que ce soit à consommer du Coca-Cola. À l'inverse une défense excessive de la rente de monopole octroyée aux laboratoires pharmaceutiques dans le cadre des règles de protection de la propriété intellectuelle peut conduire à des résultats humainement inacceptables.

On le voit, toute évaluation des effets de la globalisation et au-delà toute réponse à apporter aux mouvements anti-mondialisation suppose qu'une distinction rigoureuse soit faite entre :

- l'acquis théorique : que peut-on raisonnablement dire sur la relation entre la liberté des échanges et la croissance ?
- l'expérience historique : que sait-on des conditions et des voies du développement ?

(1) La thématique des délocalisations, des pertes d'emplois liée à la mondialisation est développée extensivement dans Cohen (1996).

• les politiques publiques : si comme on le sait la dynamique de la spécialisation produit des gagnants et des perdants, comment évaluer les politiques correctrices et redistributives ?

• la régulation mondiale : pourquoi le critère marchand pèse-t-il d'un plus grand poids que celui de la sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement ou du droit social ?

• la légitimité : quelle est la légitimité de l'ORD ? devant quelle instance démocratique le FMI rend-il des comptes ?

Le simple rappel des dimensions analytiques à prendre compte pour comprendre tout problème lié à la mondialisation suffit à expliquer que le terreau soit favorable à toutes les démagogies, aux idées reçues et aux solutions panacée. L'absence de toute pédagogie de la mondialisation de la part des gouvernants, la méconnaissance largement partagée des mécanismes économiques élémentaires et la montée d'un sentiment d'insécurité face aux effets d'une mondialisation mal maîtrisée contribuent à cette impopularité que nous constatons. Expliquer les mécanismes à l'œuvre, informer les opinions publiques en amont des processus, délibérer publiquement des choix et des préférences collectives, compléter le dispositif de régulation, relégitimer les autorités actuelles, tels devraient être les axes de la reconquête des opinions. Plus facile à dire qu'à faire …

2. Un consensus académique sur les vertus de la liberté des échanges

Même si les économistes débattent des liens entre libre-échange et croissance, un consensus académique large existe sur la réussite des politiques d'ouverture économique et de libéralisation des échanges menées après guerre.

Depuis Adam Smith, les vertus de la spécialisation et le rôle du marché ouvert sont reconnus. Commerce et division du travail ont partie liée, la libéralisation des échanges commerciaux est la condition de la production efficace. Depuis Ricardo, on sait que même lorsqu'un pays est capable de tout produire, il a intérêt à se spécialiser dans les activités où il jouit d'un avantage relatif, ce qui veut dire aussi que les nations exportent pour pouvoir importer. L'échange n'est pas un *zero sum game.* Depuis Krugman, on sait que des *strategic trade policies* peuvent être plus efficaces qu'un désarmement douanier généralisé et pourtant il continue à plaider pour la libéralisation commerciale.

L'échange et la spécialisation ne rendent pas seulement la production plus efficace, ils rendent aussi la consommation plus efficiente à travers le mécanisme des prix. Le prix des biens importés est plus bas, c'est le premier dividende, mais la pression à la baisse des biens domestiques du fait de l'échange contribue aussi à la baisse des prix, c'est le deuxième dividende.

Les bénéfices de l'échange ne sont pas seulement statiques, la concurrence des pays tiers est facteur d'innovation et de destruction créatrice, et ce par plusieurs canaux : montée en gamme, amélioration de la qualité, différenciation des produits, importation de haute technologie, innovation-processus ou innovation organisationnelle.

Il y a certes des limites à l'ouverture, lorsque sont notamment en cause les questions de sécurité nationale et de développement de long terme. Au-delà de la sécurité, on invoque traditionnellement un autre motif de protection pour refuser une libéralisation intégrale, voire unilatérale : il s'agit de la mise sous cocon des industries naissantes. Mais même ces motifs ne sont pas toujours convaincants : les pays développés risquent de perdre les bénéfices de l'ouverture en protégeant les *infant industries,* par ailleurs l'invocation de la sécurité peut renchérir considérablement le coût des composants, réduisant ainsi l'efficacité d'un budget de défense.

S'il y a donc accord large parmi les économistes sur les vertus du doux commerce et sur les impasses de la protection, encore faut-il faire deux rappels :

- il n'y a pas de lien évident entre les bénéfices de la libéralisation commerciale et ceux de la libéralisation financière ;
- il y a des gagnants et des perdants à l'ouverture ; la libéralisation simultanée des flux de biens, de capitaux et d'hommes pour un pays sous-développé n'a jamais permis le décollage économique.

L'ouverture permettant par définition le déclin des activités peu compétitives et la croissance des activités compétitives, quelle infrastructure sociale met-on en place pour gérer les reconversions, financer l'inactivité, indemniser les perdants ? Tel est l'enjeu qui se dessine pour les autorités politiques nationales. En d'autres termes, il n'y a pas de volet externe de libéralisation sans un volet interne de gestion économique et sociale de l'ouverture. Dans ce cadre, la protection temporaire peut être autorisée, tout en sachant que la protection durable handicape la croissance, entraîne des représailles ou des sanctions. Elle bride dans tous les cas la restructuration.

Les bénéfices de l'échange s'étendent aux flux directs d'investissement. Attirer les flux directs d'investissement, c'est bénéficier des expériences des meilleures entreprises des meilleures technologies sur le sol national, c'est contribuer à la richesse collective. Stimuler les flux directs d'investissement vers l'extérieur, c'est à l'inverse étendre les bénéfices de l'avantage compétitif.

Toutes ces propositions qui peuvent paraître parfaitement triviales pour les économistes et qui, de fait, ont inspiré les politiques économiques des cinquante dernières années, sont subrepticement remises en cause par les mouvements anti-mondialisation sans que les gouvernements, et notamment le gouvernement français, ne réaffirment hautement les bénéfices de l'ouverture et le rôle éminent des instances type GATT-OMC.

Encore une fois, le rapport reconnaît rapidement les succès du rattrapage, les vertus de l'ouverture et le remarquable effort d'adaptation fait par les institutions internationales. Mais le problème est que, précisément, ce qui est tenu pour évident pas les économistes ne l'est pas pour les mouvements anti-mondialisation. Plus le temps passe, plus le souvenir des politiques autarciques ou planifiées se dissipe, et plus les protectionnismes vert, rouge, noir, rose retrouvent de la faveur (2).

3. Libre-échangisme et libéralisation organisée des échanges

La politique de libéralisation organisée au sein du GATT puis de l'OMC n'est pas assimilable au bréviaire des tenants du Consensus de Washington.

La force des mouvements anti-mondialisation tient au fait qu'ils peuvent à la fois invoquer les échecs et les impasses de la mondialisation du point de vue de l'équité redistributive et de la légitimité démocratique dans les pays développés, tout en administrant la preuve d'une pauvreté grandissante des PMA et d'une exclusion des pays émergents et pauvres des processus décisionnels planétaires. Ainsi le constat cent fois fait d'une érosion continue du salaire moyen des travailleurs les moins qualifiés aux États-Unis, ou la montée apparemment irrépressible du chômage des travailleurs les moins qualifiés en Europe, permettent-elles d'instruire le procès de la mondialisation auprès des cols bleus dans les pays développés. Par ailleurs l'impossibilité, souvent invoquée par les gouvernements, d'une intervention visant à corriger les dégâts sociaux de l'ouverture, nourrit une critique supplémentaire de l'ouverture des marchés : celle de la perte de souveraineté ou de l'abdication du politique face aux forces du marché.

Ce n'est pas ici le lieu de répondre à ces objections avec les nuances nécessaires, mais quelques rappels sommaires permettent, là aussi, d'illustrer une idée au fond assez triviale : on peut avoir raison sur les détails et tort sur l'analyse.

Oui, un milliard d'hommes vit avec moins d'un dollar par jour. Oui il y a dans l'absolu plus de « pauvres ». Pourtant, la grande nouvelle des deux décennies qui viennent de s'écouler a été le décollage économique de l'Inde et de la Chine. Lorsque deux pays qui comptent près de 2,5 milliards d'hommes amorcent le processus de développement, on ne peut soutenir que la misère s'étend sur la surface de la planète.

(2) L'expression est du sociologue Allemand Ulrich Beck (2000) qui fait valoir à juste titre que les salariés des secteurs en crise, comme les défenseurs de la biodiversité ou de terre-patrie, comme les hérauts de l'exception culturelle, comme les champions des terroirs ont de bonnes raisons de s'opposer à la libéralisation des échanges.

Non, il n'est pas vrai que le libre-échange ait favorisé le décollage économique de quelque pays que ce soit. La France, l'Allemagne et les États-Unis ont été protectionnistes, colbertismes, hamiltoniens ou listiens avant de pratiquer le multilatéralisme commercial. Il en a été de même du Japon, des tigres et des dragons après-guerre. À l'inverse les politiques autarciques, développementistes, de substitution d'importation pratiqués après-guerre par nombre de PED, dont l'Inde, ont été des échecs retentissants. Qu'en conclure ? Une croissance extravertie tirée par le commerce extérieur est compatible avec un protectionnisme offensif provisoire – pour autant que les politiques domestiques d'éducation, d'épargne et de redistribution favorisent la construction d'une économie domestique.

La libéralisation des échanges permet que le relais du rattrapage par imitation soit pris par la spécialisation concurrentielle. Les cas du Japon, de la Corée de Taiwan permettent de l'établir. Mais rien ne permet de penser que la libéralisation financière soit en toutes circonstances, aussi désirable. Les cas de la Corée ou de Thaïlande montrent au contraire que la libéralisation financière sans les institutions de supervision bancaire, de division des risques et de régulation prudentielle peuvent fragiliser les économies au lieu de les armer pour l'épreuve du grand large.

Mais les pires ravages dans la mise en cause idéologique et pratique de la mondialisation tiennent à l'assimilation entre mouvement de libéralisation et décalogue du consensus de Washington. Les années quatre-vingt-dix auront vu les thèses les plus sommaires sur le développement triompher. Alors que la théorie mettait le doigt sur le rôle des institutions, de l'information, des externalités, avec le décalogue du consensus de Washington, on privilégie à l'excès la thérapie de choc dans la lutte contre l'inflation, l'importation de modèles dans la stratégie de développement, la libéralisation commerciale et financière dans le modèle de croissance. L'injonction a tenu lieu de politique : tu privatiseras, tu déréglementeras, tu libéreras les échanges, tu libéreras les mouvements de capitaux, la convertibilité tu assureras, l'équilibre budgétaire tu rechercheras, l'inflation tu combattras, etc. Une fois revenu des prescriptions simplistes pour le développement, la question Nord-Sud réémerge, et avec elle celle des prochains cycles de négociation de l'OMC et de la lutte contre la pauvreté. Là aussi, dénoncer le décalogue du consensus de Washington, ce qui est aisé en France, nul n'ayant jamais vraiment prôné des solutions libérales radicales, ne produit pas le même effet selon que la dénonciation est ou non accompagnée d'une description du mécanisme de rattrapage économique décrit plus haut.

4. Après Doha, les enjeux du cycle du millénaire

La volonté de poursuivre l'œuvre de libéralisation et de régulation commerciale au sein de l'OMC est largement partagée dans le monde, ne serait-ce que pour essayer de mieux articuler les dimensions commerciales,

environnementales, sanitaires et sociales de l'échange. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire – l'échec après-guerre de la première OMC – à la préférence manifestée par les États de privilégier la régulation commerciale sur les autres sujets d'intérêt commun, et à la prise de conscience tardive des enjeux environnementaux, les critères marchands se sont imposé comme normes dominantes de la régulation commerciale internationale. Le problème a changé de nature le jour où l'OMC s'étant doté d'un Organe de règlement des différends, il a de fait conquis un pouvoir d'arbitrage entre dimensions commerciales et non commerciales de l'échange. L'OIT a beau édicter des protocoles bannissant le travail des enfants, proclamant la liberté syndicale et protégeant la femme, ceux-ci ne sont pas opposables à l'OMC.

Depuis l'échec de la Havane, GATT et OIT cheminent en parallèle sans se rencontrer. Malgré la solennité avec laquelle ces textes ont été adoptés en 1995 à Copenhague, malgré leur ratification par 130 pays, les sept conventions de l'OIT visant la liberté d'association, le droit à la négociation collective, la protection des enfants, l'interdiction du travail forcé et des discriminations dans le travail, n'ont rien changé.

Si ces conventions ne sont pas devenues la loi commune, cela tient certes au poids de la dimension commerciale dans l'échange, à la faiblesse de l'OIT et notamment à l'absence d'un pouvoir de sanction, mais cela tient aussi au caractère disputé, y compris au sein des PED, de nombre d'orientations qui paraissent évidentes. Ces conventions posent trois problèmes économiques.

Le premier a trait au choix du consommateur : plutôt que d'interdire au consommateur de bénéficier de produits fabriqués à faible coût, il suffirait de l'informer sur les conditions de production par une politique de « label ». Ainsi, les normes sociales ne serviraient pas d'alibi à une politique protectionniste et le consommateur humaniste n'achèterait que les biens labellisés, c'est-à-dire produits dans des conditions qui respectent les droits de l'homme et les droits sociaux. Une objection pratique disqualifie cet argument : la traçabilité – qui est déjà impossible dans les pays développés, alors que c'est la santé qui est en jeu – est *a fortiori* impossible pour des produits banalisés, venant des quatre coins de la planète.

Le deuxième a trait au marché du travail des pays du Sud : priver de travail les enfants, ce serait appauvrir les familles. Là aussi, les évidences sont trompeuses : c'est parce que le travail des enfants est autorisé que la pression à la baisse des salaires continue, que des adultes sont chassés du marché, et que ce sont finalement les moins productifs qui sont recrutés.

Le troisième problème, de loin le plus important ici, est celui du « dumping social ». Est-il légitime, pour un pays importateur, d'introduire des clauses visant à dissuader un pays exportateur de pratiquer un dumping par les coûts salariaux et sociaux ? En l'état actuel de l'organisation commerciale internationale, si le dumping par les prix est répréhensible, le dumping

social ne l'est pas. Dès lors que des nations souveraines acceptent dans l'enceinte de l'OIT ce qu'elles refusent dans les enceintes commerciales, dès lors que les accords régionaux, et même le traité de la Havane, comportent des clauses sociales que le GATT et l'OMC n'ont pas réussi à inscrire dans le Traité de Marrakech, la question institutionnelle devient centrale, elle resurgit d'ailleurs à chaque nouveau cycle de négociations commerciales (cycles de l'Uruguay et cycle du millénaire).

Différences alimentaires, rapports divergents à la protection de la vie privée, régimes contrastés de droits d'auteur, conceptions conflictuelles de l'appropriation de la science et pour finir – sans viser l'exhaustivité – prétentions nationales à définir une voie spécifique pour le développement : voilà ce qui, jour après jour, alourdit l'agenda de la mondialisation. Voilà aussi ce qui a fait peser sur les négociateurs du « cycle du millénaire » un poids considérable.

Travailler à rendre compatibles des préférences collectives hétérogènes, rendre opérationnelles des notions comme le « principe de précaution » ou « le principe de diversité culturelle », penser l'inter-régulation, tel est l'un des enjeux majeurs du nouveau cycle de négociation commerciale qui doit prendre forme après Doha. Entre les dimensions commerciales, écologiques, sanitaires, sociales et culturelles de l'échange un vrai fossé existe qu'il convient de combler si on ne veut pas que la seule dimension marchande s'impose minant ainsi la légitimité de la liberté des échanges.

L'OMC ne peut pas tout et il est sans doute souhaitable de maintenir le caractère spécialisé des institutions de régulation, mais en attendant que le dispositif de gouvernance mondiale soit complété par la création d'autres organisations spécialisées (projet de création de l'OME notamment), il importe de prévoir les cas où des normes environnementales, sociales ou culturelles peuvent être opposables à des normes commerciales. Faute de quoi, on assistera à des crises répétées dont l'AMI, les OGM et le bœuf aux hormones ne fournissent qu'une préfiguration.

5. La nouvelle question Nord-Sud

À Doha, ce ne sont pas les seules questions de « l'agenda incorporé » ou même les « nouveaux sujets » évoqués plus haut qui ont été au cœur du débat. La nouvelle question Nord-Sud est en train de s'imposer.

Les pays du Tiers Monde ont le sentiment que dans les négociations internationales, ils ont fait plus de concessions que les pays développés. Et ils ont raison. Ils ne participent pas à la définition de l'agenda de ces grand-messes internationales. C'est, en gros, un accord entre pays développés qui fait l'ordre du jour de la libéralisation commerciale internationale.

De plus, les pays en voie de développement ont fait des concessions sur le point majeur de la propriété intellectuelle. En acceptant une protection

du savoir, qui est essentiellement celui des pays développés, ils ont du même coup renforcé leurs handicaps initiaux. Cette question est cruciale à plusieurs égards : pour leurs économies essentiellement basées sur la maîtrise de la connaissance, la protection de la propriété intellectuelle est vitale. En même temps les pays développés puisent dans le patrimoine de l'humanité – biodiversité – pour développer des stratégies d'appropriation privée. Enfin, au nom de la protection des brevets pris par leurs firmes, ils en viennent à contrôler des ressources vitales pour la santé des habitants de la planète (comme l'a illustré le débat sur les trithérapies en Afrique du Sud). Nul ne peut contester les principes de base de la protection de la propriété intellectuelle, mais la simple évocation des effets d'une application absolutiste de ces principes montre que la question des compensations pour les pays les plus démunis se pose.

Or en échange de cette concession, dont on peut penser qu'ils n'avaient pas pris la pleine mesure, les pays en voie de développement n'ont pas obtenu grand chose. Les pays développés n'ont même pas tenu leurs engagements de libéralisation dans les secteurs où les pays sous-développés détiennent des avantages comme le textile, l'agriculture ou la sidérurgie. Au contraire, ils ont maintenu des protections importantes et manié sans vergogne les clauses anti-dumping. Bref, ces pays à qui l'on avait dit « plus on libéralise, plus on participera au festin du développement », tombent de haut : au contraire nombre d'entre eux régressent. C'est donc en maintenant en vie ce processus constant de redéfinition des règles de l'échange qu'on peut corriger les effets des cycles précédents et traiter le contentieux Nord-Sud.

Croire à une possible prise en compte des dimensions sanitaires, sociales ou environnementales relèverait-il du vœu pieux quand jour après jour la logique commerciale paraît s'imposer ? La réponse est non pour au moins trois raisons. À Doha, on a commencé à travailler à la prise en compte de la dimension environnementale dans l'échange. À la faveur du 11 septembre, et après l'épisode des trithérapies en Afrique du Sud, un récent document de l'OMS propose qu'on revoie les monopoles pharmaceutiques assis sur les brevets et qu'un droit de tirage interprété largement soit accordé aux PED pour qu'ils s'approvisionnent en médicaments. Enfin, par son propre mouvement, l'OMC à travers la jurisprudence de l'ORD, est conduit à élargir les critères qu'il prend en compte.

6. Ressorts du pouvoir arbitral

La question de la légitimité démocratique d'institutions qui, telles l'OMC et le FMI, ne sont pas élues et ne rendent pas des comptes se pose dès lors en des termes différents. En complétant sectoriellement et géographiquement l'édifice de la régulation mondiale, en fixant les termes de l'arbitrage entre le marchand et le non-marchand, en faisant l'expérience de

l'équité des décisions prises par les instances de régulation, on finira par comprendre que l'OMC n'est pas moins légitime que les autres autorités de régulation existantes et au premier rang d'entre elles la BCE

Dans le procès en légitimité fait aux instances de régulation, on confond incomplétude du gouvernement mondial, asymétrie dans le traitement des préférences collectives, absence de légitimité démocratique.

L'incomplétude du système de gouvernance renvoie en fait à trois problèmes différents. D'une part, il désigne l'incomplétude sectorielle du système de régulation mondiale puisqu'il n'existe pas à ce jour d'organisation mondiale de l'environnement. Il désigne également l'incomplétude géographique de ce système de gouvernance dont sont exclus des pays aussi éminents que la Chine, l'Inde, le Brésil ou l'Indonésie. En effet, les négociations commerciales sont menées par des clubs. Il désigne enfin l'absence d'une instance politique couronnant ou coordonnant les instances spécialisées, le G7 a été en effet conçu dès le départ comme un comité des pays développés gérant les équilibres macroéconomiques.

L'asymétrie dans les ordres de préférence collective renvoie au constat cent fois fait d'une primauté de la dimension commerciale sur toutes les autres qu'il s'agisse de soucis environnementaux, sanitaires ou sociaux.

L'absence de légitimité démocratique renvoie elle même à trois dimensions différentes du problème : la légitimité par les « inputs » (les autorités de régulation multilatérales – ARM – ne sont pas élues, elles ne font pas de reddition des comptes, elles ne peuvent pas être sanctionnées par le vote) ; la légitimité par les « outputs » (les ARM ne prennent pas des décisions équitables) ; enfin les ARM privent le pouvoir politique constituant de ses prérogatives en développant une jurisprudence propre.

Dès lors la critique repoussoir de l'existant débouche souvent sur la revendication d'un moment politique fondateur où seraient restaurées les prérogatives du « souverain » sur la jurisprudence et les technocrates. Le rapport n'est pas exempt de ce type de posture. Notre approche est radicalement différente. Elle part d'un constat trivial : les États assemblés dans des enceintes multilatérales ne peuvent se mettre d'accord sur une hiérarchie explicite de normes et pas davantage sur une procédure politique d'arbitrage des conflits, ils peuvent tout au plus rédiger le mandat incomplet d'une organisation appelée à gérer une politique sectorielle, et à arbitrer les conflits qui naissent de l'incomplétude du mandat initial.

Ce n'est pas un hasard si le modèle de gouvernance mondiale qui s'est imposé présente les traits suivants. Ce n'est pas ici le lieu de faire la genèse de ce modèle, ni de rendre compte des compromis qui dans le temps lui ont donné la forme qu'on lui connaît, ni même d'en illustrer la souplesse et l'adaptabilité. Ce modèle est basé :

- sur un moment constituant politique ;

• sur une autorité de régulation multilatérale jouissant d'un mandat incomplet ;

• sur une production jurisprudentielle. Encore une fois, reconnaître l'incomplétude de ce modèle et l'asymétrie entre politiques et technocrates, entre normes commerciales et sociales, organisations fortes et faibles doit, à notre sens, conduire à réformer le système et non à vouloir le mettre à bas.

La crise des institutions de Washington, les propositions de réforme de l'architecture financière internationale, l'acquis de la réforme des institutions commerciales (GATT-OMC), la généralisation des banques centrales indépendantes et des autorités indépendantes de régulation, témoignent d'un nouvel ordre institutionnel économique mondial en cours de construction. Quelles en sont les logiques, les justifications et les limites ?

Au premier abord, rien ne lie des organisations intergouvernementales comme l'OMC (fondées sur le principe un pays = une voix) des organisations supranationales comme la Banque centrale européenne (expression d'un fédéralisme économique) et des Autorités administratives indépendantes nationales (dont les compétences sont plus ou moins larges selon les pays).

Ces organisations n'en partagent pas moins, positivement ou négativement, un certain nombre de points communs. Il s'agit d'autorités non élues, non responsables devant le suffrage. Pour certaines, comme le FMI, il ne peut en être autrement, sauf à envisager une démocratie planétaire. Pour d'autres, comme la BCE, il s'agit d'une expression qu'on peut croire provisoire d'un fédéralisme inachevé. Les autorités administratives indépendantes relèvent clairement d'un démembrement du pouvoir exécutif [3].

Ces autorités sont également l'objet des mêmes critiques : elles prendraient leurs décisions en fonction de critères exclusivement économiques et techniques, seraient peuplées de technocrates, méconnaissant les dimensions sociales et politiques de l'action publique. Fondamentalement, ces autorités souffriraient d'un déficit démocratique, d'un déficit de légitimité. Elles élimineraient par le haut le pouvoir politique légitime, celui qui procède de l'élection ou du concert intergouvernemental, au profit d'une technostructure sans attaches, accéléreraient la dépolitisation des démocraties représentatives, et contribueraient même aux progrès du populisme.

À l'inverse, on peut soutenir que, parce qu'elles sont à l'abri des vicissitudes du cycle politique, ces autorités non élues peuvent mieux embrasser les intérêts du peuple tout entier, et non celui de la majorité d'un moment.

Parce qu'elles ont le souci du long terme et qu'elles peuvent, par constitution, ignorer les intérêts des groupes d'intérêt, ces autorités peuvent se doter de règles d'action assez claires, assez transparentes pour offrir un

(3) Ces thèses sur la gouvernance économique et le rôle qu'y jouent les instances de régulation de type arbitral sont longuement développées dans Cohen (2001).

cadre stable et prévisible aux acteurs économiques, contribuant ainsi à une croissance équilibrée de long terme.

Dernier problème, celui de la légitimité : il est soit simplement nié, les autorités de régulation multilatérale, à l'ère de la globalisation, devant d'abord convaincre les marchés de la solidité de leur politique – soit hautement revendiqué, à cause du caractère unanime de l'accord politique qui a souvent présidé à la création ou à la « recréation » de ces ARM.

Dans ses travaux, les plus récents, Giandomenico Majone reconsidère son modèle de légitimité par les « outputs » et son explication de la délégation par de purs critères d'efficacité en l'absence de conflits de redistribution (4). Peut-on pour autant considérer l'autorité de régulation non élue, non responsable devant le suffrage universel comme une « Agence » au sens de la théorie économique principal-agent ? Pas exactement. Il y a en effet une contradiction d'intérêts entre le mandant et le mandataire qui ne se réduit ni à un problème d'asymétrie d'information, ni à un problème d'incomplétude du mandat. Un régulateur indépendant n'est pas un agent délégué, c'est plutôt une instance fiduciaire. Une délégation de pouvoirs pleine et entière équivaut à un transfert de droits de propriété politique dans un champ politique déterminé à une institution indépendante comme la BCE.

Ainsi par des cheminements différents, cet objet politique nouveau qu'est l'Autorité de régulation multilatérale indépendante prend un statut plus clair. Cette autorité, qu'on la nomme délégation, instance arbitrale, ou institution fiduciaire, présente plusieurs caractéristiques. Elle bénéficie d'un transfert de compétences de la part d'acteurs politiques qui acceptent par avance de se soumettre à ses décisions. Elle prend des décisions politiques, même si ses compétences paraissent limitées à un champ technique comme la monnaie ou le commerce international. Elle développe par ses décisions une forme de droit privé s'appliquant dans la sphère publique. Elle promeut un double mode de légitimation en captant la légitimité élective du mandant et en veillant en permanence à faire reconnaître et accepter ses choix par le large public. Il faut accepter le caractère fondamentalement hybride de l'ARM institution publique, opérant des choix politiques, soucieuse de la bonne réception de ses décisions sur la durée, mais fonctionnant comme une instance arbitrale privée, poursuivant des objectifs de long terme, produisant un droit propre dans un champ délimité. Aujourd'hui, on ne peut méconnaître l'existence d'un double monde de la politique, le premier peuplé par les nations, le second par les ARM, les ONG, les firmes transnationales. La Commission européenne, la BCE, l'OMC, le FMI, sont des ARI. Elles présentent des traits communs.

---

(4) Ce nouveau mode de légitimité, forgé à partir de la reconnaissance publique des résultats obtenus, est l'*output legitimacy*. Cette notion est d'autant plus séduisante qu'elle permet de rendre compte à la fois du crédit gagné par l'OMC depuis que l'ORD s'est substitué aux panels de représentants des États, et de la justification majeure des banques centrales lorsqu'elles invoquent l'argument du plébiscite quotidien des marchés et des opinions publiques domestiques.

Dans chaque cas, une organisation est créée, qui procède d'abord de la Loi ou du Traité l'instituant. Ses membres sont nommés par une instance politique, un gouvernement national, une assemblée de gouvernements ou un organe délégataire de gouvernements. Les membres de ces autorités appliquent une Loi qu'ils n'ont pas conçue, qui a été élaborée et votée dans les cadres classiques de la démocratie représentative ou des relations internationales. Ces institutions appliquent des procédures contradictoires et transparentes pour instruire leurs dossiers et rendre des décisions impartiales. Elles le font non par vertu, mais par nécessité. Leur crédibilité, leur actif le plus essentiel, en dépend. Enfin, elles motivent leurs décisions : c'est ainsi qu'elles peuvent recueillir le consentement des parties et qu'elles contribuent à rendre lisibles et prévisibles leurs orientations.

Ainsi, les autorités non élues ne sont l'expression ni d'un déficit démocratique grandissant, ni d'un nécessaire traitement technique de sujets dépolitisés, car ne comportant pas d'enjeux redistributifs. Elles sont l'une des manifestations d'un gouvernement que le partage de compétences, la multiplication des niveaux, la différenciation des responsabilités, ont rendu plus complexe.

Dès lors qu'on admet qu'il existe au niveau mondial des intérêts communs – en matière écologique, commerciale ou financière – où la coopération s'impose, dès lors qu'on prend acte de l'intégration économique et politique régionale européenne, dès lors qu'on considère que la décision discrétionnaire des élus nationaux n'est pas l'unique mode de légitimation démocratique, il faut apprendre à penser les formes nouvelles d'une gouvernance multi-niveaux. Mais une fois le principe admis, on est renvoyés à deux redoutables problèmes. Le premier est celui de l'ingénierie institutionnelle : comment articuler prise de décision et mise en œuvre, dans un système multi-niveaux où doivent s'exprimer gouvernants, élus et société civile ? Le second est celui de la lisibilité ; il concerne l'exercice de la responsabilité des élus.

Pour autant ce modèle de l'ARM ne règle pas le problème des institutions fortes et des institutions faibles, de la domination du critère marchand sur les critères non marchants. Là aussi la réponse doit être double : politique et juridique. On l'a déjà vu l'un des enjeux de Doha et du futur cycle du millénaire est précisément de jeter des ponts entre le commercial et l'environnemental. Mais cela ne suffira pas, l'existence de l'ORD de l'OMC et la multiplication des contentieux dès lors que pour des raisons légitimes tel ou tel pays voudra préserver son « exception culturelle », sa « préférence environnementale » et qu'il parviendra à les faire entériner par l'Unesco, l'OMS conduisent à rechercher les voies juridiques et institutionnelles de l'inter-régulation. Marie-Anne Frison Roche ouvre une piste : celle de la consultation entre ARM avec demande d'avis déterminant. « Plus encore, on peut tisser des liens entre les institutions internationales, liens qui ne seraient pas de nature hiérarchique, mais simplement procéduraux. En effet, on peut concevoir des institutions qui demeurent autonomes, non hié-

rarchisées entre elles, non contrôlées par un organe central mondial, mais en permanence observées grâce à un fonctionnement interne procéduralisé et en permanence corrélées entre elles par des procédures de consultation et d'avis [5], les contraignant à intégrer leurs doctrines respectives, ce qui sera d'autant plus aisé qu'un cœur de doctrine commune aura été constitué et les corrélations déjà dessinées. »

Au total, si l'on veut échapper à l'irréalisme de la démocratie cosmopolite, au volontarisme politique ou à l'angélisme basiste, il faut améliorer l'existant.

La démocratie cosmopolite est hors d'atteinte. Même l'Union européenne n'a pas été capable de reproduire le modèle national de la démocratie représentative à l'échelle de l'Union.

La démocratie internationale n'est pas à notre portée car elle reste fondée sur le système des Nations, des Autorités de régulation multilatérales, des Unions régionales, des firmes multinationales, des ONG et des médias mondiaux. Tout ce qui précède montre comment on peut améliorer substantiellement cet ordre à ceci près qu'il ne faut pas céder à l'angélisme de l'implication des ONG.

On a pu assister récemment à un vrai krach des ONG à la conférence des Nations Unies sur le racisme de Durban. Une assemblée des ONG est ouverte à toutes les manipulations. À Durban des ONG faux-nez de gouvernements, des ONG manipulées par des minorités politiques déterminées, des ONG stipendiées par des groupes d'intérêt mêlés à des ONG humanistes et de défense des droits de l'homme ont donné le spectacle affligeant de haine et de racisme. À l'occasion des prochains cycles commerciaux et environnementaux les ONG doivent être écoutées, consultées, informées certainement pas impliquées dans des processus décisionnels.

Cette démocratie internationale renouvelée n'améliore en rien les systèmes politiques nationaux qui souffrent de déficits propres de démocratie. Lorsque des ministres, des parlementaires déclarent publiquement qu'ils ne connaissaient ni l'existence de l'AMI, ni le mandat qui avait été confié aux négociateurs nationaux, alors on comprend mieux comment la dénonciation du déficit de légitimité des organisations internationales peut servir de révélateur aux insuffisances des démocraties nationales.

Plutôt donc que de rechercher une impossible démocratie cosmopolite ou de s'en tenir à une démocratie internationale, inégalitaire voire inéquitable, cette contribution plaide pour une séparation entre la démocratie représentative qui reste ancrée dans le cadre national, l'ordre international dont les sujets sont les États qui disposent du pouvoir constituant en matière de régulation de la mondialisation, un pouvoir arbitral (les ARM) aujourd'hui essentiellement économique mais demain écologique, culturel

(5) Avis plus ou moins contraignant. Par exemple, sur la notion d'« avis déterminant », voir Frison-Roche (2000).

et social aussi, qui agit sur la base d'un mandat et qui procède par décisions motivées, un espace public mondial en formation dans lequel les entreprises, les ONG et les médias tentent de peser sur les agendas de la mondialisation.

Relégitimer l'ordre économique international en reconsidérant les problèmes du développement et de la pauvreté, recentrer les organisations de régulation internationale sur leurs missions spécifiques, parachever l'édifice de la régulation en créant une OME, penser l'articulation d'objectifs partiellement contradictoires, développer les ORD et les liens procéduraux entre ARM, refonder l'autorité politique en explicitant les missions relevant de la rédaction du mandat et de la supervision de sa mise en œuvre, réaffirmer, enfin, l'autonomie des autorités de régulation, tels devraient être les termes du cahier des charges qu'on doit adresser aux responsables politiques pour doter la planète des outils d'une régulation légitime car acceptée.

Références bibliographiques

Beck U. (2000) : *What is Globalization*, Polity Press Cambridge.

Cohen É. (1996) : *La tentation hexagonale : la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation,* Fayard.

Cohen É. (2001) : *L'ordre économique mondial : essai sur les autorités de Régulation,* Fayard.

Frison-Roche M-A. (2000) : OMC *versus* OIT *in Éthique et commerce international*, *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation,* Centre français du commerce extérieur, 2000, n° 2, pp. 285-294.

Contribution A

Panorama analytique des institutions de la gouvernance mondiale

Thomas Boisson

Conseil d'analyse économique (1)

L'objet de cette contribution est de présenter un panorama des principales institutions multilatérales à vocation mondiale selon une grille d'analyse unique. Une attention particulière a été portée à celles qui, comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) font l'objet de débats très intenses. Mais sont aussi étudiées l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les institutions compétentes en matière d'environnement, ou encore la Banque des règlements internationaux (BRI), qui assument des missions sectorielles essentielles.

À travers trois exemples, cette contribution s'emploie aussi à mettre en évidence certains aspects des relations bilatérales qui ont pu se développer entre ces différentes institutions, afin de déceler les prémisses d'un système de coopération inter institutionnelle au plan mondial.

L'annexe détaille dans un tableau comparatif des éléments sur la structure, le financement et les spécificités des institutions étudiées.

Toutes les institutions qui participent au renforcement de la gouvernance mondiale ne sont pas étudiées ici. Ainsi l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui regroupe les principaux pays industrialisés et dont les travaux font référence au plan mondial, n'est pas présentée. On s'en est tenu aux organisations ouvertes à tous les pays et dont les objectifs sont plus directement mondiaux.

(1) Thomas Boisson est élève à l'École nationale d'administration.

1. L'architecture d'ensemble

1.1. Système des Nations Unies

Née de la volonté des Alliés de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » et signée le 26 juin 1945 à San Francisco, la Charte constitutive de l'Organisation des Nations Unies (ONU) assigne aux Nations Unies pour objectif, dans son article premier, de *maintenir la paix et la sécurité internationales*. L'ONU repose sur le principe d'universalité, incarné par son organe délibérant, l'Assemblée générale, où chaque État dispose d'une voix. Mais la mise en place des Nations Unies a aussi tiré les leçons de l'échec de la Société des nations (SDN), créée par le Traité de Versailles de 1919. Elle est ainsi dotée d'un bras politique fort, le Conseil de sécurité (CS), enceinte de dialogue entre les grandes puissances mondiales investies de pouvoirs de contrainte. En effet les résolutions du CS, organe permanent, collégial et restreint (15 membres dont cinq permanents disposant d'un droit de veto : Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) ont force obligatoire en droit international.

L'article premier de la Charte évoque la nécessité d'une *coopération internationale* afin de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire. C'est dans ce cadre qu'ont été créées après 1945 les principales organisations internationales, inspirées d'une approche fonctionnaliste des relations internationales. Chaque organisation est en effet spécialisée dans un domaine d'activité. Elle est appelée à s'insérer au sein d'un réseau de relations fonctionnelles et dispose d'une certaine autonomie par rapport aux champs politique et diplomatique traditionnels.

Parmi les très nombreuses institutions qui forment le *système des Nations Unies*, on distingue les organes subsidiaires des institutions spécialisées.

L'article 7 de la Charte prévoit la création par l'Assemblée générale (art. 22) ou le Conseil de sécurité (art. 29) d'organes subsidiaires (programmes, fonds) qui sont parties intégrantes de l'ONU. Ceux-ci sont très nombreux. Certains d'entre eux peuvent exercer des missions à long terme et sont dotés de budgets importants, notamment dans le domaine du développement (Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD) ou de l'environnement (Programme des Nations Unies pour l'environnement, PNUE).

À la différence des organes subsidiaires, les institutions spécialisées reliées aux Nations Unies sont créées par accords intergouvernementaux et disposent très souvent du statut d'organisation internationale. Ce statut leur confère la capacité de conclure des accords avec d'autres organisations internationales, notamment pour mettre en œuvre des actions communes. Ces institutions (l'OMS, par exemple) ont une vocation universelle, mais regroupent les seuls États ayant adhéré à leur traité constitutif. Elles dispo-

sent souvent d'une structure interne similaire à celle de l'ONU (Assemblée plénière, Conseil exécutif restreint, Secrétariat) et chaque Membre dispose d'une voix lors des votes. Distinctes de l'ONU, elles lui sont associées par le biais d'accords conclus avec le Conseil Économique et Social de l'ONU, soumis à l'approbation de l'Assemblée générale (art. 63 de la Charte). Ces accords disposent en général que les deux organisations doivent coopérer et échanger des informations.

1.2. Système de Bretton Woods

Convaincus que la récession des années trente avait été aggravée par un protectionnisme exacerbé, les Alliés, et en particulier les États-Unis, ont souhaité dès avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, jeter les bases d'un système multilatéral des paiements, prévenir les conflits monétaires, restaurer la confiance des investisseurs, financer la reconstruction des pays détruits par la guerre, et organiser la reprise des échanges.

Lors de la *Conférence de Bretton Woods* (juillet 1944) préparée dans ce but par les États-Unis, deux conceptions s'affrontent : celle de John Maynard Keynes, qui dirigeait la délégation britannique, et celle de Harry Dexter White, qui conduisait la délégation américaine. Toutes deux soulignent le besoin d'une action collective, mais s'opposent sur l'ampleur du financement que devront fournir les institutions internationales, le mode d'ajustement aux déséquilibres commerciaux, ainsi que le rôle du dollar dans le nouveau système (Aglietta et Moatti, 2000). Les accords de Bretton Woods traduisent l'adoption du Plan White et affichent trois objectifs :

• le *FMI* a pour mission essentielle d'assurer la stabilité des taux de changes (art. I de ses statuts) par rapport au dollar en organisant l'octroi de crédits essentiellement à court terme afin de financer des programmes de stabilisation macroéconomique et de résoudre les problèmes de balance des paiements des pays déficitaires ;

• la *Banque mondiale* fournit quant à elle des prêts à plus long terme afin de financer la reconstruction et le développement ;

• afin d'assurer le troisième objectif, le retour au libre-échange, le gouvernement américain souhaitait la création d'une organisation internationale puissante pour imposer le démantèlement des mesures protectionnistes. Convoquée par le Conseil économique et social de l'ONU, une conférence se tient à Cuba pour établir le statut de *l'Organisation internationale du commerce* (OIC). La Charte de La Havane (mars 1948) adoptée lors de la conférence n'a cependant jamais été ratifiée en raison des réticences du Congrès américain. Le système de régulation des échanges mondiaux s'est donc articulé, jusqu'à la création en 1995 de l'OMC, autour d'accords multilatéraux de réduction mutuelle des tarifs douaniers ainsi que de clauses générales fixant les obligations des parties en matière de négociation commerciale (*Accords du GATT*, *General Agreement on Tariffs and Trade*, conclus à Genève d'avril à octobre 1947).

1.3. Un système de gouvernance hétérogène

Le système de gouvernance mondiale établi après 1945 présente ainsi une *structure hétérogène*.

Tout d'abord, à la différence du Système des Nations Unies, les décisions du FMI et de la Banque mondiale se prennent selon un système de vote pondéré, qui permet aux pays industrialisés d'y jouer un rôle prépondérant et d'éviter les problèmes récurrents de gestion.

Par ailleurs, les institutions de Bretton Woods disposent de moyens financiers considérables au regard de ceux qui sont mis en œuvre par les agences de l'ONU *(cf.* annexe). Cette force de frappe financière leur a permis de décider de leur action indépendamment des organes des Nations Unies, voire d'influencer la doctrine des agences de l'ONU en fonction de leurs objectifs propres.

Au sein du système des Nations Unies, les relations entre institutions ont souvent été facilitées par l'existence d'accords de coopération, ainsi que par un mode de fonctionnement, des organes et une identité similaires. À l'inverse, la coopération entre FMI, Banque mondiale et GATT/OMC est plus récente et plus difficile *(cf.* 9.1 et 9.2).

Enfin la BRI, créée avant 1945, ainsi que le GATT, puis l'OMC interviennent également en dehors du champ des Nations Unies.

1.4. Regroupements informels

Parallèlement à ce système institutionnel, des *regroupements informels d'États* formés sur une base collégiale restreinte se sont progressivement constitués. Ils permettent de trouver sur des questions ponctuelles des points d'accord et de donner une impulsion politique aux organisations compétentes pour ces questions. Le succès de cette forme de coopération est toutefois suspendu à la volonté des États de tenir leurs engagements. On peut en mentionner trois exemples.

Le principal groupe est le *Groupe des Sept* (G7), qui rassemble l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni. Il s'est réuni pour la première fois au niveau des chefs d'État et de gouvernement en 1975. Il joue, au niveau des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales, un rôle d'instance de coordination informelle et d'impulsion des politiques économiques. Le pays hôte organise habituellement plusieurs réunions préparatoires entre les représentants personnels des dirigeants, les « sherpas », chargés de discuter des points susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour. Les « sherpas » communiquent directement entre eux tout au long de l'année et disposent de l'appui de réseaux de hauts fonctionnaires qui concentrent leur attention sur les grands enjeux économiques, financiers et politiques.

La participation de la Russie au G7 devenu le G8 au sommet de Denver en 1997 a permis d'intégrer partiellement la Russie à la concertation internationale et d'envisager une transition plus stable de ce pays vers l'économie de marché.

Le *Groupe des Dix* (G10) regroupe depuis 1962 les pays industrialisés dont les banques centrales coordonnaient au sein de la BRI leurs interventions sur le marché de l'or jusqu'en 1968. Ce Groupe prit l'habitude de se concerter de manière informelle au sein du FMI et de la BRI, de sorte qu'il a été à l'origine de décisions importantes (Aglietta et Moatti, 2000).

Le *G20*, créé à Berlin en décembre 1999, est le dernier avatar de groupes informels (G22, G33) incluant des pays émergents et constitués par le G7 pour discuter du fonctionnement du système financier international : prévention des crises, stabilité financière, transparence des institutions financières internationales (Cœuré et Pisani-Ferry, 2000).

2. Le Fonds monétaire international

Depuis sa mise en place, le Fonds monétaire international (FMI) s'est continûment adapté aux mutations profondes du système monétaire international en assumant de nouvelles missions dans le cadre d'un statut quasiment inchangé. Il remplit désormais des fonctions multiples et très larges. Cette évolution l'a exposé à de nouvelles critiques, qui ont inspiré des propositions de réforme diverses et parfois opposées.

2.1. Une adaptation constante des missions du FMI

Au moment de sa création, le FMI a un objectif clair : réguler le nouveau système monétaire de changes fixes fondé sur la coopération internationale.

Sa mission principale, qui fonde sa légitimité en matière de conseil macroéconomique, était alors la surveillance des politiques des États membres et des équilibres des paiements courants. Cette fonction a été considérablement renforcée depuis 1976 pour tenir compte du *passage à un système monétaire de changes flottants* par l'accord de la Jamaïque (deuxième amendement aux statuts). En revanche, le premier amendement aux statuts de 1969 (création des Droits de tirage spéciaux, DTS), visant à donner au FMI un rôle de gestion des liquidités internationales, a eu un impact secondaire face au développement des liquidités de marché.

À partir de 1982, le FMI a dû s'adapter à la montée de l'endettement des pays en voie de développement en étant contraint de gérer une grave *crise de la dette souveraine*. Il a commencé à exercer une médiation entre les États débiteurs et les différents créanciers (membres du Club de Paris, banques internationales, notamment au sein du Club de Londres) et un suivi formel des politiques économiques des PED dans le cadre de la

résorption de leurs déséquilibres extérieurs. Au volet macroéconomique de l'ajustement s'est alors ajouté un volet de réformes structurelles, appuyées sur des programmes de financement sous conditionnalité. Ces programmes visent à jouer un rôle de catalyseur à l'égard des financements publics et privés. Le FMI a ainsi étendu la gamme de ses crédits vers des échéances de plus long terme (Facilités d'ajustement structurel, en 1986, par exemple) et vers la mise en place d'une aide concessionnelle [(2)] (FAS Renforcées, en 1987, notamment) pour les pays les plus pauvres. Il a également assuré le pilotage de la transition dans les Pays de l'Est et en Russie, en apportant aide technique et soutien financier (Aglietta et Moatti, 2000).

À la fin des années quatre-vingt-dix, dans un contexte où le secteur privé joue un rôle prépondérant dans les mouvements de capitaux, les pays émergents ont semblé s'émanciper de l'aide du FMI. Toutefois l'apparition de *crises financières d'un nouveau type*, liées à des sorties massives de capitaux entraînant des phénomènes de contagion (Mexique en 1995, Asie en 1997 et Russie en 1998), a conduit à mettre en place des plans de sauvetage massifs dans lesquels le FMI a joué un rôle essentiel.

2.2. Des fonctions multiples et très larges

La succession des difficultés qu'il a dû traiter a ainsi conduit le Fonds monétaire à assumer des fonctions très larges qui peuvent être regroupées en six grands pôles (Pesme, 2001).

Selon l'article I de ses statuts, le FMI est un instrument de coopération économique internationale. Bien que celle-ci soit aujourd'hui moins intense qu'il n'était initialement envisagé, le Fonds demeure la principale *source multilatérale d'expertise économique et financière* à la disposition du G7 ou du G20. La transformation du Comité intérimaire en Comité monétaire et financier traduit à cet égard la volonté de renforcer le dialogue entre les membres du FMI et de renforcer la légitimité politique du Fonds [(3)]. C'est dans ce cadre que s'est inscrite l'importante assistance que le FMI a apportée aux pays en transition vers l'économie de marché.

Le FMI fonctionne comme *un fonds d'assistance mutuelle*. Chaque membre souscrit une quote-part qui ouvre au Fonds la possibilité d'accorder des crédits à court terme aux pays qui rencontrent des difficultés de balance des paiements. Au-delà de 25 % du montant de sa quote-part (tranche de réserve), le pays doit mettre en œuvre, en accord avec le FMI, un programme d'ajustement macroéconomique pour obtenir le déblocage des crédits. Ce mécanisme est appelé conditionnalité.

(2) Voir annexe pour une description de l'aide concessionnelle accordée par le FMI et la Banque mondiale.

(3) Voir sur ce point la contribution de la Direction du Trésor (2002).

La *prévention des crises financières* s'articule autour des instruments de coopération dont dispose le FMI, et en premier lieu de la fonction de surveillance des politiques des États membres. Elle prend sa source dans l'article IV de ses statuts. Déclinée aux niveaux multilatéral (mondial, régional) et bilatéral (national), elle favorise le diagnostic et la formation d'un consensus, tant au sein de services fortement structurés autour du respect de positions communes, qu'au niveau des administrateurs (Aglietta et Moatti, 2000). Ces analyses influencent les travaux et réunions des ministres des Finances du G7 auxquels participe le Directeur général.

Le bilan des crises récentes a conduit à recentrer cette fonction sur l'identification précoce des facteurs de risque, sur une analyse plus fine des mécanismes de propagation financière et sur le renforcement de la transparence des politiques économiques.

Parallèlement à la surveillance, les crises récentes ont conduit le FMI à renforcer sa fonction de promotion de codes et de standards internationaux en adoptant divers instruments, dont la Norme spéciale de diffusion des données (1996) et le Programme d'évaluation du secteur financier (1999), en partenariat avec la Banque mondiale.

La *gestion des crises financières* récentes par le FMI a pris une dimension nouvelle après que des montants importants (50 milliards de dollars pour la crise mexicaine) ont été mis en jeu par ses interventions. Les mécanismes de crédit mis à sa disposition sont apparus comme inadaptés aux nouvelles formes des crises financières internationales, en raison de plafonds de tirage trop bas, de la lourdeur des procédures applicables et du fait que ces pays ne connaissaient parfois aucun déséquilibre macroéconomique majeur.

Le FMI a ainsi créé des facilités nouvelles pour être en mesure de répondre aux besoins de financement à court terme qui pouvaient résulter d'une perte soudaine de confiance des marchés entraînant des fuites massives de capitaux et des effets de contagion, soit dans des pays où existent des déséquilibres (Facilité de réserve supplémentaire en 1997), soit dans des pays poursuivant une politique économique et financière saine (Ligne de Crédit Contingente en 1999, instrument de prévention des crises destiné – il n'a jamais servi – à fournir à un pays qui répond à certains critères de prequalification un soutien quasi-automatique en cas de crise).

Si les risques de contagion paraissent avoir été bien maîtrisés et si l'aléa moral [4] à l'égard des gouvernements a été réduit (conditions d'octroi exigeantes du fait de la conditionnalité, modalités de concours plus strictes), le FMI est toutefois encore confronté à la nécessité de mieux associer le secteur privé à la résolution des crises, afin de circonscrire l'aléa moral lié au

(4) L'aléa moral caractérise une situation dans laquelle le comportement de certains acteurs est influencé de manière négative (prise de risque dans ce cas) par leur anticipation de ce qu'ils n'en subiront pas les conséquences (garantie contre les pertes par l'intervention d'un prêteur en dernier ressort).

comportement d'investisseurs privés de plus en plus impliqués dans leur déclenchement. Le FMI dispose désormais, comme le préconisait le Rapport Rey du G10 (1996) et après le Sommet du G7 de Halifax (1995), de moyens supplémentaires pour faire face aux nouvelles crises (possibilité d'intervention financière malgré l'accumulation d'arriérés de paiement à l'égard de créanciers privés par un pays, mesures coercitives). La discussion se poursuit cependant sur les modalités d'association du secteur privé (Krueger, 2001 et Eichengreen et Ruhl, 2000).

Le FMI a enfin redéfini sa mission de soutien au développement en participant plus activement à la *lutte contre la pauvreté.* Il s'est doté d'instruments nouveaux (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance en 1999, qui remplace la FASR) et participe à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, en vue de réduire la dette extérieure conjointement avec la Banque mondiale. Ces instruments sont coordonnés par le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (défini avec la Banque mondiale en décembre 1999) dans les pays éligibles à ces aides (quatre-vingts pays pour la FRPC, trente-six pour l'IPPTE).

Le FMI assure par ailleurs une importante fonction d'*assistance technique* et de formation aux pays dont les infrastructures financières sont peu développées (14 % du budget, troisième poste après la surveillance et la préparation des programmes).

2.3. Critiques et propositions de réforme

Les crises financières survenues après 1995 et l'accroissement des inégalités dans le monde ont relancé et largement renouvelé le débat sur la réforme du FMI. Le FMI fait face à trois types de critiques.

La contestation traditionnelle *du bien-fondé des programmes d'ajustements structurels* et de gestion des crises a pris un tour nouveau avec la crise asiatique et l'échec récurrent des programmes mondiaux de réduction de la pauvreté. Certains économistes ont remis en cause la philosophie générale (qu'ils ont appelé le « consensus de Washington ») des prescriptions économiques des programmes d'ajustements. Ils ont suggéré une meilleure prise en compte de la dynamique microéconomique des crises dans l'élaboration des critères de conditionnalité et des programmes d'ajustement ainsi que de l'incidence des programmes sur les dépenses sociales en direction des plus pauvres (Stiglitz, 1998). Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté constitue une tentative de réponse à ces critiques. Le débat porte ainsi davantage sur le rythme de l'ouverture aux capitaux financiers.

L'utilisation par le FMI de nouvelles modalités d'intervention et la mobilisation de ressources massives a pu laisser entrevoir l'émergence un modèle de prêteur en dernier ressort au niveau mondial. Dans cette perspective, des économistes exprimant leur point de vue dans le rapport Meltzer (IFIAC, 2000) se sont fait les avocats d'un recentrage du FMI sur

ses missions de régulation et de surveillance financière, et corrélativement d'un transfert à la Banque mondiale de la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays qui ne satisferaient pas à certaines conditions financières.

Le rapport Meltzer avance la proposition de limiter le rôle du FMI à celui d'un quasi-prêteur en dernier ressort, capable de prêter à court terme à des taux pénalisants aux pays qui satisferaient à des critères de conditionnalité financière *ex-ante*. En conséquence, le FMI devrait mettre fin à la conditionnalité sous sa forme ex-post actuelle ainsi qu'à tout soutien à moyen terme (donc sa fonction d'ajustement structurel). Ses instruments de lutte contre la pauvreté (FRPC, CSLP) seraient transférés à la Banque mondiale afin de garantir une meilleure répartition des rôles entre les deux institutions. Le FMI annulerait par ailleurs l'ensemble de ses créances sur les pays les plus pauvres.

Les gouvernements européens et l'Administration Clinton ont rejeté les conclusions de ce rapport qui contredisent certains principes fondamentaux du système de Bretton Woods, comme l'universalité et la solidarité qui résident au fondement de l'assistance mutuelle. Ils dénoncent aussi la mise en cause du principe de conditionnalité, sur lequel repose tant un mécanisme d'incitation et de certification des politiques économiques que la nécessaire coordination du FMI et de la Banque mondiale en vue d'éviter les incompatibilités réciproques (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2000 et US Treasury, 2000).

Le gouvernement français a ainsi défendu le rôle de concertation, de gestion de l'action collective et d'orientation politique joué par le FMI en proposant la création du CMFI (Strauss-Kahn, 1998).

Le FMI fait enfin l'objet de critiques récurrentes liées au mode de décision (pondération des voix) ainsi qu'au manque de transparence dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques. D'importants efforts ont été menés pour améliorer tant la *transparence* du Fonds que sa *représentativité* (5).

3. La Banque des règlements internationaux

3.1. Origine et statut

La création de la Banque des règlements internationaux (BRI), en 1930, a répondu à la nécessité de remplacer la coopération ponctuelle et temporaire qui se pratiquait entre banques centrales avant la Première Guerre mondiale par une coopération institutionnalisée et permanente. Mise en place par les accords de La Haye à l'occasion de la gestion des réparations

(5) Voir sur ce point la contribution de la Direction du Trésor (2002).

allemandes, problème délicat mais temporaire dont elle tire son nom, la BRI tire sa véritable fonction de l'article 3 de ses statuts. Ces derniers lui donnent pour objet de favoriser la coopération entre banques centrales, de fournir des facilités additionnelles pour les opérations financières internationales et d'agir comme mandataire pour les règlements financiers qui lui sont confiés en vertu d'accords passés avec les parties intéressées.

Institution *sui generis*, dont le siège est à Bâle, à la fois banque et organisation internationale, elle a statut de société anonyme par actions. Elle s'est largement ouverte aux pays émergents (vingt-neuf pays sur les cinquante représentés à l'Assemblée générale). Cette évolution vient renforcer sa légitimité en tant que producteur de normes.

3.2. Principales fonctions

La BRI remplit quatre fonctions principales.

Elle exerce une fonction de *banque auprès des banquiers centraux*, dont quatre-vingt déposent environ 10 % de leurs réserves monétaires dans ses caisses. Elle met à leur disposition des facilités financières. Cette fonction s'est développée à partir de 1982, avec la crise de l'endettement international. La BRI a ainsi accordé des crédits d'extrême urgence à certaines banques centrales d'Amérique latine. Dans le cas de lignes de crédit bilatérales complémentaires à un programme de prêts des institutions financières internationales (Brésil en 1998), la BRI n'agit que comme intermédiaire pour le compte des gouvernements et demande à ceux-ci d'assumer le risque de crédit. Par ailleurs, pour des raisons historiques, la BRI continue à jouer un rôle d'animation du marché de l'or.

La BRI est également un *lieu de coopération monétaire* entre gouverneurs des banques centrales de plusieurs pays industrialisés (certains membres de l'Union européenne et ceux du G10, dont elle assure le Secrétariat).

Le rôle essentiel de la BRI dans ce domaine s'est orienté au début des années soixante-dix vers la création de comités de surveillance et de contrôle financier internationaux. Ainsi le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire centralise les informations sur les réglementations des différents systèmes bancaires et propose des mesures en vue d'assurer la solvabilité et la liquidité des banques. Son rôle est consultatif : les mesures adoptées sont ensuite reprises en droit national. Ce comité a ainsi permis l'adoption en 1988 de l'« accord de Bâle », raffiné en juin 1999, visant à fixer un seuil minimum de 8 % au ratio fonds propres/engagement international (ratio Cooke), que les pays du G10 s'engagent à faire respecter. La révision actuellement en cours de l'accord de 1988 (Bâle 2) devrait établir des normes de contrôle plus sophistiquées, plus sensibles aux différents risques financiers et prévoyant des processus de supervision bancaire.

Par ailleurs, la création en 1999 par le G7, sur la base du rapport Tietmeyer (1999), du Forum de Stabilité Financière (FSF), composé de gouvernements, d'institutions financières et d'autorités de régulation (FMI et BRI), a permis de pallier les lacunes techniques du FMI en matière de normalisation financière en identifiant notamment un ensemble de normes prioritaires. La BRI, qui détient ces compétences, en assure le Secrétariat.

En tant *qu'agent et mandataire dans l'exécution de certains règlements internationaux*, la BRI a joué, notamment jusqu'à la mise en place de l'Institut monétaire européen puis de la BCE, un rôle de compensation et de règlement de l'écu entre Banques centrales européennes et entre banques commerciales privées.

La BRI est enfin, comme le FMI et la Banque mondiale, un *centre de recherche et d'information*, dont le rapport annuel, qui suit l'évolution d'ensemble des données monétaires, économiques et commerciales internationales, diffuse des statistiques sur l'activité bancaire internationale, le marché des changes, le crédit (en particulier l'exposition au risque sur les marchés émergents) et depuis 1982, conjointement avec l'OCDE, sur l'endettement extérieur.

3.3. Proposition de réforme

L'utilisation par le FMI de nouvelles modalités d'intervention et la mobilisation de ressources massives dans la gestion des crises financières laissent entrevoir l'émergence d'un modèle de prêteur en dernier ressort au niveau mondial. Toutefois le FMI ne dispose pas des moyens de surveillance, de décision et de sanction propres aux banques centrales, permettant par exemple d'engager de façon illimitée et discrétionnaire des ressources en cas de crise de liquidité (Aglietta et Moatti, 2000). C'est pourquoi il a été proposé de donner à la BRI un rôle dans la coordination d'un réseau de banques centrales assumant collectivement une fonction de prêteur en dernier ressort (de Boissieu et Aglietta, 1999).

4. La Banque mondiale

4.1. Évolution des objectifs du Groupe de la Banque mondiale

Les activités de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD ou Banque mondiale) ont débuté en 1946, avec pour mission la *reconstruction* des pays dévastés par la guerre. Après que cet objectif ait été pris en charge à partir de 1948 par le plan Marshall, financé par les États-Unis, la Banque s'est orientée vers l'*aide au développement*.

Elle fonctionne comme une banque qui emprunte sur les marchés financiers l'essentiel de ses fonds aux taux très bas que lui procure sa qualité d'emprunteur très sûr, garanti par le capital de ses membres. La BIRD

apporte des crédits à des conditions plus favorables que celles du marché. Elle prête directement aux États à revenu intermédiaire (entre 1 505 et 5 445 dollars par an et par habitant) ou aux organismes qui bénéficient de leur garantie, à condition que ces États ne puissent accéder à ces capitaux dans des conditions raisonnables.

Au cours des années cinquante, les conditions de prêt de la BM sont apparues trop exigeantes pour certains pays très pauvres, de sorte qu'un fonds autonome, l'Association internationale pour le développement (AID), a été créé pour accorder des prêts plus avantageux à ces pays. Par ailleurs, trois autres institutions ont été rattachées au Groupe de la Banque mondiale : la Société financière internationale (SFI), le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Elles ont pour but de favoriser l'investissement privé dans les PED *(cf.* annexe).

Dans les années cinquante et soixante, la Banque mondiale a surtout financé des prêts d'investissement dans les infrastructures. Les *prêts consacrés au secteur productif* ont ensuite pris une part croissante des engagements dans les années soixante-dix.

Après le début de la crise de la dette des PED (1982), la Banque mondiale a accordé de plus en plus de prêts destinés à soutenir non plus des projets microéconomiques, mais des réformes d'*ajustement structurel* de long terme sous critères de conditionnalité (maîtrise des dépenses publiques, libéralisation commerciale, privatisation). Elle s'est ainsi rapprochée du FMI, avec lequel elle a établi un certain partage des tâches.

Les prêts d'ajustement structurel (PAS, 15 % des prêts en 1987) sont en constante augmentation (30 % actuellement), au détriment du portefeuille d'investissements productifs, financés de plus en plus dans le cadre de partenariats avec d'autres investisseurs publics ou privés. Par ailleurs, les PAS concernent davantage certains secteurs fragiles (protection sociale, environnement).

Au total, la Banque mondiale (BIRD et AID) a accordé 22 milliards de dollars de prêts en 1999, un chiffre à comparer avec le total des flux financiers vers les PED (230 milliards de dollars) et celui de l'aide publique au développement (50 milliards de dollars).

La Banque a récemment été contrainte de faire évoluer sa doctrine de conditionnalité pour deux raisons. D'une part, les réformes structurelles ont eu des effets très contrastés et les crises financières de la fin des années quatre-vingt-dix l'ont notamment conduit à mieux prendre en compte l'*impact* des réformes *sur les populations les plus vulnérables*. D'autre part, le constat d'un très large recoupement de ses exigences et de ses politiques d'ajustement structurel avec celles du FMI l'ont incitée à une meilleure coordination avec le Fonds. Ces deux exigences se traduisent par une réorientation des priorités de la Banque.

4.2. Accent mis sur la lutte contre la pauvreté

Thème présent depuis les années soixante-dix dans les discours du Président Mc Namara, la lutte contre la pauvreté est devenue l'objectif prioritaire d'initiatives récentes de la Banque mondiale, conjointement avec le FMI.

Tout d'abord, la Banque mondiale et le FMI, ainsi qu'un ensemble de créanciers multilatéraux et bilatéraux, ont adopté en 1996, dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE), une aide exceptionnelle afin de réduire la dette extérieure à un niveau soutenable. Cette approche globale se limite aux pays admissibles aux aides de l'AID, lourdement endettés, et qui ont obtenu des résultats solides dans les programmes correspondants.

Mais surtout, la Banque mondiale et le FMI ont défini à la fin de 1999 les principes directeurs du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, nouveau cadre d'intervention qui modifie les instruments de la Banque mondiale (et du FMI), afin de mieux cibler les interventions qu'elle finance sur les populations les plus vulnérables. Il est fondé sur la participation des plus pauvres (amélioration en leur faveur des opportunités économiques, des conditions sanitaires, éducation, lutte contre les discriminations) et le renforcement des institutions. Il s'appuie sur des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et un ciblage des interventions en fonction de leur impact.

Elle s'articule autour d'un document de stratégie pays élaboré par l'État emprunteur avec la Banque mondiale et le FMI.

4.3. Critiques et propositions de réformes

Aux reproches qui rejoignent certains de ceux faits au FMI (conditionnalité inadaptée, déficit de représentativité) s'ajoutent des critiques spécifiques.

La Banque mondiale est tout d'abord mise en cause sur ses *résultats*. La qualité de son portefeuille s'est dégradée sous l'effet des crises financières et de l'échec du développement en Afrique, alors que les PED les moins pauvres ont la possibilité de se financer directement sur les marchés financiers, sans aide de la Banque.

De plus, le *fonctionnement* de la Banque (qui emploie quatre fois plus de personnel que le FMI) est considéré comme trop centralisé, coûteux et moins efficace que celui du Fonds. Certaines propositions avancent l'idée d'une évaluation politique de certaines institutions, dont la Banque mondiale, par un organe international complètement indépendant (Assemblée Nationale, 2000).

Les *modalités de ses interventions* sont ensuite contestées, de manière parfois radicale. Le CSLP est accusé de n'être au mieux qu'une simple cor-

rection des ajustements macroéconomiques préconisés par les institutions de Bretton Woods, au pire un simple habillage rhétorique qui masquerait l'incapacité de la Banque à prendre en compte les carences institutionnelles et les conséquences sociales de ses politiques dans les pays qu'elle finance.

Enfin, *l'incohérence de ses politiques avec celles d'autres institutions* pose problème. Le déficit de coopération avec le FMI a été à l'origine de certaines incohérences très critiquées notamment lors des crises récentes. Par ailleurs, la Banque mondiale est intervenue de manière de plus en plus présente dans la définition des politiques sectorielles (santé, notamment, mais aussi environnement, éducation, recherche), ce qui pose de graves problèmes aux institutions spécialisées de l'ONU dont les ressources sont très disproportionnées par rapport à celles de la Banque.

Les propositions de réformes dans ce domaine tendent à développer la coordination entre institutions en vue d'une meilleure définition commune des politiques.

5. L'Organisation mondiale du commerce

5.1. Création

Les négociations multilatérales menées avant 1995 dans le cadre du GATT s'appuyaient sur une base institutionnelle originale. En effet, les organes du GATT, notamment le Secrétariat et son Directeur général, ne constituaient pas une organisation internationale mais une structure légère dépourvue de moyens juridiques et budgétaires, qui se bornait à venir en appui des négociations menées par les représentants des États parties au traité.

L'impuissance du GATT à garantir un fonctionnement équilibré du système commercial a conduit à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par un acte constitutif signé à Marrakech en avril 1994 à la fin de l'Uruguay Round (1986-1995).

Les travaux du groupe de négociation sur les aspects institutionnels du GATT (Functioning of the GATT System, FOGS) mis en place lors de l'Uruguay Round ont ainsi servi de base à l'Union européenne pour défendre la proposition canadienne de créer une OMC. Ce renforcement institutionnel apporte plusieurs innovations par rapport au GATT.

En premier lieu, les règles de l'OMC sont désormais assorties de mécanismes de rétorsions-sanctions encadrés par une procédure juridictionnelle renforcée, avec la création de Organe de règlement des différends (ORD). Ensuite, les États membres doivent soumettre à l'OMC des programmes de politique commerciale selon une procédure administrative, le Mécanisme d'Examen des Politiques Commerciales *(cf.* annexe). Enfin, l'article III de l'acte constitutif attribue à l'OMC la fonction de coopérer, en marge du sys-

tème onusien, avec les deux autres piliers de l'ordre économique international (FMI et Banque mondiale) en vue de garantir la cohérence des politiques économiques internationales *(cf. infra* 9.2).

L'OMC devient ainsi le véritable fondement institutionnel du système commercial multilatéral. Elle figure parmi les rares institutions économiques internationales qui disposent du pouvoir de sanctionner les manquements aux obligations contractuelles contenues dans son acte constitutif.

5.2. Du GATT à l'OMC : un élargissement des mandats

L'OMC remplit quatre fonctions principales héritées du système du GATT.

Elle constitue en premier lieu une *instance permanente de négociation sur les politiques commerciales* menées par ses parties contractantes.

À cet égard, elle s'inscrit dans la continuité du GATT. Le processus de négociation repose moins sur des principes libre-échangistes que sur la prise en compte des stratégies commerciales nationales. Dans la perspective de ce « mercantilisme éclairé », les négociations multilatérales sont menées sur une base multisectorielle pour faciliter les transactions et l'ouverture consentie par chaque partenaire n'est que la contrepartie nécessaire à l'obtention de marchés à l'exportation.

La négociation est permanente mais elle est ponctuée de cycles (rounds) réguliers durant lesquels s'opèrent les transactions. Lors des deux derniers rounds (Tokyo Round, 1973-1979 et Uruguay Round, 1986-1995), le champ des négociations a été progressivement élargi à de nouveaux secteurs : agriculture, qui oppose les États-Unis à l'Union européenne au sujet des subventions ; textile, avec le démantèlement des Accords multifibres (premier AMF en 1974), services, protection sanitaire, propriété intellectuelle, investissement. Par ailleurs, l'importance croissante des négociations sur les barrières commerciales non tarifaires (quotas, restrictions volontaires des exportations, obstacles juridiques et techniques aux importations, et surtout subventions) se traduit par une nette juridicisation du système commercial multilatéral. Cette évolution se heurte d'autant plus aux prérogatives des États membres qu'ils impliquent de profonds changements dans les systèmes juridiques nationaux (Ostry, 2000).

L'accord de Marrakech de 1994 contenait un programme de négociations « incorporé » (Built-in Agenda) qui imposait aux signataires de reprendre automatiquement les négociations, notamment sur l'agriculture et les services. Après l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle (fin 1999), celle tenue à Doha en novembre 2001 a débouché sur un accord entre États-Unis, Union européenne et PED permettant de fixer le cadre du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales.

L'OMC contribue ensuite à gérer *un cadre pour la libéralisation du commerce* et à élaborer un *ensemble de règles pour discipliner les politiques commerciales* des États.

Cette mission repose sur certains principes fondamentaux inscrits dans les textes du GATT et destinés à promouvoir la libéralisation commerciale. Tout d'abord, le principe de non-discrimination se décline au travers de deux clauses. La clause de la nation la plus favorisée (NPF, article I du GATT de 1947) oblige chaque membre à étendre aux autres membres les avantages commerciaux accordés à l'un quelconque d'entre eux, tandis que la clause du traitement national (art. III) interdit toute discrimination entre exportateurs étrangers et producteurs nationaux. Ensuite, le principe de consolidation implique que les baisses de droits de douane ou la suppression d'obstacles non tarifaires consenties à chaque cycle de négociation sont irréversibles. Enfin, le principe de réciprocité (art. II) oblige les membres à faire des concessions tarifaires aux États qui leur consentent des avantages commerciaux.

À ce socle d'obligations centrales s'ajoutent des règles plus spécifiques destinées à discipliner les politiques commerciales des États : notamment, prohibition des restrictions quantitatives des échanges (art. XI), réglementation des subventions (art. XVI) et du dumping (vente sur le marché étranger à un prix inférieur à celui pratiqué par le producteur sur son marché national, art. VI).

Par ailleurs, l'OMC a pour fonction d'appliquer dans certains secteurs des politiques publiques (marchés publics, obstacles techniques au commerce, normes sanitaires) des normes qui leur imposent des critères de transparence et de non-discrimination à l'égard des exportateurs étrangers.

Différentes dérogations à ces règles sont enfin prévues. Ainsi, les États membres peuvent, sous certaines conditions, créer des zones douanières (article XXIV). De même, l'OMC prévoit des clauses de sauvegarde dérogatoires aux règles générales en fonction de la situation du pays (développement, problèmes de paiements) ou de menaces pesant sur un secteur donné. Des adaptations ont également été consenties en faveur des PED sous forme de dérogations au principe NPF (avantages mutuellement consentis non étendus aux pays développés), ce qui se traduit par l'existence d'accords dérogatoires en dehors du système de l'OMC (accords d'autolimitation de la zone grise du GATT sur certains secteurs sensibles, accords AMF, système des préférences généralisées en rupture avec la clause NPF).

L'OMC remplit également une fonction de *règlement des différends commerciaux* entre États membres.

La mise en place d'un mécanisme juridictionnel doté du pouvoir de trancher des litiges par des procédures contraignantes, enserrées dans des délais brefs et pouvant aboutir à des sanctions effectives, marque une avancée importante par rapport au système du GATT. La création de l'ORD, la capacité d'interpréter les normes et de légitimer les sanctions commerciales

qui s'ensuivent *(cf.* annexe) s'est ainsi traduite par une augmentation importante de l'activité de règlement des différends [6]. Les pays développés, au premier rang desquels les États-Unis, sont très actifs, soit comme demandeurs soit comme défendeurs, souvent l'un contre l'autre. Mais le nombre croissant de contentieux impliquant des PED traduit la vocation de l'OMC à intégrer le plus grand nombre d'États possible dans la régulation des échanges mondiaux et des politiques commerciales.

L'OMC permet enfin de *recueillir et de diffuser des informations* sur les politiques commerciales de ses membres *(cf.* annexe).

5.3. Critiques et propositions de réforme

La création de l'ORD constitue un progrès vers la construction d'un ordre juridique international. Mais cette évolution est aussi la source de trois types de difficultés nouvelles.

Les critiques portent en premier lieu sur la *nature et l'exécution des sanctions* autorisées par l'OMC. En effet le système de l'ORD autorise les États victimes de mesures incompatibles avec les normes de l'OMC à se faire, en quelque sorte, justice eux-mêmes. L'ORD ne prend pas en effet de sanctions à caractère pénal, il décide d'autoriser ou de ne pas autoriser des mesures de rétorsion prises par un État membre. Ce modèle de « justice privé » opère une régulation en l'absence de puissance extérieure aux parties, ce qui pose le problème de l'exécution des sanctions (Frison-Roche, 2000). Les rétorsions commerciales applicables par de petits États à de grandes puissances commerciales ne peuvent en effet être dissuasives. De plus, ce ne sont pas toujours les entreprises victimes ni celles bénéficiant des mesures incriminées qui subissent les sanctions choisies par l'État victime. La légitimité des sanctions est dès lors contestable.

Marie-Anne Frison-Roche propose plusieurs solutions pour résoudre ces difficultés. Un système de restitution des avantages aux entreprises victimes pourrait par exemple être instauré, tandis que le pouvoir de rétorsion par l'État victime pourrait être mieux encadré par l'ORD.

L'effectivité du système de sanctions pourrait être améliorée par l'attribution à l'ORD d'un pouvoir de sanction financière, à l'instar du droit d'ordonnancement d'office en droit européen de la concurrence. Ou, mieux encore, un pouvoir d'injonction de modification des politiques commerciales pourrait être donné à l'ORD afin que les États en infraction ne puissent racheter leurs entorses aux règles.

(6) Ainsi, alors que quatre-vingt-dix rapports de Groupes spéciaux (panels) avaient été adoptés entre 1947 et 1995, cinquante-six rapports de Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ont été adoptés entre janvier 1995 et novembre 2001 et dix-huit contentieux sont en cours de traitement. Le nombre de plaintes notifiées à l'OMC depuis 1995 s'élève à 240.

La deuxième série de difficultés porte sur la *nécessité pour l'ORD de fonder sa jurisprudence exclusivement sur des normes commerciales*, ce qui pose problème lorsque cet objectif entre en conflit avec d'autres préoccupations (normes sociales, environnementales, sanitaires par exemple). Des solutions pourraient être recherchées dans l'amélioration de la coopération avec les institutions en charge de ces questions *(cf.* Coopération institutionnelle).

Enfin le *niveau restreint des ressources administratives de l'OMC*, héritées du GATT, apparaît comme une faiblesse face à la complexité, l'ampleur et le caractère de plus en plus conflictuel des thèmes traités par la nouvelle organisation.

Cette faiblesse se traduit ainsi par une inégalité entre pays en fonction de la taille et de la compétence de leur délégation. Certains États qui occupent une faible place dans le commerce mondial seraient prêts à accepter un Secrétariat plus actif et mieux doté en vue d'une meilleure protection de leurs intérêts commerciaux. Les États les plus puissants y sont toutefois opposés pour des raisons tant budgétaires, la contribution au budget étant fonction de la place occupée dans les échanges mondiaux, qu'institutionnelles, le système de vote (un pays = une voix) conduisant les pays les plus importants à privilégier l'influence de leurs délégations dans la conduite des opérations de l'OMC.

Par ailleurs, l'absence d'une infrastructure de recherche et d'expertise autonome et structurée (comme à l'OCDE, au FMI ou à la Banque mondiale) peut engendrer un coût plus élevé dans la recherche du consensus, en l'absence d'une pression des pairs créée par la discussion sur les politiques commerciales.

Les *propositions de réformes* envisageables dans ce domaine sont multiples. La création d'un organe restreint ou d'un comité exécutif à l'image du CMFI du FMI facilitant la recherche du consensus est évoquée (Ostry, 2000). Mais elle se heurte au problème du système de représentation de ses membres.

Le renforcement de l'assistance technique aux délégations ou une plus grande diffusion de la recherche dans les capitales des États membres, pour nécessaire qu'il puisse être, trouve par ailleurs ses limites dans l'existence de capacités déjà conséquentes au sein de la Banque mondiale ou du FMI en matière de libéralisation commerciale, ce qui incite à développer la coopération entre ces institutions (Vines, 1998).

Au-delà de ces critiques et propositions de réforme, l'OMC doit enfin faire face à des exigences accrues de transparence exprimées par la société civile et certains pays, tant dans le processus de négociation que dans les procédures juridictionnelles (choix des membres des Groupes spéciaux, publication des décisions), en vue d'assurer une plus grande équité et un meilleur accès à l'ORD. Le renforcement du Secrétariat (création du

MEPC, *cf.* annexe) répond à cette exigence de transparence et de respect de l'équité entre les parties.

L'effort qu'elle mène en cette matière se heurte néanmoins à l'inadéquation croissante entre la faiblesse relative de ses capacités institutionnelles et l'ampleur de ses mandats.

6. Le PNUE et les institutions en charge de l'environnement

Le régime mondial de protection de l'environnement est récent. Il s'appuie sur un cadre institutionnel et normatif fragmenté, complexe et évolutif. Les accords multilatéraux portant sur l'environnement (AME) sont partiellement coordonnés par des mécanismes multilatéraux, au premier rang desquels se trouve le PNUE.

6.1. Une architecture institutionnelle récente, impulsée par les Conférences de Stockholm (1972) et de Rio (1992)

Jusqu'en 1972, les problèmes environnementaux étaient gérés principalement au moyen d'accords internationaux sectoriels entre États, dotés de bases institutionnelles très légères, ainsi que sur les initiatives, limitées et peu coordonnées, de certaines organisations internationales (FAO, UNESCO, GATT…).

La *Conférence de Stockholm de 1972*, réunie sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations Unies, a permis l'adoption de conventions utilisant de nouvelles techniques de régulation, afin que celles-ci s'insèrent désormais dans une stratégie cohérente de développement des politiques internationales, des normes et des institutions de protection de l'environnement. La conférence a ainsi vu la création du PNUE, ayant pour mandat de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre au niveau mondial des normes environnementales.

La collaboration du PNUE avec certains acteurs non gouvernementaux (IUCN, Union pour la conservation mondiale et WWF, World Watch Fund, par exemple) s'est appuyée sur des instruments de coordination et d'harmonisation non contraignants (« soft-law »). Elle a largement favorisé la réflexion sur l'élaboration des normes (rapport de la Commission Brundtland en 1987).

La *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED)* à Rio de Janeiro *en juin 1992* (Sommet de la Terre) a lancé l'idée de « mise en œuvre conjointe »de la réduction des gaz à effet de serre (GES). Elle a marqué ainsi la reconnaissance d'une responsabilité commune mais différenciée entre pays riches et PED, fondée sur les trois principes de solidarité, d'efficacité et de précaution. Par ailleurs, les principes

dégagés dans la Déclaration de Rio et dans l'Action 21, ont conduit à la revitalisation de la fonction de coordination exercée par le PNUE.

L'ouverture à la signature de deux traités essentiels (la Convention sur la diversité biologique et la Convention cadre sur le changement climatique, CCNUCC) a témoigné de cette volonté politique. En particulier, la CCNUCC prévoyait une articulation entre la réduction des émissions de GES et divers instruments économiques. Le Protocole de Kyoto (1997) précisait la mise en œuvre de ces instruments au moyen d'obligations quantifiées et juridiquement contraignantes. Les principes de solidarité et d'efficacité y trouvaient notamment une application précise dans le Mécanisme de développement propre (MDP), prenant en compte le financement par des pays industrialisés de projets de réduction des GES dans les PED.

Toutefois, les divergences entre États-Unis et Union européenne sur les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto ont conduit à l'échec de sa mise en application lors de la Conférence de La Haye (novembre 2000). Le Président Bush a finalement refusé de soumettre le Protocole à la ratification du Sénat américain en mars 2001.

6.2. Les Accords multilatéraux sur l'environnement (AME)

Le nombre d'*AME* s'élève en avril 2001 à 502 traités, dont 323 sont régionaux. Les deux tiers des AME ont été conclus depuis 1972 et couvrent cinq grands domaines :

• conventions sur la protection de la biodiversité, dont la Convention sur le commerce international des espèces en voie de disparition (CITES) de 1973 représente l'une des plus anciennes et des plus efficaces ;

• conventions sur les déchets chimiques et dangereux, parmi lesquelles il faut surtout mentionner la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets à risque et de leur élimination (1989) ;

• conventions sur la protection des espaces terrestres (désertification, par exemple) ou maritimes (dans le cadre d'accords régionaux fortement coordonnés) ;

• conventions relatives à la protection de l'atmosphère : outre celles de 1992 et de 1997 *(cf.* supra), la Convention de Vienne (1985) et son Protocole de Montréal (1987) sur la protection de la couche d'ozone.

La plupart de ces AME sont contraignants. Ils sont souvent négociés dans le cadre du PNUE, qui assure ensuite la logistique de leur Secrétariat. Les AME contraignants conclus depuis 1972 sont en général dotés d'une *structure institutionnelle* similaire. Une Conférence des parties (CDP) se réunissant à intervalle régulier permet de donner forme juridique aux engagements, de donner une certaine flexibilité aux conventions et d'assurer la coordination du Secrétariat et des organes intermédiaires (organes de coopération scientifique, technique, juridique, financière ou de gestion). Le

Secrétariat d'un AME assure la coordination avec les autres AME ainsi qu'avec les organisations internationales compétentes en matière d'environnement. Il peut aussi recevoir par délégation de la CDP le pouvoir d'émettre des normes conventionnelles.

Parallèlement au financement classique (fonds d'affection spéciale alimentés par les contributions des États parties), certains mécanismes spécifiques ont été mis en œuvre. En sus du Fonds pour l'environnement mondial *(cf.* annexe), on peut citer le Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal, qui compense les surcoûts engendrés par l'application de ce Protocole dans les PED les plus pauvres. Il est financé par le PNUE, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Les AME forment un ensemble institutionnel partiellement coordonné par de nombreux *mécanismes multilatéraux* : organes intergouvernementaux (OCDE, Commission européenne, G8, forum d'évaluation scientifique), réseaux privés (organismes de recherche, ONG). Mais les mécanismes les plus développés sont concentrés au sein des Nations Unies.

6.3. Le rôle du PNUE

Le PNUE joue en effet un rôle prééminent. Il n'agit pas directement mais coordonne les politiques environnementales mondiales à travers quatre types de missions.

Le PNUE joue tout d'abord un rôle de *prévention et d'évaluation stratégique des besoins environnementaux* au moyen du Global Environment Outlook (GEO). Il s'agit d'un processus de coordination de la recherche et de son articulation avec les politiques environnementales. La publication depuis 1998 d'un rapport du GEO permet de préparer les grandes conférences sur l'environnement (Sommet de la Terre de 2002, par exemple).

Le PNUE assume ensuite une fonction d'*évaluation de la mise en œuvre des normes environnementales* (codification de réglementations internationales, études comparatives entre conventions, etc.). Le Département du développement des politiques et des normes, en charge de cette fonction, assure également le dialogue entre les gouvernements et avec les contributeurs financiers.

Le Département de la *mise en œuvre des politiques environnementales* coordonne certains projets financés par le FEM ainsi que les Secrétariats des différents AME. Il apporte aussi, en partenariat avec d'autres agences de l'ONU, une réponse aux situations de crise.

Le PNUE donne enfin des *impulsions aux négociations sur les grandes questions environnementales*. Ainsi, le Groupe intergouvernemental sur l'évolution des climats (GIEC, constitué en 1988 avec l'Organisation

météorologique mondiale) a permis de déboucher sur l'adoption de la Convention de 1992 sur le changement climatique et du Protocole de Kyoto de 1997.

L'architecture institutionnelle en matière d'environnement souffre de défauts majeurs de financement et de coordination. En outre, la mise en œuvre des normes environnementales est incomplète, faute de sanctions efficaces. La contribution de Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo (2002) présente quelques voies de réforme possibles.

7. L'Organisation mondiale de la santé

7.1. Historique

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est issue d'une conférence internationale de juin 1946 et sa Constitution est entrée en vigueur le 7 avril 1948. Les structures sanitaires internationales existantes à cette époque visaient seulement à endiguer la propagation des maladies liée au développement considérable des relations internationales et des échanges commerciaux. De plus, elles se caractérisaient par l'importance accordée à la protection des populations européennes. La création de l'OMS a consacré un changement radical de perspective par rapport à la situation antérieure, l'article 1 de la Constitution proclamant l'objectif « d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible ».

L'OMS a toutefois largement hérité de l'expérience des conférences et organisations qu'elle a rassemblées et dont l'héritage se fait sentir dans sa structure même. Ainsi, l'existence du Bureau sanitaire panaméricain, devenu en 1949 un bureau régional de l'OMS, a amené l'OMS à adopter une structure régionale *(cf.* annexe).

L'évolution de l'OMS jusqu'au début des années quatre-vingt-dix a connu deux grandes périodes.

De 1948 à 1977, les stratégies de l'OMS, de nature essentiellement médicale, sont dirigées vers les maladies causant le plus de ravages dans le monde d'après-guerre. La coopération internationale se développe en raison de la prise de conscience par les gouvernements de la nécessité de coordonner les traitements interne et international des problèmes sanitaires.

Toutefois l'échec relatif de certains programmes mis en œuvre dans les PED, dû notamment à la situation économique de ces pays, a conduit l'OMS à une nette réorientation de ses activités. Elle lance ainsi en 1977 le nouveau concept de « Santé pour tous d'ici l'an 2000 », axé sur la réduction des inégalités sanitaires dans le monde et la réforme des politiques de santé, au détriment de ses activités d'expertise épidémiologique.

7.2. Principales fonctions

L'OMS utilise deux modalités d'action : des mesures dites verticales, sous forme de programmes destinés à éradiquer les maladies, et des mesures horizontales, destinées au renforcement des structures sanitaires nationales. Elle assume quatre fonctions principales.

L'OMS exerce principalement un *rôle normatif*, qui s'exprime à travers le vote de l'Assemblée *(cf.* annexe). Jusqu'en 1996, l'adoption d'accords ou conventions a exclusivement porté sur des sujets administratifs. À cette date, le Directeur général s'est appuyé sur l'article 19 de la Constitution de l'OMS pour lancer la négociation d'une convention cadre sur une question de santé publique, le contrôle du tabagisme. Mais parallèlement à cette procédure normative indirecte, l'OMS dispose aussi d'un pouvoir réglementaire direct rare en droit international, sous la forme de Règlements sanitaires internationaux (RSI, art. 21) qui entrent en application dès leur notification par l'Assemblée aux États membres. Ces derniers peuvent cependant s'en dégager dans les délais prescrits par la notification. L'OMS peut ainsi édicter une véritable législation sanitaire internationale dans des domaines divers (quarantaines, nomenclature des maladies, standardisation biologique et pharmacologique, statistiques sanitaires, hygiène alimentaire).

Par ailleurs, la Commission des codes alimentaires *(Codex alimentarius,* créée en 1962 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ou encore FAO, et par l'OMS) exerce des pouvoirs réglementaires d'édiction de standards alimentaires. Ceux-ci constituent un exemple peu courant de normes de santé et d'environnement directement incluses dans les normes commerciales de l'OMC (par le biais de l'Accord SPS).

L'OMS exerce également un *rôle opérationnel* d'assistance technique et parfois d'aide médicale. L'aide médicale prend la forme d'un soutien à des programmes ciblés sur des problèmes sanitaires (vaccination, approvisionnement en eau, protection maternelle).

L'assistance technique sanitaire, objectif constitutionnel de l'OMS (art. 2), est de plus en plus financée grâce aux fonds extrabudgétaires, avec l'aide du PNUD pour les programmes les plus importants (ONUSIDA en 1996, par exemple). Placée au cœur de l'OMS, cette activité rencontre des difficultés importantes, liées au manque d'infrastructures dans les PED, au sous-financement et au défaut d'évaluation de la plupart des programmes, ainsi qu'à une coopération parfois inefficace avec le PNUD.

L'OMS est également engagée dans des programmes d'éducation et de formation, financés en partenariat avec le PNUD et la Banque mondiale, mais dont elle assure la coordination et la mise en œuvre effective.

Enfin, l'OMS exerce un rôle de *coordination en matière de recherche* et une mission de *diffusion de l'information* médicale au plan mondial.

7.3. Critiques, réformes et nouvelles priorités

Le mouvement de régionalisation *(cf.* annexe) engagé dans les années soixante-dix a engendré des effets pervers. L'insuffisance en personnel des bureaux nationaux, ainsi que le défaut de contrôle des bureaux régionaux, ont entraîné une concentration excessive de l'activité de l'OMS sur les questions régionales *(cf.* rapport de la Joint Inspection Unit de 1993).

De même, l'indépendance et la politisation des directeurs régionaux, élus par les comités régionaux à bulletins secrets, ont beaucoup entamé la marge de manœuvre du Directeur général.

À cette *crise de fonctionnement* s'est ajoutée une *crise de légitimité*, liée au décalage entre sa mission originelle et la fragilité des résultats obtenus, surtout en matière de lutte épidémiologique.

Le mécontentement des pays membres, et en particulier des pays industrialisés, s'est traduit par la baisse des contributions. Sous la pression des États-Unis, désireux d'introduire un vote pondéré en fonction des contributions sur les questions budgétaires dans les organismes de l'ONU (Amendement Kassebaum), le Conseil a décidé en 1987 de donner au Comité de la programmation le pouvoir d'examiner les propositions du Directeur général en matière budgétaire. Cette initiative confère de facto le pouvoir de contrôler les budgets aux États membres dont les contributions sont les plus élevées.

En conséquence de ces crises, l'OMS n'est plus la seule autorité de coordination en matière de santé. La Banque mondiale, première source de financement en matière de santé, a même élaboré une doctrine sanitaire depuis 1993 (Banque mondiale, 1993).

Parmi les *propositions de réforme administrative*, ont été avancées l'idée d'un renforcement de l'autorité du Conseil sur les questions budgétaires et administratives, un recentrage des activités des autorités régionales sur leurs missions techniques, ainsi que la nomination des directeurs régionaux par le Directeur général. Deux corps de contrôle ont été créés en vue d'améliorer la programmation, l'évaluation et la coordination des activités entre niveau central et décentralisé, mais les difficultés structurelles n'ont pas disparu.

La nomination à la tête de l'OMS de Mme Brundtland en 1998 a donné lieu à un *recentrage des activités de l'OMS* sur la lutte contre certaines grandes pandémies, principalement autour de programmes de lutte contre le paludisme, le tabagisme ou le SIDA.

Dans ce cadre, l'OMS a fortement mis l'accent sur l'accès au médicament dans les PED. L'OMS soutient ainsi d'une part le Programme spécial de recherche sur les maladies tropicales (créé en 1975 avec le PNUD et la Banque mondiale) et d'autre part le Programme des médicaments essentiels (créé en 1977), fondé sur le développement d'une industrie nationale

ou sur le recours aux médicaments génériques. La mise en œuvre de ce dernier programme se déroule sur fond de débats très virulents, portant en particulier sur la possibilité pour les PED de produire des médicaments destinés à faire face à des situations d'extrême urgence (épidémie du SIDA) sans acquitter les droits prévus par la législation commerciale des brevets internationaux. Le recours aux importations parallèles de médicaments contre le SIDA en 1997 par l'Afrique du Sud ou le Brésil, contre lequel les États-Unis ont déposé à l'OMC une plainte en violation des normes sur les brevets, a relancé une discussion dans laquelle l'OMS n'est qu'un acteur parmi d'autres, aux côtés de la Banque mondiale et de l'organe des Nations Unies ONUSIDA.

8. L'Organisation internationale du travail

8.1. Historique

La création de l'Organisation internationale du travail (OIT) a marqué un aboutissement dans l'évolution des préoccupations sociales depuis la fin du XIXe siècle. Au cours de cette période, plusieurs conférences ont en effet adopté des accords internationaux visant à améliorer les conditions de travail et à en réduire la durée journalière.

Mais ce n'est qu'à la fin de la Première Guerre mondiale que la Commission de législation internationale du travail a proposé un projet d'institution permanente rattachée à la SDN, accompagné d'une Charte du travail. Ces deux actes, adoptés le 28 avril 1919, constituent la partie XIII du Traité de paix de Versailles, appelée Constitution de l'OIT.

Ralentie lors de la Seconde Guerre mondiale, l'activité de l'OIT a été relancée par la Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944 et annexée à la Constitution de l'OIT. Dans ces deux textes figurent les objectifs de l'OIT :

- encourager les efforts des États vers certains buts communs : stabilité économique et sociale, amélioration des conditions de travail par la défense du plein emploi, de l'égalité des chances, de la liberté syndicale ;
- éviter que les effets de la concurrence internationale ne paralysent ces efforts nationaux.

L'OIT a trouvé dans cette initiative une nouvelle impulsion qui lui a permis d'entrer dans la famille des institutions spécialisées des Nations Unies en 1946. Elle se différencie des autres institutions par sa structure tripartite qui associe des représentants des travailleurs et des employeurs de chaque pays membre aux côtés de ceux des États, traditionnellement les seuls sujets de droit international représentés au sein des organisations internationales *(cf.* annexe).

Ses travaux ont longtemps été perturbés par l'affrontement Est-Ouest. Les États-Unis ont ainsi pratiqué de 1977 à 1980 la politique de la « chaise vide » pour dénoncer l'appréciation jugée partisane du comportement des États membres dans les domaines des droits de l'homme et du respect des normes de travail. De même, l'OIT a été accusée d'ingérence dans les affaires intérieures des pays de l'Est et de l'URSS.

Mais la fin de la Guerre froide a permis de résorber ces difficultés, notamment auprès des pays de l'Est qui bénéficient d'une coopération technique accrue leur permettant d'aborder leur transition vers l'économie de marché.

8.2. Principales fonctions

L'OIT exerce trois fonctions principales.

La raison d'être de l'OIT réside dans son *activité normative*. En 1946, deux conceptions s'affrontaient (Maupain, 2000). Selon la première, l'OIT aurait été dotée des moyens et de la responsabilité de faire appliquer les conventions internationales du travail adoptées par les États membres. Ces derniers auraient eu toutefois la possibilité de s'en retirer pendant un certain délai *(opting-out)*. Selon la seconde conception, fondée sur le « volontarisme étatique » et destinée à ménager l'adhésion du plus grand nombre possible de pays à l'OIT, l'application des conventions dépendait de la bonne volonté des États, soumis à la seule pression des pairs et à des mécanismes de persuasion. C'est cette voie qui a été privilégiée.

Marquée par la structure tripartite de l'OIT, cette approche se caractérise par la souplesse de l'élaboration des normes.

Les conventions adoptées par la Conférence générale sont dotées, une fois ratifiées, d'une portée juridique contraignante. Cependant les États n'ont pas l'obligation de les ratifier. Certains États adoptent parfois des conventions sans les ratifier ensuite, bénéficiant ainsi de leur posture progressiste sans se soumettre aux obligations correspondantes.

Les mécanismes de contrôle de l'application des normes reposent sur la persuasion. Les États qui ont ratifié des conventions ont l'obligation d'envoyer des rapports périodiques (art. 22 et 23 de la Constitution). Des contrôles ponctuels peuvent être déclenchés en cas de réclamations (art. 24 et 26) d'organisations professionnelles (travailleurs ou employeurs), ou de plaintes (art. 26 et 34) d'autres États.

L'OIT utilise un système de contrôle reposant sur une instance technique et une instance générale. La Commission d'experts, qui est composée de vingt juristes, est appelée à formuler des observations en toute indépendance, tandis que la Commission de l'application des conventions et recommandations, rattachée à la Conférence internationale du travail, discute sur la base des travaux des experts les cas les plus importants.

Dans le domaine de la liberté syndicale, une procédure spéciale a été instituée en accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies. Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, organe tripartite créé en 1951, examine les plaintes qui lui sont soumises, même si le pays incriminé n'a pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale, ce qui constitue une originalité en droit international.

En 2000, 183 conventions et 190 recommandations internationales avaient été adoptées et couvraient trois grands domaines (Maupain, 2000) : droits fondamentaux (liberté syndicale, négociation collective, travail forcé, non-discrimination), infrastructures de protection (administration, médecine, statistiques du travail, consultations au niveau national) et protections spécifiques (conditions de travail, hygiène et sécurité, sécurité sociale, relations professionnelles). Les taux de ratification sont très variables d'une convention à l'autre.

L'OIT exerce ensuite un rôle ancien de *coopération technique internationale*, au travers de programmes mis en œuvre par le BIT et couvrant presque tous les secteurs de l'économie. Elle n'en assume pourtant qu'une faible part du financement, l'essentiel provenant de sources extrabudgétaires (contributions volontaires et du PNUD). Ces programmes sont de plus en plus mis en œuvre sous la forme de la « coopération multi-bilatérale », qui consiste pour l'OIT, organisation multilatérale, à acheminer dans un pays des fonds provenant d'un pays donateur, en vue de financer des projets prioritaires spécifiques.

Le BIT exerce enfin une *fonction de recherche, de centralisation et de diffusion des données sur le travail* au niveau mondial, au moyen des nombreuses publications dont il assure l'édition.

8.3. Faiblesses et propositions de réforme

Le régime de la réglementation internationale du travail mis en œuvre par l'OIT se heurte à deux écueils majeurs.

Le système actuel, qui *énonce des prescriptions sans en assurer la mise en œuvre effective*, apparaît de plus en plus critiquable depuis que le changement de paradigme des institutions de Bretton Woods en matière de développement fait une large part aux facteurs sociaux. L'action normative de l'OIT est ainsi confrontée à deux limites. D'une part, elle ne prend pas suffisamment en compte les incidences économiques des normes élaborées. D'autre part, elle se caractérise par une trop grande segmentation des normes dans de multiples conventions, de sorte qu'il est impossible de hiérarchiser ces différentes normes.

La déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998 marque une réorientation de l'OIT vers la prise en charge de fonctions de régulation, plutôt que de réglementation. Elle indique une série de droits fondamentaux dont la garantie peut être considérée comme une prio-

rité pertinente au regard d'objectifs économiques : libertés syndicales et négociations collectives (conventions n° 87 et 98), interdiction du travail forcé (n° 29 et 105) et du travail des enfants (n° 138 et 182), interdiction des discriminations (n° 100 et 111). Cette déclaration prévoit également un dispositif original de passage en revue d'États qui n'ont pas ratifié les Conventions protégeant ces droits fondamentaux. À cet égard, Le Directeur général du BIT, J. Somavia, a préconisé en 1999 d'évaluer les normes adoptées en fonction d'objectifs adaptés au contexte économique de leur mise en œuvre.

D'autres propositions tendent à privilégier le développement de codes et de labels incluant des normes sociales dont le respect par les entreprises serait une condition d'accès à aux marchés des pays développés. Mais l'hostilité des PED à l'égard de telles initiatives, comme la proposition avancée en 1997 par le Directeur général du BIT de créer un « label social mondial », se traduit par le rejet de ce qu'ils considèrent comme une clause sociale *(cf. infra* 9.3).

L'autre écueil auquel est confronté l'OIT réside dans *l'absence de coopération avec les institutions internationales* en charge de questions économiques, financières et commerciales, une insuffisance qui interfère avec les difficultés précédentes *(cf.* infra 9.3).

9. Trois exemples de coopération institutionnelle

La nécessité d'une coordination entre organisations internationales trouve une justification théorique dans la mise en évidence d'effets résultant des actions menées par une organisation sur les objectifs de politique économique d'une autre organisation. La coopération doit permettre, comme dans le cas d'une coopération des politiques économiques interétatique, d'internaliser ces externalités.

On tentera d'illustrer grâce à trois exemples la difficulté de mettre en œuvre cette coordination tant au sein d'un même univers institutionnel (FMI et Banque mondiale) qu'entre des institutions dont les principes et les modes de fonctionnement divergent (institutions de Bretton Woods et OMC) ou encore dont les normes peuvent entrer en conflit (OMC et OIT, OMC et institutions en charge de l'environnement).

9.1. Relations entre la Banque mondiale et le FMI

L'interdépendance entre stabilité macroéconomique et réformes structurelles microéconomiques a poussé la Banque mondiale à engager des programmes d'ajustement structurel incluant des conditions de stabilité macroéconomique, tandis que le FMI prenait en compte la nécessité de réformes microéconomiques et sociales de moyen terme.

Le recouvrement de ces compétences a ainsi créé des problèmes spécifiques (double conditionnalité), qui ont parfois engendré certaines *incohérences*. Par exemple, la Banque mondiale a accordé en 1988 à l'Argentine son soutien dans des conditions pouvant, selon le FMI, faciliter le refus de la mise en place des réformes nécessaires à moyen terme.

Diverses initiatives avaient tenté d'y *apporter remède*. La création des FAS (1986) et des FASR (1988) offrait ainsi un cadre d'action conjointe, cohérent tant au plan du financement que des domaines d'ajustement.

Mais le FMI a dû renoncer à adopter des critères explicites de croissance économique pour se concentrer sur la stabilité macroéconomique, tandis que la Banque, dépourvue dans ce domaine de l'expérience du FMI, s'est concentrée sur les stratégies de développement et les aspects sectoriels. Un accord formel entre les deux institutions (connu sous le nom de « Concordat ») a organisé en 1989 la coopération sur le terrain et à Washington. Il prévoit que le déboursement de certains crédits accordés par la Banque mondiale doit être entériné par le FMI, à raison de son évaluation des performances économiques du pays. C'est la reconnaissance d'un leadership du Fonds sur les interventions à caractère macroéconomique.

En matière financière, la coopération plus étroite organisée depuis septembre 1998 prévoit une mise en commun de l'expertise des deux institutions dans le cadre du Comité de Liaison dans le Secteur Financier. La création de ce Comité trouve son origine dans la gestion des crises financières en Asie.

Enfin, l'élaboration, au sein du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), de Documents cadres de politique économique (DCPE) depuis décembre 1999 doit permettre une meilleure prise en compte des conséquences sociales de l'ajustement macroéconomique.

La *concurrence institutionnelle* reste toutefois vive, en raison de divergences tant culturelles que doctrinales entre les deux institutions (Assemblée Nationale, 2000).

9.2. Coopération entre OMC et FMI/Banque mondiale

Alors que de nombreux programmes d'ajustement préconisés par le FMI et la Banque mondiale ont d'importants effets sur les politiques commerciales des États emprunteurs, la coopération institutionnelle entre GATT et institutions de Bretton Woods est restée limitée dans les années quatre-vingt. Les liens entre FMI et GATT étaient essentiellement fondés sur l'article XV de l'accord du GATT de 1947. Aux termes de cet article, les membres du GATT doivent coopérer avec le FMI si des mesures de restriction de change destinées à résoudre un problème de balance des paiements entrent en contradiction avec des normes commerciales, et accepter les recommandations du Fonds. En l'absence d'une base comparable de coopération entre GATT et Banque mondiale, leurs relations se sont développées de manière informelle.

Lors de l'Uruguay Round, des propositions ont été faites en vue de *remédier aux incohérences entre politiques commerciales et politiques d'ajustement*. En effet, d'une part la crainte des déficits budgétaires causés par la libéralisation commerciale a souvent été invoquée pour limiter les ambitions affichées dans les programmes de la Banque mondiale et du FMI. D'autre part des difficultés de balance des paiements ont pu justifier un ralentissement de la libéralisation commerciale.

Consacrée dans les statuts de l'OMC en 1995, *l'amélioration de la coopération institutionnelle* entre GATT et institutions de Bretton Woods emprunte deux voies.

En premier lieu, deux accords de coopération signés par l'OMC avec le FMI et la Banque mondiale lors du sommet ministériel de Singapour de décembre 1996 organisent la participation du personnel de l'OMC aux réunions des Conseils d'administration des institutions de Bretton Woods, qui sont fermées à toutes les autres organisations internationales à l'exception de la Banque centrale européenne (BCE), ainsi que l'ouverture réciproque au personnel de ces institutions de la plupart des organes de l'OMC, dont l'ORD. Les accords prévoient aussi des efforts conjoints de recherche et d'assistance technique à la mise en place des normes commerciales dans les PED.

Conformément à ces orientations, le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés a été lancé en octobre 1997. Il est coordonné par la Banque mondiale et regroupe la CNUCED, le FMI, l'OMC et le PNUD. Il vise à intégrer la dimension commerciale dans les politiques de développement et s'appuie depuis 1999 sur les instruments du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Néanmoins les moyens restreints mis à la disposition du secrétariat de l'OMC, dont le mandat est de mettre en œuvre les droits et obligations contractées par les États membres, limitent considérablement les possibilités de coopération effectives avec le FMI et la Banque mondiale (Blackhurst, 1998).

La seconde voie s'est orientée vers la *définition de politiques cohérentes et mutuellement compatibles*. Le débat porte sur la possibilité pour certains pays d'obtenir des crédits d'ajustement structurels en échange d'une consolidation à l'OMC de la libéralisation de leur politique commerciale.

9.3. Coopération institutionnelle dans les domaines du commerce, de l'environnement et du travail

9.3.1. Questions communes aux débats commerce-environnement et commerce-travail

L'OMC est concernée par des considérations liées à l'environnement et aux conditions de travail :

• lorsque les mesures non commerciales prises par les États ont des effets sur le commerce international ou sont appliquées au moyen de restrictions unilatérales au commerce ;

• lorsque le cadre commercial multilatéral est utilisé pour sanctionner le non-respect de certaines normes environnementales et sociales ;

• enfin, à raison de l'implication de l'OMC en tant que modèle institutionnel et procédural dans la démocratisation et le rééquilibrage de l'architecture institutionnelle mondiale.

Le débat sur le lien entre commerce et environnement, alimenté notamment par le règlement dans le cadre du GATT d'un contentieux sur la pêche au thon entre les États-Unis et le Mexique, a débouché sur deux résultats importants à l'issue de l'Uruguay Round : l'insertion d'une référence au développement durable dans le préambule des accords constitutifs de l'OMC, et la création au sein de l'OMC du Comité sur le commerce et le développement (CCE).

À l'inverse, le débat plus ancien sur la nécessité de rendre les règles du commerce international compatibles avec une plus grande équité dans les rapports de travail en incorporant dans les statuts de l'OMC une clause sociale, achoppe sur l'opposition de la plupart des PED.

Ces préoccupations avaient, en outre, déjà fait l'objet d'une intégration limitée dans les accords du GATT de 1994, avec l'autorisation faite aux membres de l'OMC, sous certaines conditions, de prendre des mesures dérogatoires aux normes commerciales (art. XX) en vue de protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale (alinéa b), de conserver des ressources naturelles épuisables (alinéa g) ou d'interdire le commerce de produits fabriqués dans les prisons (alinéa e). La mise en œuvre de cet article XX est précisée dans l'accord sur les Mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) ainsi que dans l'accord sur les Obstacles techniques au commerce (Accord OTC) [7].

Toutefois tant la compétence juridique que la légitimité de l'OMC pour encadrer l'utilisation de mesures commerciales motivée par des considérations non commerciales demeurent incertaines (Ward, 1996).

En effet, seuls les membres de l'OMC (représentés dans la Conférence ministérielle et le Conseil général) peuvent décider d'étendre la compétence de l'ORD au-delà de la simple régulation des restrictions commerciales, en vue de contribuer à des objectifs de politique économique. Par ailleurs, l'ORD n'a pas la légitimité pour autoriser l'application unilatérale de sanctions commerciales – dans un objectif non commercial, en particulier à cause de l'inégale efficacité de telles sanctions selon la taille des États. Surmonter cette limite impliquerait par exemple d'envisager la possibilité de sanctions décidées et appliquées de manière multilatérale.

(7) Voir sur ce point la contribution de Marie-Laure Mchanetzki (2002).

9.3.2. Commerce-environnement

Lacunaire et dépourvue d'organisation aussi structurée que l'OMC, l'architecture institutionnelle dans le domaine de l'environnement comprend pourtant certains AME prévoyant des procédures de mise en œuvre assez efficaces (notamment le Protocole de Montréal sur les substances détruisant la couche d'ozone ou la Convention CITES sur le commerce international des espèces en voie de disparition). Certains d'entre eux utilisent des restrictions commerciales.

De manière analogue, le protocole de Kyoto, dont le contenu pourrait être repris sous une autre forme après le refus des États-Unis de le ratifier, prévoit des mesures domestiques de réduction des émissions. Certaines d'entre elles (taxes, subventions) pourraient être incompatibles avec les normes en vigueur à l'OMC (Sampson, 2000).

À cet égard le communiqué du G8 de Cologne en juin 1999, ainsi que les discussions menées au sein du CCE reflètent le *manque potentiel de cohérence entre ces deux ensembles de normes*.

En effet, il ressort de l'analyse de la jurisprudence récente de l'ORD (Ward, 1996) que les distinctions réglementaires entre produits (taxes, subventions) fondées sur des éléments du processus de production utilisées dans le cadre de la protection de l'environnement, pourraient être incompatibles avec les règles de l'OMC, qui n'autorisent qu'à titre d'exception (article XX) des mesures discriminatoires s'appliquant à des biens et à la méthode de leur production.

Ces obstacles pourraient être levés à la faveur d'une lecture jurisprudentielle moins restrictive, sous réserve que les mesures en cause observent certains critères, encadrés notamment par l'utilisation jurisprudentielle de tests de nécessité (Ward, 1996).

Toutefois des difficultés relatives à la légitimité tant des normes environnementales que de leur application par l'ORD persisteraient.

Tout d'abord, un État membre de l'OMC mais non partie à un AME ne saurait, en vertu du principe de souveraineté, se voir imposer dans le cadre de l'OMC des mesures environnementales à effet extraterritorial [(8)] par un autre État, dès lors que la convention invoquée n'a pas été ratifiée par un nombre suffisamment large d'États.

Ensuite, les membres de l'OMC participant aux discussions au sein du CCE ont exprimé leur refus de faire de l'OMC une agence de régulation autorisée à trancher des conflits purement environnementaux et leur préférence pour une expertise technique environnementale concentrée dans les AME.

---

(8) Par exemple, des mesures qui rendent l'accès au marché domestique conditionnel à un changement de législation de l'État duquel sont ressortissantes les entreprises qui souhaitent exporter des biens vers ce marché.

Les propositions avancées notamment dans le cadre du CCE en vue de résoudre ces difficultés empruntent trois directions (Sampson, 2000).

La première approche, qui crée une *« fenêtre environnementale » à l'OMC,* consiste à accorder à certaines mesures prises en vertu d'un AME un traitement plus souple au regard des règles de l'OMC. Ainsi, les membres de l'OMC formaliseraient par un amendement aux statuts de l'OMC les critères (par exemple, consensus dégagé lors de l'adoption de l'AME) justifiant l'interprétation par l'ORD de la nécessité des mesures en cause. Le risque de cette approche serait d'empêcher la formation d'un consensus au moment de la négociation d'AME.

La deuxième approche consiste, après la survenance d'un contentieux à l'occasion d'une mesure environnementale, à décider par un vote à la majorité des trois quarts des membres de l'OMC d'accorder temporairement une *exception (waiver)* aux règles de l'OMC. Cette solution, qui conduit les membres de l'OMC à porter un jugement sur d'autres ensembles normatifs, pose néanmoins des problèmes de sécurité juridique.

La troisième approche consiste à *renforcer les procédures de règlements des différends au sein des AME*, afin de préserver l'équilibre et les compétences respectives des instances commerciales et environnementales, tout en veillant à ce que les mesures commerciales qui échapperaient aux mandats des AME puissent être traitées dans le cadre de l'ORD sur la base de critères procéduraux et substantiels approuvés par les membres de l'OMC. Fondée sur l'enrichissement réciproque des jurisprudences, cette proposition ne résout pas le problème du déséquilibre institutionnel entre les deux ensembles.

Ces solutions préconisent des réformes graduelles de l'architecture institutionnelle, appuyées sur des mécanismes essentiellement jurisprudentiels. Mais certaines propositions vont plus loin dans le rééquilibrage de l'architecture existante, comme la *création d'une organisation mondiale de l'environnement* (Bureau, Daveu et Gastaldo, 2001 et Esty, 1999).

9.3.3. Commerce-travail

Le débat portant sur les *liens entre libéralisation commerciale et conditions de travail* oppose schématiquement deux groupes de pays. D'une part, les pays industrialisés se montrent soucieux de préserver les normes de travail en vigueur sur leur territoire et de les promouvoir dans les PED. Ils veulent empêcher ainsi qu'une absence de mise en œuvre de normes sociales, ou que des normes plus basses, permettent à ceux-ci d'améliorer artificiellement leur compétitivité commerciale à l'exportation (dumping social). D'autre part, les PED refusent que l'instauration de normes internationales de travail soit utilisée comme prétexte par les pays industrialisés pour protéger certaines de leurs industries les plus exposées à la concurrence dans des secteurs où le coût de la main-d'œuvre est un facteur important de compétitivité.

À la différence du domaine de l'environnement, celui du travail comporte une organisation internationale chargée de la promotion de normes. Mais le mécanisme de supervision tripartite des conventions négociées sous l'égide de l'OIT, fondé sur la persuasion et l'acceptation volontaire, ne permet pas de sanctionner efficacement le non-respect des normes sociales. Ainsi le débat s'est souvent focalisé sur la perspective d'insérer dans les statuts de l'OMC une *clause sociale*, qui lierait l'appartenance à cette organisation au respect de certains standards minimaux inspirés par les conventions de l'OIT et prévoirait des sanctions commerciales à l'encontre des États qui ne les respecteraient pas.

Au-delà de la franche opposition de certains PED à une telle initiative, cette approche soulève des *problèmes essentiels de mise en œuvre* (Ward, 1996).

Ainsi, la *définition de standards sociaux* appliqués par l'OMC nécessite un accord bien plus difficile à obtenir que lors de l'adoption des conventions multilatérales du travail. Cette difficulté amplifie celle que pose la création d'éventuels mécanismes de *mise en œuvre des sanctions* au sein de l'OMC. En effet, les mesures commerciales de rétorsion autorisées par l'ORD sont considérées comme des compensations de préjudices commerciaux subis et non comme des sanctions. Appliquer des sanctions uni- ou multilatérales en fonction de la nature commerciale ou non des contentieux poserait des problèmes institutionnels redoutables.

Enfin, la *coopération est très réduite entre l'OMC*, agence intergouvernementale dont les relations avec l'ONU sont très distendues, *et l'OIT*, agence tripartite, beaucoup mieux insérée dans le système onusien. De fait, les conventions internationales du travail incorporent peu d'instruments de nature commerciale.

Symétriquement, les considérations liées aux conditions de travail occupent une place assez peu importante dans le système de normes commerciales multilatérales géré par l'OMC. Ainsi, la seule disposition de l'OMC se rapportant au dumping social (article XX e/ sur le travail forcé dans les prisons) n'a jamais été appliquée (Vellano, 1998).

Par ailleurs, le Système de préférences généralisées (SPG), établi en 1979 dans le cadre du GATT, permet d'attribuer à certains PED des avantages commerciaux pour favoriser le développement à titre d'exception à la clause de la nation la plus favorisée. Il a été utilisé tant par les États-Unis que par l'Union européenne pour instaurer une conditionnalité commerciale en matière de conditions de travail. Mais la généralisation de ce système se heurte à de sérieuses limites car il détermine en effet une conditionnalité essentiellement extra juridictionnelle, décidée unilatéralement par les pays industrialisés, alors que des sanctions pour faire respecter des normes sociales devraient légitimement être décidées de manière multilatérale (Ward, 1996).

Enfin, la Déclaration ministérielle de Singapour (13 décembre 1996) dessine des perspectives de coopération plutôt limitées. Si les États membres y affirment en effet que l'OMC s'engage à respecter des normes fondamentales de travail et y insistent sur la nécessité d'améliorer la collaboration entre OMC et OIT, ils y déclarent aussi que l'OIT est le seul organe compétent pour établir et gérer ces normes, y rejettent l'utilisation de ces normes à des fins protectionnistes, et y souhaitent préserver l'avantage comparatif des PED. La Conférence de Doha (novembre 2001) n'a pas apporté d'avancées significatives en cette matière.

Les *propositions* les plus courantes visent à améliorer la *coopération horizontale entre OMC et OIT* et suggèrent par exemple d'établir une procédure permettant de constater les violations de certaines normes internationales de travail reconnues dans le cadre de l'article 26 des statuts de l'OIT et de transférer ensuite à l'OMC la gestion de la phase impliquant des rétorsions commerciales.

D'autres propositions privilégient l'instauration d'une meilleure *coopération verticale* entre, d'une part, l'OMC et l'OIT et, d'autre part, certaines organisations régionales, sur le modèle de la procédure de surveillance existante au sein de l'ALENA. Cet accord prévoit une procédure visant à décourager par des sanctions économiques et pécuniaires la violation des droits fondamentaux des travailleurs sur la base de normes qui existent dans chaque pays, sans chercher à faire respecter des normes fondamentales applicables à toutes les parties. Cette approche présente un équilibre entre la réglementation en matière de travail et la sauvegarde des avantages comparatifs des PED (Mexique, dans le cas de l'ALENA). Elle paraît adaptée à la faible homogénéité des standards sociaux au niveau mondial (Vellano, 1998).

Références bibliographiques

Aglietta M. et S. Moatti (2000) : *Le FMI de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, Paris.

Assemblée Nationale (2000) : *Rapport d'information sur les activités et le contrôle du FMI et de la Banque mondiale,* présenté par Yves Tavernier, 13 décembre, Paris.

Banque Mondiale (1993) : *World Development Report : Investing in Health.*

Bartolomei de la Cruz H. et A. Euzéby (1997) *: L'organisation internationale du travail*, Presses Universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? », Paris.

Batabyal A.A. (2000) : *The Economics of International Environmental Agreements*, Aldershot, Ashgate, Coll. « International Library of Environmental Economics and Policy ».

Beigbeder Y. (ed.) (1998) : *The World Health Organization*, The Hague.

Beigbeder Y. (1999) : « L'organisation mondiale de la santé en transition : la rénovation nécessaire », *Études Internationales (Québec),* vol. 30 n° 1, pp. 477-491, septembre.

Blackhurst R. (1998) : « The WTO in Relation to the Fund and the Bank » in *The WTO as an International Organization,* Aturupane et Krueger (eds), University of Chicago Press, Chicago.

de Boissieu C. et M. Aglietta (1999) : « Le prêteur international en dernier ressort » in *Architecture financière internationale*, Rapport du CAE, n° 18, La Documentation française.

Boisson de Chazournes L. (2001) : « Le panel d'inspection de la Banque mondiale », *Revue Générale de Droit International Public*, t. 105, n° 1, pp. 145-162.

Bousso-Sall D-S. (1993) : « L'aide au développement » *in Les organisations internationales à vocation universelle*, La Documentation française, Coll. 'Les notices', n° 11, pp. 69-76.

Bureau D., M-C. Daveu et S. Gastaldo (2002) : « Gouvernance mondiale et environnement » *in Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Christin I. (1995) : *La Banque mondiale*, Presses Universitaires de France.

Cœuré B. et J. Pisani-Ferry (2001) : « Un regard européen sur la réforme... », *Commentaire n° 94*.

Direction du Trésor (2002) : « La Gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réforme » *in Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE n° 37, La Documentation française.

Dufour P. (2001) : « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté » *in La crise des organisations internationales*, Les Cahiers français, n° 302, mai-juin, pp. 57-65.

Eichengreen B. et C. Rühl (2000) : « The Bail-In Problem : Systematic Goals, Ad Hoc Means », *NBER Working Paper*, n° w7653, avril.

Esty D. (1999) : « Toward optimal environmental governance », *New York University Law Review*, vol. 74, n° 5, décembre, pp. 1495-1574.

FMI (1997) : « IMF and WTO Sign Cooperation Agreement », *IMF Survey*, 13 janvier, pp. 5-9.

Frison-Roche M-A. (2000) : « Le système des sanctions » in *L'OMC et son tribunal*, Notes de Bleues de Bercy, Dossier spécial, n° 186, MINEFI, 1-15 juillet.

G10 (1996) : *The Resolution of Sovereign Liquidity Crises : A Report to the Ministers and Governors,* Banque des règlements internationaux, Fonds monétaire international, mai.

Guillochon B. (2001) : « L'OMC et l'organisation du commerce mondial » *in La crise des organisations internationales*, Les Cahiers français, n° 302, mai-juin, pp. 67-73.

Icard A. (1999) : Les Banques centrales, la Banque des règlements internationaux et la stabilité financière, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 92, octobre-décembre, pp. 651-659.

IFIAC (International Financial Institution Advisory Commission) (2000) : *Report to the US Congress*, mars.

Krueger A. (2001) : *International Financial Architecture for 2002 : A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Intervention au National Economists' Club Annual Members' Dinner, American Enterprise Institute, Washington DC, 26 novembre.

Lenain P. (1993) : *Le FMI*, La Découverte, Coll. « Repères ».

Manipoud E. et V. Leblanc (1993) : « Le travail » in *Les organisations internationales à vocation universelle*, La Documentation française, Coll. « Les notices », n° 9, pp. 55-60.

Maupain F. (2000) : « L'OIT devant le défi de la mondialisation : de la réglementation à la régulation internationale du travail ? » in *Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale,* de Senarclens (dir.), Presses de Sciences-Po.

Mchanetzki M-L. (2002) : « La pratique de l'Organe de règlement des différends de l'OMC : le cas de l'environnement » *in Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2001) : *Rapport présenté au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998*, MINEFI, juillet.

Ostry S. (2000) : « Looking Back to Look Forward : The Multilateral Trading System » in *From GATT to WTO : The Multilateral Trading System in the New Millennium,* Secrétariat de l'OMC (ed.), The Hague.

Pesme J. (2001) : « Quels rôles pour le FMI ? » *in La crise des organisations internationales*, Les Cahiers français, n° 302, mai-juin, pp. 49-55.

PNUE (2000) : *Rapport annuel.*

PNUE (2001) : *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, Rapport du Directeur exécutif, cote UNEP/IGM/1/2, 4 avril.

PNUE (2001) : *Multilateral Environmental Agreements : A Summary*, cote UNEP/IGM/1/INF/, 30 mars.

Rainelli M. (1999) : *L'Organisation mondiale du commerce*, La Découverte, Coll. 'Repères'.

Sampson G.P. (1998) : « Greater Coherence in Global Economic Policy-making » in *The WTO as an International Organization,* Aturupane et Krueger (eds), University of Chicago Press, Chicago.

Sampson G.P. (2000) : « Different Rules and Objectives » in *Trade, environment, and the WTO : The Post-Seattle Agenda,* Overseas Development Council, Washington DC, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Soares-Micali I. (1993) : « La coopération monétaire et financière » *in Les organisations internationales à vocation universelle*, La Documentation française, Coll. 'Les notices', n° 12, pp. 77-84.

Strauss-Kahn D. (1998) : « Face à l'instabilité financière internationale, douze propositions pour une initiative européenne », *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Speeches and Statements*, 3-5 octobre.

Swanson T. et S. Johnston (1999) : *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements : The Economics of International Institution Building,* Cheltenham, CNUCED, Genève. Towards Strengthening Application of International Law, PNUE.

Tietmeyer H. (1999) : « International Cooperation and Coordination in the Area of Financial Market Supervision and Surveillance », *Report to the G-7 Finance Ministers*, septembre.

US Treasury (2000) : *Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission,* 8 juin.

Vellano M. (1998) : « Emploi et clause sociale dans le cadre de l'OMC », *Revue Générale de Droit International Public*, tome102, n° 4, pp. 879-914.

Vines D. (1998) : « The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate » in *The WTO as an International Organization,* Aturupane et Krueger (eds), University of Chicago Press, Chicago.

Ward H. (1996) : « Environment, Labour and the World Trade Organization : Common but Differentiated Debates », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45, part. 3, pp. 592-632.

Annexe

1. Organes permanents et ressources institutionnelles des principales institutions
2. Financement du FMI et de la BRI
3. Structure et financement du Groupe de la Banque mondiale

La présentation suit le schéma suivant :

Institution		
Organe plénier	Organe décisionnel	Organes de gestion
Spécificités institutionnelles		
Ressources administratives		

1. Organes permanents et ressources institutionnelles des principales institutions

FMI : 183 pays ; siège situé à Washington.

• *Conseil des gouverneurs* composé d'un gouverneur (ministre des Finances ou gouverneur de la Banque centrale) par État. • Détient tous les pouvoirs, notamment en matière d'admission de membres, de révision des statuts et de conclusions d'accords internationaux. • Se réunit une fois par an en Assemblée générale. • Vote selon un système de pondération des voix attribuées en fonction du nombre de quotes-parts versées. Les décisions se prennent en général par consensus. En l'absence de consensus, la majorité simple s'applique. Une majorité qualifiée de 85 % s'applique pour les décisions importantes (augmentation de quotes-parts, par exemple), sur lesquelles les États-Unis (17% des voix) bénéficient *de facto* d'un pouvoir *de veto*	• *Conseil d'administration* composé de 24 administrateurs par délégation des Gouverneurs. Cinq d'entre eux sont nommés parmi les principaux actionnaires (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni). Les 19 autres administrateurs sont élus par les gouverneurs représentants les autres États membres répartis en circonscriptions, qui ne comptent parfois qu'un pays (Chine, Russie, Arabie saoudite). • Le CA choisit le Directeur général et supervise les activités du Fonds : surveillance de la politique de change, octroi de concours financiers, consultations avec les États membres, évolution de la doctrine ou encore questions administratives et budgétaires. – La fonction d'évaluation a été renforcée depuis 1996 au plan interne (décision par le CA de créer un Bureau d'évaluation indépendant en avril 2000) qu'externe (transparence, audits extérieurs, consultation de la société civile).	• *Directeur général* (européen par convention tacite, actuellement H. Köhler) choisi pour 5 ans. • Joue un rôle de direction au sein du FMI mais aussi de pilotage et d'impulsion auprès de la communauté financière internationale (organisation de consortium de sauvetage lors de crises, notamment). • Préside les réunions du CA et se fait le porte-parole de l'opinion qui émane par consensus des débats. Il est assisté de trois directeurs généraux adjoints. • *Administration*, répartie en six départements géographiques et en départements fonctionnels. Forte cohérence interne de l'institution : le processus d'élaboration des décisions est fortement encadré et hiérarchisé.
• *Comité monétaire et financier international* créé en septembre 1999 sur une proposition française et composé de 24 gouverneurs. • Se réunit deux fois par an, notamment à l'occasion de l'Assemblée générale des gouverneurs. Son format restreint en fait un forum de discussion efficace, qui permet de refléter les orientations politiques des États membres et de proposer des grandes orientations concernant le système monétaire international et le FMI. • Remplace le Comité intérimaire (1974) comme prévu par le deuxième amendement aux statuts (1978) et traite désormais aussi des questions financières.		
• 2 300 fonctionnaires dont 700 auxiliaires et 1600 cadres en 2000. • Budget : 0,7 md de $ (administratif : 650, dont 70 % de personnel, équipement : 50).		

BRI : 50 banques centrales et autorités monétaires sont représentées à l'Assemblée générale, dont 15 provenant de l'Union européenne, 6 d'autres pays industrialisés et 29 de pays émergents ; siège situé à Bâle.

• *Assemblée générale,* composée des représentants des banques centrales des pays membres. • Approuve le rapport annuel et décide de la répartition des dividendes. Le droit de vote est réparti proportionnellement au nombre d'actions souscrites dans les différends pays.	• *Conseil d'administration,* composé de 17 membres dont 5 membres d'office, dont les États-Unis ne font pas partie. • Organe directeur de la BRI, il fixe la politique de la Banque et nomme les membres de la Direction.	• *Direction,* met en œuvre la politique fixée par le Conseil. • Le personnel s'élève à 506 personnes de 37 nationalités différentes.

Banque mondiale : 181 pays ; siège situé à Washington ; condition d'admission : être membre du FMI.

• *Conseil des gouverneurs* composé d'un gouverneur par État. • Le fonctionnement est proche de celui du FMI. Les Assemblées du FMI et de la Banque mondiale se réunissent à la même période. • Vote selon un système de pondération des voix, attribuées en fonction des parts de capital souscrit, qui est fonction du poids économique des États. Les décisions se prennent en général par consensus	• *Conseil d'administration* composé de 24 administrateurs désignés selon des modalités proches de celles employées au FMI. • Choisit le Président de la Banque. • Supervise les activités de la Banque : décide de la politique d'emprunts, de prêts et de garanties sur proposition du Président, de la politique générale (stratégies d'assistance), approuve le budget. • Tire les leçons de l'expérience passée grâce à la Direction de l'évaluation rétrospective des opérations (DERO), intégrée dans les services opérationnels, mais dotée d'une forte indépendance.	• *Président* (américain par convention tacite, actuellement J. Wolfensohn) choisi pour un mandat de cinq ans renouvelables. • Préside les réunions du CA et se fait le porte-parole de l'opinion qui émane par consensus des débats. • Dirige les *services opérationnels* de la BM, répartis surtout en départements fonctionnels : gestion générale; stratégie ; cœur opérationnel, réparti en six bureaux régionaux comprenant des départements géographiques et techniques ; DERO.
• *Panel d'inspection* créé en 1993 par deux résolutions identiques des CA de la BIRD et de l'AID en vue d'améliorer par un mécanisme d'enquête la qualité des projets financés. • Organe indépendant composé de 3 membres choisis par les administrateurs sur proposition du Président en fonction de leur compétence et de leur indépendance. • Soumis à une procédure « diplomatique » formalisée et non juridictionnelle. Le Panel, saisi par des groupes de population qui s'estiment victimes de dommages causés par les politiques opérationnelles de la Banque (et non des États emprunteurs), décide si la plainte est recevable. La CA décide si une enquête doit être menée, auquel cas il doit en approuver les conclusions et recommandations. • Organe de contrôle original, en rupture avec la pratique généralisée du consensus au sein de la Banque, constituant une passerelle institutionnelle avec la société civile. • 18 requêtes ont été estimées recevables et ont eu une influence sur les politiques de la Banque, notamment en matière de construction de gros ouvrages hydroélectriques. • *Le Comité de développement* (24 ministres ou gouverneurs) se réunit en même temps que le CMFI pour conseiller les gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale sur les questions de développement.		
• En 1999, la Banque mondiale employait 9 000 personnes pour un budget de 1,3 md de $ (administratif : 650, dont 50 % de personnel ; équipement : 50).		

OMC : 143 pays membres ; siège situé à Genève.

• *Conférence ministérielle* composée des représentants de tous les États membres. • Se réunit au moins tous les deux ans. • Dispose de pouvoirs « législatifs » (décisions, résolutions, recommandations). • Chaque État dispose d'une voix ; les décisions sont prises à la majorité simple, sauf les nouvelles adhésions, les amendements aux accords (majorité des deux tiers) et les autorisations de déroger (« waivers ») aux obligations conventionnelles, la révision des traités (majorité des trois quarts des suffrages). • Néanmoins la pratique favorise la recherche du consensus, ce qui évite les majorités automatiques (type ONU) mais rend les négociations parfois difficiles.	• *Conseil général* ouvert aux représentants des membres intéressés (une soixantaine). • Instance exécutive peu formelle qui se réunit lorsque nécessaire (tous les mois) pour préparer les textes adoptés par la Conférence ministérielle et exercer la direction de l'OMC (gestion courante). • Remplit les fonctions d'adoption des décisions l'ORD et de suivi des rapports du Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC, créé fin 1988 pour évaluer régulièrement les régimes commerciaux des États et le système multilatéral). • Supervise les travaux des trois conseils (Biens, Services et propriété intellectuelle), ouverts à tous les membres de l'OMC. De ces conseils dépendent des comités chargés d'administrer les différends accords et de préparer les décisions du Conseil.	• *Secrétariat* dirigé par un *Directeur général* (actuellement Mike Moore) qui assume souvent un rôle d'impulsion ou d'arbitre dans les négociations commerciales. • L'un des traits distinctifs de l'OMC réside dans le rôle actif joué par les États membres, au travers de leurs *délégations permanentes* à Genève et du soutien qu'elles reçoivent de leurs capitales. Le Secrétariat apporte son assistance aux délégations, réalise des publications de l'OMC ou encore à la mise en place du MEPC. • Le Directeur général ne peut engager une procédure devant l'ORD, interpréter les règles de l'OMC ou présider les comités.
• L'OMC se caractérise par le nombre élevé de *délégations permanentes* (93 sur 131 membres en 1997), leur taille, l'étendue de leur expérience professionnelle liée à l'activité à l'OMC des délégués et le soutien de leurs capitales. • L'originalité de l'OMC tient au renforcement de la capacité d'arbitrage exercée antérieurement par le GATT, avec la création par les accords de Marrakech de l'ORD. • Si la phase de consultation réclamée par l'État plaignant échoue, un groupe spécial (panel), composé de trois experts, est institué. Les experts sont choisis sur une liste proposée par le Secrétariat, soit à l'amiable par les deux parties, soit par le Directeur général de l'OMC. Les conclusions du Groupe spécial sont automatiquement adoptées, sauf si l'ORD décide par consensus leur rejet ou en cas d'appel • Le rapport est alors soumis à un organe d'appel (sept juges permanents, nommés pour quatre ans renouvelables un fois) qui adopte ses conclusions selon les mêmes règles que précédemment. • L'ensemble de la procédure est encadré par des délais stricts. • Une procédure de suivi des décisions est prévue. Si le pays condamné ne lève pas la mesure incriminée, l'ORD autorise des mesures temporaires de rétorsion à titre de compensation préjudice subi. • Le rôle du Secrétariat dans la promotion d'une plus grande transparence dans les politiques commerciales a été renforcé par la création du *Mécanisme d'examen des politiques commerciales.* Le rapport d'examen du Secrétariat est examiné conjointement avec celui du pays concerné par le Conseil général selon une périodicité variable selon les pays (de deux à six ans selon la taille du marché). Les États sont aussi tenus de notifier au Secrétariat les modifications dans leur politique commerciale.		
• Le *Secrétariat* est doté de ressources relativement restreintes : 500 personnes et un budget de 0,08 md de $ soit 1 % de celui des 17 principales organisations économiques internationales.		

PNUE : siège situé à Nairobi.

• Le PNUE étant un organe subsidiaire des Nations Unies, il rend des comptes à *l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU),* par l'intermédiaire du Conseil économique et social de l'ONU.	• *Conseil d'administration,* composé de 58 membres élus par l'AGNU sur la base de circonscriptions géographiques par sous-continents. Il se réunit tous les ans en principe. • Définit la politique du PNUE.	• Secrétariat, dirigé par le Directeur exécutif. • Le PNUE possède des bureaux régionaux à Bahreïn, Bangkok, Genève et Mexico.
• *Financement :* le fonctionnement du Secrétariat est financé par le *budget ordinaire* de l'ONU. • Le *Fonds pour l'environnement mondial,* mis en place et géré depuis par la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE, apporte un financement additionnel au Secrétariat du PNUE et finance dans les PED certains programmes coordonnés par le PNUE (biodiversité, changement climatique,…). Ce fonds est alimenté par des contributions volontaires, des dons ou des crédits de la Banque mondiale. Il a alloué depuis sa création 3 mds de $, auxquels se sont ajoutés 8 de financements additionnels, à 700 projets intéressant 150 PED. A titre de comparaison, la Banque mondiale finance un portefeuille de projets environnementaux dont l'encours s'élève à 15 mds de $. • En 1996, 68 *fonds d'affectation spéciale* du PNUE étaient financés à hauteur de 0,04 md de $ par les contributions de gouvernements intéressés par des actions spécifiques.		
Le PNUE emploie 650 personnes.		

OMS : 191 États membres et 2 membres associés ; siège situé à Genève.

• *Assemblée,* composée des délégués (techniciens et fonctionnaires) de tous les États membres. • Se réunit une fois par an pour les sessions ordinaires. Chaque État dispose d'une voix. • Détermine les politiques de l'OMS, en supervise les organes, examine et approuve le budget et nomme le Directeur général sur proposition du Conseil exécutif. • Adopte conventions et accords (majorité des deux tiers, art. 19, peu utilisé) et exerce un pouvoir réglementaire contraignant (art. 21, très utilisé).	• *Conseil,* composé de 31 membres désignés par 31 États en fonction de leur compétence technique et élus pour trois ans par l'Assemblée. Les membres siègent à titre individuel et non comme représentants de leur pays. • Organe exécutif de l'Assemblé, il est chargé de mettre en œuvre les politiques décidées par l'Assemblée, de la revue des estimations financières préparées par le Directeur général. Il peut soumettre des propositions à l'Assemblée et autoriser le Directeur général à prendre des mesures d'urgence.	• *Secrétariat* est composé du Directeur général et du personnel technique et administratif, nommé par le Directeur. • Organe permanent de l'OMS, il assure la continuité des relations avec les États membres. • Le Directeur général a directement accès aux autorités sanitaires des États membre, peut établir des relations avec les autres organisations internationales, informe les bureaux régionaux des activités les concernant et exerce un rôle important dans la préparation du budget.
• La *structure régionale* est composée de six organisations régionales établies en accord avec les États membres dans chaque région en vue de tenir compte des problèmes sanitaires spécifiques. Chaque organisation est composée d'un comité régional, composé des représentants des États membres de la région, et d'un bureau régional, organe exécutif du comité régional. Chaque bureau est placé sous l'autorité d'un directeur régional. • Elles disposent d'importantes responsabilités dans la planification des activités de l'OMS (évaluation des besoins nationaux, traitement des demandes des gouvernements, sélection des priorités par pays). Elles ont acquis dans les années 1970 une forte autonomie (programmation, recrutement, pouvoirs budgétaires). • La structure centralisée ne gère que la répartition des enveloppes et la mise en œuvre de règles budgétaires.		
• *Effectifs :* 5 000 (dont 1 500 à Genève et 1 300 en Afrique). • *Budget ordinaire* (1992-1993) : 0,77 md de $. *Crédits extrabudgétaires :* 0,95 md de $.		

OIT : 168 États membres en 1997 ; siège situé à Genève.

• Conférence internationale du travail • Chaque pays est représenté par quatre délégués, dont deux pour le gouvernement et un pour les organisations de travailleurs et d'employeurs, chaque délégué (2000 en tout) jouissant des même droits. • Ses séances sont publiques et joue le rôle d'un forum de discussion. • Définit la politique générale de l'OIT, adopte les conventions et recommandations définissant les normes internationales du travail (majorité des deux tiers des voix des délégués présents), approuve le budget et le programme de travail de l'OIT, élit les membres du Conseil d'administration et approuve le rapport du Directeur général du BIT tous les ans.	• *Conseil d'administration* du BIT, composé de 56 membres, dont 28 représentent les gouvernements. Parmi eux 10 représentent les pays dont l'importance industrielle est la plus considérable et sont membres de droit et 18 sont élus à la Conférence par les délégués gouvernementaux. Les 28 autres représentent à part égale employeurs et travailleurs. • Assisté par une dizaine de commissions, il prend des décisions sur toutes les questions relatives aux programmes d'action. Il établit l'ordre du jour de la Conférence, propose le budget et désigne le Directeur général du BIT.	• Bureau international du travail • Assure la logistique et le fonctionnement de l'OIT. Il existe une structure décentralisée de directions régionales et de bureaux, coordonnée par le Directeur général, qui est responsable de la bonne marche du BIT devant le Conseil d'administration • Le Conseil et le BIT sont secondés dans leur tâche par des *commissions d'industrie* tripartites dans les principaux secteurs industriels, ainsi que par des commissions d'experts spécialisés sur certains problèmes.
• L'originalité de l'OIT par rapport à d'autres organisations internationales réside dans la *représentation tripartite* qui caractérise les délégations participant à ses organes. En effet, les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs siègent aux côtés des représentants des gouvernements. • Des *conférences régionales,* regroupant tous les États d'une zone ou des *commissions consultatives régionales* de composition plus restreinte se réunissent périodiquement pour examiner les questions concernant certaines régions.		
• *Effectifs* du BIT : 2 300 fonctionnaires et 800 experts en mission. • *Budget ordinaire* de l'OIT financé à 75 % par les pays industrialisés : 0,29 md de $ en 1996.		

2. Financement du FMI et de la BRI

	Sources de financement	Ressources mises en œuvre
FMI	• Deux modalités de financement du compte des *ressources générales* sont employées : – Assistance mutuelle, fondée sur les quotes-parts : 300 mds de $ versés (dont 140 mds disponibles) début 1999, après le relèvement des quotes-parts décidé en 1998 pour faire face à la dégradation de la position de liquidité (crises récentes). – Emprunt : après la révision des Accords généraux d'emprunt (AGE, 1983) et les Nouveau accords d'emprunt (NAE, 1997), le plafond d'emprunt est porté à 45 mds de $. • Les produits de la vente des stocks d'or et les contributions bilatérales (prêts ou dons) sont gérés sur des *fonds fiduciaires* séparés en vue de financer la FRPC et l'IPPTE. Début 2000, 93 pays devaient apporter 2 mds de $ et le FMI y consacrer 3,1 mds de $.	• Encours des crédits du financés sur les *ressources générales* en 2000 : 60 mds de $. • Encours des facilités financées sur les *fonds fiduciaires* : 9 mds en 2000.
BRI	• *Capital,* souscrit par les banques centrales : 3 mds de $. • *Réserves :* 2 mds de $. • *Dépôts,* provenant de banques centrales, d'organisations internationales ou de banques commerciales : 90 mds de $.	

3. Structure et financement du Groupe de la Banque mondiale

BIRD (créée en 1945)	AID (créée en 1960)	SFI (créée en 1956)	CIRDI (créé en 1966)	AMGI (créée en 1988)
Activité • Fournit des prêts et une aide aux PED solvables. • Être membre de la BIRD est une condition d'admission aux autres entités.	• Fournit aux pays les plus pauvres une aide et des prêts à des conditions très avantageuses, dites « concessionnelles ».	• Accorde des prêts et prises de participations pour favoriser le développement des entreprises privées dans les PED.	• Offre des moyens de règlements des différends entre investisseurs privés et États destinataires des investissements.	• Offre des garanties contre les risques non commerciaux touchant prises de participation et investissements directs étrangers dans les PED.
Éléments de structure et spécificités Bien que juridiquement indépendantes, les institutions du Groupe possèdent une structure similaire et partiellement commune. Le Président de la BIRD est d'office Président des organes exécutifs des autres institutions. Le Conseil d'administration de la BIRD est commun à l'AID et à la SFI. La composition de leur Conseil est souvent un sous-ensemble du Conseil de la BIRD.				
BIRD et AID partagent le même personnel.		SFI, AMGI et CIRDI disposent chacun de services autonomes.		
Financement (en 1999) • Capital versé : 12 mds $ sur les 190 souscrits faisant office de garantie. • Emprunts : encours de 115 mds $; 10 mds $ empruntés en 1999. • Revenus propres (remboursement et intérêt des prêts, commissions de gestion) : 1,5 md $.	• Capital versé. • Transferts de la BIRD et revenus propres. Contributions des États (soit 90 % des ressources ; reconstitution en 1999 ; 21 mds $ sur 3 ans).	• Capital libéré : 2,3 mds $. • Bénéfices d'activité. • Sa notation « AAA » sur les marchés lui permet de se financer par émission obligataire au moindre coût sur les marchés, de même que la BIRD.	• Les frais de fonctionnement du CIRDI sont supportés par la Banque mondiale, et le coût des procédures est supporté par les parties.	• Capital souscrit : 2,2 mds $. • Le capital a été augmenté pour faire à une demande croissante de garanties.
Instruments financiers mis en œuvre (en 1999) • Gamme de prêts diversifiés, à moyen terme (12-20 ans), à un taux proche du LIBOR. • Prêts engagés : 22 mds $ (prêts d'investissement ; prêts d'ajustement dont le volume ne dépasse pas 30 % du total).	• Prêts concessionnels (35-40 ans, période de grâce de 10 ans, taux à 0 %, commission de 0,75 %) en gagés : 7 mds $ (dont 80 % de prêts d'investissement).	• A accordé 3,5 mds $ de crédits. • Total des engagements : 21 mds $. • Se distingue du Groupe de la BM par sa fonction et sa culture de banque d'affaires.	• Offre des facilités d'arbitrage et de conciliation. • 65 cas d'arbitrage lui ont été soumis depuis sa création, dont 11 en 1999.	• A accordé 1,3 mds $ de garanties des risques souverains et de crédit, qui jouent un rôle de catalyseur de crédits. • Facilité le dialogue entre gouvernement et investisseurs.
Assistance technique L'Institut de développement économique (créé en 1955) fournit l'assistance technique et la formation des fonctionnaires des PED en charge des questions de développement. Il diffuse les discours et pratiques de la Banque dans le pays emprunteurs.				

Contribution B

La gouvernance, ou comment donner sens à la globalisation

Pascal Lamy
Commission européenne
Zaki Laïdi
CERI, FNSP

Les événements du 11 septembre n'ont pas changé la face du monde. Ils auront néanmoins d'importantes conséquences sur notre manière de le voir.

La première leçon à en retenir est naturellement liée à la place centrale qu'occupe la globalisation dans le système mondial. Jusque là, cette centralité semblait largement économique. Désormais, la globalisation apparaît bien comme une dynamique politique puissante qui transforme la nature du système international. Nous sommes dans un système social mondial où interagissent les États, les forces du marché et les acteurs transnationaux.

La deuxième leçon à tirer de ces événements concerne directement les problèmes de gouvernance mondiale. En effet, il est à parier que la dynamique du système mondial est potentiellement porteuse d'un nombre croissant de dérèglements sociaux que ni les mécanismes du marché ni les principes « de bonne gouvernance », rituellement réaffirmés, ne pourront contenir. Le système mondial a donc besoin d'une nouvelle grammaire politique qui prenne en compte trois éléments indissociables : la nécessité de préserver et d'étendre la logique d'un système économique ouvert, l'impossibilité de considérer le libre-échange comme une fin en soi, l'urgence à favoriser une régulation qui réduise les asymétries économiques et sociales. Ce que le 11 septembre révèle, c'est l'impossibilité de poursuivre sur la voie d'une sorte de gouvernance fragmentée dont l'objectif essentiel serait de préserver les pays du centre d'une explosion venue de la périphérie, comme cela fut le cas pendant la crise asiatique. La question du volontarisme politique en matière de gouvernance mondiale nous est donc clairement reposée. C'est notamment pour cette raison que la Conférence de Doha était

importante, même si son succès tient beaucoup plus à la manière dont tous les acteurs ont tiré les leçons de l'échec de Seattle qu'à la pression des événements du 11 septembre.

La troisième leçon est celle qui est au cœur de cette contribution. Elle porte sur la nécessité de penser la gouvernance mondiale non pas seulement comme une nouvelle construction institutionnelle, mais comme un ensemble de dispositifs politiques, économiques, sociaux et culturels capables de faire de la mondialisation un processus réapproprié et non pas subi.

1. Les nouveaux enjeux de la globalisation

Quand on tente de mettre en perspective les débats sur la globalisation tels qu'ils se présentent actuellement, on constate aisément qu'ils renvoient à des préoccupations et à des interrogations récurrentes depuis au moins la fin du XIXe siècle. Celles-ci tournent en effet toutes autour de ce qu'on pourrait appeler les arrangements sociaux nés du changement économique, culturel et politique.

Si l'on veut bien admettre que la globalisation constitue un fait social total – et pas seulement un phénomène économique – on voit bien que tous les débats tournent autour de plusieurs enjeux, dont le plus fondamental concerne la nature des arrangements sociaux liés à la production des biens et des services. C'est ce que Marx appelait la commodification de l'ordre social. Derrière cette idée, c'est bien évidemment la question de savoir comment une communauté politique au sens large peut faire place au marché – dont les effets positifs ne sont que très rarement soulignés dans le débat public français – tout en maintenant ce que Walzer (1997) appelle une pluralité des sphères de valeur. Par là, il faut entendre le fait que les différents modes de reconnaissance sociale dans une société ne sauraient reposer sur la seule sanction du marché. C'est également le sens de la différence que l'un d'entre nous a introduite entre « économie de marché » et « société de marché », avant qu'elle ne fasse florès [(1)].

La seule différence avec ce qui se passait au XIXe siècle est que ce débat est désormais universel et qu'il donne lieu à des affrontements qui désormais sont posés au sein d'organisations internationales comme l'OMC. L'invocation de préférences collectives opposables au marché n'est donc que la reformulation du débat sur la commodification de l'ordre social. Il

(1) La dynamique d'une société de marché repose, selon nous, sur cinq principes : la généralisation de la vérité des prix dans le secteur marchand, l'extension de la sphère marchande à des secteurs qui en étaient partiellement ou totalement exclus, la prégnance croissante de la logique marchande dans la construction et la reconnaissance des identités professionnelles, la pénétration de l'imaginaire marchand dans les rapports sociaux, le développement de la logique marchande dans la régulation des biens publics non marchands. *Cf.* Laïdi (2000).

faut cependant dire ici que la mise en perspective historique de cet enjeu ne doit pas nous conduire à commettre l'erreur inverse. Cette erreur consisterait à penser que la globalisation ne serait qu'une construction idéologique, qui ne présenterait aucun caractère nouveau au regard de l'histoire du capitalisme. Si cette thèse offre l'avantage pédagogique et politique de ne pas surestimer la nouveauté et le changement, elle présente l'inconvénient d'être méthodologiquement contestable et politiquement indéfendable. Prétendre par exemple que la stabilité historique de la part du commerce dans les échanges extérieurs d'un pays en pourcentage de son PNB est bien la preuve que rien n'a changé n'est pas très convaincant. Prenons l'exemple des États-Unis : entre 1913 et 1990, la part de leurs exportations dans le PNB est à peu près stable : elle se situe autour de 7 %. Mais ce chiffre est trompeur. Car en 1913, la part du secteur des biens non échangeables était bien moindre qu'aujourd'hui. De sorte qu'il ne faut pas rapporter les échanges au PNB mais au secteur des biens échangeables. Or dans le cas américain, la part des échanges internationaux dans l'ensemble de la production échangeable est passée de 13 à 31,4 % entre 1913 et 1990. Cela signifie donc qu'une part de plus en plus importante de la production échangeable s'effectue sur une échelle mondiale. Nous avons cité le commerce. Mais nous pourrions évoquer d'autres éléments. La part des non-résidents dans le capital des entreprises américaines était nulle en 1990. Elle est de 20 % aujourd'hui et atteindra peut-être 50 % dans cinq *ans*.

En fait, la globalisation marque deux ruptures qui débouchent sur une structure nouvelle de l'économie mondiale : une rupture dans l'espace entre des marchés en voie d'unification et une rupture dans le temps. La temporalité de la globalisation est de plus en plus resserrée. Elle est celle de l'instantanéité pour les marchés financiers et de l'immédiateté pour les entreprises. En revanche, la temporalité du politique est en retard sur la temporalité du marché même si, paradoxalement, l'horizon du politique s'est considérablement rétréci.

En somme, la globalisation n'est pas réductible à un processus quantifiable. Les représentations et les modes de reconnaissance y jouent un rôle décisif. Pour s'en convaincre, il suffit de voir combien « l'imaginaire du marché » colonise littéralement l'imaginaire social bien au-delà du secteur marchand. C'est d'ailleurs l'une des difficultés majeures que rencontre l'action publique face à des citoyens qui s'érigent en juges de leurs intérêts particuliers et exclusifs sur une base strictement consumériste.

La globalisation constitue pour l'ensemble des sociétés une renégociation de leur rapport au temps et à l'espace. Cette renégociation est fortement ressentie, de sorte que sa prise en charge politique devient indispensable. Au demeurant, il n'est pas utile d'entrer dans un débat technique pour mesurer le changement. Il suffit pour cela d'observer les mutations fondamentales que la création de l'OMC a entraînées par rapport au GATT. Le GATT a fonctionné comme une machine à démanteler les barrières tarifaires sur la base de concessions réciproques mesurables. Certes,

cette dimension est toujours présente à l'OMC. Mais on voit bien que cet enjeu est tendanciellement bien moins important que celui de l'affrontement des préférences collectives (environnement, normes sociales, concurrence, sécurité alimentaire).

Ce qui est intéressant, c'est que le débat sur les préférences collectives ne renvoie pas à la défense d'intérêts catégoriels qui chercheraient alors une protection tarifaire ou non tarifaire, mais à des choix culturels et sociaux. Quand les Européens expriment de fortes réticences face à l'introduction des OGM, ils expriment avant tout une volonté de préserver une séparation entre la nourriture et l'aliment. Le même raisonnement s'applique aux enjeux liés à la protection de l'environnement. Ceux qui défendent certaines espèces végétales ou animales ne défendent pas un bien propre mais un bien commun. Nous sommes là confrontés à un processus social et culturel d'appropriation de la mondialisation qui fait glisser l'action collective d'une logique classique de souveraineté (défendre un intérêt dans un espace donné et à un moment donné) à une logique de responsabilité. Celle-ci ne porte pas nécessairement sur un territoire particulier, et concerne non pas seulement les générations présentes mais aussi les générations futures. On a beaucoup dit que le capitalisme actuel était un capitalisme patrimonial. On peut penser que ce capitalisme patrimonial ne paraîtra socialement acceptable que lorsqu'il parviendra à s'articuler à une éthique patrimoniale fondée précisément sur la prise en compte des intérêts de long terme de la communauté humaine.

Dès lors que les obstacles tarifaires et non tarifaires sont démantelés ou atténués, la question centrale devient celle de l'harmonisation ou de l'égalisation des conditions sociales, culturelles et politiques de production de l'échange. Toute la question est donc de savoir jusqu'où il faudrait « remonter » pour parvenir à une égalisation des conditions de l'échange. Cette idée d'une égalisation sociale des conditions de l'échange est probablement une des illusions les plus fortes portées par la globalisation. Mais les termes sophistiqués dans lesquels elles pourraient être dissipées et combattues restent à déterminer.

Quand les États-Unis accusent le Canada de dumping en matière de bois, ils en viennent à poser la question de savoir si les Canadiens peuvent continuer à maintenir un régime de propriété publique sur les forêts, régime qui place l'exploitation du bois en partie en dehors de la logique marchande. C'est aussi un rapport culturel et historique à l'État différent qui explique les divergences entre Européens et Américains sur la protection des données privées. Sur ces bases on pourrait demain considérer que le caractère public de l'éducation dans un certain nombre de pays constitue une forme de dumping face à des structures privées non subventionnées, ce qui est évidemment inadmissible. En vérité, s'il n'y avait qu'une définition à retenir de la globalisation aujourd'hui, ce serait celle d'une entrée en compétition des systèmes sociaux par opposition à la compétition classique entre systèmes économiques. C'est d'ailleurs pour cela que la globalisation

apparaît sans cesse davantage comme un phénomène socialement ressenti. Et c'est en cela que la globalisation constitue un enjeu politique inédit.

Or, pour l'Europe, cet enjeu est fondamental car les préférences collectives européennes sont pour ainsi dire attaquées de deux côtés. À la fois par une dynamique néo-libérale qui tendrait à voir dans les systèmes sociaux des obstacles à la compétition, mais également par les pays du Sud dont le poids dans les échanges industriels s'est considérablement accru et dont, à l'évidence, les coûts de production sont bien plus faibles que les nôtres. C'est d'ailleurs là que les choses se compliquent et que la critique idéologique du néo-libéralisme révèle ses cruelles limites. En effet, un des grands problèmes Nord-Sud résulte du fait que c'est la défense de préférences collectives du Nord –qui sont des préférences non marchandes (environnement, protection sociale, agriculture) – qui, par certains côtés, bloquent le développement du Sud.

Que chacun donc mette en avant ses préférences collectives, rétorquent certains. Peut-être, sauf que les préférences ne sont pas les mêmes et que leur généralisation reviendrait ni plus ni moins qu'à retourner à une ère protectionniste. Il est donc probable que le dépassement graduel de cette contradiction n'apparaîtra que lorsque la communauté internationale sera parvenue à identifier des biens publics mondiaux et à garantir collectivement leur défense à travers, notamment, l'internalisation de leurs coûts par les acteurs du marché et donc par les consommateurs. Pour le moment, nous en sommes encore très loin, même si c'est probablement dans le domaine de l'environnement que la réflexion semble la plus avancée.

Cette fonction d'arbitrage des préférences collectives est provisoirement et très imparfaitement remplie par l'OMC. Or à l'évidence, elle n'est pas armée pour cela. Sa structure institutionnelle est faible. Mais plus fondamentalement encore, elle ne dispose ni en son sein ni dans les autres institutions spécialisées d'un stock de normes pour trancher dans des domaines comme ceux de la santé ou de l'environnement. En matière de traçabilité des OGM par exemple, l'OMC pourrait se reporter au *codex alimentarius* de l'OMS et de la FAO. Or celui-ci ne contient pas d'indications précises sur la traçabilité des semences. La convention sur la biodiversité n'est pas non plus d'un grand secours pour trancher cette question. En l'absence donc de lignes directrices sur les conditions de reconnaissance et d'arbitrage des préférences communes, l'OMC risque fort d'apparaître comme une machine à traiter des contentieux. Naturellement, l'instauration d'un mécanisme juridique de règlement des différends constitue à bien des égards un réel progrès, notamment dans l'arbitrage de certains conflits Nord-Sud. Mais l'OMC ne peut, ni ne doit, devenir l'organisation mondiale de la gouvernance.

Il faut cependant dire ici que l'entrée en compétition des systèmes sociaux ne doit pas être pensée comme un cataclysme. Naturellement, cette compétition peut se révéler purement destructive si elle soumet toutes les sphères aux contraintes de la compétition marchande. Mais elle a d'autres

vertus. Celle de révéler paradoxalement l'importance des facteurs non marchands dans la compétition mondiale.

Prenons un autre exemple : celui de la Grande-Bretagne. Sur bien des plans, sa démarche apparaît conforme aux canons néo-libéraux. Son marché du travail est flexible, sa fiscalité des personnes physiques et des sociétés est avantageuse, son infrastructure financière est optimale, sa gestion macroéconomique rigoureuse. Malgré cela, les performances sociales de la Grande-Bretagne sont loin d'être exceptionnelles. Dire cela ne revient pas à porter un jugement de valeur politique sur l'expérience britannique, mais tout simplement à constater que la conduite d'une politique néo-libérale rigoureuse ne débouche pas nécessairement sur un niveau de vie moyen ou sur un enrichissement collectif significatif. Comment expliquer ce paradoxe, au regard même de l'orthodoxie néo-libérale ? Probablement parce qu'il existe en Grande-Bretagne des facteurs non marchands qui freinent sensiblement son développement. Et parmi ceux-ci, il semblerait bien que les faibles performances du système éducatif soient les plus décisives. On pourrait y ajouter le délabrement des services publics.

On peut donc très bien interpréter la globalisation comme un processus qui met à nu les arrangements sociaux des sociétés. Mais dans cette fonction de dévoilement, les facteurs non marchands restent et resteront aussi essentiels que les facteurs marchands. On pourra même aller plus loin en disant qu'au fur et à mesure que les conduites économiques entre grands pays convergeront, ce sont les facteurs non marchands qui feront la différence. La mondialisation exerce donc une fonction précieuse de dévoilement des préférences collectives et offre l'occasion de les remettre en débat ou en question. Mais contrairement à certaines idées reçues, l'arbitrage entre ces préférences n'a pas vocation à s'effectuer toujours en faveur du marché. Car le débat sur les préférences collectives ne peut pas être réduit à un affrontement entre préférences marchandes et préférences non marchandes ou entre acteurs privés et acteurs publics. Il peut exister par exemple de nombreux exemples de croisements de préférences collectives entre des acteurs marchands et des acteurs porteurs de préférences non marchandes, de même qu'il peut exister des convergences fortes entre acteurs privés et acteurs publics. Quand la défense de la biodiversité en Guinée se heurte à la volonté d'exploitation des mines de fer, on pourrait penser que l'arbitrage est simple et qu'il devrait s'effectuer en faveur de la biodiversité (préférence non marchande). Malheureusement la réalité est plus complexe. L'exploitation de ces mines est une source de survie pour l'un des pays les plus pauvres du monde.

Il faut par ailleurs se garder d'identifier la préservation des facteurs non marchands à l'accroissement de la régulation publique. Certes, celle-ci est et restera non négligeable. Mais l'idée statique d'un État-rempart face au marché n'est pas la bonne. Le véritable enjeu se situe dans la recherche d'une nouvelle alchimie des arrangements sociaux où des facteurs essentiels comme la cohésion, le dialogue ou la sécurité – comprise au sens le plus

général du terme – sans parler de l'éducation, joueront un rôle de plus en plus important. On sait, par exemple, qu'en matière de protection sociale, les transferts monétaires importent désormais beaucoup moins que l'accès aux services, notamment pour les femmes qui travaillent (Esping-Andersen, 2001).

La globalisation apparaît donc comme une mise à l'épreuve du capital social d'une société en même temps que le prélude à une nouvelle « mise en sens » du vivre ensemble. Cette « mise en sens » sera cependant effectuée en fonction de combinaisons très diversifiées. Dans les sociétés à tradition libérale forte, cette mise en sens est effectuée par l'individu et arbitrée par le marché, sur la base d'une prise de risques relativement forte et d'une tolérance plus grande pour les inégalités qui en découlent. Dans les sociétés à tradition étatiste, cette mise en sens était avant tout une responsabilité étatique avec une intolérance plus grande pour ces inégalités. Mais entre les deux il existe, comme en Europe du Nord au sens large, des mises en sens plus complexes qui font intervenir l'individu mais également la « communauté » sans que celle-ci soit d'ailleurs identifiée à l'État. Le meilleur exemple est celui des Pays-Bas où coexistent des éléments d'inspiration très libérale avec des dynamiques très sociales-démocrates. On pourrait également prendre l'exemple de la Suède.

Naturellement il paraît difficile, voire impossible, de transplanter des histoires particulières dans d'autres contextes, d'autant qu'entrent en considération d'autres facteurs souvent négligés comme la morphologie des sociétés. Dans des sociétés de faible taille, culturellement homogènes, la qualité des arrangements sociaux sera *a priori* meilleure ou en tout cas plus facile à améliorer que dans des sociétés plus importantes et plus hétérogènes. Mais même quand elles n'existent pas, les marges d'action ou d'intervention peuvent toujours s'inventer. Dans des sociétés comme les sociétés européennes, où l'exigence de cohésion reste relativement forte, la globalisation oblige à construire ou renforcer toutes les médiations sociales et culturelles susceptibles de transcender la contradiction entre un marché aux prétentions croissantes et un État aux ressources encore non négligeables, mais dont la capacité de réponse à ces nouveaux enjeux en termes d'appropriation collective ou de simples transferts monétaires, ne semble plus toujours adaptée.

2. Qu'est-ce que la gouvernance ?

Le concept de gouvernance est à la mode. Sa diffusion n'épargne aucun échelon de l'action collective, qu'elle soit privée ou publique. On parle de gouvernance d'entreprise, de gouvernance locale, et bien entendu de gouvernance mondiale. Cet usage immodéré du concept de gouvernance présente un désagrément inévitable : celui d'en faire une idée polysémique, floue et donc pas toujours opérationnelle.

Mais plutôt que d'insister sur ses contours incertains, il paraît plus utile de l'investir conceptuellement et politiquement. Conceptuellement, cela veut dire analyser les enjeux fondamentaux qu'il abrite. Politiquement, cela signifie avancer des pistes d'action dans le domaine qui nous concerne ici : la gouvernance mondiale. Nous commencerons donc par essayer de formaliser le concept de gouvernance avant d'essayer de voir comment l'Europe peut en faire usage. Nous définissons ici la gouvernance mondiale comme *l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées*. Mais pour prendre la pleine mesure de cette première définition nécessairement générale, il est utile de commencer par retrouver la généalogie de ce terme.

Le concept de gouvernance trouve son origine probable dans la théorie de l'entreprise [(2)]. La gouvernance y apparaît comme une théorie des coûts de transaction auxquels une entreprise est confrontée entre internalisation et externalisation de la sous-traitance. L'idée de gouvernance renvoie donc en premier lieu à l'arbitrage entre des choix stratégiques qui garantissent soit le contrôle au détriment du coût (internalisation), soit l'inverse (externalisation).

Comment cette problématique peut-elle faire sens dans le contexte de la globalisation ?

La première idée est celle de transaction. La gouvernance mondiale relève fondamentalement d'une logique transactionnelle dans un contexte d'indétermination historique forte. Cette indétermination renvoie pour l'essentiel à celle qui pèse sur le rôle des États et, plus fondamentalement encore, sur le sens de la politique aujourd'hui. En effet, si l'on parle de plus en plus de gouvernance et que l'on rattache cette notion à celle de transaction, c'est fondamentalement parce que l'État n'a plus l'autorité et les moyens suffisants pour dégager une position politique représentant le point de vue, l'opinion ou l'intérêt d'une collectivité politique nationale. Sa position de surplomb sur la société est partout remise en question. Les raisons de cette évolution sont à la fois nombreuses et complexes. Elles découlent d'évolutions culturelles majeures liées à l'individualisme des préférences et des choix, ainsi qu'à une transformation du rapport au politique. Ce dernier est à la fois, dans tout en ce qu'il n'est plus, une représentation, mais il a cessé de s'identifier à un tout. On peut néanmoins identifier un certain nombre de facteurs qui renvoient tous ou presque au fait que l'articulation historique entre intégration politique et intégration sociale dans le cadre national fonctionne de manière de plus en plus insatisfaisante.

Le premier facteur tient au fait que la société politique a indiscutablement perdu de son pouvoir et de son autorité sur la société économique. Naturellement, la disjonction entre les deux sociétés est loin d'être totale. Mais il ne fait pas de doute que depuis une vingtaine d'années, la légitimité

(2) À notre sens, le concept de gouvernance apparaît pour la première fois chez Williamson (1975).

idéologique du marché s'est considérablement accrue à mesure précisément que les acteurs du marché sortaient du cadre national dans lequel ils étaient jusque là enserrés. Certes, la société économique a besoin de la société politique pour obtenir les conditions de stabilité et de prévisibilité indispensables à la création de richesse. Mais cette « demande d'État » n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Elle vise, par exemple, à socialiser les externalités et à privatiser les gains. Naturellement, les termes de ce rapport de forces sont volatiles et variables d'un secteur à un autre, ou d'un pays à un autre. Mais, en tout état de cause, il y a matière à transaction entre des États territorialisés censés exprimer des préférences collectives – dont certaines non marchandes – et une société économique de plus en plus déterritorialisée, et parfois tentée de s'émanciper de toute responsabilité susceptible d'entraver sa recherche du profit.

Plus préoccupant est le développement dans toute une série de domaines d'une régulation privée dont l'informalité des structures (forums, clubs, associations) contraste avec le caractère extraordinairement prescriptif des recommandations qu'elle peut faire aux pouvoirs publics. Ces derniers, prisonniers d'une vision très classique de leur souveraineté, continuent à se désintéresser d'enjeux qu'ils considèrent comme trop techniques, mais dont l'influence est pourtant terriblement structurante. On pense naturellement aux normes comptables, mais également aux normes d'organisation de l'Internet. On comprendra donc que la transaction n'est pas facile à effectuer. D'une part, parce que le rapport des forces est inégal. D'autre part, parce que les États n'ont plus de vision claire de ce qu'est le « bien commun ».

Cette crise du « bien commun » conduit alors chaque acteur à considérer sa marge propre d'action extérieure. La société économique prétend agir dans un univers concurrentiel impitoyable qui ne lui laisse guère de marge d'action. Elle se tourne alors vers la société politique pour qu'elle assure les fonctions de délestage social ou environnemental qu'on voudrait lui imposer. La conséquence en est une forte création de richesse privée – inégalement répartie – et assez peu de biens publics. Or cette faible création de biens publics contraste à son tour avec la prolifération de maux publics (terrorisme, mafias, blanchiment d'argent sale, etc.). Il n'est pas à exclure que pour la première fois de son histoire le capitalisme cherche à se développer en dehors de l'État, surtout dans les sociétés développées où les infrastructures et les systèmes de protection seraient arrivés à maturité et où les marchés financiers font désormais office de « monnaie privée ». De son côté, la société politique voit pour sa part dans l'hypertrophie du jeu de la société économique une entrave à sa capacité d'agir. Dans certains cas, on peut même parler d'inhibition à agir en raison d'une intériorisation par les États de leur propre défaite. Pourquoi agir puisque nous ne pouvons pas agir ?

La dissociation des intérêts de la société politique et de la société économique est un des problèmes de la gouvernance. Mais il n'est pas le seul.

On doit y ajouter le fait que les conditions dans lesquelles l'autorité et la légitimité politique se forment et s'expriment sont, elle aussi, en pleine transformation. Dans des sociétés de plus en plus individualistes, hétérogènes tant au plan culturel que social, le compromis d'inspiration fordiste entre autorité et sécurité apparaît caduque. La gouvernance exprime un nouveau paradigme du pouvoir qui passe moins par une hiérarchie fixe et statique que par des réseaux souples, modulables et fluctuants. Ce changement de paradigme n'est pas sans présenter une analogie avec ce que Foucault appelait le passage d'une société disciplinaire à une société de contrôle. La société fordiste correspond assez bien au schéma de la société disciplinaire tandis que la société en réseau répond davantage au paradigme de la société de contrôle [(3)].

Ce nouveau paradigme, Michel Foucault (1994) le qualifiait de biopouvoir. Par biopouvoir, il entendait le fait que la vie constituait maintenant un objet de pouvoir. Il ne croyait pas si bien dire. En effet, si le XXe siècle a été le siècle où la question du pouvoir a tourné autour de la question de la propriété des moyens de production, on ne prend pas de risque inconsidéré en estimant que les enjeux du XXIe siècle se construisent autour de la propriété du vivant. Or, dans la mesure où des enjeux de ce type reposent sur un enchevêtrement complexe d'éthique et de technique, les choix effectués imposent à la fois la recherche d'un consensus mais également le développement d'une culture de l'évaluation. Autant de changements qui ne peuvent pas spontanément être pris en charge par la démocratie représentative classique.

La conséquence de tout cela est que, désormais, la démocratie représentative fondée sur le principe d'une autorité déléguée dans un espace-temps limité – celui de l'État-nation entre deux élections, pour faire court – suffit de moins en moins à prendre en charge la représentation de la société. C'est un point essentiel sur lequel il faut insister en France, où l'absolutisation de la légitimité électorale bloque le renouvellement de la pensée politique sur la mondialisation.

Et si la démocratie continue à être faite de représentation, elle est également construite par des procédures, des délibérations, des expertises et des opinions qui s'expriment en temps réel. La conséquence en est que tout acte public ne parvient plus à être posé sur la base d'un principe d'autorité, fût-elle légitime. L'État est de ce fait amené à contractualiser ses relations avec d'autres acteurs pour s'assurer de la légitimité et de l'effectivité des actes qu'il pose. L'État négocie ainsi en permanence sa légitimité en veillant à ce que les actes qu'il pose soient acceptés par ses destinataires. Le concept de gouvernance renvoie donc à l'idée de légitimité négociée et non instituée. Ce changement fondamental est naturellement compliqué par le fait

(3) Sur l'interprétation du travail de Foucault dans le contexte de la mondialisation, voir Hart et Negri (2001). Cet ouvrage contient de remarquables intuitions, même si les interprétations idéologiques qu'il tire sont souvent très contestables.

que l'espace national est de moins en moins pertinent de cette gouvernance (Bianco et Severino, 2001). Les enjeux de celle-ci se trouvent donc redoublés.

Certes, on pourra rétorquer que l'idée de légitimité négociée pose plus de problèmes à l'État qu'à une autorité administrative indépendante, dans la mesure où, dans les sociétés démocratiques, le premier tire sa légitimité de sa représentativité. Cette objection est pertinente. C'est pourquoi il ne faut considérer l'État ni comme un acteur en surplomb ni comme un acteur comme les autres, mais comme un acteur fractal, qui serait simultanément l'expression du tout et une partie seulement de celui-ci [(4)]. C'est cette ambivalence durable du rôle de l'État que traduit l'idée de gouvernance. La gouvernance serait, dans un tel contexte, l'expression d'un « gouvernement des choses » qui ne serait pas réductible aux seuls États, sans naturellement les exclure. L'idée de gouvernementalité renvoie à l'idée d'un gouvernement qui ne passerait pas nécessairement par la souveraineté de l'État mais par des contrôles et des normes. Pour lui, la gouvernementalité est à la fois intérieure mais aussi extérieure à l'État. Or c'est bien à cette articulation du pouvoir dans l'État et en dehors de lui que la gouvernance est confrontée (Foucault, 1994). Cette fractalité de l'État est par exemple clairement reflétée dans le fait que des organismes publics sont à la fois opérateurs sur le marché et régulateurs de celui-ci, ce qui conduit à mettre en place des autorités de régulation indépendantes (Frison-Roche, 2000).

Nous avons jusque là envisagé la gouvernance comme un processus de transactions complexes dans un contexte d'indétermination historique du rôle de l'État. Comment gouverner sans gouvernement, en quelque sorte. Il nous faut examiner un deuxième aspect de la gouvernance. C'est celui de la transaction entre des acteurs hétérogènes.

Ces acteurs sont ceux de la société politique et ceux de la société économique. Mais s'y ajoutent désormais les acteurs de la société civile. On n'entrera pas ici dans les détails analytiques ou historiques de l'idée de « société civile ». On indiquera seulement ici que l'entrée en scène de la société civile exprime un processus de dilatation du politique qui tend à s'émanciper de la tutelle de la seule rationalité étatique. Ce processus pose naturellement de nombreux problèmes. Mais on peut dire qu'il relève d'une forme de régulation sociale des marchés. De même qu'il existe des autorités de marchés indépendantes de l'État, il se met en place des autorités sociales indépendantes de ce même marché. C'est la raison pour laquelle nous reprenons volontiers à notre compte la définition simple et opératoire que donne Habermas (1991) de la société civile : « La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent en les amplifiant dans l'espace public politique, la réso-

(4) Cette idée se retrouve d'ailleurs fort bien dans la théorie de la hiérarchie de Louis Dumont (1979, p. 397) qui dit que « l'élément fait partie de l'ensemble et en même temps s'en distingue et s'oppose à lui ».

nance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée ».

Au regard du rôle croissant que joue cette société civile dans l'espace public mondial, on n'aura donc pas de mal à définir la gouvernance mondiale comme *les processus par lesquels les sociétés politique, économique et civile négocient les modalités et les formes d'arrangements sociaux planétaires sur la base du principe de la coopération conflictuelle*. Cela signifie que le concept de gouvernance mondiale fait simultanément référence à des institutions, à des procédures mais également aux finalités (même *a minima)* de ces arrangements sociaux. Ce point est extrêmement important, même s'il semble tomber sous le sens. Très souvent, trop souvent, les questions de gouvernance sont pensées en termes d'architecture institutionnelle, termes dont la sophistication masque malheureusement l'absence de réflexion sur leurs finalités. Certes, on peut toujours poser à juste titre que la dynamique institutionnelle est elle-même créatrice de sens, en tout cas de socialisation entre acteurs. Mais ce pari est très risqué. On voit bien par exemple, au niveau européen, que le surinvestissement institutionnel conduit à une véritable impasse dès lors qu'il ne s'appuie plus sur des lignes directrices. Or, ce qui vaut pour l'Europe vaut naturellement plus encore pour l'ensemble du monde. On ne saurait discuter des statuts d'un club omnisports sans préalablement s'entendre sur les disciplines pratiquées dans ce club.

3. L'Europe et la gouvernance mondiale

Au regard de tout ce que nous venons de dire, il est raisonnable de penser que le grand soir de la gouvernance mondiale n'est pas pour demain. Ceci d'autant plus que dans un processus de mondialisation qui ne fait pas lui-même système, l'ambition de la gouvernance est probablement moins de rechercher à retotaliser l'ensemble de ces processus qu'à limiter les tensions nées des écarts entre ces différents processus. Parmi ces tensions figurent naturellement les conflits entre préférences collectives, que celles-ci soient exprimées par des nations, des groupes d'intérêt ou des ensembles régionaux. Dans ces conditions, il faudra peut-être penser la gouvernance comme une nouvelle modalité du politique dont l'objectif serait moins de dépasser la complexité que de contrôler et stabiliser les tensions inhérentes à cette complexité.

Quoi qu'il en soit, le renoncement à cette utopie ne saurait nous dispenser de réfléchir sur les moyens d'agir sur le court, moyen et long terme.

À court terme, la démarche la plus réaliste pourrait s'appuyer sur ce que les Nations Unies appellent des CBM *(Confidence Building Measures)*. Pour l'essentiel, ces mesures seraient destinées à relever le niveau de confiance que les différents acteurs peuvent placer dans le système, sans prétendre régler les problèmes de fond que la gouvernance mondiale sou-

lève. On peut par exemple estimer que les efforts de transparence des informations financières détenues par les banques centrales et communiquées au FMI sont l'exemple même de CBM dont l'effet de levier peut-être considérable. C'est ce qui s'est passé en Asie après la crise de 1997.

Naturellement, de telles mesures laissent entière la question de savoir dans quelles conditions opérer une libération ordonnée des capitaux. Mais elles ne sont pas négligeables, dès lors qu'elles renforcent les logiques de supervision ainsi que la mise en place de codes de bonne conduite. Au sein de l'OMC, des mesures comparables peuvent être prises, soit pour faciliter l'accès des ONG à l'information des panels, soit pour renforcer l'assistance technique aux pays les plus pauvres qui sont totalement, ou en tout cas largement, démunis pour « monter des dossiers » à l'OMC. L'initiative EBA *(Everything but arms,* Tout sauf les armes) s'inscrit dans cette perspective, même si ses résultats vont au-delà de la simple mesure de confiance [(5)].

Dans un tout autre ordre d'idées, on peut estimer que la mise en place par l'ONU du *Global Compact* s'inscrit dans cette même démarche. On ne prétend pas régler sur le fond la question de la responsabilité sociale des entreprises, mais on crée un cadre permanent qui permet de l'aborder. La mise en place d'espaces de socialisation constitue une dimension essentielle de la gouvernance. À cette fin, la logique de défiance qui existe désormais entre les principales organisations multilatérales et des mouvements de contestation doit, d'une manière ou d'une autre, être traitée politiquement.

Il faut cependant admettre que ces mesures indicatives, si précieuses soient-elles, ne pourront pas régler la question essentielle de la gouvernance qui est celle de l'harmonisation des préférences collectives. Quelles sont pour l'Europe les principales préférences collectives ?

On peut tout d'abord considérer que la recherche d'une gouvernance mondiale constitue la première préférence collective de l'Europe. C'est un point qui nous paraît essentiel. Il faut en effet bien comprendre que la gouvernance mondiale comprise au sens de recherche d'un ordre collectif mondial non hégémonique et pluraliste ne va pas de soi. Par là, nous voulons dire non seulement que tous les acteurs du système mondial n'ont pas la même conception de la gouvernance, mais que de surcroît, tous n'y ont pas le même intérêt. Si l'on pense la gouvernance en termes d'ordre et que l'on pense cet ordre en termes « réalistes », on peut par exemple estimer que les pays les plus riches n'ont pas d'intérêt majeur à investir politiquement dans un projet de gouvernance mondiale, dans la mesure où la gouvernance mondiale par défaut qui existe les préserve efficacement d'une contagion économique et financière venue du Sud. Par ailleurs, et quand bien même la globalisation ne profiterait pas qu'aux seuls pays du Nord, il ne fait pas

(5) L'initiative EBA vise à garantir l'accès libre et inconditionnel au marché communautaire de tous les produits en provenance des pays les plus pauvres à l'exception des armes.

de doute que celle-ci renforce l'asymétrie aux chocs et aux sanctions entre les pays du Nord et du Sud. Un panel perdu à l'OMC par un pays du Nord face à un pays du Sud n'aura jamais les mêmes conséquences qu'un panel perdu par un pays du Sud. Malgré cela, certains pays du Sud sont tentés de croire qu'une régulation plus forte – notamment sur le plan commercial – serait de nature à leur limiter l'accès aux marchés du Nord. D'où l'importance de développer une véritable pédagogie de la régulation, comme cela a été entrepris par l'Europe à Doha. Quel pourrait donc être l'intérêt de l'Europe à investir politiquement dans la gouvernance comprise au sens de régulation par des règles, alors que la logique de ses intérêts sociaux au sens large la place dans le camp des riches ?

La première raison tient au fait que l'Europe reste et restera fondamentalement un *soft power*. Certes, elle pourra se doter un jour d'un outil militaire propre et d'une diplomatie autonome. Mais la possession de ces instruments de puissance n'a guère de raison d'être mise au service d'une stratégie de domination politique. Cette hypothèse paraît crédible, non pas parce que les Européens seraient culturellement dotés d'une supériorité morale, mais, plus fondamentalement parce qu'ils auraient épuisé leur besoin d'Empire. On peut estimer que s'il y a bien un consensus culturel en Europe, c'est bien celui d'une réticence profonde à s'ériger en gendarme du monde. Tout ceci revient à dire que le recours au *hard power* par les Européens paraît peu probable, sauf situation très particulière. Cette hypothèse est renforcée par le fait que l'Europe a peu de chances de devenir un État-nation, comparable par exemple aux États-Unis. Il lui sera donc toujours plus difficile de recourir à des arrangements diplomatico-stratégiques pour troquer des avantages économiques contre des garanties politico-militaires.

Depuis la fin de la Guerre froide, nous avons été amenés à dévaluer les logiques politico-militaires dans le jeu mondial, par rapport aux dynamiques économiques et financières. Mais celles-ci ne sont pas contradictoires. La montée en puissance de la Chine et demain de l'Inde peut ressusciter des logiques de co-gestion compétitive entre grandes puissances, y compris au sein des organisations internationales chargées de la régulation. Il est donc de l'intérêt de l'Europe de renforcer les institutions de gouvernance mondiale pour prévenir leur parasitage politique. À cette fin, l'Europe trouverait avantage à favoriser la constitution de coalitions d'intérêts capables de porter dans l'espace public et dans le champ politique un certain nombre de préférences collectives. Elle peut et doit le faire avec un pays comme le Japon qui, sur bien des points, a des positions proches de celles des Européens, notamment en matière de préservation de l'environnement.

Cette préférence européenne pour la gouvernance répond à des impératifs de positionnement politique. Mais elle a une fonction latérale tout aussi importante : celle de renforcer la gouvernance interne de l'Europe. C'est un point qui mériterait d'être creusé et qui nous paraît essentiel.

Historiquement, toutes les constructions politiques se sont développées à l'intérieur, à partir de contraintes extérieures. On peut même dire que cette contrainte a généralement été celle de la guerre. Or, il est absolument évident que toute action européenne en faveur de la gouvernance mondiale oblige les Européens à renforcer leur propre gouvernance. On peut, a contrario expliquer la modeste mobilisation de l'Europe sur la gouvernance mondiale, par le fait que sur bon nombre de sujets non communautarisés, l'harmonisation des positions européennes est encore très insuffisante.

Les raisons que nous venons d'indiquer et qui sont de nature à inciter l'Europe à s'engager dans la recherche d'une gouvernance mondiale seraient incomplètes si elles ne prenaient pas en compte un facteur culturel essentiel : la recherche sans cesse croissante par les Européens de meilleurs standards de vie (santé, environnement). Les objectifs imposent donc à l'Europe la recherche d'un développement soutenable d'un triple point de vue : économique, social et environnemental (Lamy, 2001). Parce que l'espace physique européen est relativement limité, la demande environnementale est probablement plus forte en Europe qu'aux États-Unis. Parce que le rapport des Européens à l'alimentation est différent de celui des Américains, leur sensibilité aux transformations génétiques est plus aiguisée. Parce que les Européens sont les héritiers d'une tradition sociale relativement forte, leur attachement à des standards sociaux élevés est là encore plus élevé que dans d'autres pays. Ainsi les Européens sont à la pointe de la défense de préférences collectives non marchandes, et sont donc par construction les plus grands demandeurs de gouvernance mondiale. À Doha, après une longue bataille, l'Europe a réussi pour la première fois à obtenir la reconnaissance d'une clarification des liens entre les accords de l'OMC et les règles des accords environnementaux multilatéraux.

La seconde préférence collective sur laquelle on ne s'étend jamais, mais qui est pourtant essentielle, est celle d'une culture non hégémonique des rapports mondiaux. Cette préférence est autant affaire de principes éthiques que de pratiques politiques. On peut inscrire dans cette idée la défense des droits de l'homme, le respect de la diversité culturelle et le rejet de l'unilatéralisme au profit du consensus. Naturellement, l'articulation de ces trois dimensions n'est ni facile à énoncer ni facile à organiser. Elle n'en relève pas moins d'une culture du *soft power* qui fut au cœur même de la construction européenne. En matière de diversité culturelle, l'Europe a des choses à dire, à condition, bien sûr, de ne pas penser la diversité culturelle sur un mode purement protectionniste (6).

(6) Il faut d'ailleurs dire ici que l'idée d'une culture globale américaine inondant le monde et réduisant à néant la diversité culturelle paraît largement infondée. Non seulement la culture globale n'est pas nécessairement américaine *(cf.* les films de Besson) mais, de surcroît, la thèse d'une réception passive ne résiste à aucune analyse sérieuse. Quand plusieurs centaines de millions d'individus voient *Titanic*, ils ne le voient pas de la même façon. Un metteur en scène indien expliquait le succès inattendu de ce film en Inde par le fait qu'il s'agissait d'un « film indien » ! *Cf.* Laïdi (1999).

La troisième concerne la réduction des déséquilibres mondiaux. Sur ce point les performances européennes sont contrastées. L'Europe, et notamment en son sein l'Europe scandinave, porte depuis de très nombreuses décennies un intérêt réel aux problèmes de développement et à la lutte contre la pauvreté. Malgré cela, on ne peut pas dire que les performances européennes aient été dans ce domaine spectaculaires. Il n'y a par ailleurs pas de véritable discours européen sur des déséquilibres mondiaux et les moyens de les réduire. De surcroît, il faut bien admettre que sur certains problèmes – comme l'affaire des médicaments génériques – les intérêts des acteurs économiques européens ne prédisposent pas les acteurs politiques du continent à préconiser des solutions défavorables à ces mêmes intérêts. Malgré ces contraintes, l'Europe est tout de même parvenue à Doha à faire revenir l'OMC à une interprétation beaucoup moins restrictive des accords TRIPs que celle qui avait prévalu dans les faits après l'Uruguay Round. Les impératifs de santé publique autorisent clairement la production de médicaments génériques, même si la question de l'importation de ces produits – pour ceux qui n'en produisent pas – n'est pas encore réglée.

La quatrième préférence concerne l'environnement. Sur cette question, les objectifs à atteindre sont relativement clairs. En revanche, ce qui fait défaut, c'est la volonté politique de les mettre en œuvre. À cette fin, l'idée d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) doit être sérieusement mise à l'étude. Naturellement, la création d'une OME ne garantirait rien. Mais elle pourrait créer un espace de débat mondial, y compris d'ailleurs pour les pays du Sud que la question environnementale inquiète. Il paraît cependant indispensable que la création éventuelle d'une telle institution se fasse sur la base d'une architecture qui garantisse d'entrée de jeu la représentation de tous les acteurs et pas seulement des acteurs étatiques. On peut imaginer une représentation nationale ou régionale tripartite sur le modèle de l'OIT par exemple.

La cinquième préférence collective porte indiscutablement sur les problèmes de sécurité alimentaire et sanitaire. Dans ces deux domaines, l'Europe pourrait fondamentalement travailler à rendre l'OMS et la FAO beaucoup plus présentes dans le débat mondial au fur et à mesure que se multiplient les liens entre commerce et santé publique et santé, commerce et alimentation.

Enfin, la sixième préférence porte sur la question délicate des droits sociaux. Par là, il faut entendre le respect des clauses sociales minimales dans l'exercice de toute activité échangeable. Là encore, le cadre d'expression des préférences collectives existe. Mais il ne dispose ni d'une visibilité ni d'une reconnaissance politique suffisante.

Pour résumer, on peut donc dire que l'action stratégique de l'Europe en matière de gouvernance mondiale pourrait se construire autour d'une réactivation d'institutions internationales existantes capables d'exprimer des préférences collectives mondiales. Au regard de l'ampleur de la tâche, la question de l'harmonisation politique et institutionnelle ne peut pas être

réglée à vue humaine par la mise en place d'un super dispositif de régulation. Cet objectif apparaît hors de portée. Il est donc préférable de commencer par renforcer le pouvoir normatif de l'archipel institutionnel existant (FAO, OIT, OMS) à travers le développement de son pouvoir normatif. C'est sur ces bases que le débat mondial sur les préférences collectives pourra commencer à prendre forme.

Références bibliographiques

Bianco Jean-Louis et Jean-Michel Severino (2001) : « Un autre monde est possible. Globalisation, gouvernance, développement », Notes de la Fondation Jean Jaurès, n° 20.

Dumont Louis (1979) : *Homo Hierarchicus. Le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard.

Esping-Andersen Gosta (2001) : « Quel État-Providence pour le XXIe siècle ? », *Esprit*, février.

Foucault Michel (1994) : « La gouvernementalité » *in Dits et écrits*, vol. 3, Paris, Gallimard,

Frison-Roche Marie-Anne (2000), « Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ? », *Revue d'économie financière* (60).

Habermas Jürgen (1991) : *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 394 p.

Hart Michael et Antonio Negri (2001) : *Empire*, Paris, Exils, pp. 48-49.

Laïdi Zaki (dir.) (1999) : *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée de Brouwer.

Laïdi Zaki (2000) : *Le Sacre du présent*, Paris, Flammarion.

Lamy Pascal (2001) : « Bilan et perspectives après Seattle », CDC, *Rapport sur l'argent dans le monde*, Paris, Montchrestien.

Walzer Michael (1997) : *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Le Seuil.

Williamson O. (1975) : *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.

Contribution C

Société civile et gouvernance mondiale

Jan Aart Scholte

Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Université de Warwick

Introduction (1)

L'implication de la société civile dans la gouvernance mondiale revient régulièrement au centre de l'actualité. Depuis les années quatre-vingt et surtout, le milieu des années quatre-vingt-dix, de plus en plus d'associations professionnelles, de syndicats, d'organisations non gouvernementales (ONG), de groupes religieux et de groupes de réflexion *(think tanks)* s'intéressent à la manière dont sont traitées (avec plus ou moins de réussite) les grandes questions transfrontalières. Aujourd'hui, tout citoyen un tant soit peu attentif a nécessairement entendu parler de l'action menée en faveur de l'environnement, de la campagne contre les mines antipersonnelles ou des mouvements « anti-mondialisation », pour ne citer que les exemples les plus marquants.

Les initiatives de la société civile ont par ailleurs largement influencé la gouvernance mondiale contemporaine. S'il est bien sûr difficile de mesurer cette influence avec précision, il est communément admis que la société civile a joué un rôle essentiel dans le lancement du programme d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) en 1996, dans l'abandon de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) en 1998, ou encore dans l'ajournement du Cycle du millénaire de l'OMC en 1999, à Seattle. De manière plus générale, les organisations de la société civile ont largement contribué à introduire certains concepts, tels que les droits de l'homme, le développement durable, l'égalité des sexes et la citoyenneté d'entreprise dans le discours politique. De même, si la mondialisation fait aujourd'hui la une des journaux, c'est en grande partie à l'activisme de la société civile (que ce soit à Davos ou à Porto Alegre) qu'on le doit.

(1) La matière de cette contribution s'inspire largement de Scholte (2002).

Désormais, la plupart des responsables politiques et des hauts fonctionnaires reconnaissent, pour s'en réjouir ou pour le déplorer, que la mobilisation de la société civile sur les grands dossiers mondiaux n'est pas prête de faiblir. D'ailleurs, la plupart des grands organismes de régulation supra étatiques ont établi des mécanismes institutionnels de communication avec la société civile sur leurs politiques. Les organisations internationales, pour leur part, hésitent généralement sur la manière d'aborder la société civile, mais n'en sont pas moins convaincues qu'il est impossible d'en faire abstraction.

La présente contribution analyse l'influence croissante de la société civile dans la gouvernance mondiale, en quatre étapes. En premier lieu, elle examine ce que recouvre la notion de « société civile » dans le contexte politique contemporain. En deuxième lieu, elle pointe du doigt la grande diversité qui caractérise les acteurs de la société civile. La troisième partie s'intéresse ensuite aux forces qui ont pu pousser la société civile à s'impliquer davantage dans la gouvernance mondiale. La quatrième partie s'interroge sur la légitimité de cette implication. En guise de conclusion, elle propose quelques pistes sur la manière de tirer le meilleur parti des possibilités qu'offre la société civile pour améliorer la gouvernance mondiale, tout en limitant ses impacts négatifs.

1. Définition de la « société civile »

L'expression « société civile », à l'instar du terme « mondialisation », est régulièrement entendue dans le discours politique ambiant. Toutefois, pour bien analyser ce concept, il convient d'abord d'en préciser les contours. Nous ne prétendons pas en donner une définition exacte et définitive, mais simplement une définition opératoire qui permette de mieux comprendre les événements actuels.

La notion de « société civile » ne recouvre pas le même sens selon les époques, les lieux, les perspectives théoriques et les convictions politiques [(2)], tant s'en faut. Dans la pensée politique anglaise du XVIe siècle, le terme de société civile se confondait avec celui d'État, alors que l'usage actuel tend à les opposer. Au XIXe siècle, Hegel y incluait le marché alors qu'aujourd'hui, la société civile est généralement assimilée à la sphère non marchande. Dans les années trente, enfin, Gramsci décrivait la société civile comme un lieu propice, par le jeu d'une hégémonie de classe, à la formation d'un consensus, tandis que le discours contemporain a largement tendance à y voir le lieu de toutes les contestations.

Cette contribution ne s'intéresse pas tant aux différentes conceptions de la société civile qui ont émaillé l'histoire de la pensée politique qu'aux conceptions que l'on peut rencontrer actuellement dans la sphère politique.

(2) *Cf.* Cohen (1992), Kumar (1993) et Khilnani (2001).

Il ne s'agit pas de nier l'importance historique des définitions traditionnelles de la société civile dans la pensée libérale occidentale et la pensée marxiste, mais de montrer la nécessité d'une adaptation du concept au contexte politique mondial du XXIe siècle. L'objectif est d'étudier l'utilisation qui est faite de la notion de société civile dans le débat politique actuel, puis d'analyser cette notion pour tenter de mieux comprendre les événements actuels.

Pour les besoins de notre réflexion, la société civile est *un espace politique dans lequel des associations bénévoles cherchent à modeler les règles qui régissent tel ou tel aspect de la vie sociale*. En l'occurrence, le terme de « règles » peut se rapporter à des politiques spécifiques, des normes plus générales ou à des structures sociales plus profondes. Les actions de la société civile peuvent donc aussi bien cibler des directives officielles (des lois, par exemple) que des domaines informels (tels que les rôles respectifs des hommes et des femmes) et même l'ordre social dans son ensemble. La présente contribution traite de la vie sociale dans sa dimension mondiale.

Bien sûr, la distinction entre, d'une part, les associations bénévoles et, d'autre part, la sphère officielle et la sphère marchande est parfois artificielle. Ainsi, certaines organisations de la société civile participent parfois à la mise en œuvre de politiques officielles, tout comme certains mouvements s'engagent dans des activités commerciales pour financer leurs campagnes. Il arrive aussi que les gouvernements et les entreprises financent des organismes non lucratifs qu'ils utiliseront comme « vitrines ». Dans le principe, cependant, les activités de la société civile ne sont motivées ni par la recherche de postes publics (ce qui exclut de fait les partis politiques) ni par la recherche du profit (ce qui élimine également les entreprises privées et les grands médias commerciaux).

Dans le sens où elle est utilisée ici, la société civile peut englober une multitude d'acteurs différents, notamment : les institutions académiques, les forums professionnels [3], les clans et les cercles d'affinités, les organismes de défense des consommateurs, les initiatives de coopération au développement, les mouvements militant pour la protection de l'environnement, les groupes de pression ethniques, les défenseurs des droits de l'homme, les syndicats, les groupes communautaires locaux, les organisations humanitaires, les mouvements pour la paix, les fondations philanthropiques, les organisations professionnelles, les institutions religieuses, les groupes de réflexion, les réseaux de femmes, les organisations de jeunesse, par exemple. Cette conception de la société civile va donc bien au-delà des ONG formellement organisées, accréditées auprès des autorités et gérées par des professionnels. La société civile existe dès lors que des associations bénévoles – de quelque sorte qu'elles soient – cherchent délibérément à peser sur certaines règles sociales.

(3) Cette catégorie inclut à la fois les groupes de pression industriels (où la distinction sphère marchande/société civile est souvent malaisée) et les associations professionnelles telles que le Forum économique mondial, qui se consacre à des questions sociales et politiques.

Définie de manière aussi large, la société civile se caractérise donc par une grande diversité culturelle. Locke, Hegel et Gramsci utilisaient le concept de société civile en lien avec l'environnement politique occidental et dans un contexte national. Aujourd'hui, l'expression « société civile » est utilisée dans un contexte mondial et renvoie parfois à des pratiques politiques (telles que les « forums civiques » tenus au niveau des villages et des régions, en Thaïlande) largement inspirées de traditions non occidentales. En outre, il n'est pas rare que les organisations de la société civile mènent leurs actions aussi bien au plan régional et mondial qu'au plan local et national, comme le montrent les événements récents au Chiapas, à Seattle, à Prague, à Gênes ou à Durban. Il est impératif de redéfinir les conceptions de la société civile si l'on veut saisir cette nouvelle donne.

En effet, selon certains critiques, l'expression même de « société civile » est si étroitement liée à l'héritage culturel occidental qu'il convient d'en rechercher une autre, plus apte à refléter et à nourrir le pluralisme des pratiques politiques [(4)]. Reste qu'aujourd'hui, l'expression de société civile s'est imposée dans le discours politique sur la gouvernance mondiale et c'est pourquoi le parti a été pris ici de la conserver, avec toutes les précautions d'usage.

2. Diversité de la société civile

Comme nous l'avons souligné précédemment, la société civile n'est pas constituée d'un seul bloc. Les questions de gouvernance mondiale sont étudiées par des associations bénévoles des plus diverses et les méthodes qu'emploient les organisations de la société civile pour tenter de peser sur les règles établies attestent une grande diversité culturelle. Les différences observées entre les groupes de la société civile sont considérables, que ce soit en termes d'organisation interne, de géographie, de moyens, de stratégies, de processus décisionnels ou de tactiques.

En ce qui concerne l'organisation interne, l'activisme de la société civile sur les questions de gouvernance mondiale est aussi bien le fait de groupes formellement constitués et accrédités officiellement que de groupements informels qui ne sont répertoriés nulle part. Les organisations de la société civile peuvent rassembler un grand ou un faible nombre de membres, être éphémères ou permanentes. Certains acteurs sont des entités unitaires et centralisées, telle la Fondation Ford ou l'Église catholique romaine. D'autres, comme la Chambre de commerce internationale ou Amnesty International, sont des fédérations où les filiales disposent d'une autonomie considérable à l'égard du Secrétariat central. On trouve également de simples coalitions sans bureau de coordination, telles que l'*Asian Labour Network on International Financial Institutions* (au sein duquel les syndicats

(4) *Cf.* Hann et Dunn (1996).

de quatre pays mènent campagne en faveur des droits des travailleurs et d'autres thèmes sociaux). Enfin, il existe des associations très peu structurées au sein desquelles les contacts sont limités et irréguliers, comme *Slum Dwellers International* (qui a organisé des visites d'échange régulières entre les chefs communautaires de quartiers pauvres dans de grandes villes d'Afrique et d'Asie) (5). Les récents mouvements « anti-mondialisation », quant à eux, se sont développés essentiellement *via* les forums de discussion sur Internet et la téléphonie mobile, et non au sein de structures décisionnelles formelles (6). Pour compliquer encore un peu plus le tableau, certaines organisations de la société civile changent de structure au gré des événements, pour choisir de fonctionner comme une entité unitaire, une fédération, un réseau ou une coalition (7).

Les actions de la société civile en rapport avec les questions de gouvernance mondiale présentent des caractéristiques géographiques tout aussi variées. Ainsi, une organisation peut axer son action au plan local, national, régional ou mondial. Les groupes de la société civile ont souvent leurs quartiers généraux dans les pays du Nord, parfois dans ceux du Sud, plus rarement en Orient. Certains sont actifs en milieu rural, d'autres en milieu urbain. Les organisations peuvent être localisées en un lieu physique déterminé ou, comme c'est de plus en plus souvent le cas, élire domicile dans le cyberespace (8) et de fait, les forums de discussion sur Internet et les réseaux d'action ont joué un rôle prédominant dans les mouvements antimondialisation (9).

En termes de moyens, initiatives bénéficiant de gros moyens et programmes luttant – souvent en vain – pour leur survie se côtoient au sein de la société civile. Dans le même ordre d'idées, certaines organisations ont de nombreux membres, un personnel qualifié, des moyens financiers, de grands bureaux, des moyens de communication modernes et des bases de données. D'autres manquent de ces moyens matériels. Certaines organisations affichent des valeurs et des objectifs très clairs, ont des arguments solides à présenter, mènent une campagne astucieuse, s'appuient sur des symboles et un discours propres à mobiliser une large audience et disposent de dirigeants efficaces. D'autres groupes manquent de capital humain et d'idées. Enfin, certaines organisations de la société civile entretiennent des liens étroits avec les élites, tandis que d'autres sont complètement coupées des centres de pouvoir.

Cette diversité se retrouve dans les objectifs poursuivis et les doctrines adoptées par les organisations de la société civile qui s'intéressent aux ques-

(5) Bolnick (1999).

(6) La question de savoir si le « mouvement anti-mondialisation » relève d'une organisation a fait l'objet de maints débats. Pour en savoir plus, le lecteur se reportera utilement à Scholte (2001).

(7) Lindenberg et Bryant (2001).

(8) *Cf.* Hill (1998).

(9) *Cf.* Ayres (1999), Smith et Smythe (1999) et Deibert (2000).

tions mondiales. On trouve au sein de la société civile, pour simplifier, des organisations conformistes, réformistes et radicales. Cette triple distinction est importante même si en pratique, les différences ne sont pas si tranchées. Les organisations conformistes cherchent à maintenir et même renforcer les règles existantes. Les groupes de pression d'entrepreneurs, les associations professionnelles, les groupes de réflexion et les fondations se rangent souvent dans cette catégorie, même si cela est loin d'être toujours le cas. Les organisations réformistes s'emploient à corriger ce qu'ils perçoivent comme des défauts des régimes existants, sans toucher aux structures sociales qui les sous-tendent. Les groupes socio-démocrates, par exemple, rejettent les politiques économiques libérales mais ne remettent pas en question le système capitaliste en lui-même. Les institutions académiques, les associations de consommateurs, les défenseurs des droits de l'Homme, les organisations humanitaires et les syndicats sont d'orientation largement réformiste. Les organisations radicales, pour leur part, souhaitent transformer l'ordre social dans son ensemble, que ce soit de manière progressive ou réactionnaire. Ces entités, souvent désignées sous l'appellation de « mouvements sociaux », incluent des anarchistes, des environnementalistes purs et durs, des fascistes, des féministes, des pacifistes, des mouvements de renouveau religieux, marquant leur opposition implacable respectivement à l'État, à l'industrialisme, aux valeurs libérales, au patriarcat, au militarisme et à la laïcité.

Pour atteindre leurs objectifs, les organisations de la société civile adoptent des processus décisionnels différents. Dans certaines, les décisions sont prises par les permanents et dans d'autres, par les membres. Certaines organisations ont une structure de type hiérarchique, d'autres une structure plus horizontale. Enfin, les relations personnelles ont une importance essentielle dans les opérations de certaines organisations alors que d'autres s'en tiennent au strict respect de procédures bureaucratiques.

L'activisme déployé par la société civile sur les questions d'intérêt mondial se caractérise également par une grande diversité de tactiques. Les campagnes menées font appel à la « raison » (analyse approfondie à l'appui), au « cœur » (en cherchant à émouvoir), ou bien encore s'appuient sur l'effet « coup de poing » (en tablant sur l'impact d'une action directe violente) [(10)]. Certaines organisations ciblent les États, d'autres les institutions multilatérales, les marchés ou le grand public. De nombreux groupes approchent directement les institutions internationales et les acteurs du marché, d'autres entreprennent également (ou s'en tiennent à) la mobilisation de la base, par la tenue de colloques, l'organisation de rassemblements, la rédaction de pétitions, des campagnes épistolaires et des boycotts. Bon nombre d'organisations de la société civile utilisent volontiers les médias de masse, en allant jusqu'à embaucher des conseillers en communication à cette fin, tandis que d'autres préfèrent un contact interpersonnel avec le public visé. Il est des organisations qui préfèrent les manifestations publiques aux pres-

(10) Ces métaphores sont adaptées des propos de John Clark (2002).

sions exercées en coulisse. Certains groupes recherchent une collaboration étroite avec les autorités tandis que d'autres refusent de travailler aux côtés d'institutions officielles et d'acteurs du marché. Certaines associations sont désireuses de former des coalitions rassemblant différents secteurs de la société civile (ONG, instituts de recherche, forums professionnels, syndicats, par exemple) tandis que d'autres rejettent de telles alliances.

En résumé, la société civile recouvre à un vaste patchwork multicolore. La société civile se prête aussi mal aux généralisations que l'État ou le marché.

3. La montée en puissance de la société civile

Les activités de la société civile se sont considérablement développées au cours de l'histoire récente. De nombreux pays comptent désormais sur leur sol des dizaines de milliers d'organisations de la société civile officielles [(11)], et ce chiffre ne tient pas compte de la pléiade d'organisations informelles. Selon l'Union des Associations Internationales, le nombre de groupes de la société civile *transfrontaliers* (c'est-à-dire qui exercent leurs activités dans plusieurs pays) en activité a été multiplié par plus de dix au cours des quarante dernières années du vingtième siècle pour s'établir aujourd'hui à 17 000 [(12)] environ. La plupart des nouveaux groupes s'intéressent aux questions de gouvernance mondiale liées au développement, à l'écologie, aux droits de l'homme et à la paix. [(13)].

Les raisons de cette montée en puissance de la société civile et de l'attention accrue portée par cette dernière aux affaires mondiales sont complexes et diffèrent d'un cas à l'autre. Toutefois, un certain nombre d'événements récents ont favorisé le développement de la société civile. Plusieurs de ces événements étaient fortement liés à la mondialisation, qu'il faut ici entendre comme la tendance au rétrécissement du monde perceptible depuis le milieu du vingtième siècle, au point qu'il devienne un lieu unique [(14)].

Tout d'abord, l'expansion récente de la société civile est une réponse au niveau visage de la gouvernance consécutivement au phénomène de mondialisation [(15)]. La régulation étatique traditionnelle s'est révélée impuis-

(11) Salamon et Anheier (1997).

(12) *Cf.* Union of International Associations (1999) et Anheier (2001).

(13) *Cf.* Smith, Chatfield et Pagnucco (1997), Keck et Sikkink (1998), Boli et Thomas (1999), Cohen R. et Rai (2000), Edwards et Gaventa (2001), Korten (1990), Lipschutz (1992 et 1994) et Scholte (2000).

(14) Pour plus d'informations sur les conceptions de la mondialisation, *cf.* Scholte (2000).

(15) Les considérations suivantes concernant la mondialisation et la gouvernance sont tirées de Scholte (2000, ch. 6).

sante face à ces phénomènes transnationaux que sont le transport aérien, les télécommunications, la production transfrontalière, la finance électronique, les marchés mondiaux et la dégradation écologique. D'innombrables mécanismes de gouvernance infraétatiques, supraétatiques et privés sont ainsi venus compléter cette régulation par l'État. De nombreuses organisations de la société civile ayant pour vocation de promouvoir la création de ces nouveaux lieux de gouvernance et/ou d'influencer leur politique ont vu le jour. Ainsi, la société civile s'est développée concomitamment avec l'apparition d'une forme de gouvernance à plusieurs niveaux, plus diffuse, dans un monde de plus en plus intégré.

La mondialisation a également favorisé la montée en puissance de la société civile dans la mesure où, avec le développement des relations transnationales, les identités collectives ne sont plus exclusivement liées à l'appartenance à un État-nation [16]. En distendant les liens autrefois très forts entre géographie territoriale (pays), gouvernance territoriale (État) et communauté territoriale (nation), la mondialisation a ouvert la voie à l'expression d'autres identités collectives, fondées entre autres sur la classe, l'ethnie, le sexe, la race, la religion et l'orientation sexuelle. La mondialisation récente a également favorisé le ralliement à des causes cosmopolites, comme le montrent par exemple les campagnes mondiales en faveur des droits de l'homme, les opérations de secours internationales et les mouvements transfrontaliers en faveur de l'environnement. Le besoin d'exprimer sa solidarité sociale au-delà des frontières a attiré de nombreuses personnes dans les organisations de la société civile.

Ce double phénomène de montée en puissance de la gouvernance transnationale et d'apparition de communautés supra étatiques a lui-même renforcé un troisième élément à l'origine de la récente expansion de la société civile : le mécontentement général à l'égard des partis politiques en tant que principal canal officiel de mobilisation politique. Les partis politiques cherchent à influer sur la gouvernance essentiellement par l'exercice d'un pouvoir législatif aux niveaux local, national et (très exceptionnellement) régional. Conçue comme telle, la politique n'a que peu d'influence sur la gouvernance contemporaine, en particulier sur les mécanismes de régulation régionaux, mondiaux et privés. Par ailleurs, la politique des partis s'est souvent révélée peu efficace dans les causes non strictement nationales (par exemple en rapport avec l'égalité des sexes ou des races). De plus, à travers le monde, un grand nombre de citoyens ne font plus confiance aux partis et à des dirigeants politiques, perçus dans leur grande majorité comme hypocrites et corrompus. La recherche d'autres moyens d'action politique, se substituant ou s'ajoutant aux structures traditionnelles des partis, a conduit de nombreux citoyens vers la société civile.

Si la société civile a bien tenté de s'éloigner des formes traditionnelles de la politique et de les remettre en cause, elle doit aussi son expansion récente

(16) Les considérations suivantes concernant la mondialisation et la communauté sont tirées de Scholte (2000, ch. 7).

en partie au fait que les institutions publiques sont bien disposées à son égard. Ainsi, la généralisation des régimes démocratiques de type libéral et le déclin du colonialisme et des États à parti unique ont créé un environnement favorable à la montée en puissance d'une société civile officielle. Du Japon à la Roumanie, de nombreux gouvernements (mais pas tous) ont, ces dernières années, promulgué des lois légalisant les activités de la société civile et/ou accordant aux organisations de la société civile un régime fiscal favorable. De plus, de nombreuses institutions supra étatiques (y compris la plupart des organismes des Nations unies et les banques multilatérales de développement) ont mis en place des procédures permettant d'associer les organisations de la société civile à leurs travaux [17].

Le développement des nouvelles technologies de communication a également contribué à l'expansion des activités de la société civile, en particulier celles des organisations transnationales. Le coût peu élevé des télécommunications et Internet a permis à des personnes partageant les mêmes préoccupations et valeurs de se mobiliser ensemble sans que les distances ni les frontières ne soient un obstacle [18]. De plus, la possibilité de diffuser des messages par le biais des médias électroniques a permis aux organisations de la société civile d'attirer un nombre de sympathisants sans précédent. Les « coups » de Greenpeace, très télégéniques, et les protestations des militants anti-mondialisation, qui font la une des journaux, illustrent parfaitement cette situation.

Enfin, l'importance actuelle de la société civile traduit aussi l'émergence récente d'une forme de modernité plus réfléchie. Les citoyens ont ainsi mieux conscience des limites (sinon des lacunes fondamentales) de certains des piliers de la société moderne, comme la connaissance rationaliste, le système de production capitaliste, l'administration bureaucratique et la vie urbaine de masse [19]. L'adhésion inconditionnelle à la modernité que l'on a souvent pu observer jusqu'au milieu du vingtième siècle n'a plus cours. De nombreux citoyens se revendiquant modernes sont au contraire préoccupés par la dégradation écologique, le caractère incontrôlable des marchés, les déficits démocratiques, le délitement de la communauté et la perte de spiritualité. La société civile offre à de nombreux modernistes réfléchis, un lieu où exprimer leur détermination à remodeler (ou peut-être dépasser) les structures sociales modernes.

En dépit de ces puissantes incitations à l'activité de la société civile, on se gardera bien d'exagérer l'ampleur du phénomène. Le phénomène est

(17) *Cf.* Weiss et Gordenker (1996), Willetts (1996), Knight (1999), O'Brien et *al.* (2000) et Scholte et Schnabel (2002).

(18) Lee (1996) et Hill et Hughes (1999. *Cf.* aussi pour des catalogues sur l'activité de la société civile par Internet, New Social Movement Network Resources (www. interweb-tech. com/nsmnet/resources/default. asp) et SocioSite Activism (www. pscw. uva. nl/sociosite/TOPICS/Activism. html).

(19) *Cf.* Beck *et al.* (1999).

d'abord d'importance inégale selon les pays : il est par exemple plus marqué aux Philippines qu'en Chine, en France plus qu'en Russie. Partout dans le monde, les activités de la sphère officielle et du marché continuent généralement d'éclipser celles de la société civile. En effet, la plupart des gens ne sont pas engagés de manière active dans les initiatives de la société civile ou n'y participent que de manière occasionnelle et accessoire.

On ne peut cependant qu'être frappé par la montée en puissance récente de la société civile et certains de ses impacts sur la gouvernance mondiale. Il suffit de penser aux campagnes concernant les mines antipersonnelles, le travail des enfants, l'allégement de la dette, le VIH/sida, les populations autochtones, les juridictions pénales internationales, les politiques d'ajustement structurel, le racisme, les grands barrages, la responsabilité sociale des entreprises, le statut des femmes, la taxe Tobin, le changement climatique et la démocratie mondiale.

4. Légitimité

Venons-en à présent à la dernière étape, plus normative, de notre discussion sur la société civile et la gouvernance : cette activité est-elle *légitime ?* (20) À quel titre les organisations de la société civile seraient-elles habilitées à exercer une influence respectée sur les aspects politiques de la mondialisation ?

La présente analyse ne part d'aucun *a priori* sur cette question. L'implication de la société civile dans les questions d'intérêt mondial n'est pas fondamentalement légitime ou illégitime. Tout dépend de la question de savoir si ses actions remplissent certains critères. Notre propos est ici de spécifier de tels critères, de proposer un cadre théorique permettant d'apprécier la légitimité de telle ou telle initiative de la société civile. Ce cadre se compose de quatre critères principaux : légitimité morale, efficacité, démocratie et cohésion sociale.

Certains spécialistes évoquent parfois un cinquième critère : la légalité. Dans ce cas, une organisation de la société civile trouverait sa crédibilité dans sa reconnaissance par les organismes officiels et son enregistrement en bonne et due forme auprès des autorités compétentes. Toutefois, ce critère est trop formaliste pour être utilisable dans une analyse normative. De plus, la légalité peut ne pas être un critère fiable lorsque la légitimité du gouvernement qui l'accorde est sujette à caution. En effet, comme de nombreux combats en faveur de l'émancipation l'ont souvent montré au fil du temps, certaines organisations illégales peuvent avoir pour elles légitimité morale, démocratie et cohésion sociale.

(20) Sur ce sujet, *cf.* aussi Brown *et al.* (2001).

4.1. Légitimité morale

La mobilisation de la société civile sur les questions de gouvernance mondiale présente une légitimité morale lorsque les acteurs concernés poursuivent des objectifs nobles et remplissent le rôle de conscience sociale. Dans certains cas (comme les mouvements contre le génocide), les campagnes peuvent être amenées, pour le bien d'une cause moralement légitime, à subvertir les autorités établies et à s'opposer à l'opinion majoritaire.

Les campagnes menées par la société civile sur des questions de gouvernance mondiale ont souvent rempli le critère de légitimité morale. Ainsi, de nombreuses initiatives de la société civile portant sur les enjeux écologiques mondiaux ont fait appel à des valeurs transcendantes comme la préservation des systèmes de survie de la planète et l'éthique intergénérationnelle. De même, de nombreuses campagnes transnationales menées dans le souci d'éviter la souffrance humaine remplissent le critère de légitimité morale, qu'il s'agisse des programmes de secours en cas de catastrophe, d'éradication de la pauvreté, de défense des droits de l'homme ou des initiatives visant à mettre un terme au trafic illicite d'armes, de drogue et d'êtres humains. Tout aussi incontestable est la légitimité morale des efforts récents de la société civile visant à obliger les grands groupes pharmaceutiques à assouplir l'application des brevets qu'ils détiennent sur des traitements contre le sida pour permettre aux pays pauvres d'y avoir plus facilement accès.

Les revendications de légitimité morale ne vont pas sans poser certains problèmes dans la mesure où les valeurs fondamentales ne sont pas les mêmes selon les individus et les cultures. Certains observateurs iront même jusqu'à remettre en question des actions apparemment irréprochables comme celles décrites précédemment. Une divergence de vues plus courante apparaît lorsque des mouvements de renouveau religieux revendiquent une légitimité morale au nom d'un Dieu, tandis que des non-croyants rejettent ces revendications de manière tout aussi catégorique. Les pacifistes condamnent toute action de la société civile qui implique d'exercer une violence sociale, psychologique ou corporelle, tandis que d'autres admettent la nécessité tactique d'une certaine violence dans des cas bien précis, en vue de faire avancer une cause supérieure, dont les effets s'inscriront dans le long terme.

Ensuite, il existe certains cas de mobilisation de la société civile sur des questions de gouvernance dont il est couramment admis qu'ils sont dépourvus de toute légitimité morale. Ainsi, la plupart des observateurs ont condamné la violence raciste dont ont fait preuve des groupes fascistes de la société civile. De même, certaines organisations ont encouragé les préjugés à l'encontre de certaines castes et classes sociales, l'homophobie, la pédophilie, le sexisme ou l'oppression des handicapés. D'autre part, des réseaux criminels transfrontaliers ont cherché à maintenir des arrangements douteux d'un point de vue moral comme la finance offshore et le trafic de stupéfiants.

La société civile n'a donc pas *ipso facto* la légitimité morale de son côté. Comme dans n'importe quelle autre arène politique, le pire y côtoie le meilleur, sans compter les nombreuses zones d'ombre intermédiaires. Les organisations de la société civile doivent apporter la preuve de leur légitimité morale : leur droiture ne peut être considérée comme allant de soi.

4.2. Efficacité

Outre son caractère moral, la légitimité de l'activisme déployé par la société civile en matière de gouvernance mondiale s'apprécie aussi à l'aune du critère plus classique d'efficacité. La mondialisation actuelle a généralement débordé la mise en place d'une régulation efficace. La plupart des régimes de régulation des télécommunications, de l'écologie, des investissements, des flux migratoires et des échanges commerciaux au plan mondial ont connu des défauts (souvent graves). En acquérant ce qu'on pourrait appeler une « légitimité de résultats », les organisations de la société civile ont contribué à rendre la gouvernance mondiale plus « gérable ». Elles ont montré qu'elles possédaient un savoir-faire, des connaissances, des compétences ou qu'elles étaient bien informées. Dans ces cas-là, les groupes de la société civile sont légitimes parce qu'ils « font du bon travail ».

De nombreuses actions de la société civile en matière de gouvernance mondiale ont rempli le critère d'efficacité. Par exemple, un nombre important d'organisations de femmes ont accompli un travail considérable d'information sur la discrimination à l'encontre les femmes qui a servi (ou pourrait servir) de point de départ à des réformes positives des régimes juridiques mondiaux. Les ONG et les associations communautaires se sont fréquemment (mais il est vrai, pas systématiquement) révélées plus efficaces que les organismes officiels ou les entreprises dans la réalisation d'opérations d'aide humanitaire et de programmes de réduction de la pauvreté. Les associations professionnelles, ONG, instituts de recherche et syndicats n'ont pas ménagé leurs efforts pour rendre les programmes d'ajustement structurel plus viables aux plans économique, environnemental et social. Des groupes de réflexion s'intéressant aux questions d'environnement, comme le Conseil international des unions scientifiques, l'Union mondiale pour la nature et l'Institut des ressources mondiales ont fait beaucoup pour améliorer les connaissances sur les systèmes écologiques à l'échelle mondiale. Les organisations de défense des consommateurs ont pointé du doigt un certain nombre de risques que les échanges mondiaux peuvent occasionner pour la santé. Les mouvements de défense des populations autochtones ont apporté des connaissances inaccessibles par d'autres sources sur les conditions de vie de ces populations.

Bien sûr, comme pour la légitimité morale, les revendications d'efficacité sont parfois contestées. Les connaissances peuvent être mal partagées. Or savoir, c'est pouvoir, et les compétences se prouvent par le combat poli-

tique, déclaré ou non. En particulier, le discours dominant que l'on peut entendre aujourd'hui sur la compétence des technocrates tend à privilégier la connaissance « scientifique » par rapport à d'autres formes de connaissances. Face à cette hiérarchie des connaissances, les compétences « émotionnelles », « spirituelles » et autres compétences non rationnelles apportées par la société civile sont moins appréciées, voire ouvertement méprisées. Il ne s'agit pas de défendre une position relativiste selon laquelle toutes les connaissances se valent, mais simplement de faire remarquer que la question de la compétence est plus problématique que la plupart de ceux qui ne jurent que par les formes dominantes de connaissances ne veulent bien l'admettre.

De plus, les organisations de la société civile ont fait preuve à différentes occasions d'une grande incompétence. Ainsi, de nombreux militants en faveur d'une justice économique mondiale n'avaient qu'une idée très approximative des missions et du mode de fonctionnement des institutions concernées. Certains groupes de réflexion se sont fait les chantres de modèles de développement peu adaptés aux situations auxquelles ils étaient censés s'appliquer. Greenpeace a perdu une grande partie de sa crédibilité (et de ses membres) après qu'il a été prouvé que les arguments scientifiques sur lesquels il a fondé sa campagne de 1995 contre le coulage de la plateforme pétrolière Brent Spar étaient non fondés.

Les incertitudes inhérentes aux processus politiques sont telles qu'il est bien possible que des actions de la société civile qui se trompent de cible et qui reposent sur une mauvaise information engendrent par inadvertance des résultats bénéfiques. Ainsi, l'absence totale de culture économique chez de nombreux militants anti-mondialisation ces dernières années ne les a pas empêchés de faire pression sur les milieux officiels pour qu'ils améliorent la gestion de l'économie mondiale. Toutefois, le plus souvent, les interventions de mauvaise qualité de la société civile ne sont d'aucune aide ou pire, font plus de mal que de bien.

L'action de la société civile dans le domaine de la gouvernance mondiale n'est donc pas fondamentalement opportune ou caractérisée par la compétence. Elle peut éclaircir certaines choses ou, au contraire, les rendre plus confuses. Elle peut améliorer ou ébranler le fonctionnement des régimes de régulation, tantôt réduisant tantôt aggravant les déficits de gouvernance de la mondialisation. Tout comme la légitimité morale, la légitimité de la société civile du point de vue de son efficacité ne va pas de soi mais doit être prouvée au cas par cas.

4.3. Démocratie

L'activisme de la société civile sur les questions de gouvernance mondiale peut être considéré comme légitime non seulement du point de vue de l'éthique et de l'efficacité, mais également sur le plan démocratique. En effet, nombreux sont ceux qui soutiennent que la mondialisation, sous la

forme que nous connaissons, a créé d'importants déficits démocratiques [21]. Les mécanismes existants de participation et de représentation citoyenne – qui prennent essentiellement la forme d'assemblées à l'échelon local et national – n'ont donné la plupart du temps aux publics concernés que peu, voire pas du tout, d'influence et de contrôle sur la gouvernance mondiale. Dans ce contexte, nombre d'individus ont le sentiment d'être dépossédés, et la société civile pourrait dès lors être considérée comme légitime dans la mesure où elle renforce la participation populaire à la gouvernance mondiale [22].

Elle l'a d'ailleurs fait à de nombreuses occasions. Ainsi, les organisations de la société civile ont souvent donné la parole à certains groupes qui, sans elles, auraient été largement ou totalement exclus du débat politique mondial. La mobilisation de la société civile a notamment fourni à des groupes marginalisés tels que les populations autochtones, les petits exploitants agricoles, les citadins pauvres ou les femmes, des canaux de participation. La société civile a également contribué à faire progresser la démocratie au sein de la gouvernance mondiale, en encourageant un débat ouvert où s'expriment des points de vue divers et en offrant aux minorités une tribune où elles peuvent exposer leurs positions et leurs désaccords. Par ailleurs, les initiatives de la société civile en matière d'information du public ont souvent permis d'améliorer la qualité de la participation citoyenne à la gouvernance mondiale. Les actions menées à cette fin par les militants ont notamment consisté à élaborer des documents, à intervenir dans les grands médias et à organiser des ateliers. En outre, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut en analysant l'incidence de l'activisme de la société civile sur les institutions, les pressions exercées par la société civile en vue d'une plus grande transparence ont incité de nombreuses instances officielles à davantage communiquer sur le fonctionnement de la gouvernance mondiale. Par ailleurs, les campagnes menées par les associations citoyennes ont parfois renforcé la responsabilité de la gouvernance mondiale à l'égard du public, par exemple en exerçant des pressions qui ont conduit à l'instauration par la Banque mondiale, en 1994, et par le FMI, en 2001, de mécanismes d'évaluation indépendants [23]. À d'autres occasions, les organisations de la société civiles ont amené des organes de représentation tels que l'Assemblée nationale en France, le Dáil Éireann en Irlande et (surtout) le Congrès américain à soumettre les instances de gouvernance mondiale à une surveillance accrue.

Si les remarques qui précèdent laissent supposer que les initiatives de la société civile ont souvent renforcé la légitimité démocratique de la gouvernance mondiale, elles ont également, à d'autres égards, limité la participa-

(21) *Cf.* McGrew (1997), Scholte (2000), ch. 11 et Hertz (2001).

(22) *Cf.* aussi Scholte (2001).

(23) Wood et Welch (1998) et Fox (2000).

tion citoyenne et la responsabilité vis-à-vis du public. Ainsi, certaines associations citoyennes n'ont pour ainsi dire pas eu d'autre forme de participation à proposer à leurs membres que le paiement de leur cotisation. À l'instar de ce qui se passe dans les bureaucraties gouvernementales et les entreprises où règne le culte de la hiérarchie, il arrive que les décisions soient imposées d'en haut, de manière autoritaire. Par ailleurs, de nombreux militants n'ont pas consulté comme ils auraient dû le faire les populations dont ils prétendent défendre les intérêts. En outre, la prise de décision au sein de nombreuses organisations s'est révélée très opaque pour l'extérieur, tant en ce qui concerne l'identité des décideurs, les procédures mises en œuvre, les fondements des décisions que les accords de financement sous-jacents. On peut également s'interroger sur la légitimité démocratique des organisations de la société civile qui désignent elles-mêmes leurs dirigeants (elles sont nombreuses dans ce cas). D'ailleurs, les activités de la société civile peuvent contourner et saper d'autres autorités disposant d'une légitimité démocratique au sein, par exemple, d'administrations nationales ou locales.

Néanmoins, certaines des défaillances les plus flagrantes de la société civile en matière de légitimité démocratique ont trait à leur représentativité. En règle générale, les activités de la société civile relatives aux questions de gouvernance mondiale ont révélé une sur-représentation des résidents des pays du Nord, des populations détentrices de biens (du Nord comme du Sud), des citadins et de la population blanche. Par ailleurs, les dirigeants de ces organisations sont dans leur grande majorité des hommes d'âge mûr. Une éducation supérieure occidentale, une bonne maîtrise des outils informatiques et un anglais courant facilitent également l'accès à la société civile « mondiale ». Le profil de la société civile a ainsi largement reflété les hiérarchies du pouvoir et des privilèges dans l'ensemble de la sphère politique mondiale. Même les membres de la société civile les plus critiques vis-à-vis des structures actuelles de la gouvernance mondiale ont eu tendance à être plus proches, socialement parlant, des dirigeants que des dirigés.

En résumé, et contrairement aux postulats par trop optimistes de nombreux enthousiastes, la société civile n'est en aucune manière plus intrinsèquement démocratique que la sphère officielle ou le marché. La société civile dispose certes d'un potentiel considérable de démocratisation de la gouvernance mondiale, mais elle n'a pas automatiquement cet effet et peut même, dans certains cas, avoir des conséquences préjudiciables sur la participation et la représentation citoyennes. Ainsi, la légitimité démocratique de la société civile, de même que sa légitimité du point de vue de l'éthique ou de l'efficacité, ne peut être considérée comme acquise, mais doit au contraire être prouvée dans la pratique.

4.4. Cohésion sociale

La communauté mondiale émergente souffre non seulement de déficits démocratiques, mais également d'un tissu social distendu. Ainsi que nous

l'avons indiqué plus haut, la mondialisation a souvent bouleversé les liens de solidarité collective fondés sur l'appartenance à un État ou une nation. En conséquence, l'esprit de collectivité, l'intégration sociale, le sentiment d'appartenance et la garantie d'une protection sociale minimum – autant d'aspects fondamentaux de la sécurité humaine – se sont effrités. La société civile pourrait donc trouver sa légitimité dans une action qui renforcerait la cohésion sociale dans le cadre d'une communauté mondiale naissante.

De fait, les activités des groupes citoyens ont souvent contribué à une plus grande cohésion sociale. Ainsi, nombre d'organisations transfrontalières de la société civile ont mis en place des réseaux d'assistance mutuelle entre des populations autrefois éloignées et qui partagent des expériences et des valeurs communes, liées par exemple à un handicap, à une idéologie ou à une profession. En outre, certains programmes lancés par des associations de la société civile ont suscité une meilleure compréhension réciproque entre des cultures extrêmement différentes au moyen, par exemple, d'un dialogue inter religieux, d'initiatives de paix et d'efforts visant à protéger des populations menacées. Dans le même temps, certains acteurs de la société civile tels que les organisations d'aide humanitaire et les groupes en faveur de la coopération en matière de développement ont contribué à faire naître une politique sociale internationale garantissant une aide sociale transfrontalière pour les enfants, les populations âgées, handicapées, invalides et pauvres ainsi que pour les chômeurs. La lutte que la société civile a menée pour un accès plus équitable aux potentialités de la mondialisation et une répartition plus juste de ses fruits – notamment entre groupes d'âge, classes sociales, pays, races et sexes – avait également pour but de consolider les liens sociaux.

Néanmoins, toutes les actions menées par la société civile n'ont pas été bénéfiques en termes de cohésion sociale. Bien au contraire, les homophobes, les racistes, les fondamentalistes religieux et les ultranationalistes de la société civile se sont fait forts d'exclure « l'autre » de leur communauté. De même, les associations professionnelles, les corps de métiers et les syndicats se sont parfois concentrés sur les seuls intérêts particuliers de leurs membres, au détriment du bien-être de la collectivité.

Ainsi, en matière de cohésion sociale – comme de moralité, d'efficacité et de démocratie –, la participation de la société civile aux affaires du monde ne présente pas de légitimité intrinsèque. Elle peut se révéler positive ou négative. Le défi consiste donc à cultiver ses potentialités tout en enrayant son potentiel destructeur.

Pour résumer l'ensemble des points précédemment évoqués, la légitimité de la société civile est aussi difficile à apprécier que pour que tout autre groupe politique. Aucun des quatre grands critères présentés ici ne va sans poser de problèmes, même s'il est vrai que ces critères ne sont pas non plus toujours conciliables. Ainsi, une politique démocratique peut dans certains cas avoir des conséquences immorales, de même que l'on peut trouver une certaine légitimité au traitement inefficace d'une question, s'il renforce par

exemple la cohésion sociale. En conséquence, les remarques ci-dessus offrent davantage un cadre dans lequel peut s'inscrire un débat sur la légitimité de la société civile qu'une méthode permettant d'obtenir de se prononcer de manière définitive sur ladite légitimité.

Conclusion : aller de l'avant

Cette contribution n'a pas véritablement permis de tirer de conclusions définitives sur la participation de la société civile à la gouvernance mondiale. La multiplicité des manifestations et des modalités de cette participation est telle qu'il n'est pas possible de se prononcer de manière précise. Ce résultat était prévisible dès lors que, comme dans la présente analyse, l'on optait pour une définition large de la société civile et une explication multicausale de sa mobilisation sur les questions de gouvernance mondiale. Ce choix s'imposait compte tenu du stade auquel est parvenue la mondialisation, où des forces multiples sont à l'œuvre et où différentes voies peuvent être empruntées.

Dans ce contexte, il serait prématuré, à ce jour, de vouloir identifier précisément les principales conséquences à long terme de l'essor, depuis la « Bataille de Seattle » fin 1999, des manifestations de certains groupes de la société civile contre la forme actuelle de la gouvernance mondiale. Par leur ampleur, la couverture médiatique dont ils ont bénéficié et leur proximité dans le temps, les événements de Seattle, Davos, Washington, Okinawa, Melbourne, Prague, Porto Alegre et Gênes, pour ne citer qu'eux, ont sans aucun doute marqué l'opinion. Cependant l'on oublie facilement que des milliers de manifestants se tenaient massés à l'extérieur des locaux où se tenaient, en 1998 à Berlin et en 1994 à Madrid, les réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale. De même, de nombreux militants se sont opposés en 1988 et 1993 aux Accords de libre échange nord-américains. Les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par la Banque mondiale et le FMI ont déclenché d'innombrables manifestations dans plusieurs dizaines de pays concernés depuis le milieu des années soixante-dix [(24)]. Ainsi, le « mouvement anti-mondialisation » observé aujourd'hui a davantage de précédents que ne semblent le penser de nombreux observateurs. Les événements récents présagent peut-être de l'intensification permanente d'une tendance qui était déjà présente depuis plusieurs années mais de façon plus sporadique et sous une forme moins passionnée. Il est aussi possible que la vague actuelle de manifestations se tarisse et laisse la place à des modes d'action moins spectaculaires de la société civile.

Néanmoins, indépendamment de la forme qu'elle revêt, la participation de la société civile à la gouvernance mondiale semble être appelée à être un

(24) *Cf.* Walton et Seddon (1994), Woodroffe et Ellis-Jones (2000) et Caffentzis et Federici (2001).

phénomène durable et de grande ampleur. La présente contribution a décrit les différents rôles – à la fois positifs et négatifs – que la société civile peut être amenée à jouer si, ainsi qu'il est probable, la gouvernance mondiale continue de se renforcer au cours des décennies à venir. La présentation conceptuelle qui précède peut peut-être aider les acteurs de la société civile, ainsi que ceux avec lesquels ils entretiennent des relations, à élaborer des stratégies d'avenir positives.

Le cadre de la présente analyse peut également servir de base à la formulation de recommandations. La situation actuelle révèle tant de failles – imputables à la fois à la gouvernance mondiale, à la société civile et aux observateurs – que l'on hésite à dresser la liste des démarches correctrices à entreprendre. Quoi qu'il en soit, les suggestions d'ordre général ci-après pourraient apporter des améliorations relativement rapides :

• Toutes les parties prenantes – qu'il s'agisse des instances officielles, des militants ou des observateurs – devraient prendre au sérieux la participation de la société civile à la gouvernance mondiale. Ainsi que la présente contribution a tenté de le démontrer, cette action ne s'inscrit pas dans le court terme, et elle n'est pas occasionnelle, accidentelle ni marginale. L'implication de la société civile dans la gouvernance mondiale ne se réduit pas au spectacle médiatique qu'il nous est régulièrement donné de voir à l'occasion de l'une ou l'autre des conférences multilatérales. La société civile est un acteur permanent, fondamental, multiforme et significatif de la gouvernance mondiale. Les responsables politiques devraient se faire à l'idée que consulter la société civile n'est ni une option facultative, ni une démarche temporaire.

• Pour gérer leurs relations avec la société civile, les institutions de la gouvernance mondiale devraient recourir à du personnel hautement qualifié. Aujourd'hui encore, les instances réglementaires se passent trop souvent de ce personnel et/ou le cantonnent à des services périphériques tels que les « affaires publiques » ou les « relations extérieures ». Les fonctionnaires chargés des relations avec la société civile, qui sont de formation supérieure et disposent d'une solide expérience, devraient bénéficier de la même considération que les autres fonctionnaires affectés à des tâches plus classiques, et être placés au cœur des processus de décision. Les rapports avec la société civile devraient également faire l'objet d'une évaluation et d'un contrôle de qualité aussi rigoureux que ceux qu'appliquent les administrations à d'autres aspects de leurs activités.

• Pour leurs relations avec la société civile, les institutions de la gouvernance mondiale doivent s'appuyer sur des informations de grande qualité, car il est indispensable que ces institutions connaissent mieux leurs interlocuteurs. Les institutions concernées devraient affecter des moyens suffisants à la collecte et à la mise à jour de leurs données internes concernant leurs interlocuteurs actuels et potentiels au sein de la société civile. Les organismes officiels pourraient également recourir plus souvent aux instituts de recherche, qui sont à même de leur fournir ces informations.

• Les instances officielles devraient faire preuve d'une plus grande souplesse dans leurs relations avec les organisations de la société civile. Bien que nombre de groupes citoyens soient des organisations officielles, d'autres (y compris de nombreux groupes dissidents) ont un mode de fonctionnement très éloigné de celui des organisations bureaucratiques. Les institutions de la gouvernance mondiale doivent donc adapter leurs modes d'échanges en vue d'une meilleure communication.

• En outre, les organismes de la gouvernance mondiale devraient entretenir avec les organisations de la société civile des relations fondées sur un véritable esprit de dialogue. Les institutions ne devraient pas simplement chercher à faire accepter des mesures définies par avance, mais devraient examiner avec les associations de la société civile les solutions envisageables. Les institutions officielles devraient apprécier et utiliser la possibilité d'obtenir auprès de la société civile des informations, des éclairages et des propositions que souvent, elles ne peuvent trouver ailleurs. Les autorités réglementaires ne devraient pas limiter leurs contacts aux groupes de la société civile qui soutiennent leurs politiques – lesquels se contentent de confirmer leurs propres choix – mais devraient également rechercher de manière active le dialogue avec les militants qui les critiquent, y compris avec ceux qui expriment les opinions les plus radicales. Dans un même esprit d'ouverture, les milieux dirigeants devraient aussi prendre l'initiative de rencontrer les organisations de la société civile sur leur terrain et lors de leurs manifestations, et non pas systématiquement attendre qu'elles viennent à leur rencontre à l'occasion d'événements officiels.

• Quant à l'ensemble des organisations de la société civile qui se mobilisent sur les questions de gouvernance mondiale, elles doivent s'efforcer de clarifier au mieux l'objet de leur action. Si les préoccupations éthiques et la recherche d'une plus grande démocratie donnent un élan vital et positif à plus d'une campagne de la société civile, les bonnes intentions ne suffisent pas à elles seules à mener de bonnes politiques. Les gouvernements, les fondations philanthropiques et d'autres organismes devraient avant tout accorder aux groupes sérieux de la société civile des avantages fiscaux, des subventions et d'autres aides afin de leur permettre d'améliorer leur compréhension théorique et pratique de la gouvernance mondiale.

• Les organisations de la société civile devraient consentir des efforts plus importants pour asseoir leur légitimité démocratique. Leurs représentants devraient reconnaître que la démocratie n'est pas une caractéristique intrinsèque de la société civile mais qu'elle ne s'acquiert qu'au prix d'efforts délibérés. Les groupes de la société civile devraient encourager une adhésion plus large et une participation active de leurs membres. Ils devraient se garder d'imposer des limites au débat interne et de faire taire les désaccords. Ils devraient, dans leurs activités, se conformer à des normes appropriées en matière de transparence publique et se mettre en mesure de rendre des comptes à leurs membres ainsi qu'à l'opinion publique en général.

Références bibliographiques

Anheier H. (2001) : « Measuring Global Civil Society » in *Global Civil Society Yearbook 2001,* Anheier, Glasius et Kaldor (eds), Oxford University Press, pp. 221-30.

Ayres J.M. (1999) : « From the Streets to the Internet : The Cyber-Diffusion of Contention », *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* vol. 566, pp. 132-143, novembre.

Beck U. *et al.* (1994) : *Reflexive Modernization : Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order,* Cambridge, Polity Press.

Boli J. et G.M. Thomas (1999) : *Constructing World Culture : International Non-Governmental Organizations since 1875*, Stanford University Press.

Bolnick J. *et al.* (1999) : *Community Exchanges for Urban Transformation,* Rapport pour la Conférence 'NGOs in a Global Future', University of Birmingham, janvier.

Brown L.D. *et al.* (2001) : Civil Society Legitimacy : A Discussion Guide » in *Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World,* Brown (ed.), Cambridge, MA, Hauser Center for Non-Profit Organizations, Harvard University, pp. 63-79.

Caffentzis G. et Federici S. (2001) : « A Brief History of Resistance to Structural Adjustment » in Democratizing the Global Economy : The Battle Against the IMF and World Bank, Danaher (ed.), San Francisco/Monroe, ME, Global Exchange and Common Courage Press.

Clark J. (2002) : « The World Bank and Civil Society : An Evolving Experience » in *Civil Society and Global Finance,* Scholte et Schnabel (eds), Londres, Routledge.

Cohen J.L. et A. Arato (1992) : *Civil Society and Political Theory,* Cambridge, MA, MIT Press.

Cohen R. et S.M. Rai (2000) : *Global Social Movements,* Londres, Athlone Press.

Deibert R.J. (2000) : « International Plug 'n Play ? Citizen Activism, the Internet, and Global Public Policy », *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 3, pp. 255-72, décembre.

Edwards M. et J. Gaventa (2001) : *Global Citizen Action,* Boulder, CO, Rienner.

Fox J.A. (2000) : « The World Bank Inspection Panel : Lessons from the First Five Years », *Global Governance,* vol. 6, n° 3, pp. 279-318, juillet-septembre.

Hann C. et E. Dunn (1996) : *Civil Society : Challenging Western Models*, Londres, Routledge.

Harcourt W. (1999) : *Women @ Internet : Creating New Cultures in Cyberspace,* Londres, Zed.

Hertz N. (2001) : *The Silent Takeover : Global Capitalism and the Death of Democracy,* Londres, Heinemann.

Hill K.A. et J.E. Hughes (1998) : *Cyberpolitics : Citizen Activism in the Age of the Internet*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield.

Keck M. et K. Sikkink (1998) : *Activists beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics,* Ithaca, NY, Cornell University Press.

Khilnani S. (2001) : « La 'société civile', une résurgence », *Critique Internationale*, n° 10, pp. 38-50, janvier.

Knight W.A. (1999) : « Engineering Space in Global Governance : The Emergence of Civil Society in Evolving 'New' Multilateralism » in *Future Multilateralism : The Political and Social Framework,* Schechter (ed.), Tokyo, United Nations University Press, pp. 255-91.

Korten D.C. (1990) : *Getting to the 21st Century : Voluntary Action and the Global Agenda,* West Hartford, CT, Kumarian Press.

Kumar K. (1993) : « Civil Society : An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term », *British Journal of Sociology*, vol. 44, n° 3, pp. 375-95, septembre.

Lee E. (1996) : *The Labour Movement and the Internet : The New Internationalism,* Londres, Pluto.

Lindenberg M. et C. Bryant (2001) : *Going Global : Transforming Relief and Development NGOs,* Bloomfield, CT, Kumarian Press.

Lipschutz R.D. (1992) : « Reconstructing World Politics : The Emergence of Global Civil Society », *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 21, n° 3, hiver, pp. 389-420.

Lipschutz R.D. (1994) : « Special Issue : Social Movements and World Politics », M*illennium. Journal of International Studies,* vol. 23, n° 3, hiver.

Lipschutz R.D. (1994) : *Citizens Strengthening Global Civil Society,* Washington, DC, Civicus.

McGrew A. (1997) : *The Transformation of Democracy ? Globalization and Territorial Democracy,* Cambridge, Polity.

O'Brien R. *et al.* (2000) : *Contesting Global Governance : Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements,* Cambridge, Cambridge University Press.

Salamon L.M. et Anheier H.K. (1997) : *Defining the NonProfit Sector : A Cross-National Analysis,* Manchester, Manchester University Press.

Salamon L.M. et Anheier H.K. (1997) : *The New Civic Atlas : Profiles of Civil Society in 60 Countries,* Washington DC, Civicus.

Scholte J.A. (2000) : *Globalization : A Critical Introduction,* Basingstoke, Palgrave.

Scholte J.A. (2000) : « Global Civil Society » in *The Political Economy of Globalization*, Woods (ed.), Basingstoke, Palgrave, pp. 173-201.

Scholte J.A. (2001) : « Civil Society and Democracy in Global Governance », *Document de Travail du CSGR*, n° 65/01, janvier, disponible sur http://www.csgr.org, version révisée à paraître dans *Global Governance.*

Scholte J.A. (2001) : « Globalization and Resistance », *Mobilization*, dossier spécial, vol. 6, n° 1.

Scholte J.A. (2002) : « Civil Society and Governance in the Global Polity » in Towards a Global Polity ?, Ougaard et Higgott (eds), Londres, Routledge.

Scholte J.A. et A. Schnabel (2002) : *Civil Society and Global Finance*, Londres, Routledge.

Smart B. (1999) : *Facing Modernity : Ambivalence, Reflexivity and Morality,* Londres, Sage.

Smith J., C. Chatfield et R. Pagnucco (1997) : *Transnational Social Movements and Global Politics,* Syracuse, Syracuse University Press.

Smith P.J. et E. Smythe (1999) : « Globalization, Citizenship and Technology : The MAI Meets the Internet », *Canadian Foreign Policy,* vol. 7, n° 2, pp. 83-105, hiver.

Union of International Associations (1999) : *Yearbook of International Organization 1999-2000,* vol.1-B, Munich, Saur, p. 2357.

Walton J. et D. Seddon (1994) : *Free Markets and Food Riots : The Politics of Global Adjustment,* Oxford, Blackwell Publishers.

Weiss T.G. et L. Gordenker (1996) : *NGOs, the UN, and Global Governance,* Boulder, CO, Rienner.

Willetts P. (1996) : *Conscience of the World : The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System,* Washington, DC, Brookings Institution.

Wood A. et C. Welch (1998) : *Policing the Policemen : The Case for an Independent Evaluation Mechanism for the IMF,* London/ Washington, DC, Bretton Woods Project/Friends of the Earth-US.

Woodroffe J. et M. Ellis-Jones (2000) : *States of Unrest : Resistance to IMF Policies in Poor Countries,* Londres World Development Movement.

Contribution D

La montée en puissance des acteurs non étatiques (1)

Christian Chavagneux
Center for Global Political Economy, Université du Sussex (2)

If war is much too important to leave up to generals, as Bismarck said, the rules of international commerce are far too important to leave up to government bureaucrats.

James Enyart, Directeur des affaires internationales, Monsanto.

La proposition de toute nouvelle loi ou règlement de commerce qui part de cet ordre [les marchands et les manufacturiers] doit toujours être écoutée avec beaucoup de précaution, [...], elle vient d'un ordre d'hommes dont l'intérêt n'est jamais exactement le même que celui du public, et qui, dans bien des occasions n'a pas manqué de le tromper et de l'opprimer.

Adam Smith

Les réflexions sur la régulation politique de la mondialisation économique suivent aujourd'hui quatre chemins (Graz, 2001). Le premier met l'accent sur la perte de pouvoir des États face à des firmes multinationales présentées comme apatrides et des « forces du marché » considérées

(1) Je remercie Mario Dehove, Jean-Christophe Graz, Josepha Laroche, Ronen Palan, Marie-Claude Smouts et Geoffrey Underhill pour leurs remarques sur ce texte.

(2) Chercheur associé dans cette université, Christian Chavagneux est également rédacteur en chef de la revue *L'Économie Politique* et journaliste au mensuel *Alternatives Économiques.*

comme incontrôlables (Ohmae, 1990 et Reich, 1993). Le deuxième montre, à l'inverse, que les États sont loin d'avoir perdu leur pouvoir et restent les principaux producteurs des normes permettant à la mondialisation de fonctionner (Gilpin, 1987, Gilpin, 2001, Krasner, 1994, Boyer et Drache, 1996, Lorot, 1997 et Kébabdjian, 1999). La réflexion sur la gouvernance mondiale se concentre alors sur la coopération interétatique, les organisations internationales et la meilleure façon de les rendre efficaces et légitimes (Jacquet, Pisani-Ferry et Strauss-Kahn, 2001 et Walzer, 2001).

Le troisième refuse tout *a priori* sur la force respective des acteurs publics et des firmes multinationales pour conclure que ces normes sont plutôt le fruit hybride de leurs compromis (Cutler, Haufler et Porter, 1999 et Sassen, 2000 et 2001). On y retrouve les partisans de la notion de « décharge », mise en évidence par Max Weber, qui consiste à montrer que les États ne perdent pas leur influence mais la font vivre autrement, de manière plus complexe, en la déléguant en partie à des acteurs privés ou paraétatiques (Cohen, 2001 et Hibou, 1999).

Le quatrième conserve l'idée de normes hybrides mais élargit le champ de l'analyse en cherchant à mesurer l'influence politique d'un ensemble plus vaste d'acteurs non étatiques (firmes multinationales, réassureurs, diasporas, ONG, mafias, chercheurs, etc.) (Strange, 1996, Higgott, Underhill et Bieler, 2000, Hall et Bierstecker, 2001, Valaskakis, 2001 et Josselin et Wallace, 2001). Trois conclusions sont alors présentées : il existe une asymétrie grandissante entre les États, au profit des États-Unis, dans leur capacité à agir sur l'économie et la société (d'où la place importante accordée à l'étude de l'hégémonie américaine) ; tous les États, y compris les États-Unis, ont perdu en autorité au bénéfice des acteurs non étatiques qui exercent un pouvoir équivalent ou supérieur dans beaucoup de domaines (c'est la question qui nous intéresse ici) ; la perte d'autorité des États ne se traduit qu'en partie par une augmentation de celle des acteurs privés, une partie de l'autorité, en dépit des règles existantes, n'étant plus exercée par personne, développant des zones de non-gouvernance *(ungovernance)*.

Le terme « gouvernance » revêt des acceptions assez différentes, aussi est-il souhaitable de le préciser. En s'appuyant sur la définition proposée par Pascal Lamy (2001), on peut définir la gouvernance mondiale comme l'ensemble des processus par lesquels « des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre, contrôlées » et permettent de promouvoir une économie mondiale porteuse d'ordre, de justice, de liberté et d'efficacité. Ce que Benjamin Cohen (2001) résume bien en indiquant que « *governance is about rules : how rules are made for the allocation of values in society and how they are implemented and enforced* ». Les États jouent en la matière un rôle essentiel. Mais leurs difficultés à réguler l'économie mondiale ne doivent pas être assimilées à une absence de gouvernance. Les acteurs privés au sens large, tels qu'ils sont rassemblés ci-dessus, contribuent également à l'élaboration, à la décision, à la légitimation, à la mise en œuvre et au contrôle de normes internationales capables d'influencer la

voie suivie et les valeurs promues par la mondialisation économique. Ce sont les ressorts de cette « gouvernance privée » qui nous intéressent ici. Hall et Biersteker (2001) proposent d'analyser l'influence des acteurs privés à partir de trois catégories : les autorités de marché, les autorités morales et les autorités illicites. En toute rigueur, il faudrait parler ici de pouvoir privé, pouvoir moral et pouvoir illicite. En effet, les spécialistes de sciences politiques prennent soin de distinguer la notion de pouvoir de celle d'autorité, cette dernière renvoyant à la capacité, implicite ou explicite, d'exercer un pouvoir reconnu comme légitime, donc suffisamment juste pour que les contraintes individuelles et collectives qui en résultent soient acceptées. Cette distinction rigoureuse n'a pas été retenue : l'ensemble des travaux mobilisés ci-dessous ont plutôt tendance à affirmer que le pouvoir exercé par les acteurs non étatiques n'est pas légitime. Cette question des finalités de la gouvernance privée est bien entendue essentielle et demanderait un long développement, qui n'est pas possible dans le cadre de ce texte. Celui-ci se contente de chercher à repérer les sources du pouvoir, ou de l'autorité, des acteurs non étatiques, les deux notions étant utilisés alternativement dans le même sens de capacité à écrire les règles du jeu de la mondialisation.

1. Les autorités de marché

Les autorités de marché se trouvent parmi les acteurs économiques privés. Leur influence politique passe par six canaux institutionnels différents (Cutler, Haufler et Porter, 1999 ; repris dans Haufler, 2000 et Cutler, 2001).

1.1. Les normes informelles

Au niveau le plus faible de la coordination entre firmes, les normes informelles sont le fruit d'habitudes, de règles non écrites, qui s'imposent à travers l'histoire d'un secteur industriel ou d'une activité spécifique. Ainsi, il n'existe aucun règlement qui interdisent aux petites et moyennes entreprises de se financer sur les marchés euro-obligataires. Néanmoins, ce compartiment de la finance internationale a été dès le début tacitement réservé aux grosses entreprises et aux États.

1.2. Les infrastructures de la mondialisation

La mondialisation des activités productives et financières s'appuie sur un certain nombre d'infrastructures dont l'existence n'est souvent analysée qu'en rapport avec l'efficacité et la sécurité des transactions qu'elles procurent. La façon dont elles sont produites et dont elles fonctionnent comporte pourtant des dimensions politiques importantes. On peut l'illustrer dans de nombreux domaines comme par exemple celui de la comptabilité (on pour-

rait ajouter le conseil juridique, la réassurance, le contrôle des marchés boursiers, etc.).

Cinq firmes anglo-saxonnes (les « Big Five », PricewaterhouseCoopers, KPMG, Ernst &Young, Deloitte Touche Tohmatsu et Arthur Andersen) dominent le marché du contrôle des comptes des firmes multinationales. Néanmoins, leur volonté de standardiser leurs procédures de contrôle, afin de réduire leurs coûts, se heurtait à la persistance de règles comptables nationales très diverses. Ces entreprises ont alors exercé une forte influence au sein de l'IASC *(International Accounting Standards Committee)* en faveur de l'élaboration de normes comptables unifiées à l'échelle mondiale. Cette organisation professionnelle d'auditeurs est ainsi devenue le lieu de production de normes comptables mondialisées. Un accord a été trouvé en 2000, validé par l'IOSCO *(International Organisation of Securities Commissions),* l'institution internationale qui regroupe les organismes nationaux de contrôle des Bourses (3). Il a deux conséquences. S'agissant des acteur privés, l'ensemble des comptabilités nationales (et ceux qui en font l'audit) va devoir s'adapter à une nouvelle norme de présentation des comptes. Du côté des acteurs publics, les autorités de surveillance des Bourses ont perdu la possibilité de pouvoir modifier les règles du jeu en matière comptable pour des raisons de sécurité.

Les « Big Five » ont imposé une modification des règles comptables mondiales qui illustrent leur capacité d'influence sur les autres entreprises du secteur ainsi que sur les autorités publiques de surveillance (4).

1.3. Les partenariats stratégiques

Pour Stopford et Strange (1991), les relations économiques internationales s'inscrivent dans un triangle politique construit autour des relations entre États, des relations États-firmes et des relations firmes-firmes. Les premières s'articulent principalement autour du rôle des organisations économiques internationales, les deuxièmes contribuent à définir la compétitivité des territoires, mais ce sont les dernières qui donnent à la mondialisation sa forme contemporaine.

Or, les entreprises qui servent, dans un secteur donné, un marché de plus en plus mondial, se trouvent bien souvent à la fois en concurrence et en liaison étroite dans le cadre de coopérations qui concernent essentiellement la recherche (World Investment Report, 1999). L'automobile, les semi-conduc-

(3) Dont on peut montrer par ailleurs qu'elle est dominée par les plus gros et les plus internationalisés des acteurs boursiers mondiaux et au service de leurs intérêts (Underhill, 1997).

(4) On peut également *a priori* les classer dans les autorités illicites : Novack et Saunders (1998) et Christensen et Hampton (1999) donnent des exemples pour montrer leur participation aux circuits de la fraude fiscale tandis que Levin (2001) indique leur manque de coopération dans les enquêtes portant sur le blanchiment.

teurs (Portnoy, 2000), l'industrie pharmaceutique et les industries de technologie de l'information (Mytelka et Delapierre, 1999) en sont des exemples. Cette observation a conduit l'économiste américain John Dunning à soutenir que la mondialisation économique actuelle se développait dans le cadre d'un « capitalisme d'alliance » (1997) dont les décisions conditionnent la place des territoires dans la division internationale du travail [5].

1.4. Les cartels

Les cartels se définissent comme des accords formels ou informels entre des entreprises *a priori* concurrentes pour fixer des prix élevés, limiter la production, empêcher la diffusion de leur avance technologique et gérer de manière coordonnée leurs parts de marché. La pratique apparaît ancienne puisqu'elle était déjà dénoncée par Adam Smith dans son *Enquête sur la richesse des Nations* : « les gens du même métier se rassemblent rarement, même pour se divertir et prendre de la dissipation, sans que la conversation aboutisse à une conspiration contre le public ou à quelque invention pour augmenter leurs prix » (livre I, chapitre 10, p. 248).

Ce type d'ententes illicites existe au plan national mais également international. Les accords comportent alors trois dimensions : laisser chaque entreprise dominante sur son marché local fixer ses prix comme elle l'entend, partager les marchés d'exportations vers les autres pays et organiser un « fonds de combat » au cas où certaines entreprises de l'accord se ferait prendre par des régulateurs. L'un des cartels internationaux les plus anciens a été constitué en 1823 entre les producteurs de rails d'acier et n'a dû sa disparition qu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale. L'entre deux guerres a connu une prolifération importante des cartels. Un rapport des Nations unies de 1947 indiquait que durant la période 1929-1937, 42 % du commerce mondial était sous le contrôle de cartels. D'où l'expression de « protectionnisme privé » utilisée pour qualifier leurs activités internationales, leurs décisions ayant des conséquences sur le commerce mondial aussi importantes que celles des États.

Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis se lancent jusqu'au début des années cinquante dans une croisade anti-cartels. Ils ne vont pas disparaître pour autant. Leurs activités deviennent simplement plus secrètes, compliquant d'autant le travail des autorités publiques qui s'en désintéressent. L'OCDE ne reviendra sur la question qu'en 2000, encore une fois sous l'impulsion du gouvernement américain. D'après les statistiques du *Department of Justice,* la lutte contre les cartels internationaux représentait la moitié des procédures anti-cartels américaines en 1999 contre 32 % en 1997 et 0 % en 1990.

(5) Selon un chemin différent des oligopoles traditionnels mais avec la même efficacité pour préserver les positions acquises comme le montrent Mytelka et Delapierre, 1999.

Le nouveau rapport de l'OCDE précise que « *de telles ententes sont beaucoup plus importantes et néfastes pour l'économie mondiale qu'on ne le pensait précédemment* » (2000). Le document donne de nombreux exemples : presque tous les grands producteurs d'électrode en graphite ont participé à une entente de cinq ans (1992-1997) qui a augmenté le prix des produits en moyenne de 50 % sur les différents marchés, leur rapportant une rente de 7 milliards de dollars. Le cartel de la lysine, un complément à la nourriture de la volaille et des porcs vendu aux agriculteurs, a multiplié par deux le prix du produit en trois ans. L'entente mondiale sur certaines vitamines organisée par Rhône-Poulenc, Hoffmann-Laroche et BASF, au détriment notamment de Kellog, Coca Cola ou Procter et Gamble, a fonctionné pendant près de dix ans avant d'être mise à jour début 1999 (6). On comprend ainsi que les cartels représentent d'abord des alliances entre producteurs au détriment d'autres producteurs qui répercutent ensuite leurs coûts élevés sur les consommateurs. De plus, tout ces exemples montrent que, contrairement à l'analyse des libéraux, les cartels ne sont pas toujours de courte durée. Rien, dans les informations publiques fournies sur ce type d'activité, ne permet de savoir dans quelle mesure les amendes imposées par les régulateurs ont entamé les fonds de combat des cartels mis à jour.

1.5. Les associations professionnelles

Les associations professionnelles transfrontalières constituent un autre canal d'influence des acteurs économiques privés. Elles jouent à la fois un rôle de régulateur au sein de secteurs spécifiques et un rôle de lobby auprès des gouvernements.

On peut multiplier les exemples de leur influence (Balanya *et al.*, 2000). Au plan européen, la *Business European Roundtable*, qui regroupe 45 patrons de multinationales européennes, a été l'un des fers de lance de la construction de l'Europe, soutenant auprès des gouvernements la nécessité de créer rapidement un marché unique, une monnaie unique et de procéder le plus tôt possible à un élargissement de l'Europe. L'Unice, qui rassemble 33 fédérations d'employeurs provenant de 25 pays européens, exerce un lobbying important afin d'éviter l'accumulation de contraintes législatives européennes de type environnementales et sociales. L'AmCham représente la voix des multinationales américaines installées en Europe. Elle a réussi à décourager les velléités européennes de taxation trop forte des activités de commerce électronique.

Au niveau international, le USCIB *(United States Committee on International Business),* la Chambre de commerce international, ou le

(6) Hoffmann-Laroche a payé l'amende la plus élevé de toute l'histoire de la lutte américaine contre les cartels, 500 millions de dollars, BASF, 225 millions de dollars et Rhône-Poulenc a été épargnée pour avoir accepté de dénoncer le cartel à la justice. Fin 2001, la Commission européenne a également infligé aux entreprises de ce cartel l'amende la plus élevée de son histoire (855,2 millions d'euros).

BIAC *(Business and Industry Advisory Committee)* au sein de l'OCDE, exercent également leur influence. Ils furent, par exemple, la source principale de rédaction de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) (Observatoire de la mondialisation, 1998).

1.6. Les traités internationaux privés

La forme la plus extrême d'influence des acteurs économiques privés s'exprime dans leur capacité à inscrire dans le droit international public les règles destinées à servir leurs intérêts particuliers (Gill, 1999 et Underhill, 2000).

Un premier exemple historique se trouve dans les accords de Bretton Woods (Helleiner, 1994, pp. 44-49). La rédaction initiale des statuts du Fonds monétaire international (FMI) prévoyait que lorsqu'un pays était victime de fuite de capitaux importantes, le pays qui recevait ces capitaux avait l'obligation de collaborer avec les autorités du pays d'origine pour mettre fin à la situation. Sous l'influence des banquiers américains, qui avaient bénéficié des fuites de capitaux européens dans les années 1930, cette disposition a été supprimée pour donner l'article VIII-2-b actuel des statuts de l'institution qui autorise mais n'oblige pas la coopération entre États.

Plus récemment, Susan Sell (1999 et 2000) a montré comment une douzaine de dirigeants de multinationales américaines opérant dans les secteurs de la pharmacie, de l'informatique et du divertissement ont écrit ce qui deviendra les accords Trips, instaurant une protection exclusive de leurs brevets sur une durée de vingt ans. Jamais, historiquement, la loi internationale n'avait été favorable aux multinationales [(7)]. Ces leaders ont d'abord convaincu les entreprises nationales de leurs secteurs respectifs de s'associer à leur démarche. Ils ont également su présenter leur cas au gouvernement américain : à partir d'une expertise technique et juridique de haut niveau et sur la base d'estimations – qui s'avéreront avoir été largement surévaluées – du coût du piratage sur les déficits extérieurs, au moment où ceux-ci croissaient fortement. L'administration a alors repris à son compte les demandes des industriels, soutenue en cela par Edmund Pratt, alors dirigeant de l'entreprise pharmaceutique Pfizer (l'un des douze) et membre de la délégation officielle des États-Unis dans les négociations de l'Uruguay Round, au titre de ses fonctions de président de l'ACTN [(8)]. Ils ont également su convaincre leurs concurrents étrangers de faire pression sur leurs gouvernements afin de donner une priorité à ces négociations. Au total, les multinationales américaines ont réussi à atteindre leur objectif à partir de

(7) Pour un historique des batailles autour des droits de la propriété intellectuelle, voir l'excellent article de Sell et May, 2001.

(8) *L'Advisoy Committee for Trade Negotiations* regroupe des leaders du secteur privé en charge de conseiller le gouvernement sur les questions commerciales. Edmund Pratt en était alors le président.

jeux d'influence mélangeant autorités privées, publiques, nationales et internationales, dont les frontières apparaissent très poreuses [9].

L'évolution des règles prudentielles internationales permet également de montrer la monté en puissance des acteurs économiques privés (Chavagneux, 2001). La genèse du ratio Cooke, telle qu'elle a été magistralement décrite par Kapstein (1994) illustre l'influence que pouvaient encore exercer les acteurs publics sur la sécurité de la finance mondiale. Les États-Unis ont joué un rôle dominant dans le processus d'élaboration du contenu du ratio et dans celui de sa diffusion au niveau mondial, en ayant convaincu le Royaume-Uni puis le Japon d'adopter une réglementation identique, les trois pays internationalisant ensuite leur norme par l'intermédiaire du Comité de Bâle. Bien que les différentes autorités monétaires nationales aient pris en compte les arguments exposés par les grands établissements financiers de leur pays, le déroulement de la négociation semble être resté largement entre les mains des autorités publiques qui paraissent ainsi avoir gardé la maîtrise de la définition et de l'organisation de la nouvelle norme prudentielle internationale. Celle-ci est née dans le cadre d'un processus de nature interétatique, grâce au rôle joué par le leader hégémonique américain, avec la BRI comme lieu de diffusion de la norme sous l'influence des trois plus grands marchés financiers mondiaux.

La banque américaine J.P. Morgan, relayée ensuite par les grands établissements financiers internationaux, a été à l'origine du développement de l'autocontrôle comme principe prudentiel face aux risques de marché [10]. Le principe d'une influence décisive de gros acteurs privés sur la définition des règles de sécurité de la finance mondiale ne pose pas de problème *a priori*. Elle ne devient problématique que si les règles en question aboutissent à servir leurs intérêts au détriment de ceux de la communauté.

De fait, plusieurs études ont montré que la mise en œuvre de l'autocontrôle comporte de sérieuses lacunes techniques (Kjeldsen, 1997, Krugman, 1999 et Dunbar, 2000), organisationnelles (Sumitomo, Daiwa, Metallgesellschaft et Barings en sont des exemples), technologique (les établissements financiers semblent avoir réalisés des progrès en la matière) et managériales (Kaufman, 1999). Un constat qui aboutit à une conclusion relativement pessimiste quant aux évolutions récentes de la réglementation prudentielle : dans leur majorité, les intermédiaires financiers n'ont pas un

(9) Cette norme a été jugée illégitime par certains États (Afrique du Sud ou Brésil) dans le domaine des brevets pharmaceutiques. Ils ont obtenu gain de cause lors des accords de Doha, l'accord final autorisant tout pays à produire et distribuer des médicaments pour protéger la santé de sa population en copiant les brevets d'origine sans crainte de représailles juridiques.

(10) L'autocontrôle représente la possibilité laissée aux établissements financiers d'utiliser des modèles internes pour contrôler et gérer leurs risques financiers. Un modèle interne se définit par trois composantes : une méthodologie d'ensemble et des algorithmes de calcul, une organisation des responsabilités et des procédures de contrôle, un système d'enregistrement et de traitement des opérations.

rythme d'innovation suffisant pour mettre rapidement en œuvre les recommandations des institutions de contrôle en matière de modèle interne. Une conclusion que les rapports de la BRI tendent à souligner (1998). Pourtant, l'influence des acteurs privés est telle que les principes de l'autocontrôle devraient également finir par s'imposer comme règle de sécurité financière dans le domaine du risque de crédit ; ce qui permettra aux seuls établissements les plus aptes à les mettre en œuvre, de minimiser leurs exigences de constitution de fonds propres (Crouhy, 2000).

L'ensemble de ces exemples permet de présenter deux conclusions provisoires quant à la façon dont les acteurs privés parviennent à institutionnaliser leur influence [11] :

• il n'y a pas de règles en la matière : des normes informelles à la « capture » directe des source de production de normes internationales, on ne peut *a priori*, mettre en évidence un type idéal d'institutionnalisation de la norme privée ;

• surtout, de nombreux exemples soulignent la difficulté à distinguer parfaitement espace privé et espace public de décision. Internet en représente un cas exemplaire [12]. La finance internationale en est un autre : du rôle essentiel et conjugué de la Banque d'Angleterre et des élites financières de la City, en 1957, dans le lancement du marché des eurodollars (premier marché offshore, indépendant des contrôles publics, développé en plein système de Bretton Woods, voir Burn, 1999) à l'utilisation de la BRI par les grands banquiers internationaux, on peut montrer que les grandes décisions qui ont façonné la mondialisation financière contemporaine sont le fruit d'une gouvernance hybride alliant acteurs publics et privés.

2. Les autorités morales

Hall et Biersteker proposent de qualifier d'autorité morale l'influence exercée par les ONG et les mouvements sociaux transnationaux. Un terme qui tient à leur volonté de participer à des combats politiques internationaux sur la base de leur expertise dans des domaines spécifiques où leurs compétences sont reconnues (suivi des conditions de respect des droits de l'homme pour Amnesty International, par exemple) et au nom de la défense de « grandes valeurs » (le Droit, la Liberté, l'Equité, etc.) [13].

Le XXe siècle, notamment la fin de la période marquée par un degré de mondialisation économique élevé, connaissait déjà des mobilisations poli-

(11) On n'aborde pas ici la question juridique de la norme produite par la *Lex Mercatoria* et ses interactions avec le droit public international. Voir Lejbowicz, 1999.

(12) Voir Brousseau, 2001.

(13) Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il existe également une « société incivile internationale » autour, par exemple, des réseaux racistes ou pédophiles transnationaux.

tiques transfrontalières. À cet égard, il n'est que de rappeler la campagne pour l'abolition du commerce des esclaves (au XVIIIe siècle) puis celle en faveur de leur libération, ou encore le combat des mouvements pacifistes, anarchistes, panafricanistes, sionistes, en faveur du vote des femmes, ou enfin la création de la Croix Rouge, et de la première et deuxième internationale (Keck et Sikkink, 1998, pp. 39-78 et Scholte, 1999, p. 10) [(14)]. Néanmoins, la période actuelle semble se distinguer par le nombre et la taille des mouvements et par un développement rapide récent (en 1998, moins de 10 % des ONG opérant dans le domaine international existaient depuis plus de quarante ans, précise Jan Aart Scholte). D'après Charnovitz (1997), la mobilisation internationale des ONG s'accroît fortement dans les périodes d'après conflit, ce qui laisse suggérer que la fin de la Guerre froide ait pu jouer ce rôle pour les années quatre-vingt-dix.

Les mouvements sociaux transnationaux poursuivent trois objectifs principaux : ils cherchent à influencer le choix des thèmes retenus dans les négociations publiques internationales, à aboutir à des modifications de procédure (transparence, contrôle, etc.) et à modifier les politiques engagées. Pour ce faire, ils disposent de quatre tactiques : la dissémination d'informations et d'expertises, la mobilisation symbolique, l'effet de levier (influencer un acteur public ou privé influent), le contrôle des engagements pris par les acteurs influents, publics ou privés (Keck et Sikkink, 1998, pp. 1-38 et 199-217).

La première caractéristique de ces mouvements sociaux tient à leur grande hiérarchisation et à l'antagonisme des intérêts qui peut en résulter (Pouligny, 2000 et 2001 et Scholte, 1999, p. 31). Le recours à la diffusion d'informations et d'expertises par Internet favorise l'organisation de débats et de problématiques reflétant les préoccupations des ONG du nord. En leur sein, les organisations américaines demeurent largement dominantes. La puissance qui joue le rôle le plus moteur dans la mondialisation voit également naître en son sein des organisations qui la critiquent. Ces dernières bénéficient dans la diffusion de leurs idées de l'autorité et des moyens propres au pays dominant. Les informations originales produites lors de la bataille contre l'AMI provenaient essentiellement de quelques ONG des États-Unis, en particulier le *World Wilde Fund for Nature* (WWF) et *Friends of the Earth*. La première assurait la liaison entre l'OCDE et les contestataires et s'est assurée de conserver seule la maîtrise de ce rôle [(15)] (Pouligny, 2000, p. 16). D'après Jean-Michel Severino (2001), ancien vice-président de la Banque mondiale, « *le renforcement du poids de la société civile internationale correspond en grande partie à un renforcement du poids des États-Unis dans les institutions internationales* ».

(14) On peut faire remonter l'action internationale des ONG à la fin du XVIIIe siècle (Charnovitz, 1997).

(15) On peut donner plusieurs exemples de ces processus d'exclusion, voir Pouligny, 2001.

Si les mouvements transnationaux se veulent l'expression d'une société civile en devenir, les experts y jouent néanmoins un rôle essentiel (Pouligny, 2000). On peut en donner une illustration avec le rôle international joué par certains « *think tanks* » (Stone, 2000). Les juristes dominent les débats en matière de lutte pour les droits de l'homme, les économistes, la contestation de la mondialisation libérale. Les passages d'un monde à l'autre (université, ONG, gouvernement) leur sont familiers, particulièrement aux États-Unis où le travail dans une ONG internationale est considéré comme valorisant dans tout parcours professionnel.

Un autre facteur tendant à limiter l'émergence d'une société civile transnationale tient à l'histoire particulière dans laquelle s'inscrivent les différents mouvements de contestation et les institutions qui les portent. Les représentants de la « société civile » américaine sont le plus souvent des lobbyistes et experts professionnels bien payés, sortant des universités prestigieuses avec d'importants moyens financiers (Pouligny, 2000). À l'inverse, un mouvement comme ATTAC est à la fois un mouvement politique, une ONG militante et un mouvement d'éducation populaire (Frémeaux, 2001) dont le monde a peu à voir avec celui des organisations d'outre Atlantique. L'action internationale des ONG vise alors à acquérir des ressources additionnelles, symboliques ou matérielles, pour mieux occuper l'espace national ou local dont elles sont issues (Pouligny, 2001).

Contrairement à une image répandue, les ONG à dimension internationale ne contestent pas systématiquement les acteurs économiques privés. Greenpeace collabore, par exemple, avec le *World Business Council for Sustainable Development* et nombre d'organisations ont accepté de participer au *Global Compact* des Nations unies qui doit permettre la diffusion d'une information de qualité sur les pratiques sociales et environnementales des multinationales. Parallèlement, les entreprises cherchent à être reconnues elles aussi comme des autorités morales : Ted Turner, dirigeant de CNN a promis un milliard de dollars aux Nations unies, Bill Gates a versé 400 millions de dollars à l'OMS, par ailleurs en accord de partenariat avec Novartis sur la lutte contre le sida, et plus de 300 entreprises ont rejoint le *Global Compact*. Les multinationales cherchent également à promouvoir une image citoyenne par la médiatisation de « codes de conduite », censés imposer le respect de règles déontologiques minimales en termes sociaux et environnementaux. Mais leur efficacité, voire leur sérieux, s'avère souvent remis en question (Haufler, 2000).

De même, loin d'être contre l'État, les mobilisations transnationales portent le plus souvent des mots d'ordre réclamant plus d'interventions publiques dans la régulation de la mondialisation. Les réseaux d'information en matière de droits de l'Homme ou d'environnement associent experts publics et privés, un échange facilité par le mouvement même des experts d'un type d'institution à l'autre. Rappelons également que, en moyenne, 80 % des ressources financières des ONG proviennent de financements publics. De leur côté, les institutions internationales cherchent le

contact avec les mouvements qui les contestent. Elles souhaitent ainsi contrer leurs critiques, profiter de leur expertise, les influencer (l'OMC a cherché à les convaincre des bienfaits d'un lancement d'un nouveau round de négociations commerciales) et trouver une forme de légitimité non étatique à leurs actions (O'Brien *et al.*, 2000).

Enfin, l'influence politique de ces mouvements sociaux, reste aujourd'hui limitée (Pouligny, 2001). D'après O'Brien *et al.* (2000), les ONG n'ont pas réussi à modifier la substance des politiques suivies par les institutions internationales qu'elles contestent. Cela n'a pas toujours été le cas historiquement. Si l'on en croit Steve Charnovitz (1997), les ONG ont joué un rôle déterminant dans la définition des politiques de coopération internationale durant la période 1919-1934. Aujourd'hui, elles permettent de développer une forme d'éducation civique sur la mondialisation économique, elles donnent une voix aux revendications des plus faibles, agissent en faveur de la transparence des décisions et participent à leur contrôle (Scholte, 1999). Elles ont acquis un surcroît de visibilité, à la fois médiatique et face aux institutions qu'elles contestent (Smouts, 1997) qui sont désormais obligés de les reconnaître comme des interlocuteurs valables. Elles ont ainsi déjà gagné deux batailles importantes : en animant le débat social et politique international, elles ont ramené beaucoup de gens vers l'action politique, et elles se sont imposées comme des interlocuteurs des États et des firmes les plus puissantes. Il leur reste maintenant à trouver les moyens pour transformer cette première réussite en influence durable. Leur capacité à édicter les règles du jeu dans lesquelles les autres acteurs de la mondialisation économique doivent s'inscrire demeure encore bien inférieure à celle des États et des acteurs économiques privés.

3. Les autorités illicites

L'économiste, nous dit Jean-Baptiste Say, n'étudie « les phénomènes que sous le point de vue qui peut jeter du jour sur sa science. Dans un gain frauduleux, il verra un déplacement de richesse lorsque le moraliste y condamnera une injustice » (1840, p. 6). Rappelons également la célèbre réflexion de Léon Walras indiquant « qu'une substance soit recherchée par un médecin pour guérir un malade, ou par un assassin pour empoisonner sa famille, c'est une question très importante à d'autres points de vue, mais tout à fait indifférente au nôtre » (1874, p. 43). On ne s'étonnera donc pas que les économistes aient longtemps négligé de s'intéresser à la criminalisation de l'économie mondiale, la question est censée ne pas les concerner. Une cécité dangereuse dans l'ensemble des analyses disponibles montrent combien la progression des activités illicites constitue l'une des caractéristiques majeures de la mondialisation économique contemporaine (Strange, 1996 et 1998, Maillard, 1997, 1998 et 2001a, Castells, 1999, Cretin, 2000, Squarcialupi, 2001, White House, 2000 et Williams, 2001).

« Les autorités chargées de l'application de la loi, dans le monde entier, font état d'une augmentation significative de la gamme et de l'étendue des

activités criminelles internationales depuis le début des années quatre-vingt-dix. Le niveau et la puissance de ces activités, ainsi que la croissance corrélative du pouvoir et de l'influence des organisations criminelles internationales, suscitent l'inquiétude des gouvernements de l'ensemble du monde – particulièrement dans les démocraties occidentales – face à la menace que les criminels font peser sur la direction et la stabilité de nombreux pays et sur celles de l'économie globale », peut-on lire dès le première ligne d'un important document d'analyse ayant regroupé l'ensemble des experts gouvernementaux américains du crime organisé (White House, 2000). Un constat rigoureusement identique ouvre un rapport du Conseil de l'Europe (Squarcialupi, 2001). Quelle que soit l'intensité réelle de la menace, la lutte contre le crime transnational fait désormais l'objet d'un intérêt particulier dans une quinzaine d'institutions économiques internationales (FMI, 2001). Du côté français et européen, elle est désormais présentée comme l'un des axes prioritaires de la régulation de la mondialisation économique (Jospin, 2001 et Lamy, 2001).

3.1. La mondialisation du crime

Trois causes sont avancées pour expliquer la transnationalisation du crime. Tout d'abord, la chute du mur de Berlin a permis aux criminels de l'Est et de l'Ouest d'étendre largement leurs activités. Ensuite, l'ouverture des frontières commerciales et financières a ouvert de véritables opportunités aux activités illégales : celles-ci s'immiscent dans les circuits légaux d'échanges et chaque progression du commerce mondial et des échanges financiers leur permet de développer un volume plus grand d'activité. Les mafieux sont ainsi devenus des grands spécialistes des modes de transports internationaux des marchandises et savent déplacer leurs produits en utilisant les circuits officiels. Les douanes américaines considèrent qu'elles ne peuvent contrôler que 3 % des biens qui entrent aux États-Unis, un taux qui devrait passer à 1 % dans les années qui viennent compte tenu de la progression attendue des échanges. Enfin, les nouvelles technologies d'information et de communication ont aussi grandement facilité l'organisation internationale des activités illégales, y compris lorsqu'elles sont utilisées pour créer de fausses pistes pour les policiers ainsi que pour tenter de pirater leurs données d'enquêtes.

Il est par nature impossible de disposer d'informations précises et certaines sur la progression des activités illégales internationales. Le FMI estime que les ressources financières blanchies par le crime transnational représentent annuellement l'équivalent de 2 à 5 % du PIB mondial, soit entre 700 et 1 700 milliards de dollars (dont 30 à 50 % provenant des trafics de drogues), l'équivalent, dans le bas de la fourchette, du montant des fusions et acquisitions transfrontalières en 1999. C'est l'une des estimations les plus élevées, dans un univers statistique où la cohérence des données est loin d'être assurée (Cartier-Bresson, Josselin et Manacorda, 2001).

Le rapport au Président américain de décembre 2000 et celui du Conseil de l'Europe d'avril 2001 ont regroupé des informations sur des trafics par-

ticuliers (White House, 2000 ; Squarcialupi, 2001). En 1997, les migrations clandestines concernaient 4 millions de personnes pour un chiffre d'affaires annuel d'au moins 8 milliards de dollars. La même année, le trafic de femmes destinées à la prostitution rapportait 4 milliards de dollars (selon Interpol, un souteneur gagne autour de 100 000 euros par an par personne prostituée). Les crimes liés à l'environnement rapportent de 22 à 31 milliards de dollars par an : 10-12 milliards pour se débarrasser de déchets polluants, de 5 à 8 milliards pour le commerce clandestin de produits interdits (bois, pêche), le reste concernant les échanges de produits dangereux pour l'environnement comme les CFC. Les actes de piraterie maritime ont plus que doublé depuis 1994. On estime aujourd'hui qu'un disque laser sur trois vendus dans le monde est un disque piraté, pour des ventes supérieures à 4 milliards de dollars par an. Les logiciels piratés représentaient 37 % des ventes mondiales en 2000, pour un chiffre d'affaires de 10 milliards de dollars. La contrefaçon de marques commerciales concerne environ 8 % du commerce mondial et la contrebande de véhicules volés rapporte de 10 à 15 milliards par an. Le poids économique des activités illicites transnationales est indéniable.

D'après les experts, la puissance financière des mafias n'a jamais été aussi grande. Cette croissance de leurs ressources serait liée à la mondialisation de leurs activités. Celle-ci s'opère à plusieurs niveaux. Les exportations de produits illicites paraissent en progression. Les « triades » chinoises s'appuient sur les réseaux d'immigration chinois en Asie, aux États-Unis et en Europe pour vendre leurs marchandises. Les *yakusas* japonais organisent des trafics de drogues de synthèse avec la Californie et importent des armes en provenance des États-Unis. Les réseaux commerciaux ibos du Nigeria servent d'intermédiaires entre les producteurs de drogue asiatiques et les marchés américain et européen.

Mais les réseaux mafieux s'organisent également sur le plan mondial à partir de trois mutations majeures. Les accords internationaux entre réseaux mafieux semblent plus importants que jamais. Les organisations criminelles partagent de plus en plus d'informations et favorisent leurs accès mutuels à différents marchés. Ces liens internationaux peuvent prendre différentes formes, allant des accords de court terme à des alliances stratégiques de long terme dont la plus connue est celle existant entre les mafias sicilienne et américaine. Le cartel colombien de Cali entretient, par exemple, des contacts étroits avec les mafias italiennes pour la distribution de drogue dans les pays de l'Est, ainsi qu'avec des anciens membres des services secrets tchèques, des hommes d'affaires polonais et des mafieux russes pour ouvrir de nouvelles routes susceptibles de transporter la cocaïne vers l'Europe de l'Ouest (Zijlstra, 1998).

La mondialisation a également entraîné une diversification des activités de chacun des réseaux. Les trafiquants de drogue colombiens sont désormais engagés dans le marché des contrefaçons et ceux du Nigeria dans l'immigration clandestine, les russes et les asiatiques ont investi le marché de la

prostitution, les russes, les asiatiques, les nigérians et les italiens ont développé des activités financières sophistiquées.

Une autre transformation récente montre le recours croissant des mafias à des experts hautement qualifiés. Des spécialistes de la finance sont recrutés pour recenser tous les moyens possibles de blanchiment, gérer les investissements et créer les sociétés écrans nécessaires. Des professionnels du transport international, des législations commerciales et des procédures administratives dans les grands ports mondiaux servent à identifier les routes du commerce mondial utilisables. Des avocats sont utilisés pour protéger les intérêts des criminels partout dans le monde.

3.2. Finance mafieuse

Au delà du commerce mondial, la finance internationale paraît le secteur le plus touché par la mondialisation du crime, celui où la réalité de l'activité des autorités illicites paraît la plus explicite (Dupuis, 1998, Maillard, 1998, *Économie Politique (l')*, 1999, Broyer, 2000 et Peillon et Montebourg, 2000a, b et 2001a, b). L'influence financière des mafias revêt trois dimensions concrètes [16] : elles encouragent le développement des paradis fiscaux, elles manipulent les marchés financiers – elles seraient notamment très actives sur le NASDAQ ainsi que sur les marchés de produits dérivés de gré à gré dont la complexité, le faible coût, la volatilité et le faible niveau de contrôle de la part d'institutions financières en forte concurrence servent l'opacité (Chesney, 1998 et Sharma, 2001) – et elles pénètrent fortement les systèmes bancaires légaux.

On estime que la moitié des flux financiers mondiaux passent ou résident dans les paradis fiscaux, devenus des infrastructures essentielles de la finance mondiale (Chavagneux et Palan, 1999). Leur rôle dans le blanchiment d'argent sale a conduit le Gafi à publier l'an dernier une liste des territoires non coopératifs en matière de lutte contre la finance mafieuse. Au sein de l'Europe, les différents rapports parlementaires dirigés par Vincent Peillon et Arnaud Montebourg montrent combien les places financières au Liechtenstein, à Monaco, en Suisse et même au Royaume-Uni servent les circuits de blanchiment d'argent [17].

---

(16) Pour les dimensions théoriques, voir FMI, 2001 et McDowell et Novis, 2001.

(17) Les enquêtes sur la chambre de compensation luxembourgeoise Clearstream, qui serait à l'origine d'opérations de blanchiment effectuées sur une vaste échelle (Robert et Backes, 2001 et Maillard, 2001b), n'ont pas encore fourni leurs conclusions, notamment quant aux montants en cause. Selon des sources journalistiques, 15 % des transactions passeraient par la comptabilité occulte de Clearstream. Sur un montant total de transactions de 50 000 milliards d'euros en 2000, cela correspond à 7 500 milliards d'euros. Si, par hypothèse, la moitié seulement concerne des opérations douteuses, cela correspond à pratiquement 4 000 milliards d'argent sale, le double de toutes les estimations connues.

Les circuits de blanchiment s'appuient sur des établissements bancaires présents dans les paradis fiscaux. À la fin de 1998, il y avait environ 4 000 banques *offshore* réparties sur soixante territoires. Les établissements impliqués dans les opérations les plus délictueuses prélèvent, selon les experts, de l'ordre de 40 % des montants illicites qu'elles font circuler (Dupuis, 1998). Mais plusieurs documents récents soulignent combien les systèmes bancaires des plus grandes places financières paraissent également imbriqués dans les circuits illicites. L'autorité de surveillance des banques suisses a révélé début septembre 2000 la provenance et la destination de quatre milliards de dollars détournés par la famille de Sani Abacha, l'ancien dictateur du Nigeria, et placés dans les banques installées en Suisse. Elle montre le rôle principal qu'y jouent les banques de la City de Londres : 59 % des flux arrivant en Suisse et 42 % des flux sortant y étaient dirigés.

La FSA britannique a mené sa propre enquête dont les conclusions ont été rendues publiques en mars 2001 : sur 23 banques contrôlées, 15 présentaient de « grosses faiblesses » dans leurs procédures anti-blanchiment (FSA, 2001). Le rapport est sans ambiguïté sur le rôle de la place bancaire londonienne dans la circulation de l'argent sale. Les experts de la FSA ont d'ailleurs produit d'autres documents montrant combien les marchés financiers de la City (en particulier les marchés de produits dérivés) sont perméables aux activités de blanchiment (Sharma, 2001). Il faut de plus signaler que le Royaume-Uni fait partie des plus mauvais élèves en termes de coopération judiciaire internationale dans le domaine de la lutte contre le blanchiment (Hamel, 2000 et Peillon et Montebourg, 2001b). Aux États-Unis, après la mise en évidence du rôle joué par la Bank of New York dans la circulation de l'argent des mafias russes, le sénateur démocrate Carl Levin a remis en février 2001 un rapport sur le rôle des banques américaines dans un certain nombre de circuits illicites. L'enquête s'est essentiellement attachée à montrer que les banques correspondantes des banques américaines et les banques clientes de ces banques correspondantes utilisent leurs liens avec leurs partenaires situés aux États-Unis pour y faire pénétrer l'argent sale. Le texte souligne que les établissements, américains ou étrangers, opérant sur le territoire des États-Unis font preuve de contrôles inadéquats, d'absence de réactions face à des opérations douteuses, voire de complaisance, comme par exemple la Chase Manhattan.

3.3. L'ambivalence des relations entre États, firmes et mafias

À bien des égards, les mafias transnationales semblent remettre en cause la souveraineté des États. Que ce soit dans le domaine policier, juridique, financier ou dans l'exercice du monopole de la violence (Maillard, 2001a). Elles semblent également s'inscrire en parasites, à côté des acteurs privés internationaux. Pourtant, l'analyse (Williams, 2001) et l'histoire tendent à suggérer que les relations entre les autorités étatiques, privées et illicites sont en fait plus complexes.

Comme l'écrit l'historien britannique Eric Hobsbawm (1999, p. 84), « *l'aspect crucial de la situation sociale du bandit, c'est son ambiguïté* », à la fois rebelle et intégré à l'économie et à la société établie. La familiarité et la coopération entre les groupes criminels, le développement économique et les États dépendent des conditions dans lesquelles ces derniers se sont développés. Les liens qui unissent la mafia à la vie économique et politique en Colombie, en Russie ou en Italie sont bien connus. Les *yakusas* japonais coopèrent avec le pouvoir impérial depuis le milieu de XVIIIe siècle et les *ankoku jidai*, les « quartiers clandestins » désignent en japonais l'univers où politiciens, mafieux, financiers privés et hauts fonctionnaires échangent leurs services (Bouissou, 1999). Pour sa part, le politologue Jean-François Bayart a montré l'implication de nombreuses élites politiques et économiques africaines dans les activités illicites internationales (Bayart, Ellis et Hibou, 1997 et Bayart, 1999). Les chevauchements entre secteur public et privé et entre activités licites et illicites se retrouvent ainsi sous des formes différentes tout au long de l'histoire des sociétés, partout dans le monde et doivent d'abord être analysés en fonction du cadre socio-historique dans lequel ils se développent (Favarel-Garrigues, 2001).

4. Une gouvernance hybride

De ce bref passage en revue du rôle des acteurs privés on peut tirer trois conclusions provisoires. Tout d'abord, les États, pour essentiels qu'ils soient, ne sont pas les seuls acteurs producteurs des normes politiques de la mondialisation (Strange, 1996, Smouts, 1998 et Laroche, 2000). Réfléchir à la gouvernance mondiale en ne s'interrogeant que sur leur capacité à coopérer en l'absence d'un gouvernement mondial paraît ainsi très réducteur. Un exemple permettra d'illustrer ce propos. La gouvernance du commerce mondial se concentre sur le rôle des gouvernements face au pouvoir des juges de l'ORD. Il s'agit là d'un élément crucial. Mais il est loin d'être unique. Dans le domaine interétatique, la multiplication des traités bilatéraux (qui concernent 33 % des exportations européennes et 11 % des exportations américaines), où l'asymétrie de pouvoir entre acteurs joue plus que dans une institution multilatérale, ne saurait être occultée. De même, le rôle de la mafia dans le commerce mondial (drogues et autres produits, emploi des spécialistes du transport, impossibilité de contrôle), le rôle de l'arbitrage commercial privé (Dezalay et Garth, 1996), le poids du commerce intra-firme (avec des prix de transferts établis hors marchés) et des cartels internationaux contribuent tous à la gouvernance commerciale mondiale.

Ensuite, soulignons combien les frontières entre le licite, l'illicite, le public, le privé, le national et l'international apparaissent extrêmement poreuses. On a pu l'illustrer dans le cas des acteurs économiques, des mouvements de contestation et des activités illicites, montrant par la même occasion que les frontières entre les trois types d'autorités présentées sont

finalement assez floues, définissant une gouvernance hybride. Cela ne revient pas, bien évidemment, à dire que toutes les entreprises multinationales versent dans le mafieux ou que tous les militants des ONG sont inféodés aux États ! Mais plutôt qu'il est difficile de raisonner sur les sources de production des normes internationales à partir d'une distinction entre espace public et espace privé, les deux s'enchevêtrant, tout en flirtant quelques fois avec le « marché de l'immoralité » finement analysé par Jean de Maillard (2001a).

En ce sens, la situation actuelle ressemble au Moyen Âge (Cutler, Haufler et Porter, 1999) et nombre de travaux d'historiens, dont on ne peut traiter ici, montrent que ce caractère hybride de la gouvernance de la mondialisation économique contemporaine (Graz, 2001) est la norme plutôt que l'exception.

Références bibliographiques

Balanya B., A. Doherty, O. Hoedeman, A. Ma'anit et E. Wesselius (2000) : *Europe inc. Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens*, Agone éditeurs.

Bayart J.-F. (1999) : « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique Internationale*, n° 5, automne.

Bayart J-F., S. Ellis et B. Hibou (1997) : *La criminalisation de l'État en Afrique*, éd. Complexe.

Bouissou J-M. (1999) : « Le marché des services criminels au Japon », *Critique internationale*, n° 3, printemps.

Boyer R. et D. Drache (dir.) (1996) : *States against Markets. The Limits of Globalization*, Routledge.

BRI (1998) : *Operational Risk Management*, Comité de Bâle de la supervision bancaire, septembre.

Brousseau E. (2001) : « Régulation de l'Internet. L'autorégulation nécessite-t-elle un cadre institutionnel ? », *Revue Économmique*, numéro hors série, vol. 52, octobre.

Broyer P. (2000) : *L'argent sale dans les réseaux du blanchiment*, L'Harmattan.

Burn G. (1999) : « The State, the City and the Euromarkets », *Review of International Political Economy*, vol. 6, n° 2, summer.

Cartier-Bresson J., C. Josselin et S. Manacorda (2001) : « Les délinquances économiques et financières transnationales et globalisation. Analyses et mesures du phénomène », *Études et recherches, IHESI*, juillet.

Castells M. (1999) : *Fin de millénaire*, Fayard.

Charnovitz S. (1997) : « Two Centuries of Participation : NGOs and International Governance », *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, n° 2. Réédité en 2002 : *Trade Law and Global Governance*, Cameron May Ltd.

Chavagneux C. (2001) : « Réglementation prudentielle : le forfait de la BRI ? », *Revue d'Économie Financière*, n° 60.

Chavagneux C. et R. Palan (1999) : « Qui a besoin des paradis fiscaux ? », *L'Économie Politique*, n° 4, 4e trimestre.

Chesney M. (1998) : « Les options comme instruments de blanchiment : la face cachée de l'économie », *AGEFI*, mars.

Christensen J. et M.P. Hampton (1999) : « A Legislature for Hire : The Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre » in

Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital, Hampton et Abbott (eds),, MacMillan.

Cohen B.J. (2001) : « Money and Power in World Politics » in *Strange Power,* Lawton, Rosenau et Verdun (dir.), Ashgate.

Cohen E. (2001) : *L'ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation*, Fayard.

Cretin T. (2001) : « Les puissances criminelles. Une authentique question internationale » in *Ramses 2001*, Dunod.

Crouhy M. (2000) : *Best Practice Risk Management*, Séminaire de la Commission bancaire, 25 mai.

Cutler C.C. (2001) : « Private International Regimes and Interfirm Cooperation » in *The Emergence of Private Authority : Forms of Private Authority and their Implications for Global Governance*, Hall et Biersteker (dir.), Cambridge University Press.

Cutler C.C., V. Haufler et T. Porter (dir.) (1999) : *Private Authority and International Affairs*, Suny Press.

Dezalay Y. et B. Garth (1996) : *Dealing in Virtue. International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, The University of Chicago Press.

Dunbar N. (2000) : *Inventing Money. The Story of Long-Term Capital Management and the Legends Behind it*, John Wiley & Sons.

Dunning J.H. (1997) : *Alliance Capitalism and Global Business*, Routledge.

Dupuis M-C. (1998) : *Finance criminelle. Comment le crime organisé blanchit l'argent sale*, PUF.

Économie Polique (l') (1999) : *Les paradis fiscaux*, n° 4, 4e trimestre.

Favarel-Garrigues G. (dir.) (2001) : « Le crime organisé en Russie : nouvelles approches », *Cultures et Conflits*, n° 42, été.

Fonds Monétaire International (2001) : *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering*, Miméo, 12 février.

Frémeaux P. (2001) : « ATTAC à la croisée des chemins », disponible sur www.criticalsecret.com, n° 3.

FSA (2001) : *FSA publishes results of money laundering investigation*, FSA/PN/029/2001.

Gill S. (1999) : « La nouvelle constitution libérale », *L'Économie Politique*, n° 2, 2e trimestre.

Gilpin R. (1987) : *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.

Gilpin R. (2001) : *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press.

Graz J.C. (2001) : « Beyond States and Markets : Comparative and Global Political Economy in the Age of Hybrids », *Review of International Political Economy*.

Hall R.B. et T. Biersteker (dir.) (2001) : *The Emergence of Private Authority : Forms of Private Authority and their Implications for Global Governance*, Cambridge University Press.

Hamel I. (2000) : « Le Royaume-Uni, mauvais élève de la coopération judiciaire », *La Lettre du Blanchiment*, n° 7, juin.

Haufler V. (2000) : « Private Sector International Regimes » in *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Higgott, Underhill et Bieler, Routledge.

Heilleiner E. (1994) : *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press.

Hibou B. (dir.) (1999) : *La privatisation des États*, Karthala.

Higgott R.A., G. Underhill et A. Bieler (dir.) (2000) : *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge.

Hobsbawm E.J. (1999) : *Les bandits*, La Découverte.

Jacquet P., J. Pisani-Ferry et D. Strauss-Kahn (2001) : « Comment gouverner la mondialisation ? », *Lettre de L'OFCE*, n° 205, 10 mai.

Jospin L. (2001) : *Maîtriser la mondialisation*, Allocution au symposium organisé par le Centre Candido Mendes et le centre brésilien des relations internationales, 6 avril.

Josselin D. et W. Wallace (dir.) (2001) : *Non State Actors in World Politics*, Palgrave.

Kapstein E.B. (1994) : *Governing the Global Economy. International Finance and the State,* Harvard University Press*,* Cambridge Mass.

Kaufman H. (1999) : « Too Much on their Plate », *Financial Times*, 4 février.

Kébabdjian G. (1999) : *Les théories de l'économie politique internationale*, Points, Seuil.

Keck M.E. et K. Sikkink (1998) : *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press.

Kjeldsen K. (1997) : « Value-at-risk and Capital Adequacy : The Challenge for Financial Regulation », *EIB Papers*, vol. 2, n° 1.

Krasner S.D. (1994) : « International Political Economy : Abiding Discord », *Review of International Political Economy*, vol. 1, n° 1, Spring.

Krugman P. (1999) : « Qu'est-il vraiment arrivé à LTCM ? », *L'Économie Politique*, n° 2, 2e trimestre.

Lamy P. (2001) : « Faire progresser la gouvernance mondiale », *Alternatives Économiques*, Hors-Série n° 47, 1er trimestre.

Laroche J. (2000) : *Politique internationale*, 2e édition, LGDJ.

Lejbowicz A. (1999) : *Philosophie du droit international. L'impossible capture de l'humanité*, PUF.

Levin C. (2001) : *Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations Report on Correspondant Banking : A Gateway for Money Laundering*, Senate, disponible sur http://levin.senate.gov/issues/money.htm.

Lorot P. (1997) : « Éditorial », *Revue Française de Géoéconomie*, n° 1.

Maillard J. (de) (1997) : *L'avenir du crime*, Flammarion.

Maillard J. (de) (1998) : *Un monde sans loi*, Stock.

Maillard J. (de) (2001a) : *Le marché fait sa loi. De l'usage du crime par la mondialisation*, Mille et une nuits.

Maillard J. (de) (2001b) : « L'affaire Clearstream », *Les dossiers de la Lettre du Blanchiment*, n° 6, mai.

McDowell J. et G. Novis (2001) : « The Consequences of Money Laundering and Financial Crime », *Economic Perspectives*, vol. 6, n° 2.

Mytelka L.K. et M. Delapierre (1999) : « Strategic Partnerships, Knowledge-Based Network Oligopolies, and the State » in *Private Authority and International Affairs*, Cutler, Haufler et Porter (dir.), Suny Press.

Novack J. et L. Saunders (1998) : « The Hustling of rated Shelters », *Forbes*, 14 décembre.

O'Brien R., A-M. Goetz, J.A. Scholte et M. Williams (2000) : *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press.

Obervatoire de la Mondialisation (1998) : *Lumière sur l'AMI. Le test de Dracula*, L'Esprit Frappeur.

OCDE (2000) : *Ententes injustifiables*, OCDE.

Ohmae K. (1990) : *The Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Fontana.

Peillon V. et A. Montebourg (2000a) : « La Principauté du Liechtenstein : paradis des affaires et de la délinquance financière », Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n° 2311, 18-2000.

Peillon V. et A. Montebourg (2000b) : *Monaco et le blanchiment : un territoire complaisant sous protection française*, Éditions 1.

Peillon V. et A. Montebourg (2001a) : « La lutte contre le blanchiment des capitaux en Suisse : un combat de façade », *Les documents d'information de l'Assemblée Nationale*, n° 2311, 7-2001.

Peillon V. et A. Montebourg (2001b) : « La Cité de Londres, Gibraltar et les Dépendances de la Couronne : des centres offshore, sanctuaires de l'argent sale », *Les documents d'information de l'Assemblée Nationale,* n° 2311, 52-2001.

Portnoy B. (2000) : « Alliance Capitalism as Industrial Order : Exploring New Forms of Interfirm Competition in the Globalising Economy »

in *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Higgott, Underhill et Bieler (dir.), Routledge.

Pouligny B. (2000) : *NGOs as Transnational Forces ? Beyond the Myth, Evolving Interactions Which Question the Political,* Miméo, présentation au CERI, 15-16 juin.

Pouligny B. (2001) : *L'interaction entre acteurs non étatiques et étatiques sur des enjeux de politique internationale : ce que deviennent la 'chose publique' et la décision politique,* Contribution au Colloque « La politique étrangère aujourd'hui » organisé par Esprit.

Reich R. (1993) : *L'économie mondialisée*, Dunod.

Robert D. et E. Backes, *Révélation*, Éd. Les Arènes.

Sassen S. (2000) : *De-nationalized State Agendas and Privatized Norm-making*, Miméo, présentation au CERI, 15-16 juin.

Sassen S. (2001) : « The State and Globalization » in *The Emergence of Private Authority : Forms of Private Authority and their Implications for Global Governance*, Hall et Biersteker (dir.), Cambridge University Press.

Say J-B. (1840) : *Cours complet d'économie politique pratique*, 2 tomes, Guillaumin.

Scholte J.A. (1999) : « Global Civil Society : Changing the World ? », *CSGR Working Paper*, n° 31/99, University of Warwick.

Sell S.K. (1999) : « Multinational Corporations as Agents of Change : The Globalisation of Intellectual Property Rights » in *Private Authority and International Affairs,* Cutler, Haufler et Porter (dir.), Suny Press.

Sell S.K. et C. May (2001) : « Moments in Law : Contestation and Settlement in the History of Intellectual Property », *Review of International Political Economy*, vol. 8, n° 3, Autumn.

Severino J-M. (2001) : « On n'échappe pas au politique quand on fait de l'aide au développement », *L'Économie Politique*, n° 10, 2e trimestre.

Sharma S. (2001) : « Dirty Money : How the UK Securities and Derivatives Markets are Used to Launder Money », *Journal of Money Laundering Control*, vol. 4, n° 4, Spring.

Smith A. (1809) : *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, De Laran et Cie, Paris.

Smouts M-C. (1997) : « La construction équivoque d'une "opinion" mondiale », *Revue Tiers Monde*, n° 151, juillet-septembre.

Smouts M-C. (dir.) (1998) : *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po.

Squarcialupi V. (2001) : « Lutte de l'Europe contre la criminalité économique et le crime organisé transnational : progrès ou recul ? », *Rapport à l'Assemblée parlementaire*, Doc. 9018, 6 avril.

Stone D. (2000) : « Private Authority, Scholarly Legitimacy and Political Credibility : Think Tanks and Informal Diplomacy » in *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Higgott, Underhill et Bieler (dir.), Routledge..

Stopford J., S. Strange et J.S. Henley (1991) : *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press, Cambridge.

Strange S. (1996) : *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy,* Cambride University Press, Cambridge.

Strange S. (1998) : *Mad Money*, Manchester University Press.

Underhill G.R.D. (2000) : « The Public Good versus Private Interest in the Global Monetary and Financial System », *International and Comparative Corporate Law Journal*, vol. 2, n° 3.

Underhill G.R.D. (dir.) (1997) : *The New World Order in International Finance*, MacMillan.

Valaskakis K. (2001) : « Long-Term Trends in Global Governance : From Westphalia to Seattle » in *Governance in the 21st Century*, OCDE.

Walras L. (1874) : *Éléments d'économie politique pure*, 3e édition de 1896, F. Rouge éditeur.

Walzer M. (2001) : « De l'anarchie à l'ordre mondial : sept modèles pour penser les relations internationales », *Esprit*, n° 5, mai.

White House (2000) : *International Crime Threat Assessment*, Washington.

Williams P. (2001) : « Transnational Organized Crime and the State » in *Foreign Direct Investment and the Challenge of Development, World Investment Report : 1999,* Hall et Biersteker, CNUCED, Nations Unies.

Zijlstra K. (1998) : *Transnational Organized Crime. An Escalating Threat to the Global Market*, NATO Parliamentary Assembly, Economic Committee.

Contribution E

Les États-Unis et la gouvernance mondiale

Patrick Allard
Centre d'analyse et de prévision,
ministère des Affaires étrangères

Introduction

Le texte qui suit a pour l'essentiel été rédigé au début de l'été 2001, avant les attaques terroristes du 11 septembre.

Dès avant les événements du 11 septembre 2001, on pouvait, en forçant le trait, dire que les États-Unis se percevaient comme plongés dans un monde « hobbsien », que seul un hegemon bienveillant mais puissant et déterminé peut maintenir en paix. Hasard de l'histoire ou prédestination, les États-Unis se voient, après d'autres puissances, investis de cette mission et se doivent de préserver, pour le bien de tous, leur prédominance, en s'entourant d'alliés choisis et en prévenant la montée de toute puissance ou toute coalition concurrente, qui pourrait être moins efficace ou moins bien intentionnée. Toujours à gros traits, on peut dire que, collectivement, les Européens se vivaient dans un monde « lockien », où ce n'est pas l'existence de tous qui est en question mais plutôt leur bien-être, ce qui appelle non pas la préservation d'une hégémonie pacificatrice, mais plutôt la définition et la mise en place de règles du jeu équitables et applicables à tous

La rupture introduite par les événements du 11 septembre est la suivante : un profond sentiment de vulnérabilité va désormais s'imposer dans la perception stratégique américaine : ni la géographie ni ses armes ne suffisent plus à protéger l'Amérique. *Les États-Unis ne peuvent pas ignorer que leur sécurité propre dépend désormais de la coopération du reste du monde.* Face à un ennemi difficilement identifiable, sans enracinement territorial stable, et qui, pour des raisons d'efficacité autant que de prudence, développe son action sur un plan multinational, la sécurité américaine, pas plus que celle d'aucun autre pays, ne peut être assurée sur une base strictement nationale. La lutte contre le terrorisme requiert au contraire une coopération avec un grand nombre d'États, dans des domaines multiples : militaire, renseignement, contrôle des frontières, justice, police...

La rupture avec la posture des États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale est totale. Le pays qui, grâce à ses armes et à son engagement dans le monde, était, se percevait et agissait comme, le garant de la sécurité de ses alliés, sans véritable réciprocité active, se trouve maintenant plongé dans une situation d'interdépendance, non plus seulement économique, mais sécuritaire, avec ceux-ci. G. Bush senior a fort bien formulé cette rupture : « (...) cette dernière attaque surprise fait disparaître l'idée jusqu'alors présente dans certains milieux, selon laquelle l'Amérique pourrait mener seule le combat contre le terrorisme ou contre quoi que ce soit d'autre d'ailleurs », cité par Mufson (2001). Dans ce nouveau contexte, les États-Unis sont confrontés à un dilemme. D'une part, l'unilatéralisme, auquel ils inclinent par habitus devient contre-productif, car il conduirait à un isolement des États-Unis, ce qui les priverait de l'indispensable coopération des gouvernements étrangers, notamment en matière de renseignement de situation. Mais, d'autre part, les Américains ne peuvent ignorer que la résurgence d'un ennemi commun ne suffit pas à faire converger les impératifs de sécurité des États-Unis et de leurs alliés. L'objectif premier sinon unique poursuivi par les États-Unis sera le renforcement de la sécurité américaine. Les Américains ne peuvent ignorer que les impératifs de sécurité de leurs alliés sont susceptibles de diverger des leurs, en fonction des positionnements géostratégiques, des contraintes de politique intérieure, des intérêts diplomatiques et commerciaux... En outre, les Américains n'ignorent pas que certains États dont la coopération leur est indispensable chercheront à influencer l'agenda commun pour poursuivre des objectifs propres, et potentiellement opposés aux intérêts américains. Pour sortir de ce dilemme, *les États-Unis non seulement chercheront à former des coalitions, comme ils l'ont annoncé au lendemain même des attaques, mais aussi, et surtout, à s'assurer un leadership absolu au sein de ces coalitions.*

Au total, les événements du 11 septembre ne font qu'accentuer le primat sécuritaire déjà sensible dans l'approche américaine du monde et renforcer un principe de mise en cohérence des diverses composantes de la politique extérieure des États-Unis, qui ne seront pas sans conséquences sur leurs conceptions et leurs orientations en matière de gouvernance mondiale [(1)].

Les États-Unis, qu'ils soient gouvernés par les républicains ou par les démocrates, ont une conception particulière et, si on la compare à celle des

(1) Le général Myers, président de l'état major inter-armes a très clairement formulé les nécessités de la mise en cohérence de politiques et d'administrations diverses au service d'un même but : mener une guerre de type nouveau. « *In the past, people viewed the military, diplomatic, law enforcement and financial arms of the government as separate entities (...). All instruments of national power are now engaged in a just and relentless campaign we've named Enduring Freedom (...). This is a new kind of war. The military may not be decisive. Bankers, diplomats, intelligence operatives, law enforcement officials and customs officials have important roles to play in this war. Even the IRS* (le fisc) *is involved. Thankfully, they are on our side* » ; Air Force Gen. Richard B. Myers, chairman of the Joint Chiefs of Staff, intervention à la Fletcher Conference 2001 sur la sécurité nationale, Washington, 14-15 novembre 2001, cité par Garamone (2001).

Européens ou des Japonais, singulièrement minimaliste de la gouvernance mondiale, de ses problèmes et de la nécessité de la réformer pour l'améliorer. Cette attitude permanente, que les initiatives, souvent velléitaires, de l'administration Clinton ont pu occulter, a connu une réaffirmation exemplaire, avec le rejet du protocole de Tokyo par le président Bush peu de temps après son accession au pouvoir.

De fait, les États-Unis sont globalement satisfaits de l'architecture et du fonctionnement actuel du droit et des institutions internationaux, dont ils ne souhaitent guère étendre la couverture ni, s'agissant des secondes, la compétence ou le nombre, pas plus qu'ils ne souhaitent en réformer profondément le mode de fonctionnement, préférant les maintenir dans un régime de subordination aux autorités nationales, qui sert au mieux leurs propres intérêts nationaux et internationaux.

1. Le primat de la sécurité

Encore faut-il, pour bien comprendre la logique et la portée de l'approche américaine de la gouvernance mondiale, admettre que l'appréciation de leurs intérêts par les États-Unis n'est jamais exclusivement, ni même prioritairement, économique, contrairement à ce que les commentateurs et experts, européens notamment, tendent à répéter inlassablement depuis des lustres. Les États-Unis apprécient leurs intérêts et déterminent leur politique extérieure en considérant d'abord et avant tout les menaces existantes ou à venir, réelles ou potentielles, sur *la sécurité* (2). La priorité donnée à l'économie au début de l'administration Clinton, non seulement au plan domestique mais aussi au plan international, a pu donner l'impression d'un rééquilibrage des priorités des États-Unis dans un contexte de paix retrouvée, avec la fin de la Guerre froide. C'était le temps où les ambassadeurs américains se voyaient assigner comme mission de promouvoir les exportations américaines (3). Le retour des républicains à la présidence, marqué par l'attribution de postes de première importance à des personnalités issues de *l'establishment* militaire ou de sécurité et l'accent mis sur une redéfinition en profondeur de la posture stratégique des États-Unis, n'a fait que rendre manifeste une réaffirmation du primat sécuritaire, déjà perceptible au cours du second mandat de Bill Clinton.

Sans doute faut-il voir dans la focalisation américaine sur la sécurité la posture naturelle d'une puissance qui, placée par l'histoire au centre du système international s'en perçoit comme le garant et qui, à ce titre, cherche à maintenir une situation de prépondérance, tout en préservant les équilibres

(2) Sur ce point, voir par exemple, l'analyse d'Ivo Daalder (2001).

(3) Ce qui n'a pas manqué d'inquiéter certains milieux, notamment en Europe, qui ont diagnostiqué l'apparition d'une stratégie de guerre économique menée par les États-Unis à leurs anciens alliés.

régionaux [4]. La Guerre froide est terminée, mais la priorité sécuritaire demeure, de Bush senior à Bush junior, en passant par Bill Clinton, priorité renforcée plutôt qu'affaiblie par la disparition de tout rival et l'avènement des États-Unis en unique superpuissance, voire en « hyper puissance ».

Puissance militaire sans rivale et mobilisée contre des menaces perçues comme bien plus incertaines, dans leurs origines et leurs manifestations, que celles de la Guerre froide [5], les États-Unis n'ont cessé au cours des dernières années de chercher à *maximiser leur liberté d'action,* rejetant toute atteinte à leur souveraineté, toute nouvelle contrainte multilatérale sur leur comportement et s'efforçant de desserrer les contraintes existantes. Les exemples en sont nombreux, du refus par le sénat de ratifier le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires aux projets de défense antimissile, qui impliquent une remise en cause du cadre stratégique mondial hérité de la Guerre froide. Ce faisant, les États-Unis s'en tiennent à une conception unilatéraliste de l'action internationale. Une conception profondément ancrée dans l'idée d'une exception américaine, qui serait le produit de l'instauration d'une société libre et pluraliste, cadre à vocation universelle de prospérité et de paix. Une conception assumée, où un membre éminent de l'actuelle équipe de la Maison Blanche ne voit qu'une manifestation de leadership [6], et dont un fin analyste de la politique extérieure américaine souligne qu'elle n'est pas propre aux républicains mais imprégnait tout autant la politique d'un Bill Clinton [7]. D'ailleurs, la dénonciation par les démocrates de l'unilatéralisme de l'administration Bush repose pour l'essentiel sur un argument d'efficacité voire d'opportunité. À leurs yeux, le défaut essentiel de l'unilatéralisme est d'isoler les États-Unis et de rendre plus difficile la poursuite de leurs intérêts [8]. Mais, c'est une conception qui, mise en œuvre sans précaution, peut devenir un obstacle au projet qui la fonde,

---

(4) Pour une synthèse récente et en français traitant du positionnement des États-Unis par rapport au reste du monde, voir le livre de Melandri et Vaïsse (2001). On peut aussi se référer à l'article de Richard Hass (2000). L'auteur est devenu collaborateur de Colin Powell au State Department.

(5) « *What might those new challenges be ? As I told my fellow defense ministers at the NATO meeting, the only thing we know for certain is that it is unlikely that any of us knows what is likely »,* explique le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld (2001).

(6) « *I don't think that's unilateralism ; I think that's leadership »,* explique Stephen J. Hadley, conseiller adjoint pour la Sécurité nationale. « *There are a number of issues on which we have to lead... I think that's what countries expect of the United States, and that's the role we have to play given the position we have at this point on the world stage »,* cité par Dana Milbank (2001). Pour sa part, Charles Krauthammer (2001), se félicite de l'affirmation d'un nouvel unilatéralisme américain avec la présidence Bush.

(7) Selon Ivo Daalder (2001) : « *President Clinton frequently gave the appearance of having been forced into unilateralist positions against his own expressed preferences. As President, Clinton talked the multilateralist talk even if did not always walk the multilateralist walk ».*

(8) Par exemple, S. Berger, conseiller du même Clinton pour la Sécurité considère que le ressentiment engendré par l'unilatéralisme de l'administration l'obligera à adopter une approche plus ouverte, voir Dana Milbank (2001).

en isolant les États-Unis, au risque d'amoindrir leurs capacités d'action internationale des États-Unis. D'où un constant balancement de la politique américaine, dans le temps ou selon les questions traitées, entre un unilatéralisme foncier et un multilatéralisme de raison, selon la formule « multilateral we when can, unilateral when we must » (9).

2. L'économique sert le stratégique

Cette conception s'impose au-delà des questions étroitement sécuritaires ou militaires et contribue largement à façonner l'approche des questions économiques, financières, commerciales, sociales, environnementales, sanitaires au plan international. L'organisation de la Maison Blanche mise en place par le président Bush traduit le souci d'intégrer la stratégie économique internationale aux objectifs de politique étrangère et de sécurité. La nouvelle structure maintient *le National Economic Council*, créé sous Clinton, mais assigne les affaires économiques internationales à une équipe particulière, dirigée par un conseiller adjoint du président, sous l'autorité conjointe du conseiller pour la sécurité et du conseiller économique. « Les enjeux économiques internationaux ne sont toujours pas pris en compte de manière intégrée par le Conseil national de sécurité comme ils devraient l'être », a commenté C. Rice, conseillère du Président pour la Sécurité nationale, lors de cette réorganisation (10). En outre, le Secrétaire au Trésor est devenu membre du comité plénier du NSC et il participe aux comités principaux. A cette approche intégrée, deux raisons principales, étroitement liées au primat sécuritaire :

- d'abord, la puissance et le dynamisme de l'économie américaine sont perçus par les dirigeants comme conditionnant directement la sécurité des États-Unis, car elles fournissent les moyens de l'établissement et de la perpétuation de la supériorité militaire. Par leur effet de démonstration et d'attraction, elles jouent en outre un rôle de dissuasion sur d'éventuels adversaires des États-Unis, en rendant plus difficiles la mobilisation des ressources à des fins militaires par des régimes antilibéraux ;
- en second lieu, l'organisation économique internationale est perçue au travers de sa contribution à la réalisation des objectifs stratégiques des États-Unis, notamment la création d'un environnement pacifique, stable et favorable aux intérêts américains, y compris, mais pas seulement, au plan économique. Conformément à ce qui constitue un credo d'une partie essentielle de la culture politique américaine, à savoir que le commerce est un facteur de paix, car il asservit les passions et les sentiments aux intérêts, qui à la différence des précédents débouchent sur des comportements prévisibles (11), les États-Unis privilégient une organisation libérale des relations

(9) Michel Riesman (1999), cité par Melandri et Vaïsse (2001, p. 450).

(10) Cité par Sangern (2000).

(11) Voir Albert O. Hirschmann (1997).

internationales, impliquant une ouverture des marchés, fondement de la paix et de la sécurité avant d'être source de bénéfices commerciaux. Dans la perspective de la conférence de Doha, Robert Zoellick (2001) le rappelle à ses interlocuteurs européens pour mieux les convaincre de la nécessité de coopérer, « Si nous nous en rapportons à notre passé – riche du souvenir de ce que le protectionnisme nourrit la discorde et les guerres, et de ce que l'ouverture et la coopération entre les démocraties alimentent la paix et la prospérité – il nous est possible de retrouver un terrain d'entente. Il nous est possible de renouveler notre démonstration au monde de ce que des sociétés et des échanges commerciaux ouverts sont les seules voies vers une prospérité durable ». Il n'a pas échappé aux dirigeants américains qu'en vertu de cette logique, ils prenaient le risque de contribuer au renforcement de la puissance de leurs partenaires-concurrents, et du même coup à leur propre affaiblissement relatif, ce qui a nourri des débats domestiques récurrents, autrefois à propos de l'Europe ou du Japon, aujourd'hui à propos de la Chine, mais tranchés dans un cas comme dans l'autre en faveur de l'ouverture : lors d'une audition au sénat consacrée à l'examen des relations commerciales entre les États-Unis et la Chine, Jeffrey Bader, assistant US Trade Representative (USTR) a souligné que le renouvellement de la clause NTR (*Normal Trade Relations*) « a des implications plus larges que celles touchant à la relation entre les États-Unis et la Chine, pour importante que celle-ci soit », ajoutant « la clause NTR satisfait l'intérêt général de la nation américaine, et touche à des enjeux aussi divers que les préoccupations de sécurité nationale et régionale, les droits de l'Homme, et la liberté religieuse dans République populaire de Chine » (12).

Ainsi la sphère économique reste-t-elle, dans la politique étrangère américaine, globalement seconde par rapport à la sphère stratégique, même si l'interdépendance entre les deux ordres est grande – la stabilité dans l'ordre politique rend possible la prospérité et la mondialisation qui à leur tour favorisent la stabilité politique (13) – et si la pression des lobbies tend parfois à faire prévaloir des intérêts étroitement économiques. D'ailleurs, en dépit de toutes les prédictions de remplacement de la « géostratégie » par la « géo-économie », de toutes les analyses sur l'avènement de « la guerre économique », on peut remarquer, avec Kenneth Waltz (2000), que la fin de la Guerre froide s'est finalement accompagnée d'un renforcement de l'importance des questions militaires dans la politique étrangère améri-

(12) Voir, United States Department of State's Office of International Information Programs (2001).

(13) « *At this moment, we are enjoying the benefits of unprecedented global economic expansion, driven by information technology, innovative entrepreneurs, and the spread of democracy and free market economies. But we cannot have a prosperous world unless we have a peaceful one. The security and stability that the US armed forces provide is the critical underpinning of that peace and prosperity »,* écrit Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense, *op. cit.* Sur l'articulation entre aspects sécuritaires et aspects économiques de la politique extérieure des États-Unis, voir Melandri et Vaïsse*, op. cit.*, notamment pp. 435-444 : Ordre stratégique, ordre économique.

caine, une fois passés les effets d'annonce, évoqués plus haut, sur la « diplomatie commerciale » lors des débuts de l'Administration Clinton [14].

3. « Un multilatéralisme à la carte » [15]

Le primat sécuritaire sous-tend une grammaire de la puissance. Celle-ci structure le discours des responsables américains, qu'ils traitent de défense, de commerce ou de stabilité du système financier international. Surtout, elle fonctionne comme un puissant instrument de mise en cohérence des divers aspects de l'action internationale des États-Unis et de définition des priorités. Aussi, les choix des États-Unis en matière d'architecture des relations économiques internationales participent-ils des mêmes impératifs que leurs choix sécuritaires : conservation de la position prééminente des États-Unis, préservation de leur liberté de décision et d'action, refus des engagements remettant en cause le plein exercice de leur souveraineté ou qui éroderait de manière jugée déloyale les avantages comparatifs de l'économie américaine.

Précisément en raison de leur contribution à l'ordre stratégique, les relations économiques extérieures doivent elles aussi permettre l'exercice d'un leadership, *garant d'une organisation équitable des relations économiques entre pays mais aussi de la survie du système.* Ce leadership doit pouvoir se réserver d'être bienveillant dans le cas des nations démocratiques (plan Marshall, soutien à la construction européenne, lancement de rounds de négociations multilatérales, contribution décisive aux plans de soutien aux pays en difficultés financières) mais aussi d'être plus ferme dans les autres cas (recours aux sanctions économiques unilatérales).

Ces effets ne sont jamais aussi visibles que dans les périodes de crise. Dans ce cas, sur la base d'appréciation qui leur restent propres, et parfois avec des délais de réaction appréciables [16], les États-Unis se posent en leader, toujours prêts à agir seuls, en dernier ressort mais s'efforçant d'associer à leur action, des partenaires représentatifs de la communauté internationale, tant pour des raisons de légitimité, que d'efficacité et de partage des coûts. La capacité d'action des États-Unis repose sur leurs ressources propres et celles qu'ils peuvent mobiliser dans le cadre d'organisations internationales, d'alliances permanentes et de réseaux de coopération formels ou non, à la

(14) Mais en 1989, Bush senior avait déjà proclamé que le temps n'était plus où les considérations économiques devaient être subordonnées à celle de sécurité.

(15) « *What you're going to get from this administration is "à la carte multilateralism"* » a déclaré Richard Haass, directeur du Policy Planning Staff du State Department, lors d'une conférence par le Nixon Center, précisant : « *We'll look at each agreement and make a decision, rather than come out with a broad-based approach* », cité par Thom Shanker (2001).

(16) Bergsten (2001) rappelle que les États-Unis ont, dans un premier temps, refusé de participer au plan de sauvetage mis en place pour la Thaïlande en 1997.

fondation desquels ils ont présidé au cours des cinquante dernières années. Cela se vérifie dans les domaines politico-militaires mais aussi dans les domaines économiques, à l'occasion, par exemple, des crises financières internationales des années quatre-vingt-dix. Comme le notent Jean Pisani-Ferry et Benoît Cœuré, les États-Unis, tout en apportant des contributions financières moindres que celle de l'Europe et du Japon, ont fait « preuve d'une capacité à appréhender les problèmes de l'économie mondiale dans toute leur ampleur et d'une capacité opérationnelle de réaction à la mesure des urgences », se comportant « comme si la responsabilité effective du pilotage des crises leur avait été confiée » [17].

Mais dans les périodes normales et vis-à-vis des problèmes de gestion et surtout de réforme ou d'approfondissement de l'architecture des relations internationales, cette grammaire de puissance ne débouche pas nécessairement sur les analyses et les positions les plus appropriées au monde de l'après-Guerre froide.

La puissance militaire des États-Unis a toutes les chances de rester incontestée dans un avenir prévisible. Mais au plan économique, les États-Unis ont définitivement perdu la suprématie économique qui a été la leur à la fin de la Seconde Guerre mondiale, quand ils représentaient à eux seuls plus d'un tiers de l'économie mondiale. Désormais, la richesse et la maîtrise des technologies qui l'engendrent sont distribuées entre un nombre croissant d'agents économiques appartenant à un nombre croissant d'États et les États-Unis, même s'ils gardent une certaine avance en matière d'innovation, ne peuvent plus espérer créer par leurs décisions solitaires les conditions de la prospérité générale pas plus qu'ils ne peuvent s'isoler du reste du monde, tant leur prospérité dépend de l'étranger, tant pour les « inputs » étrangers (humains, énergétiques, manufacturiers, financiers...) que pour les marchés qu'y trouvent leurs firmes. Au plan économique, les États-Unis, comme d'autres États, sont, pour faire avancer leur agenda, dans l'obligation de discuter et de négocier avec leurs partenaires, d'accepter des compromis, sauf à se retrouver isolés et privés de marges de manœuvre.

D'où *l'ambiguïté dont fait preuve la politique américaine vis-à-vis des organisations internationales et, plus généralement, des engagements multilatéraux.* Ceux-ci sont un vecteur d'influence pour la politique américaine, en même temps qu'un moyen de préserver la compétitivité de l'économie américaine, en disciplinant le comportement du reste du monde. Les démocrates ont négocié le protocole de Kyoto en partie dans cette optique. Les républicains empruntent la même voie quand ils demandent à leurs partenaires du G8 d'imposer à leur agence de crédit à l'exportation d'examiner leurs prêts au regard de critères environnementaux identiques à ceux des États-Unis [18]. Mais les engagements multilatéraux représentent également une menace

(17) Pisani-Ferry et Cœuré (2001).

(18) Voir l'interview d'Alan Larson (sous-secrétaire d'État pour les affaires économiques, les entreprises et l'agriculture), à la veille du G8 de Gènes, Washington, 17 juillet 2001.

potentielle pour la souveraineté américaine [19]. Les États-Unis ont ainsi été à l'origine de nombreuses initiatives (en matière de lutte contre la corruption, de réchauffement climatique, d'harmonisation des pratiques fiscales ou judiciaires...), le plus souvent dans le but d'étendre au reste du monde des politiques, normes ou procédures américaines, jugées plus contraignantes que celles pratiquées à l'étranger, pour les abandonner ensuite au motifs de leurs effets jugés dommageables pour l'économie ou pour la souveraineté. C'est à des arguments tout droit issus des enseignements de l'école réaliste des relations internationales, que se réfère, par exemple, un Colin Powell, qui estime que le protocole de Kyoto, désormais « lettre morte » pour les États-Unis, était un « mauvais produit » car, explique-t-il, « il n'incluait pas les pays en voie de développement, les exigences concernant les États-Unis étaient trop sévères pour être compatibles avec son économie, et l'Europe, franchement, n'avait pas le même fardeau à assumer que nous » [20]. On notera que, dès 1997, le protocole de Kyoto a fait l'objet d'un rejet massif au sénat – 95 voix contre 0 – lors de l'adoption d'une résolution déclarant le projet contraire aux intérêts de l'économie américaine. La réticence américaine à l'encontre d'engagements multilatéraux en matière d'environnement n'est pas sans lien avec la crainte de voir la responsabilité du pays ou de certains de ses nationaux être mise en cause au motif de dommages infligés à l'environnement au cours d'opérations militaires. On pourrait trouver un écho des mêmes motivations dans le débat qui opposé récemment le secrétaire au Trésor, P. O'Neill au secrétariat de l'Ocde et à ses collègues au sujet des pratiques fiscales dommageables, le secrétaire américain s'opposant résolument à tout dispositif qui pourrait contraindre la politique américaine en matière d'impôts [21].

D'où également, *la défiance dont font preuve les administrations américaines vis-à-vis des organisations internationales,* toujours soupçonnées d'éroder la souveraineté américaine et de gaspiller l'argent du contribuable. Cette défiance peut aller jusqu'à justifier un retrait, comme dans le cas de l'Unesco, ou le refus de d'assumer complètement leur part des charges de

(19) L'agenda commercial présidentiel pour 2001, présenté à l'appui de la demande de *Trade Promotion Authority* par le président Bush assigne dans un raccourci saisissant une double contrainte de « respect de la souveraineté » et « de promotion des exportations américaines » aux objectifs de l'administration dans la perspectives des futures négociations commerciales. Voir, *2001 International Trade Legislative Agenda*, USIS, 2001.

(20) Cité *in* « Kyoto "lettre morte", Washington prouvera que meilleure voie existe », AFP, Washington, 17 juin 2001. Le chef des services de la maison blanche va encore plus loin. Selon lui, « *the goal of cutting greenhouse emissions to below 1990 levels was picked with 'Machiavellian intent' because it enabled Europeans to count in East Germany just before its economy was collapsing. The result is that Europe must now cut its emissions far less than the United States does »,* cité *in* : « Bush Visit on the Defensive », Colin Powell (2001).

(21) « Les États-Unis ne soutiendront aucun effort visant à dicter à un pays le niveau de ses taux d'imposition ou l'organisation de son système fiscal et ne participeront à aucune initiative visant à harmoniser les systèmes d'imposition dans le monde », avait-il averti. Cité par Géraldine Amiel (2001).

fonctionnement de l'institution (cas de l'ONU). Elle se traduit également par des réexamens de la participation américaine, comme ce fut le cas de l'OMC au cours de l'année 2000. Le mécanisme de règlement des conflits de l'OMC a fait l'objet d'une évaluation par le General Accounting Office, qui a conclut que globalement les États-Unis avaient plus gagné qu'ils n'avaient perdu à l'existence du système : « Notre analyse montre que, tout bien considéré, les États-Unis ont, jusqu'ici, bénéficié plus qu'ils n'ont perdu de l'existence du système de règlement des différends de l'OMC. Les contentieux à l'OMC ont entraîné un nombre significatif de changements dans les pratiques commerciales étrangères, tandis que leur effet sur les lois et règlements américains a été minimal » [22]. Ou comme ce pourrait être celui de l'OCDE, à la suite de l'infléchissement de l'attitude américaine vis-à-vis des activités de cette organisation concernant les pratiques fiscales dommageables. Les États-Unis ne souhaitent pas la création de nouvelles organisations internationales et ne soutiennent pas les projets de création d'une organisation mondiale de l'environnement.

La défiance américaine vis-à-vis des organisations internationales est particulièrement notable s'agissant des institutions de Bretton Woods, dans la création desquelles les États-Unis ont joué un rôle déterminant et où ils s'efforcent avant tout de conserver une influence prépondérante. C'est ce qu'exprime très clairement Colin Powell s'adressant aux représentants des États lors de la réunion annuelle des institutions de Bretton Woods : « Et je saisirai chaque opportunité de faire passer le message au public tout autant américain qu'étranger selon lequel, dans le monde de plus en plus interdépendant où nous vivons, la prospérité et le bien-être américains sont plus que jamais liés à la diffusion de la croissance et à la stabilité dans le monde. C'est pourquoi un leadership fort des États-Unis au sein du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC sont si essentiels à l'avenir de l'Amérique et du monde » [23]. L'administration Clinton s'est vigoureusement opposée à l'idée d'un fonds monétaire asiatique tout comme elle a refusé toute réforme du fonctionnement du FMI qui aurait pu réduire l'influence du Trésor américain sur les orientations de cette institution. De son côté le congrès, en pleine crise financière internationale, s'est montré plus que réticent à augmenter le quota américain au FMI et a imposé en contrepartie un examen du rôle et des politiques menées par les IFI. L'administration Bush, sensible aux analyses des « think-tanks » conservateurs (notamment le rapport de la commission Meltzer, rédigé à la demande du congrès mentionnée plus haut), se montre favorable à un recentrage la Banque mondiale et du FMI sur leurs missions de base (extension de l'activité sous forme de dons et prêts aux seuls pays n'ayant pas accès aux marchés financiers, pour la première, prévention et résolution des crises de liquidité, pour le second). Conformément à cette approche, elle a soutenu l'octroi de facilités généreuses à deux pays

(22) Voir United States General Accounting Office (2000).

(23) Secretary Colin L. Powell, Remarks at Annual Meeting of the Bretton Woods Committee, Washington, DC, April 27, 2001.

d'enjeu stratégique crucial pour les États-Unis (l'Argentine et la Turquie). Toujours dans le droit fil des analyses conservatrices, l'administration Bush a souligné à l'envi le rôle pervers de la garantie apportée par les interventions du FMI aux investisseurs imprudents (effet de *moral hazard*), mais, pas plus que l'administration Clinton, elle ne semble disposée à soutenir la mise au point de règles prédéfinies d'association des investisseurs privés au règlement des crises financières, préférant une approche au cas par cas.

Le hiatus entre le maintien de la suprématie au plan militaro-sécuritaire et la banalisation de la position américaine au plan économique ne manque pas de rendre complexe la conduite de la diplomatie américaine, laquelle devrait idéalement combiner une approche foncièrement unilatérale, au mieux adoucie par des consultations avec les partenaires, dans les domaines sécuritaires et une approche coopérative dans le domaine des relations économiques internationales, exercice difficile, sachant, comme on l'a rappelé plus haut, que l'Amérique se donne à elle-même une image de ses responsabilités qui font de son économie une des bases de sa primauté stratégique. Confrontés à un exercice difficile, les États-Unis tendent désormais à privilégier les formes les moins contraignantes de coopération : démarches fondées sur le volontariat et les engagements unilatéraux, dont l'accord sur la protection des données personnelles et les propositions en matière de maîtrise du réchauffement climatiques constituent des exemples ; reconnaissance mutuelle des normes et standards nationaux [(24)] ; recours systématique aux accords conclus avec des partenaires, notamment régionaux, sélectionnés ; créations de regroupements ad hoc et informels (G20, G15...).

Conclusion

Au total, l'attitude américaine vis-à-vis de la gouvernance mondiale, des organisations internationales, de la régulation multilatérale, reste conservatrice. *Les États-Unis restent attachés à l'ordre westphalien, fondé sur la souveraineté des États et la résolution politique des conflits entre ces derniers.* Ce hiatus se traduit dans un malaise de la diplomatie américaine vis-à-vis des thèmes nouveaux (questions environnementales, sociales, sanitaires), étroitement associés à la mondialisation, qui composent désormais l'essentiel de l'agenda international. D'où d'inévitables tensions entre les différents pôles de la politique extérieure, tensions aggravées en cas de divisions au sein de l'administration et entre l'Exécutif et le congrès. D'où d'inéluctables faux pas de la diplomatie américaine, toujours tentée de jouer une partition unilatéraliste en dehors des domaines d'application de cette approche. D'où enfin, l'usage de modalités plus diversifiées de coopération, tant du point de vue des instruments que des formats, l'accent étant mis plus que par le passé sur les coopérations dans un cadre régional.

(24) « [We] appreciate that the trading system needs to respect national differences that reflect the decisions of sovereign governments. In some area, we may be able to agree to harmonize rules. But it is more likely that we will need to work to achieve a compatibility of distinctive regulatory systems », écrivent Lamy et Zoellick (2001).

Références bibliographiques

Amiel Géraldine (2001) : « Rome : G7-finances se préoccupe des 'abus de la mondialisation financière' », *AFP Paris*, 6 juillet.

Bergsten Fred (2001) : « America's Two-Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, mars-avril, pp. 16 et s.

Daalder Ivo (2001) : « Are the United States and Europe Heading for Divorce », *International Affairs*, 77, 3, pp. 529-545.

Garamone Jim (2001) : « Myers Speaks of Importance of Focused National Power », *American Forces Press Service*, 15 novembre.

Hass Richard (2000) : « Foreign Policy in the Age of Primacy », *Brookings Review*, fall, vol. 18, n° 4, pp. 2-7.

Hirschmann Albert O. (1997) : *The Passions et the Interest. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton UP (trad. française, *Les passions et les intérêts*, Quadrige, PUF).

Krauthammer Charles (2001) : « The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism », *The Weekly Standard*, 4 juin, vol. 6, n° 36.

Lamy Pascal et Robert B. Zoellick (2001) : « In the Next Round », *The Washington Post*, 17 juillet.

Melandri Pierre et Justin Vaïsse (2001) : *L'empire du Milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris, Editions Odile Jacob, avril.

Milbank Dana (2001) : « Tax Cut Strategy Goes to Europe. Uncompromising Bush to Stand Fast on Missile Defense Plan », *The Washington Post*, 11 juin.

Mufson Steven (2001) : « For Bush's Veteran Team, What Lessons to Apply ? War Doctrines Tough To Call On in Fight Against Terrorism », *The Washington Post*, 15 septembre.

Pisani-Ferry Jean et Benoît Cœuré (2001) : « Un regard européen sur la réforme du système financier international », *Commentaire*, vol. XXIV, n° 94, Eté, pp. 269-282.

Powell Colin L. (2001) : *Remarks at Annual Meeting of the Bretton Woods Committee*, Washington DC, 27 avril.

Powell Colin L. (2001) : « Bush Visit on the Defensive », *The International Herald Tribune*, 13 juin.

Riesman Michel (1999) : « The United States and International Institutions », *Survival*, hiver.

Rumsfeld Donald (2001) : « Toward 21st-century Deterrence », *The Wall Street Journal*, 21 juin.

Sangern David E. (2000) : « Bush to Add Economics to National Security Staff », *The New York Times*, 17 janvier.

Shanker Thom (2001) : « White House Says the US is Not a Loner, Just Choosy », *The New York Times*, 31 juillet.

United States Department of State's Office of International Information Programs (2001) : *Bush Administration Backs Normal Trade Relations With China,* 7/11.

United States General Accounting Office (2000) : *Briefing Report to the Chairman, Committee on Ways and Means, House of Representatives*, juin,

United States General Accounting Office (2000) : *World Trade Organization US Experience To Date In Dispute Settlement System*.

Waltz Kenneth (2000) : « Globalization and American Power », *The National Interest*, printemps.

Zoellick Robert B. (2001) : US Trade Representative, *The United States, Europe and the World Trading System*, 'The Kangaroo Group', Strasbourg, France, 15 mai.

Contribution F

Les PMA et la gouvernance mondiale

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney
CERDI, CNRS et Université d'Auvergne

Les PMA, pays les moins avancés (traduction incertaine mais traditionnelle *de « Least developed countries »* (LDCs) sont un sous-ensemble de quarante-neuf pays parmi environ cent trente pays en développement indépendants. Ce sont les pays pauvres qui ont à faire face à des facteurs structurels particulièrement défavorables, et sont à ce titre considérés comme justifiant un traitement particulier de la part de la communauté internationale. Cette catégorie de pays en développement, née en 1971, est la seule reconnue officiellement par l'Assemblée générale des Nations unies. À trois reprises, en 1981, 1990 et 2001, une Conférence des Nations unies a été consacrée à l'examen des mesures susceptibles de promouvoir le développement des PMA.

Les PMA, dont le nombre a doublé depuis l'origine (ils étaient initialement vingt-cinq), sont identifiés selon une procédure dont le principe est demeuré inchangé, même si les modalités et les critères en ont été profondément remaniés. C'est le Comité des politiques du développement (anciennement Comité de planification du développement) des Nations unies – ci-après désigné CDP – (placé auprès de l'ECOSOC) qui propose à l'Assemblée générale (à travers l'ECOSOC) à la fois les critères retenus pour l'identification et les pays à inclure au regard de ces critères. Depuis 1991 le CDP propose aussi les pays à faire sortir de la liste, ce que l'on appelle la graduation (à laquelle correspondent des critères spécifiques) [(1)].

Les PMA ne s'identifient pas aux pays à faible revenu. Selon le principe même qui fonde la catégorie, les PMA sont des pays à faible revenu qui souffrent particulièrement de handicaps structurels de croissance. Non seulement ils sont pauvres, mais plus que les autres pays pauvres, ils risquent

(1) Les informations relatives à cette introduction sont tirées de Guillaumont (2002). Les sources originelles de chiffres peuvent être trouvées dans CNUCED (2001) et dans Nations unies (1999, 2000 et 2001).

de le demeurer, et ce pour des raisons indépendantes de leur politique économique. Les handicaps structurels retenus pour les identifier sont d'une part un faible niveau de capital humain, d'autre part une forte vulnérabilité économique par rapport aux chocs externes ou climatiques [2]. Ainsi les PMA sont-ils identifiés à partir de trois critères : le PIB par tête (ce sont des pays à faible revenu), un indice composite de capital humain (dit APQLI [3]), un indice composite de vulnérabilité économique (EVI) [4]. À ces trois critères s'ajoute depuis 1991 le fait qu'un pays ne peut être inclus s'il dépasse 75 millions d'habitants. Toutefois, si un PMA déjà sur la liste dépasse ce seuil (ce qui est largement le cas pour le Bangladesh), ce n'est pas un motif pour l'en exclure.

Les PMA forment un ensemble de pays qui sont plutôt de petite ou moyenne dimension. Ils sont en majeure partie, d'après le chiffre de leur population (population médiane 6,4 millions en 1998), de petits pays, voire de très petits pays (alors généralement insulaires) : onze d'entre eux ont moins de un million d'habitants, vingt-et-un moins de cinq millions. Mais la majeure partie de la population des PMA vit dans cinq pays (le Bangladesh, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo, Myanmar et la Tanzanie) Au total les PMA représentent 11 % de la population mondiale (comme les pays du G7 [5]), 13 % de celle des pays en développement. La catégorie désigne ainsi un ensemble dont la dimension démographique est suffisamment importante pour justifier une attention soutenue dans la gouvernance mondiale et suffisamment modérée pour qu'une action efficace puisse être menée en leur faveur.

En raison du poids démographique limité des PMA dans le monde et de leur bas niveau de revenu par tête, leur part dans le PIB mondial ne dépasse guère 0,5 %. Quant à leurs exportations, elles représentent seulement 0,4 % des exportations mondiales, alors qu'elles atteignaient 1,6 % il y a trente ans [6], ce qui traduit leur marginalisation dans le commerce mondial.

---

(2) Ce dernier critère ayant récemment remplacé un critère dit de « diversification économique » établi en 1991 et qui lui-même remplaçait la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB.

(3) *Augmented Physical Quality of Life Index*, moyenne de quatre indices (correspondant respectivement à l'apport calorique moyen en proportion des besoins, à l'alphabétisation des adultes, à la scolarisation combinée primaire et secondaire et sur une échelle inversée à la mortalité infanto-juvénile).

(4) *Economic vulnerability index*, moyenne de cinq indices (correspondant respectivement à la concentration des exportations de biens, à l'instabilité des exportations de biens et services, à l'instabilité de la production agricole, et sur une échelle inversée au log de la population et à la part de la valeur ajoutée fournie par l'industrie et les services modernes).

(5) Le G7 a été créé en 1975 pour coordonner les réponses des pays industrialisés au choc pétrolier ; il est devenu une sorte de directoire économique mondial ; il comprend les États-Unis, le Canada, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie.

(6) Chiffre relatif à la liste actuelle des PMA.

Les PMA sont en majeure partie des pays africains (trente-quatre sur quarante-neuf). Les autres, hormis Haïti, le seul PMA d'Amérique, se situent en Asie (huit pays) et dans le Pacifique (cinq micros États). Une majorité de PMA est constituée de pays enclavés (dix-sept), insulaires (douze) ou/et situés en zone aride (une quinzaine).

Au cours de la dernière décennie, les modalités de la gouvernance mondiale ont été de plus en plus contestées. Il ne s'agit plus seulement des critiques récurrentes à l'égard des relations commerciales et financières entre pays industrialisés et pays en développement. Depuis trois ans cette contestation s'est traduite par l'échec même de négociations internationales, celle de l'accord multilatéral sur l'investissement en 1998, celle de Seattle sur le lancement d'un nouveau cycle de libéralisation des échanges en 1999, ou enfin celle de la Conférence de La Haye sur le climat en 2000. De plus chaque réunion internationale est désormais l'objet de manifestations « anti-mondialisation », dont celle du G7 à Gènes a pris un tour particulièrement violent. L'échec des négociations internationales reflète « l'ampleur des divergences entre les grands partenaires de la négociation, entre les États-Unis et l'Europe, certes, mais aussi régulièrement entre ce que l'on appelait jadis le Nord et le Sud » (7).

Mais de quel Sud s'agit-il ? Alors même que la contestation organisée par les ONG brandit l'étendard de la défense des pays pauvres, la réponse est seulement, si l'on songe à élargir le G7, d'intégrer les principaux pays émergents de l'Asie et de l'Amérique latine (8). Ainsi lorsqu'au sommet de Cologne en 1999 a été créé le G20, structure de concertation annuelle des ministres de l'Économie et des Finances à laquelle sont associées les institutions de Bretton Woods, ont été ajoutés au G8 (G7 plus la Russie) les ministres de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, de la Chine, de la Corée du Sud, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique et de la Turquie, ainsi qu'un représentant de l'Union européenne. Aucun de ces pays ne fait partie des PMA.

L'objectif de cette contribution est de montrer que bien que les PMA dépendent fortement de la gouvernance mondiale, ils y participent peu.

1. Comment la gouvernance mondiale influence-t-elle l'économie des PMA ?

Appelons gouvernance mondiale dans l'ordre économique l'ensemble des processus de décisions internationaux susceptibles d'avoir des répercussions économiques largement au-delà des pays décideurs. Ainsi entendue la gouvernance mondiale exerce une influence sur l'économie des PMA de

(7) *Cf.* Jacquet, Pisani-Ferry et Strauss-Kahn (2001).

(8) *RAMSÈS* (2000), p. 189.

deux façons, d'une part à travers ses effets sur l'économie mondiale, dont les PMA sont tributaires, d'autre part du fait qu'un certain nombre de décisions internationales concerne directement les PMA. C'est le cas en matière commerciale et en matière financière.

1.1. Les PMA, à la fois tributaires de l'économie mondiale et concernés par les décisions mondiales

Ce n'est pas parce que les PMA apparaissent marginalisés dans l'économie mondiale qu'ils ne sont pas dépendants de son évolution. Au contraire les fluctuations de la croissance dans les économies développées ont chez eux des répercussions amplifiées. Ces répercussions passent principalement par les variations du prix des matières premières dont la volatilité est bien supérieure à celle du prix des produits manufacturés. Étant encore des pays majoritairement exportateurs de produits primaires, et étant, en raison de leur petite taille, naturellement ouverts sur l'extérieur, les PMA sont particulièrement exposés aux chocs de prix qu'engendre l'instabilité de la conjoncture mondiale.

D'autre part, l'instabilité des cours de change entre les grandes monnaies du monde, qui accompagne l'instabilité de la conjoncture mondiale et traduit une défaillance dans la gouvernance mondiale, affecte particulièrement les PMA. Dans ces pays, la plupart des agents économiques ne disposent pas des instruments de protection contre le risque de change (couverture à terme) qui existent dans les économies développées ou même simplement émergentes ; le développement même du commerce extérieur s'y trouve ralenti. De plus l'instabilité des cours de change des grandes monnaies entraîne pour les PMA, compte tenu de la diversité géographique de leurs échanges, une instabilité de leurs taux de change réels bilatéraux vis-à-vis de leurs principaux partenaires commerciaux, à laquelle ils ne peuvent pas remédier par leur propre politique de change. Or, comme on le sait, cette instabilité rend très incertains les calculs de rentabilité et donc risquées les décisions d'investissement.

Il convient également de noter que de nombreuses décisions internationales concernent directement les PMA, soit en raison de leur portée générale, soit parce qu'elles s'appliquent spécifiquement à eux. En effet, la plupart des décisions internationales de portée générale, qu'il s'agisse de l'architecture financière internationale, de la création de l'OMC ou la politique mondiale de l'environnement, peuvent affecter les PMA. En conséquence il est parfois apparu nécessaire de prendre en leur faveur des mesures particulières.

1.2. Reconnaissance de la spécificité des PMA dans le commerce mondial

Dès la Conférence de Marrakech (1994), concluant le cycle de l'Uruguay, avait été prise une *Décision sur les PMA* en vue de l'adhésion de ces

pays à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), selon laquelle ils ne seraient « tenus de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles ». Une fois l'OMC créée (1995), la Conférence ministérielle de Singapour (1996) a fait adopter par les États membres un « plan d'action global et intégré en faveur des PMA » comprenant à la fois des mesures relatives à l'adhésion et aux obligations des PMA, des mesures relatives à l'accès au marché et des mesures de renforcement des capacités. L'année suivante (1997) fut adopté à Genève un « cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA ». À travers ce cadre six organisations internationales (OMC, Banque mondiale, FMI, CNUCED, CCI, PNUD) visent à fournir aux PMA une assistance technique particulière afin de faciliter leur insertion dans le commerce mondial.

1.2.1. L'adhésion des PMA à l'OMC

Ainsi trente PMA ont-ils pu déjà (en avril 2001) adhérer à l'OMC [9] et en ont accepté les obligations, tout en bénéficiant d'un régime particulier. Ils ont été dispensés de certaines obligations (par exemple la suppression des subventions à l'exportation agricole). Ils disposent de plus longs délais pour remplir certaines d'entre elles (notamment pour les mesures sanitaires). Ils bénéficient d'un traitement particulier au sein de l'organisme de règlement des différends (par exemple la possibilité d'une médiation du directeur général à leur seule demande…).

En revanche, certains avantages de l'appartenance à l'OMC sont pour les PMA de moindre portée : ainsi les sanctions (sous forme de protection), éventuellement permises à un pays membre à l'égard d'un partenaire par l'organisme de réglementation des différends, risquent d'être bien peu dissuasives pour le partenaire lorsque le plaignant est un PMA, compte tenu de l'étroitesse du marché intérieur de ce dernier.

Le plus important pour les PMA dans le domaine commercial est sans doute ce qui concerne l'accès aux marchés des pays industrialisés. En ce domaine, après trente ans de mesures à l'efficacité incertaine, des perspectives nouvelles semblent s'être ouvertes.

1.2.2. L'usage par les PMA du SGP

Depuis une trentaine d'années en effet, c'est-à-dire depuis la création à la suite de la deuxième CNUCED en 1968 du SGP (système généralisé de préférences), lequel en dérogation au principe de la nation la plus favorisée autorisait à accorder aux PVD un traitement préférentiel, et la naissance de la catégorie PMA en 1971, de nombreux pays industrialisés à des dates

(9) Neuf autres PMA sont à cette date en voie d'adhésion, plus deux autres ayant un statut d'observateurs (huit ne sont pas encore en voie d'adhésion).

variées ont effectivement accordé aux PMA des avantages particuliers au sein du SGP, y compris par rapport aux autres PVD (couverture plus large quant aux produits, baisse de tarifs plus forte, éventuellement règles d'origine plus souples). Mais, chaque initiative prise dans le cadre du SGP était la décision souveraine et révocable d'un pays (ou groupe de pays dans le cas de l'Union européenne). L'ensemble – actuellement une quinzaine de systèmes différents – constitue une série hétérogène d'avantages, souvent limités et de plus changeants, donc difficiles à gérer. Il n'est pas étonnant alors que les PMA n'aient finalement utilisé que de façon partielle les préférences ainsi offertes, dont la marge par rapport au régime de la nation la plus favorisée s'est au demeurant progressivement érodée. De plus, la marge de préférence sur les principaux marchés pour les produits faisant l'objet de « pics tarifaires » est bien inférieure à la marge moyenne. Comme l'écrit un document interne récent de la Banque mondiale » à l'exception de l'Union européenne, quand les préférences sont les plus nécessaires, elles n'existent pas » (Hoekman *et al.,* 2001).

À cela s'ajoute que depuis 1975 dans le cadre des Conventions de Lomé, puis de nouveau, mais cette fois de façon transitoire, de la Convention de Cotonou, un régime de préférences non réciproques a été offert aux pays ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique), lesquels intègrent la majorité des PMA, avec accès libre au marché européen pour les produits qui ne font pas l'objet de la politique agricole commune. Ce régime est destiné avec la convention de Cotonou à se transformer en accords de partenariat impliquant libre échange, donc réciprocité, à conclure sur une base régionale (APER ou accords de partenariat régional).

1.2.3. L'initiative TSA et sa portée

Plus importante apparemment est l'initiative nouvelle prise par l'Union européenne dite TSA, c'est-à-dire « tout sauf les armes », d'admettre depuis mars 2001 sur le marché européen, sans aucune restriction, toutes les marchandises en provenance des PMA hormis les armes, donc y compris les produits agricoles. Pour seulement certains produits sensibles (sucre, riz, bananes) la mise en œuvre fait l'objet d'une période transitoire.

Ainsi, avec TSA, les PMA, qu'ils soient ACP ou non ACP, bénéficieront-ils sur le marché européen d'un régime d'accès éventuellement plus favorable que les ACP non PMA, ce qui n'a pas été sans provoquer un certain mécontentement de la part de ces derniers. Reste à savoir quelles seront les modalités des futurs accords de partenariat régional, et surtout si les autres grands pays développés (États-Unis, Japon, Canada) suivront l'Union européenne en prenant des initiatives similaires à TSA.

Certes l'initiative européenne n'est pas isolée, mais elle est à ce jour la seule de son ampleur. Dès la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour (1996), les pays industrialisés avaient promis de réfléchir aux moyens d'accroître l'accès aux marchés pour les PMA, et ils s'étaient encore

à la dixième Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement à Bangkok (février 2000) déclarés disposés à supprimer taxes et quotas sur les importations en provenance des PMA. De nouveau enfin à la veille de la Conférence des Nations unies sur les PMA (Bruxelles 2001), les pays de la Quad [10] ont exprimé leur accord pour aller en ce sens, mais sans qu'il se soit agi encore d'engagements fermes... Notons toutefois qu'en mai 2000, les États-Unis avec le Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) avaient élargi leur SGP pour divers produits d'habillement en provenance des pays africains et offert à ceux qui étaient PMA un traitement plus favorable dans les règles d'origine. En septembre 2000 le Canada avait largement étendu la liste des produits à droit nul pour les PMA. En avril 2001 le Japon à son tour a largement accru la liste des produits (textile notamment) autorisés à entrer librement sur son territoire en provenance des PMA. Lors de la Conférence de Bruxelles divers pays ont exprimé ou renouvelé leur intention de prendre des initiatives de type TSA.

Le pouvoir d'entraînement de l'initiative européenne est un élément décisif de son efficacité. En effet il ressort de diverses études récentes (de la Banque mondiale, de la CNUCED, du Secrétariat du Commonwealth) que l'impact de l'ouverture totale du marché aux produits en provenance des PMA sera sensiblement plus faible en Europe (en raison d'une ouverture déjà beaucoup plus marquée aux produits des PMA) que dans les autres pays de la Quad (États-Unis, Canada ou Japon), où la protection à l'égard de produits exportés par les PMA demeure plus importante. Cette situation transitoire montre combien la position des PMA vis-à-vis de la gouvernance mondiale, bien que renforcée à l'occasion de la Conférence de Bruxelles, reste fragile.

Notons enfin que les préférences commerciales susceptibles d'accroître sensiblement les exportations des PMA sont essentiellement celles qui concernent les produits industriels à haute intensité de main-d'œuvre, tels que les produits textiles, et les produits agricoles. En effet ces deux catégories de produits constituent (en 1998-1999) 70 % des exportations (hors énergie) des PMA contre 55 % pour les pays à faible revenu, 29 % pour les pays à revenu intermédiaire et 15 % pour les pays industrialisés ; 60 % des exportations (hors énergie) des pays d'Afrique au Sud du Sahara sont des produits agricoles (World Bank, 2002). L'enjeu des préférences contingentaires et tarifaires accordées aux PMA dans le domaine du textile est d'autant plus important que le *Uruguay Round Agreement on Textile and Clothing* (ATC) a prévu seulement pour 2005 la fin du démantèlement des quotas, dont la portée pourrait être au demeurant sensiblement réduite par le recours aux mesures contingentes de protection, et du fait que les barrières tarifaires demeurent élevées. Le problème des produits agricoles est plus complexe car ceux-ci font l'objet de la part des pays développés non seulement de restrictions à l'importation mais aussi de subventions à la production et à l'exportation.

(10) La Quad est un groupe informel qui comprend les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada.

1.2.4. Les PMA face au protectionnisme agricole des pays industrialisés

Il n'est pas évident que les divers avantages commerciaux accordés aux PMA ou qu'il est prévu de leur accorder compensent, pour ceux d'entre eux qui sont exportateurs nets de produits agricoles cultivés également en zone tempérée (riz, céréales, oléagineux, sucre, coton), le manque à gagner que représente le prix international artificiellement bas de ces produits : leur offre est en effet gonflée par les différentes formes de subventions qu'accordent aux producteurs nationaux les gouvernements des pays industrialisés, mais aussi de certains pays en développement à revenu intermédiaire [(11)]. La plupart des productions agricoles des États-Unis, de l'Europe et du Japon bénéficient non seulement d'une protection à l'importation, mais de différentes aides sous formes de conseils techniques gratuits, d'intrants subventionnés, d'aides régionales ou pour la protection de l'environnement et de crédits bonifiés ainsi que de subventions directes à l'exportation. L'Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA 1995) a autorisé le maintien de ce type d'aides [(12)]. Il apparaît, selon une étude de l'OCDE (2001), que le soutien total aux producteurs agricoles dans les pays développés (y compris le transfert des consommateurs dû à la protection des importations) aurait plutôt augmenté depuis 1995, notamment en raison du déclin des prix internationaux. Il aurait atteint en 2000 environ 1,3 % du PNB des pays de l'OCDE. Naturellement le protectionnisme agricole des pays développés ne concerne pas les seuls PMA parmi les pays en développement, mais, en raison de l'impact particulièrement élevé qu'il peut avoir dans certains d'entre eux, il devrait faire l'objet d'une attention particulière de la gouvernance mondiale, sous la forme par exemple d'une priorité à la libéralisation des produits plus particulièrement exportés par les PMA ou, à défaut, d'une compensation financière.

L'importance de ce handicap pour les PMA peut être illustrée par l'exemple du coton, qui constitue la principale exportation de nombreux pays africains sahéliens et la principale source de revenu monétaire de leur population rurale. Dans les années quatre-vingt-dix, le coton a constitué 40 % des exportations du Mali et 30 % de celles du Tchad, du Soudan ou du Bénin. Une étude récente (ICAC, 1999) a calculé que le soutien public au secteur du coton s'est élevé en 1997-1998 à 754 millions de dollars aux

(11) L'aide accordée aux producteurs agricoles des pays développés entraîne non seulement une baisse structurelle des prix internationaux mais aussi une plus forte instabilité conjoncturelle de ces prix. En effet comme les prix payés aux producteurs agricoles des pays industrialisés ne suivent pas l'évolution des prix internationaux, leur offre n'est pas influencée par les fluctuations de la demande mondiale, de telle sorte que l'instabilité des prix est accrue (Winters, 1994).

(12) Selon l'accord sur l'agriculture (URAA), les pays développés sont tenus à réduire leur soutien global à l'agriculture de 20 % en six ans et les pays en développement de 13 % en dix ans ; mais les mesures de la « boîte verte » (les aides à la production) et de la « boîte bleue » (les subventions directes liées à des programmes de limitation des productions) sont exclues des engagements.

États-Unis (dont 156 millions en subventions à l'exportation), 320 millions en Grèce, 205 millions en Turquie, et aussi 290 millions en Égypte et 2 milliards en Chine… Aux États-Unis, le prix payé aux producteurs de coton comporte une subvention de 25 % à laquelle s'ajoutent des subventions au crédit et aux intrants ; ces différentes aides représentent environ la moitié de l'aide au développement des États-Unis aux PMA (chiffre OCDE). Quant aux producteurs grecs de coton, ils ont pu grâce à la politique agricole commune européenne recevoir jusqu'à deux fois le prix international du coton (Baffes 2001) Or ces deux pays, les États-Unis et la Grèce, réalisaient à eux seuls en 1997-1998 31 % des exportations mondiales de coton. À l'heure actuelle toutes les filières de production cotonnière africaines sont en grave difficulté financière en raison d'un prix international du coton très bas, alors même que leur coût de production est généralement inférieur à celui des pays développés.

Si à la réunion de l'OMC à Doha en novembre 2001 la libéralisation des produits agricoles a bien été une fois encore à l'ordre du jour, aucun engagement n'a été pris en matière de calendrier.

1.3. Gouvernance mondiale et aide publique au développement des PMA

1.3.1. Un objectif d'aide spécifique sans impact apparent

S'agissant des apports financiers publics, qui sont essentiels pour les PMA, lesquels reçoivent une infime partie des investissements directs étrangers mondiaux, diverses initiatives ont aussi été prises en leur faveur, dont la portée demeure incertaine. C'est tout d'abord le cas de la résolution relative à l'objectif spécifique d'aide aux PMA, prise une première fois en 1981 (0,15 % du PNB des pays donateurs), réitérée ensuite, mais dont les pays industrialisés, loin de se rapprocher, se sont au contraire en moyenne éloignés (0,09 % en 1990, 0,05 % en 2000). Cette baisse du ratio de l'aide publique au développement (APD) aux PMA sur le PNB des pays du Comité d'aide au développement (CAD) n'est pas le simple reflet de la baisse générale de l'APD. La part même des PMA dans le total de l'APD a diminué au cours des années quatre-vingt-dix, alors qu'elle avait antérieurement augmenté. À l'occasion de la Conférence de Bruxelles, les pays du CAD ont toutefois annoncé le déliement de leur aide bilatérale à destination des PMA. Cette annonce a plus de chance d'être suivie d'effets que l'objectif global d'aide aux PMA, car son coût pour les pays donneurs est sans doute assez faible.

1.3.2. De nouveaux mécanismes d'aide principalement mais non exclusivement destinés aux PMA

Les décisions internationales les plus importantes concernant les apports de capitaux aux PMA ont été ces dernières années la création de la nouvelle

facilité du Fonds monétaire international (facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, FRPC) et l'initiative de réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés (PPTE).

La nouvelle facilité du FMI est venue en 1999 remplacer la facilité d'ajustement structurel renforcée créée en 1996 et qui s'était elle-même substituée à la facilité d'ajustement structurel créée en 1984, toutes deux devenues une activité essentielle du FMI. Certes la FRPC ne concerne pas uniquement les PMA puisque quatre-vingts pays en voie de développement y sont éligibles, mais elle les concerne tous, et au 30 avril 2000, sur cinquante-trois pays bénéficiant de la facilité, trente-quatre étaient des PMA.

La création de ce nouveau mécanisme peut apparaître comme un compromis en réponse à deux types de critiques : d'une part le reproche fait à l'aide de ne pas suffisamment réduire la pauvreté, d'autre part le sentiment d'une confusion dans les tâches respectives de la Banque mondiale et du FMI. C'est pourquoi il a été explicitement prévu que la conditionnalité attachée à la nouvelle facilité devait d'une part prendre en compte la situation de pauvreté des pays, telle que définie dans le document « cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » (CSLP) (dont l'élaboration est elle-même une condition de l'annulation de la dette) et d'autre part demeurer exclusivement macroéconomique, les mesures de nature structurelle destinées à lutter contre la pauvreté devant être intégrées à la conditionnalité des prêts et crédits de la Banque mondiale.

1.3.3. L'allègement de la dette et la réforme de la conditionnalité pour les PMA

L'initiative de réduction de la dette pour les PPTE est également très importante pour les PMA, même si elle n'a pas été conçue exclusivement pour eux. Sur les quatre-vingts pays éligibles à la FRPC du Fonds monétaire international, trente-huit sont éligibles à l'initiative PPTE, dont trente et un sont des PMA. Mais il faut noter qu'il existe aussi un risque que le coût de l'initiative en ce qui concerne les non PMA, plus endettés et plus riches que les PMA, ne détourne au détriment des PMA des flux d'aide dont le montant global est limité.

L'initiative PPTE, lancée en 1996 par le G7 et redéfinie en 1999, comporte d'importantes innovations dans le traitement de la dette par rapport aux pratiques antérieures, dont quarante-trois PMA avaient déjà bénéficié entre 1988 et 1998. Tout d'abord le processus d'annulation de la dette concerne désormais aussi les institutions multilatérales. Auparavant la seule réponse que ces institutions pouvaient apporter aux difficultés du service de la dette des pays en voie de développement était le refinancement de leurs prêts. Cette pratique a conduit à une forte croissance de la part de la dette multilatérale dans la dette totale des PMA, qui a atteint environ 60 %. En second lieu, cette initiative vise officiellement à rendre la dette des pays en voie de développement soutenable à long terme, grâce à la mobilisation de

nouvelles ressources internationales. Enfin et surtout, elle semble avoir conduit à une modification importante de la nature de la conditionnalité de l'aide au développement.

En effet l'allégement de la dette des PPTE s'inscrit dans un processus complexe. Pour pouvoir bénéficier de l'initiative, les pays doivent définir une stratégie globale de lutte contre la pauvreté *(cf.* le CLSP, appelé désormais DSRP ou Document stratégique de réduction de la pauvreté), et pendant trois ans avoir de bonnes performances macroéconomiques et sociales, c'est-à-dire satisfaire aux conditions des prêts en vigueur du FMI et de la Banque mondiale. Ayant atteint alors le « point de décision », le montant de la dette soutenable est défini en fonction de règles préétablies et les pays commencent à bénéficier d'un allégement du service de leur dette. Cependant l'annulation ne devient définitive « qu'au point d'achèvement » que les pays en développement peuvent atteindre plus ou moins rapidement, en fonction de la mise en œuvre de réformes définies à l'avance et approuvées par le FMI et par la Banque mondiale.

Ce processus a été présenté par la communauté internationale comme une réponse aux critiques de plus en plus vives sur le manque d'appropriation par les pays en développement de leur propre politique économique, dû à la pratique même de la conditionnalité des organismes de Bretton Woods et de manière générale des donateurs. La mise sous tutelle des gouvernements des pays en développement paraissait en contradiction avec le souhait émis d'autre part d'un renforcement de la démocratie et de la responsabilité des gouvernements dans ces mêmes pays (Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney, 1994 et Collier *et alii*, 1997). C'est pourquoi le document cadre de stratégie de réduction de la pauvreté doit-il être établi par les responsables du pays, en association avec les représentants de la société civile. Mais dans la pratique les experts étrangers, en particulier dans les PMA qui ont un nombre insuffisant de cadres compétents, continuent de jouer un rôle important. De plus et surtout, l'ancienne conditionnalité n'a pas disparu pour autant, même si en principe elle doit s'appuyer sur la stratégie de lutte contre la pauvreté préalablement définie par le pays.

Enfin chaque créancier conserve le choix des modalités d'annulation de ses créances. Lorsqu'il choisit, comme c'est le cas de la France, d'annuler les échéances du service de la dette (plutôt que la dette elle-même) par un système de refinancement des amortissements dont l'affectation (au bénéfice des secteurs sociaux) est elle-même contrôlée, la tutelle sur la politique sociale, domaine particulièrement sensible de la souveraineté nationale, s'étend virtuellement aussi longtemps que la durée des prêts annulés [13].

(13) Certes ce problème se pose moins dans les PMA, où la France fait depuis plusieurs années essentiellement des dons que dans les autres PVD, comme par exemple le Cameroun ou la Côte d'Ivoire.

1.3.4. La sélectivité de l'aide : chance ou risque pour les PMA ?

Certes, les décisions internationales que nous venons d'évoquer manifestent le souci de la communauté internationale à l'égard de la pauvreté dans le monde. Mais en même temps il n'est pas certain que l'orientation actuelle du débat sur les critères de sélectivité de l'aide soit finalement favorable aux PMA. En effet, face à la fois aux vives critiques de l'inefficacité supposée de l'aide au développement et aux contraintes budgétaires des pays industrialisés, dès la réunion du G7 à Halifax en 1995 (Chavagneux et Tubiana, 2000), il a été prévu que « les ressources concessionnelles devront être allouées en priorité aux pays qui en ont le plus besoin et ont démontré la capacité de les utiliser efficacement ». La thèse de la sélectivité de l'aide a été reprise par la Banque mondiale qui a tenté de faire prévaloir l'idée que, l'aide au développement n'étant efficace que dans les pays menant une bonne politique, il conviendrait, pour mieux réduire la pauvreté dans le monde, de la réserver aux pays menant de bonnes politiques économiques (World Bank, 1998).

Cette position de la Banque mondiale pose un double problème. En premier lieu, la définition même des bonnes politiques économiques, censées être une condition d'efficacité de l'aide, est évidemment objet de débats, et soulève les difficultés inhérentes à une conditionnalité d'instruments. En second lieu, si, dans l'analyse économétrique qui fonde le principe de la sélectivité de l'aide et sert à évaluer l'impact de celle-ci, on tient compte non seulement de la politique suivie par les pays receveurs, comme l'ont fait initialement Burnside et Dollar (2000), mais aussi de leur plus ou moins grande vulnérabilité économique (Guillaumont et Chauvet, 2001), le rôle de la politique (macro) économique comme facteur d'efficacité de l'aide disparaît : en revanche, il apparaît que l'aide est d'autant plus efficace qu'elle s'adresse à des pays plus vulnérables, ce que sont précisément les PMA.

On voit ainsi que les PMA ont bénéficié de la part des pays industrialisés de toute une série d'initiatives, tant d'un point de vue commercial que financier. Cependant la portée et la permanence des mesures commerciales demeurent encore incertaines, ce qui réduit leur effet d'incitation pour le développement des activités exportatrices. D'autre part, si l'accent mis sur la réduction de la pauvreté dans les nouvelles formes d'aide à l'ajustement et du traitement de la dette est en principe favorable aux PMA, les conséquences indirectes du traitement de la dette sur le montant des ressources disponibles et l'orientation actuelle vers plus de sélectivité de l'aide, fondée sur des critères de bonne politique plutôt que de vulnérabilité, ne leur sont pas nécessairement favorables. Du moins ne leur sont-elles pas aussi favorables que ce qui serait légitime, et d'ailleurs accepté par les pays industrialisés lors des Conférences sur les PMA. Enfin ces nouvelles modalités de coopération internationale impliquent un plus fort contrôle externe de la politique économique et sociale des PMA et donc pour eux une plus grande perte de souveraineté.

2. Dans quelle mesure les PMA participent-il à la gouvernance mondiale ?

Il est devenu courant de distinguer dans la pauvreté trois dimensions : le manque de revenus, le manque d'occasions, le manque de pouvoir (World Bank, 2000). La lutte contre la pauvreté implique donc l'émancipation (*empowerment*), ce qui est vrai à l'échelon des nations comme des individus. Les PMA, pays pauvres par leurs revenus, pays handicapés par le niveau de leur capital humain et par leur vulnérabilité, sont-ils aussi des pays manquant du pouvoir d'agir sur les décisions internationales, et donc en quelque sorte exclus de la gouvernance mondiale ?

2.1. Les PMA au sein des Nations unies

2.1.1. Une représentation supérieure à leur poids démographique et économique

Certes au premier regard, les PMA, pays en moyenne de petite dimension, peuvent paraître disposer à travers leurs voix aux Nations Unies d'un poids relativement élevé, en tout cas supérieur à leur poids démographique dans le monde : au nombre de quarante-neuf, ils représentent environ 30 % des voix aux Nations Unies alors que leur population représente environ 11 % de la population mondiale et leur PIB 0,5 % du PIB mondial.

De fait, on a vu, à l'occasion, tel ou tel PMA de très petite dimension (par exemple le Vanuatu ou les Maldives) disposer d'une influence importante au sein des Nations unies pour éviter leur graduation de la liste. Mais il ne s'agissait que d'une action exercée pour préserver leur position individuelle.

2.1.2. L'apparence trompeuse des voix aux Nations unies

Pourtant au sein même des Nations unies où la catégorie est effectivement reconnue, le poids collectif des PMA semble singulièrement limité. Le sous-groupe des PMA est en effet fondu dans l'ensemble constitué par le groupe dit des 77 où siège la totalité des pays en développement (environ 130) et où les pays en développement autres que les PMA sont les plus influents.

Il est frappant d'ailleurs de voir qu'à l'occasion même de la dernière Conférence des Nations unies sur les PMA (Bruxelles mai 2001), laquelle réunissait, rappelons-le, l'ensemble des pays membres des Nations Unies, le groupe des PMA s'est dans une large mesure effacé derrière le groupe des 77. Celui-ci, interlocuteur actif des pays industrialisés, était chargé en quelque sorte de défendre les intérêts des PMA, alors même que ces intérêts pouvaient s'opposer à ceux des pays en développement non PMA. Cette tension a eu pour conséquence, à la fin de la conférence, l'inclusion

dans la Déclaration du souhait de voir créer au sein des Nations unies une structure spécifiquement chargée des PMA, placée sous l'autorité d'un haut représentant du Secrétaire général et relevant directement de celui-ci [14].

2.2. Les PMA en dehors des Nations unies

De fait jusqu'à récemment la catégorie PMA a été extrêmement peu utilisée en dehors du système des Nations unies. Seuls les documents des Nations Unies y faisaient référence et, le cas échéant, procédaient à des agrégations de statistiques relatives à la catégorie des PMA *(cf.,* par exemple, les rapports sur le développement humain du PNUD).

2.2.1. Une catégorie peu reconnue, malgré un changement récent

Le changement est récemment venu de la discussion sur le commerce. Dès la conférence ministérielle de Singapour (1996) l'Organisation mondiale du commerce, comme on l'a vu plus haut, a fait adopter par les États membres un plan d'action global et intégré en faveur des PMA faisant non seulement bénéficier ces pays d'avantages particuliers, mais assurant aussi leur représentation au sein d'un sous comité des PMA relevant du Comité du commerce et du développement. En 1997 le plan d'action global et intégré a donné naissance au « cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce », dont il a également été question plus haut.

Or au sein des institutions de Bretton Woods la catégorie même des PMA avait été pendant longtemps ignorée, même si nombre de PMA faisaient à travers d'autres regroupements de pays l'objet d'une attention particulière : par exemple pour la Banque mondiale, les pays dits éligibles à l'IDA ; ou, pour le Fonds monétaire international, les pays éligibles à la facilité d'ajustement structurel, puis à la facilité d'ajustement structurel renforcée, enfin à la nouvelle facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté *(cf. supra)*. En fait c'est la participation des institutions de Bretton Woods aux côtés de l'OMC, de la CNUCED, du CCI et du PNUD au « cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA » qui a conduit à ce que la catégorie ait été enfin nommément prise en compte dans les activités de ces institutions. Un pas de plus a été fait dans cette direction lors du réexamen de ce « cadre » en avril 2000, où les institutions participantes ont décidé que « l'effort d'intégration sera dirigé et coordonné par la Banque mondiale » [15]…

(14) Jusqu'alors en effet le suivi du programme en faveur des PMA est assuré au sein de la CNUCED.

(15) La catégorie LDC (ou PMA) apparaît explicitement dans World Bank (2002).

2.2.2. Voix et pouvoirs dans les institutions de Bretton Woods

Plus important sans doute pour apprécier la participation des PMA à la gouvernance mondiale est leur pouvoir de décision ou d'influence au sein des organismes de Bretton Woods. Considérons principalement le cas du Fonds monétaire international (FMI). Le premier organe de décision est en principe constitué par le Conseil des gouverneurs où siègent tous les États membres. Mais la réunion annuelle de ce Conseil revêt un caractère assez formel et les décisions sur l'activité du Fonds reviennent au Conseil d'administration qui dispose d'une large délégation de pouvoirs [(16)]. Celui-ci est composé de vingt-quatre administrateurs, dont huit sont nommés par leur gouvernement et seize sont élus dans des circonscriptions régionales par les différents États concernés. Il en résulte que les quarante-huit PMA actuellement membres du FMI (un pays n'en est pas membre, le Tuvalu) [(17)] sont représentés à travers sept administrateurs, qui hormis les deux administrateurs africains, ont en charge une large majorité de pays non PMA. Aucun administrateur n'est originaire d'un PMA [(18)].

Ce sont les quotes-parts de chaque État, c'est-à-dire leur souscription au capital du Fonds, qui déterminent leur droit de vote à l'Assemblée générale (ou Conseil des gouverneurs) et à travers le système des circonscriptions au Conseil d'administration. Les quotes-parts étant calculées selon une formule mathématique qui prend en compte le Produit intérieur brut (PIB), les réserves de change, les recettes et les dépenses au titre de la balance des paiements courants (ainsi que la variabilité de ces recettes et leur rapport au PIB), le système de vote est largement censitaire. Cependant l'existence d'une part fixe de voix, qui s'ajoute à celle liée aux quotes-parts, avantage les petits pays et donc les PMA. Finalement le total des voix détenues par les PMA représente 2,6 % du total : ce chiffre est évidemment bien moindre que la part des PMA dans la population mondiale, mais il est bien supérieur à leur part dans le PIB mondial, qui est de 0,5 % (même si l'on exprime les produits en parité de pouvoir d'achat, cette part n'est encore que de 1,6 %) [(19)].

Si l'on considère l'intensité du recours des PMA aux concours du FMI, intensité définie comme le rapport de leur part relative dans l'usage des ressources du FMI à leur part relative dans le PIB mondial, pour la comparer

(16) *Cf.* Direction du Trésor (2002).

(17) Deux PMA n'ont pas participé à la désignation des administrateurs (l'Afghanistan et la Somalie). Quant à la République démocratique du Congo son droit de vote a été suspendu.

(18) Au 30 avril 2001. Cependant l'adjoint d'un administrateur est originaire de Guinée équatoriale. *Cf.* FMI (2001, Appendice VIII).

(19) L'évolution des missions du Fonds ayant périodiquement justifié une réforme de l'institution ou au-moins de ses modes d'intervention, plusieurs Comités ont été créés pour préparer les réformes : le Comité des Vingt (1974), le Comité intérimaire (1976), le Comité monétaire et financier (1999) ; la composition de ces comités a été calquée sur celle du Conseil d'administration.

à celle des autres pays en développement, la position des premiers apparaît favorable : selon le tableau ci-après, cette intensité est bien supérieure pour les PMA (elle est égale à 13) à ce qu'elle est pour l'ensemble des pays en développement (3,5). Toutefois on note que le pourcentage des PMA dans les ressources du FMI allant aux pays en développement (9,7 %) est du même ordre que le pourcentage des PMA dans les voix détenues par les pays en développement au FMI (environ 9 %).

La place relative des PVD et des PMA au sein du FMI (en %)

	PMA (1)	PVD (2)	(1)/(2)
A. Part dans le PIB mondial en 1998	0,5	22,6	2,6
B. Part dans l'usage des ressources (B) du FMI	7,8	80,0	9,7
C. Intensité relative du recours au FMI (A/B)	13,0	3,5	3,7
D. Part des voix au FMI	2,6	30,0	9,0

La représentation des PMA dans le groupe de la Banque mondiale pose un problème largement similaire à celui de leur représentation au FMI. En effet la souscription au capital de l'IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) comporte à l'heure actuelle une part fixe de 195 actions et une part variable égale à 88,29 % du quota au FMI, plus une souscription optionnelle non appelée de 250 actions. Chacun des 183 membres bénéficie de 500 voix plus un nombre variable de voix au prorata de sa souscription au capital, de telle sorte que les PMA disposent globalement de 3,8 % du total des voix, donc à peine un peu plus qu'au Fonds monétaire international. Toutefois leur pouvoir de vote est supérieur à l'IDA (International Development Association), à laquelle ont adhéré seulement 161 pays, mais tous les PMA (sauf Tuvalu qui n'est pas membre du FMI). Comme les crédits concessionnels de cette institution sont réservés aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 885 dollars (en 2000) et qui n'ont pas la capacité financière d'emprunter à l'IBRD à un taux de marché, la majorité des pays éligibles à ce guichet (79) sont des PMA et ce guichet est donc essentiel pour eux. Le montant obligatoire de la souscription au capital de l'IDA correspond à 78,6 % de la part obligatoire de la souscription à l'IBRD, à quoi s'ajoute une souscription facultative pour les pays emprunteurs destinée à leur permettre de maintenir leur pouvoir de vote au fur et à mesure que les pays riches augmentent leurs contributions : les voix des PMA s'élèvent ainsi à 7,5 %. Cependant seulement deux directeurs exécutifs sur vingt-quatre (équivalents aux administrateurs du FMI) sont à l'heure actuelle originaires d'un PMA (le Mali et l'Érythrée).

3. Conclusion

On voit ainsi que les deux organisations mondiales les plus importantes pour les PMA sont justement celles où le pouvoir est censitaire. Leur situa-

tion est apparemment plus favorable à l'OMC. Cependant la recherche systématique d'un consensus dans cette dernière institution favorise les pays qui peuvent assurer une présence continue, ce qui n'est pas le cas de la plupart des PMA [20].

Le déficit de représentation des PMA au sein des grandes institutions internationales explique en partie la défiance que ressentent les responsables de ces économies à l'égard des décisions qui y sont prises. Cependant renforcer la présence des PMA dans l'architecture internationale est une tâche qui est difficile et n'apparaît pas actuellement comme une priorité à la communauté internationale. Les différents projets de création d'un Directoire économique mondial, plus légitime que le G7, laisse peu de place aux PMA, alors même que ces projets se préoccupent d'intégrer les pays en développement. En effet ils se fondent très largement sur le mode de pondération du FMI.

Certes, la prise en compte d'un problème spécifique des PMA par les pays industrialisés, telle qu'elle apparaît dans l'initiative européenne TSA, ou pour une catégorie plus large de pays dans l'initiative PPTE, manifeste une avancée de la conscience mondiale vis-à-vis des inégalités internationales de développement. Mais on ne saurait, à la fois, prôner le renforcement de la démocratie dans les pays les plus pauvres et leur refuser au niveau mondial de participer pleinement aux décisions qui les concernent.

Le renforcement de la gouvernance mondiale dans les domaines où elle est à l'heure actuelle singulièrement insuffisante tels que l'environnement et les politiques sociales devrait être l'occasion d'une réflexion sur la participation des PMA, car le respect des normes (environnementales et sociales) à définir par les nouvelles institutions compétentes en la matière est dans les PMA plus difficile qu'ailleurs, même si elle y est sans doute plus nécessaire.

(20) La décision de la Commission européenne de financer un bureau ACP à Genève devrait améliorer la participation des PMA ACP aux activités de l'OMC.

Références bibliographiques

Baffes J. (2001) : « Policy Reform Experience in Cotton Markets » in *Commodity Market Reforms. Lessons of Two Decades,* Akiyama, Baffes, Larson et Varangis (eds), World Bank, Regional and Sectoral Studies, pp. 165-189.

Burnside C. et D. Dollar (2000) : « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review,* vol. 26, n° 4, pp. 847-868.

Chavagneux C. et L. Tubiana (2000) : « Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité » in *Développement*, Rapport du CAE, n° 25, La Documentation française, pp. 43-74.

CNUCED (2001) : *Rapport sur les pays les moins avancés*.

Collier P., P. Guillaumont P., S. Guillaumont-Jeanneney et J. Gunning (1997) : « Redesigning Conditionality », *World Development*, vol. 25, n° 9, pp.1399-1407.

Direction du Trésor (2001) : « La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réformes », Contribution M in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.

FMI (2000) : *L'économie mondiale au service de tous*, Rapport annuel.

FMI (2001) : *L'économie mondiale au service de tous*, Rapport annuel.

Guillaumont P. (2002) : *Les pays les moins avancés. Échapper au piège du sous développement*, à paraître, Economica (version anglaise distribuée par the Brookings Institution Press).

Guillaumont P. et L. Chauvet. (2001) : « Aid and Performance : A Reassessment », *Journal of Development Studies,* août, pp. 66-82.

Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (1994) : « Vue d'ensemble : leçons des expériences d'ajustement » in *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbe, Pacifique,* Economica, pp. 15-112.

Hoekman B., F. Ng et M. Olarrreaga (2001) : « Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries » *Working Paper,* 2604, Banque mondiale, 30 mai.

ICAC (International Cotton Advisory Committee) (1999) : *Government Measures Affecting the Cotton Sector,* Washington, DC.

Jacquet P., J. Pisani-Ferry et D. Strauss-Kahn (2001) : « Comment gouverner la mondialisation ? », *Lettre de l'OFCE,* n° 205, 10 mai.

Nations unies (1999) : *Vulnerability and Poverty in a Global Economy,* Comité des politiques du développement, Rapport annuel, 1re session, avril.

Nations unies (2000) : *Poverty Amidst Richer : The Need for Change,* Comité des politiques du développement, Rapport annuel, 2e session, avril.

Nations unies (2001) : *Participatory Development and Governance : Africa's Special Needs,* Comité des politiques du développement, Rapport annuel, 3e session, avril. *Rapport annuel.*

OCDE (2001) : *The Uruguay Round Agreement on Agriculture : An Evaluation of its Implementation in OECD Countries,* Paris.

OMC (2001) : *Rapport annuel.*

RAMSÈS 2000 (1999) : *L'entrée dans le XXIe siècle,* IFRI, Dunod.

RAMSÈS 2001 (2000) : *Les grandes tendances du monde,* IFRI, Dunod.

United Nations Conference on Trade and Development (2000) : *The Least Developed Countries Report 2000.*

Winters L. A. (1994) : « The LDC Perspective » in *Agriculture in the Uruguay Round,* Ingersent, Rayner et Hine (eds), St Martin's Press, New York, pp. 157-181.

World Bank (1998) : *Assessing Aid, What Works, What doesn't, and Why*.

World Bank (2000) : *Rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001., Combattre la pauvreté.*

World Bank (2002) *Global Economic Prospects and the Developing Countries.*

Contribution G

La gouvernance des institutions internationales

Jean Tirole
IDEI, Toulouse, et CERAS

1. Introduction

Les institutions multilatérales sont depuis quelques années l'objet de vives critiques dans l'opinion publique. Ces critiques, bien qu'assez diffuses, portent sur deux aspects :

- l'absence de mission clairement définie et faisant l'objet d'un consensus intellectuel assez vaste ;
- l'absence de responsabilisation et de contrôle politique.

Bien évidemment, ces deux aspects ne sont pas sans lien. En particulier, l'absence de mission claire laisse craindre l'existence de dérives technocratiques, et cette crainte donne naissance à une réaction instinctive de recours au politique comme contrepoids.

Le débat semble souvent « regarder le problème par le petit bout de la lorgnette ». Sans doute faut-il revenir aux fondamentaux. Tout d'abord, l'on doit se reposer la question de la raison d'être de l'agence multilatérale. Quelle défaillance du marché cette agence essaie-t-elle de pallier (« défaillance du marché » doit être compris au sens large, comme l'illustre l'exemple du FMI développé plus loin) ? D'une réponse claire à cette question dépendent à la fois la légitimité de l'agence et la nature de la mission qui lui est confiée. Ensuite, et dans un deuxième temps seulement, on doit se poser la question du meilleur « gouvernement d'entreprise » pour l'agence ; en particulier dans quelle mesure un contrôle politique strict de celle-ci favorise-t-il ou nuit-il à la mise en œuvre de cette mission ?

Les institutions internationales répondent au principe de spécialisation, et se penchent chacune sur un problème particulier : développement (Banque Mondiale, banques de développement), finance (Fonds monétaire international), réglementation prudentielle et systèmes de paiement

(Banque des règlements internationaux), commerce (OMC), santé (OMS), travail (BIT), maintien de la paix (ONU), pour ne citer que les principaux. Dans les grandes lignes, elles tentent de répondre à trois types de problèmes :

• en premier lieu, elles traitent des externalités entre pays. Des pays souverains exercent des externalités diverses entre eux : guerres commerciales, actions militaires, pollutions transfrontalières, etc. Ces externalités peuvent souvent être réglées plus aisément dans un cadre multilatéral que de façon bilatérale ;

• elles ont ensuite vocation à mettre en œuvre l'action collective. Certaines agences visent à coordonner l'action des états en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation ou de santé dans les pays pauvres. Le bien public correspondant – l'aide aux plus démunis, pour simplifier – n'est qu'imparfaitement fourni par des contributions bilatérales, tant en niveau (du fait du « problème du passager clandestin », chaque pays préférant que ce soient les autres qui fassent l'effort budgétaire permettant d'éradiquer la pauvreté) qu'en composition (un niveau donné d'aide est souvent distribué de façon inefficace – aux mauvaises personnes dans un pays ou aux mauvais pays -, car les dons de la plupart des États – les pays scandinaves étant une exception notable – ne sont pas toujours dépourvus d'arrière-pensées politiques, militaires et commerciales et ne répondent pas seulement à des considérations humanitaires) ;

• ces institutions offrent enfin certains services aux pays. Certaines agences ont notamment pour vocation de « certifier » au niveau international la qualité de la politique poursuivie dans un domaine donné (travail, social, bancaire, financier...) par un pays donné.

Pour illustrer le discours théorique, il est utile de prendre une institution internationale, ici le FMI, à titre d'exemple.

2. Un exemple : le FMI

Le FMI illustre bien les deux critiques auxquelles font face certaines organisations internationales dans l'opinion publique. Ces critiques portent tant sur les missions que sur le mode de gouvernance.

2.1. Missions

Le Fonds monétaire international n'a pas à l'heure actuelle de mission claire. Ou plutôt, et de façon quasi équivalente, il fait face à une pléthore de missions. Oublions pour l'instant la question de la lutte contre la pauvreté, sur laquelle nous reviendrons par la suite. Même avec cette simplification, l'on demande au Fonds d'éviter les crises financières, de les résoudre en douceur quand elles apparaissent, d'être économe de l'argent du « contribuable mondial », de protéger les investisseurs étrangers, de respecter la

souveraineté des pays, de diminuer la volatilité de leur PNB, d'éviter la contagion internationale, de faciliter l'accès des pays membres à l'emprunt international, de promouvoir des réformes structurelles, d'encourager la croissance, sans oublier les objectifs traditionnels du FMI d'équilibre de la balance commerciale, de contrôle de l'inflation et de maintien des réserves ! Une telle pléthore crée un manque de clarté, sans même mentionner le fait que ces objectifs sont en grande partie contradictoires...

Le FMI n'est pas entièrement responsable de cet état de choses, loin s'en faut. Les décideurs et les experts n'hésitent pas à rajouter des éléments dans la « liste d'achats ». La logique et la cohérence du tout laissent donc à désirer.

Dans le cas du FMI, il n'est pas non plus question de retourner aux sources, à supposer que la logique et la cohérence aient été respectées à ce moment-là. La mission originelle du FMI, définie à Bretton Woods en 1944, était d'aider au maintien de taux de changes fixes (mais ajustables). À l'époque, la mobilité du capital était très régulée et les problèmes de balance commerciale mobilisaient toute l'attention. Le FMI surveillait étroitement les politiques budgétaires et monétaires des pays. Son rôle de gestionnaire de crise était limité.

L'environnement a bien changé depuis Bretton Woods. La libéralisation des marchés financiers implique que les mouvements de capitaux sont de taille bien supérieure aux déficits de la balance commerciale. Le FMI joue un rôle majeur de gestionnaire de crise et ses modes d'intervention ont pris une ampleur nouvelle, avec en particulier une conditionnalité très portée sur les aspects microéconomiques.

L'analyse des crises financières internationales se focalise trop souvent sur les symptômes – par exemple le montant considérable de l'endettement à court terme en devises des pays ayant subi une crise – et conduit à la recommandation d'éliminer les symptômes au lieu d'essayer de traiter le problème sous-jacent. De même, les statuts du FMI, ainsi que l'évolution ultérieure des missions qui lui sont confiées, ne laissent pas apparaître une vision claire des fondamentaux. D'un point de vue économique, l'objectif collectif, qui coïncide avec celui des pays emprunteurs, est l'accès des pays en voie de développement (en particulier) à des emprunts à l'étranger en quantité suffisante et dans de bons termes, afin de financer leur croissance. Il n'est en aucun cas d'éviter les crises en soi (même s'il est efficace d'en limiter l'impact). Après tout, l'interdiction d'emprunter à l'étranger empêcherait toute apparition de crise !

Un retour aux fondamentaux peut suivre l'approche suivante : le financement à l'étranger de la dette souveraine et du secteur privé donne naissance à un « problème d'agence commune », dans la mesure où le rendement pour les investisseurs étrangers dépend d'un certain nombre de politiques publiques et qu'aucun des investisseurs n'a individuellement d'incitation à contracter avec le gouvernement du pays, surveiller et intervenir

en cas de crise. Le pays peut alors souffrir d'un déficit de confiance de la communauté internationale. Ce déficit de confiance se traduit par des pénuries de capitaux et des conditions « usurières » et peut être pallié par la présence d'un Fonds Monétaire International, acteur certifiant le pays et lui donnant ainsi un accès juste aux capitaux. En quelque sorte, le FMI se substitue à un contrat inexistant. L'identification de cette défaillance du marché permet à la fois de réfléchir à la mission du FMI et de reconsidérer nos recommandations de politique économique, dont certaines semblent peu fondées. Les grandes lignes de l'analyse n'ont que peu de pertinence pour cette note, qui prend le FMI comme exemple d'institution multilatérale, mais ne s'intéresse pas au problème des crises financières en soi. Ce qu'il convient de retenir est la nécessité d'identifier à l'aide de la théorie économique une défaillance sérieuse du marché, et d'en tirer les conclusions quant à la mission de l'agence. La multiplication des objectifs n'est pas réaliste et n'augure en rien d'une bonne politique.

2.2. Gouvernance

L'autre sujet très controversé est celui de la gouvernance du FMI. Le FMI a joui dans le passé d'une autonomie non négligeable dans les faits malgré son manque quasi total d'autonomie de droit. Le FMI est très différent d'une banque centrale dans sa structure de contrôle. L'autorité finale va au conseil des gouverneurs composé de 182 ministres des Finances ou gouverneurs de banques centrales. L'on imagine bien les difficultés associées à une telle gestion ; c'est pourquoi ce conseil des gouverneurs est représenté par un comité intérimaire (devenu Comité monétaire et financier international) composé de 24 ministres des Finances ou gouverneurs. La gestion de plus court terme est confiée à 24 administrateurs, responsables auprès de leurs gouvernements. Comme toujours, le staff permanent du FMI, du fait de sa connaissance du terrain et de sa compétence économique, a souvent de l'« autorité réelle » bien qu'étant dépourvu d'« autorité formelle ».

De nombreuses voix se sont élevées pour demander plus de contrôle politique sur le FMI.

3. La gestion des organisations coopératives

Les organisations multilatérales sont en quelque sorte des coopératives dont les utilisateurs sont des pays. Les intérêts représentés à leurs conseils d'administration sont nécessairement très hétéroclites. Les intérêts commerciaux, culturels, régionaux, politiques ou militaires des pays sont souvent prépondérants. Par exemple, dans les crises financières, les pays ayant des intérêts dans ou des alliances avec un pays en crise se font souvent les avocats d'une certaine mansuétude (par exemple les États-Unis en Russie

en 1998, malgré le non-respect répété des conditions imposées par le FMI). Inversement, les pays prêteurs peuvent tenir une ligne très dure si le pays en crise présente à leurs yeux un intérêt géopolitique faible.

Un corpus récent de recherche en économie a démontré la difficulté de gestion de coopératives pour des utilisateurs aux objectifs dissonants. Les conflits d'objectifs donnent naissance à des marchandages, à un processus de décision lent, et à la formation de coalitions majoritaires effectuant des choix inefficaces. Les conflits au niveau du conseil d'administration rendent la tâche difficile pour l'équipe dirigeante qui, au lieu de se concentrer sur la mission, occupe son temps à la recherche de compromis politiques.

Les difficultés rencontrées par des coopératives d'utilisateurs hétéroclites sont par exemple bien documentées dans l'ouvrage de Hansmann (1996). Hansmann analyse la gouvernance des coopératives américaines (contrairement à une croyance commune, le secteur coopératif joue un rôle économique important même dans une économie aussi tournée vers le gouvernement d'entreprise actionnarial que les États-Unis). Il montre que le succès de la forme coopérative est très lié à l'alignement des intérêts de ses membres.

Les organisations multilatérales, malheureusement, ne peuvent s'offrir ce luxe. Leur nature même résulte en des objectifs conflictuels, et il convient d'en tirer les conséquences. Au mieux ces membres peuvent s'accorder sur une mission d'ordre général, même si les conflits d'objectifs réapparaissent au niveau de chaque application de cette mission (par exemple au niveau de la résolution d'une crise financière particulière).

4. Contrôle politique ou indépendance ?

Comme nous l'avons déjà noté, de nombreuses voix se sont récemment élevées pour demander plus de responsabilisation politique des agences internationales (dans le milieu académique, une exception notable et remarquée est de Gregorio *et al.,* 1999). Cela peut paraître surprenant, car d'une part ces organisations sont déjà éminemment politiques, et d'autre part la tendance générale pointe vers le désengagement du politique (indépendance des banques centrales, création d'agences de régulation indépendantes, non-subordination du judiciaire au pouvoir politique). Il est difficile de rendre des organisations comme le FMI *de jure* plus politiques. L'on peut par contre les rendre *de facto* plus réactives aux préférences politiques. Par exemple, au FMI, les 24 administrateurs prennent souvent leurs décisions « par consensus ». L'on pourrait exiger la publication de leur vote, l'écriture d'opinions contraires par les administrateurs minoritaires sur une décision, etc. Est-ce désirable ? Revenons tout d'abord au débat sur les coûts et bénéfices de l'indépendance.

Les révolutions française et américaine et les réflexions qui les avaient précédées avaient bien identifié les deux problèmes inhérents à la démo-

cratie : la possibilité d'oppression des minorités par la majorité et l'absence de réflexion de l'opinion publique. L'absence de réflexion n'est pas liée à une incapacité de l'opinion publique à comprendre les problèmes, mais plutôt à la rationalité individuelle de ses membres : nous sommes tous des « passagers clandestins ». Très peu d'électeurs consacrent les semaines ou les années nécessaires à une bonne compréhension des enjeux et techniques du dégroupage de la boucle locale, de la Sécurité sociale, des crises financières internationales, des OGMs ou du brevetage du génome humain ; ce comportement est individuellement rationnel (le vote d'un seul électeur n'étant jamais décisif) mais il mène à des prises de décision collectives peu informées. La méfiance vis-à-vis des préjugés de l'électorat est un des fondements de la démocratie représentative.

La démocratie représentative cependant ne résout pas forcément le problème de base, car le politique est souvent incité à suivre l'opinion publique *(« think* with *the voters instead of* for *the voters »)* afin d'entrer dans ses bonnes grâces (1). Bien sûr, être à l'écoute de l'opinion publique n'a pas que des inconvénients au plan social. Les élus se doivent de répondre à l'attente de l'opinion et de ne pas chercher leur intérêt personnel. Le point principal est cependant que les choix politiques sont dans tous les pays du monde, le plus souvent dictés par des considérations électorales, et que le courage politique consistant à aller à l'encontre de préjugés incorrects de l'opinion publique est finalement (et sera toujours) trop peu fréquent.

L'indépendance des instances de décision publique vis-à-vis du politique n'est bien entendu pas la panacée. Tandis que les juges et les agences indépendantes peuvent prendre leurs décisions plus sereinement que l'élu, l'envers de la médaille est la possibilité de dérive technocratique sans sanction électorale.

Intuitivement, l'indépendance sera particulièrement désirable quand les préférences de la majorité peuvent être fortement nuisibles à une minorité, ou quand la nature des décisions publiques est très technique (quand le « problème du passager clandestin » évoqué ci-dessus est particulièrement important) et que leur impact est révélé à l'opinion publique avec un délai important (nuisant à l'efficacité de la sanction électorale) (2).

Revenons maintenant à la gouvernance des organisations multilatérales. Une responsabilisation politique forte de leurs dirigeants contraint ces derniers, à travers les gouvernements qu'ils représentent, à envoyer constamment des signaux apaisants en direction de l'opinion publique de leur pays et les force par là même à « oublier » la mission fondamentale de leur organisation. Mettre indirectement les administrateurs de l'organisation multi-

(1) Le même principe implique que le politique essaie de faire plaisir à chaque groupe de pression.

(2) Voir mon article avec Eric Maskin (2001) pour plus de détails.

latérale en campagne électorale permanente ne semble pas être une bonne façon d'encourager ceux-ci à réfléchir en profondeur aux questions et à prendre des décisions courageuses, en un mot à internaliser le bien-être collectif (sans compter que cet argument ne prend pas en compte le problème de « cacophonie » évoqué dans la section précédente).

Par exemple, il me semble qu'étant donnée la structure formelle de gouvernance du FMI, l'absence de transparence dans le processus de décision protège quelque peu les administrateurs et leur permet de se concentrer plus sur leur mission. Cela ne signifie pas, bien sûr, que le manque de transparence soit généralement désirable. Dans le cas d'une agence indépendante, le besoin de suivre systématiquement l'opinion publique du pays est diminué, et la publication des votes, de certains comptes rendus et d'opinions minoritaires est, à mon avis, une bonne chose, car elle encourage des dirigeants soucieux de leur réputation à réfléchir plus en profondeur et à prendre des décisions justifiées. Il faut noter ici que la transparence des processus de décision dans certaines cours suprêmes (américaine par exemple) ou banques centrales (américaine, anglaise, japonaise par exemple) accompagne une situation d'indépendance.

Mon argument principal est que la démocratie représentative est une bonne approche pour certaines questions, celles sur lesquelles l'opinion publique est relativement bien informée et pour lesquelles la majorité bénéficie plus que la minorité ne perd lors d'une décision majoritaire, mais pas pour d'autres. Toute réforme des institutions devrait revenir à ces principes fondamentaux et se poser la question des incitations de l'organisation à accomplir sa mission. La réponse dépendra en général de la nature de la mission confiée à l'agence.

Il n'est pas non plus question de soustraire complètement certaines organisations internationales au contrôle du politique, pas plus que les agences indépendantes et banques centrales ne le sont. Il faut bien sûr un garde-fou. Mais ce contrôle peut être fait sur l'évaluation globale de l'adéquation des politiques suivies par l'agence à sa mission, ce qui nécessite par ailleurs l'existence d'une mission claire, et non pas sur chaque question particulière en réponse à des impératifs électoraux nationaux.

Enfin, il est clair que la présence d'une équipe permanente de haut niveau dans le domaine couvert par l'agence internationale contribue à lui inculquer un sens de la mission à l'agence. De même, la création d'un comité d'évaluation complètement indépendant contribue à l'accomplissement de cette mission.

5. Les bénéfices de la spécialisation

La science économique a mis en avant plusieurs bénéfices de la spécialisation. Nous en retiendrons deux ici.

5.1. L'efficacité incitative d'une mission simple *(« focus »)*

Concluant son étude classique des agences gouvernementales américaines, Wilson (1989) estime que les agences les plus performantes sont celles qui ont une mission simple. A un niveau abstrait d'analyse, on peut considérer que les ministères et diverses agences ont pour fonction d'internaliser des externalités ou problèmes de bien public mal traités par le mécanisme du marché : environnement (contrôle de la pollution), travail, protection du consommateur, défense nationale, etc. De par leur nature même, ils ont donc un objectif beaucoup plus complexe (multidimensionnel) qu'une entreprise commerciale. L'intérêt de l'étude de Wilson, et de quelques travaux théoriques s'y rapportant, est de montrer qu'il n'est pas toujours bon de poursuivre plusieurs lièvres à la fois. L'abandon d'objectifs par ailleurs désirables permet de focaliser l'agence et de la responsabiliser, l'évaluation de sa performance étant grandement simplifiée.

5.2. Conflits entre missions

L'argument en faveur de la spécialisation est encore renforcé quand les tâches confiées à l'agence sont contradictoires. On ne peut demander à une agence de faire quelque chose et son contraire à la fois. Il est alors bon de transformer les agences en « avocats » pour différentes causes (travailleurs, consommateurs, contribuables, pollués, etc.) quitte à réaliser les arbitrages en plus haut lieu.

6. Le coût de la spécialisation

Le coût de la spécialisation des agences est bien entendu l'existence d'externalités entre agences, donnant naissance à des conflits entre elles. Il n'existe pas au niveau international d'équivalent à la fonction d'un premier ministre arbitrant entre les recommandations des différents ministères.

Une réflexion en profondeur devrait être développée à ce sujet, car la concertation entre organisations internationales spécialisées ne résoudra pas tous les conflits. Jacquet *et al.* (2000) suggèrent quelques pistes intéressantes. Par exemple, l'on pourrait exiger qu'une agence dont la décision risque de compromettre la mission d'une autre agence demande à cette dernière son opinion écrite (si le temps le permet), et qu'elle suive la recommandation contenue dans cette opinion ou qu'elle motive son refus de la suivre. L'on pourrait aussi envisager des procédures plus contraignantes, avec recours à un tribunal des conflits (de « sages » ?).

7. Concurrence entre organisations internationales

L'on peut très bien concevoir l'existence d'agences en concurrence sur une même tâche, à condition que ces agences aient chacune une mission

claire. Le bénéfice de la concurrence est alors le même que celui observé dans d'autres domaines : si par exemple le FMI n'offre pas un service satisfaisant aux pays en voie de développement en rassurant les investisseurs sans pour autant imposer de conditions trop dures aux pays, ces pays pourraient alors s'adresser à un FMI bis plus performant.

Comme toujours, la concurrence aurait des vertus incitatives fortes. Cependant une réflexion plus en profondeur semble nécessaire avant de conclure. Ce type de concurrence n'est pas facile à mettre en œuvre et présente certains inconvénients. Prenons de nouveau l'exemple du FMI. Une bonne connaissance du pays nécessite un investissement lourd qui n'est pas facile à répliquer. D'ailleurs, les grands investisseurs internationaux, bien qu'ayant développé une certaine expertise dans les pays emprunteurs, ont toujours recours de manière importante aux analyses du FMI et de la Banque mondiale. Ensuite, l'importance de la réputation de ces agences donne lieu à une forme de rendements d'échelle : il est difficile pour une nouvelle agence de se bâtir une réputation en n'étant en relation étroite qu'avec un faible nombre de pays. Enfin, dans des situations de risque systémique, la concurrence donne naissance à des externalités entre agences.

8. Conclusion

L'objet de cette note était restreint. Son message est double :

• un retour aux fondamentaux (la défaillance de marché) s'impose non seulement pour bien identifier l'objectif à poursuivre par l'organisation internationale, mais aussi pour créer une gouvernance sérieuse. Il n'y a pas de responsabilisation sans mission simple et bien définie. Courir plusieurs lièvres à la fois est souvent une bonne excuse pour n'en attraper aucun ;

• la réponse à la question de la responsabilisation politique des organisations internationales doit, elle aussi, passer par une étude en profondeur des incitations des différents acteurs. Les positions à la mode en la matière ne me semblent guère répondre à ce critère. Les réflexions récentes en théorie des organisations et en économie politique offrent, à mon avis, une grille d'analyse utile pour l'étude de la gouvernance des institutions internationales.

Références bibliographiques

De Gregorio J., B. Eichengreen, T. Ito et C. Wyplosz (1999) : *An Independent and Accountable IMF*, CEPR et ICMB.

Hansmann H. (1996) : *The Ownership of Enterprise*, Belknap Harvard.

Jacquet P., J. Pisani-Ferry et D. Strauss-Kahn (2000) : « Trade Rules and Global Governance : A Long-Term Agenda, » *Document de Travail du CEPII*, n° 22/2000, décembre.

Maskin E. et J. Tirole (2001) : *The Politician and the Judge : Accountability in Government*, Mimeo.

Tirole J. (2001) : *Financial Crises, Liquidity Provision, and the International Monetary System* (Paolo Baffi Lecture on Money and Finance), Banca d'Italia et Princeton University Press.

Wilson J.Q. (1989) : *Bureaucracy : What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.

Contribution H

La mondialisation : l'économie en avance sur les institutions

Charles Wyplosz

Institut universitaire des hautes études internationales, Genève, et CEPR

1. Introduction

L'irruption de la mondialisation au premier rang de la contestation n'est pas un hasard. La mondialisation représente une évolution normale ; elle reproduit au niveau international le processus d'intégration et d'uniformisation national qui a caractérisé les cent dernières années. De même que les différentes régions françaises ne se distinguent plus vraiment les unes des autres (dialectes, costumes, ni même spécialisations industrielles hormis l'agriculture et l'implantation aléatoire de multinationales), on assiste aujourd'hui à une évolution qui bouleverse les traditions et remet en cause la notion d'État-nation au profit d'une communauté mondiale. Un tel bouleversement, que certains trouvent enthousiasmant et d'autres catastrophique, ne peut laisser indifférent.

Comme toute évolution profonde, la mondialisation crée des gagnants et des perdants, et les règles du jeu qui s'élaborent sont largement définies par les puissants du moment. Il n'est pas surprenant que ceux qu'inquiète la mondialisation l'identifient aux pays du G7, États-Unis en tête, aux entreprises multinationales et aux institutions internationales telles l'OMC, le FMI ou la Banque mondiale. Et ce n'est que paradoxe apparent que de constater que les opposants s'organisent à l'échelle mondiale.

On a coutume de rappeler que les économies étaient plus intégrées à la fin du XIXe siècle qu'aujourd'hui. C'est exact, mais ces économies étaient

essentiellement quelques grands empires à l'intérieur desquels se développaient de profondes inégalités. La mondialisation de l'époque s'appelait colonialisme, et s'accompagnait d'une forte capacité à « réguler » (militairement) les difficultés. La mondialisation d'aujourd'hui a, heureusement, perdu cet élément de stabilité. Il n'a pas encore été remplacé. Le monde qui s'élabore n'a pas encore établi des institutions qui aient l'autorité et la légitimité requises pour décider de mécanismes régulateurs.

On oublie souvent que, même au niveau national, l'uniformisation n'a pas été chose facile. Les mutations qu'elle a provoquées se sont accompagnées de crises douloureuses et ont permis à des idéologies extrêmes de se développer : le communisme et le nazisme ont exploité des angoisses réelles. Ces mêmes angoisses réapparaissent aujourd'hui. Hier, c'est au niveau national que les gagnants et les perdants de l'uniformisation s'opposaient, aujourd'hui on trouve des perdants et des gagnants dans tous les pays du monde. De l'alliance des perdants naît la contestation de la mondialisation, et cette contestation est aussi naturelle que la mondialisation elle-même. Le débat est parfaitement légitime, mais il est essentiel de ne pas laisser à nouveau se développer des idéologies extrêmes. Ceci impose bien sûr de trouver des réponses aux angoisses qui s'expriment.

2. Objectifs et effets économiques de la mondialisation

2.1. L'intégration commerciale

Les pays avancés ont depuis longtemps atteint un niveau élevé d'intégration commerciale. Ce qui a changé, c'est d'une part l'élaboration de règles du jeu contraignantes, et d'autre part l'extension de l'intégration commerciale aux pays dits émergents.

Pourquoi l'OMC apparaît-elle plus menaçante que le GATT ? Le GATT restait un forum de négociations entre États souverains, préservant toutes les prérogatives de l'État-nation. L'OMC est dotée de véritables pouvoirs d'arbitrage ; son organe de règlement des différends (ORD) dit le droit et légalise l'usage de sanctions commerciales, alors que l'ORD du GATT voyait ses conclusions soumises à la validation politique (par consensus) des États membres. Là où certains pensaient établir une régulation, d'autres voient un pouvoir supranational.

Après des décennies dominées par le concept marxisant d'indépendance économique et de protection des industries locales face à la concurrence « sauvage » ou inique, les PVD ont tiré les conclusions de leur échec et amorcé une politique d'intégration commerciale. Les grand principes sont clairs et fonctionnent comme prévu : l'intégration commerciale accélère la croissance grâce à la division internationale du travail (commerce à la Ricardo et à la Hecksher-Ohlin) et grâce à la concurrence (commerce à la

Krugman). Mais ces deux canaux impliquent aussi une redistribution des revenus à l'intérieur de chaque pays et entre les pays. La théorie nous dit que ces effets sont désirables au sens de Pareto, c'est-à-dire que les gagnants peuvent compenser les perdants, et être encore gagnants. Ceci n'est pas remis en cause, mais le problème est que ces transferts parétiens n'ont pas lieu : les perdants perdent, sérieusement. La solidarité nationale qui, tant bien que mal, a permis de traverser les bouleversements des cent dernières années grâce à des systèmes de transferts, n'existe pas entre les nations.

2.2. L'intégration financière

La grande vague d'intégration financière a été voulue par trois pays : les États-Unis, la Grande-Bretagne thatchérienne, et l'Allemagne. Le raisonnement est bien connu : une meilleure allocation de l'épargne profite aux prêteurs comme aux emprunteurs. Ce raisonnement souffre de nombreuses failles, toutes liées au fait que les marchés financiers ne fonctionnent pas aussi bien qu'on le croit parfois, essentiellement en raison de la présence d'asymétries de l'information :

• le crédit est rationné pour les emprunteurs de qualité non établie (Stiglitz-Weiss). Donc, certains pays ont peu de chance de profiter de l'intégration financière ;

• les marchés financiers ont tendance à adopter un comportement moutonnier. Il s'ensuit des phénomènes tels les flux entrants excessifs (Amérique Latine, Asie, Pologne, Hongrie, etc.), les crises auto-réalisatrices ;

• les emprunteurs n'utilisent pas toujours les capitaux à des fins productives *(chaebols* en Corée, dépenses militaires dans les PVD, corruption en Russie, etc.) et ne peuvent donc pas alors rembourser leurs emprunts lorsqu'ils parviennent à échéance ;

• les organisations internationales interfèrent constamment avec ces flux, soit en octroyant des prêts parfois injustifiés (Banque Mondiale, BERD), soit en créant un aléa moral pour des raisons parfois purement politiques (FMI au Mexique et en Russie) ou en raison de l'argument *too big to fail* (Russie, Argentine et Brésil, Asie) (1).

En conséquence, les marchés financiers sont sujets à des phénomènes tels le comportement moutonnier et les paniques qui, de temps à autre, aboutissent à des crises qui peuvent être extrêmement coûteuses (2). Coûteuses pour le budget lorsqu'elles sont accompagnées de crises bancaires (la remise en route d'un système bancaire peut nécessiter une dépense de 10 % ou plus du PIB), coûteuses pour l'économie lorsque le taux de change s'effondre et provoque à la fois faillites et inflation.

(1) Cela ne signifie pas que ces institutions sont inutiles, mais que leurs modes d'intervention doivent être repensés. Cette question, connexe à celle de la mondialisation, n'est pas développée ici.

(2) Une revue de ces arguments se trouve dans Eichengreen, Tobin et Wyplosz (1995).

L'instabilité structurelle des marchés financiers est bien reconnue et se traduit par un ensemble très élaboré de règles prudentielles imposées au niveau national – avec des efforts de plus en plus poussés d'harmonisation internationale via les accords de Bâle – sans qu'un effort parallèle ne s'applique aux marchés des changes et aux flux internationaux de capitaux qui restent libres de toute régulation [3].

3. Deux problèmes

Les deux problèmes essentiels sont :

• l'absence de mécanismes redistributifs. Au sein de l'État-nation, le réflexe de solidarité vient facilement, et pourtant il a été insuffisant tout au long du XXe siècle. En Europe, et même aux États-Unis dans une moindre mesure, les professions naufragées ont souvent été abandonnées, ce qui a généré des conflits violents et fait le lit des idéologies extrêmes. Le même problème apparaît dans les pays émergents, même si leur croissance rapide a permis une élévation générale du niveau de vie. Dans les PVD qui ne décollent pas, ou décollent très lentement, le problème ne peut que devenir de plus en plus aigu. L'écart le plus douloureux est celui qui sépare les pays, entre le Nord et le Sud, entre les PVD qui décollent et les autres. La solidarité n'est pas naturelle. La contestation est le fait de ceux qui se sentent solidaires, et sont une minorité ;

• la mauvaise utilisation de la mondialisation. La mondialisation a aussi une mauvaise image parce que certaines de ses applications ne sont pas correctes. L'accélération de la libéralisation des mouvements de capitaux en est l'exemple le plus frappant. Mais l'existence de régimes corrompus qui sont parfois traités comme de « bons élèves » de la mondialisation (Indonésie, Russie) est un autre exemple qui illustre les liens difficiles entre mondialisation et géopolitique.

Sur le plan purement économique, le défi est d'expliquer pourquoi la mondialisation est désirable au sens de Pareto tout en imaginant des mécanismes de transferts compensatoires : défi redoutable, car il s'agit pour les États-nations de s'adapter à une situation qui a pris une avance considérable sur leurs réflexions et les menace très directement ;

• les concepts de gain parétien et des avantages comparatifs sont contre-intuitifs. Ils demandent une compréhension du principe d'équilibre général. Dans certains pays, par exemple les États-Unis, l'idée que le marché est la source de richesse pour tous est suffisamment ancrée (du fait de l'histoire et de l'éducation) pour servir de substitut au raisonnement élaboré qu'implique la notion d'équilibre général. Ce substitut n'existe pas dans d'autres pays, dont la France, où le marché est vu avec suspicion et ses mécanismes

(3) Burki et Perry (1998) présentent une discussion détaillée de ces questions.

spontanément interprétés en terme de pouvoir [4]. L'explication est d'autant plus difficile que la plupart des États-nations continuent d'adopter une attitude protectionniste (les sanctions autorisées par l'OMC reviennent à légaliser des réponses protectionnistes à d'autres actes protectionnistes), tout en prônant les bienfaits de la mondialisation ;

- pour ce qui est des transferts parétiens, la difficulté est redoutable. Les expériences nationales (aide aux chômeurs, par exemple) ne sont pas très encourageantes et les cinquante ans d'aide au développement offrent un bilan négatif.

4. Les conclusions erronées

Ce qui frappe dans les demandes des opposants à la mondialisation c'est leur incapacité à innover face à une situation nouvelle. Leur seule avancée à ce jour est d'avoir amorcé une alliance qui dépasse les États. Mais leurs revendications se basent soit sur un rejet des mécanismes de marché, soit une demande d'aides interétatiques.

Le rejet des mécanismes de marché est non seulement incompatible avec le fonctionnement des économies nationales, il remet en cause les leçons tirées de plusieurs décennies d'économie du développement. L'intégration économique et financière des pays en développement dans une économie de marché mondialisée est leur seul espoir de croissance économique. Que cette intégration génère des inégalités et des inefficiences n'est pas en doute, mais la solution ne peut être que dans la mise en œuvre de régulations et de redistribution des fruits de l'intégration [5].

Si la redistribution des revenus doit être une partie intégrale de la mondialisation, il reste essentiel de ne pas oublier les leçons du « welfare state ». La redistribution concerne deux groupes de perdants de la mondialisation. Au Nord, les effets de nouvelles compétitions se traduisent par du chômage et des industries en déclin. Au Sud, des mutations importantes (disparition des industries traditionnelles, migrations vers les villes) laissent de côté les personnes les moins aptes à s'adapter. De plus, la pauvreté qui persiste dans de nombreux pays apparaît de moins en moins un problème national au fur et à mesure où les espaces économiques s'intègrent et créent de facto une solidarité internationale [6]. La réponse doit prendre la forme de transferts,

(4) L'existence de pouvoirs de monopole est visible. La notion de marché contestable n'est pas aussi aisément démontrée.

(5) Ce point de vue est brillamment défendu par Sen (2001).

(6) La solidarité internationale peut être vue sous deux angles : un angle humanitaire, qui existe indépendamment de la mondialisation, et un angle économique qui s'intensifie du fait de la mondialisation. L'intensification de cette seconde forme de solidarité tient au fait que des écarts de richesse très importants génèrent des réactions (criminalité, corruption, etc., plus généralement une remise en cause des droits de propriété) qui sapent l'efficacité des mécanismes de marché. La violence politique joue le même rôle.

internes aux pays du Nord, et des pays du Nord vers les pays du Sud. Or les transferts ont un puissant effet désincitatif qui aggrave la situation des bénéficiaires en la pérennisant.

5. Éléments de solution

Il a été noté ci-dessus que la mondialisation nécessite d'être accompagnée de deux types d'interventions : des transferts et des mesures de régulation qui corrigent les disfonctionnements des mécanismes du marché là où ils sont clairement identifiés.

5.1. Transferts

La première question qui se pose est celle de savoir si les transferts doivent concerner uniquement les effets de la mondialisation ou aussi prendre en compte les inégalités existantes. La question des inégalités existantes renvoie immédiatement aux raisons de cet état de fait, qui dépasse l'objet de cette note. Pour simplifier, on peut noter qu'il est impossible de déterminer avec la moindre précision les effets redistributifs de la mondialisation et donc que la distinction théoriquement justifiée entre inégalités nouvelles et existantes n'est guère possible en pratique. Par souci de pragmatisme, la seule possibilité est de prendre les inégalités que l'on observe, quelle qu'en soit l'origine.

La deuxième question consiste à éviter les effets désincitatifs de tout transfert. Un certain nombre de principes sont utiles à cet égard.

Premièrement, les effets négatifs de la mondialisation sont temporaires, les transferts doivent également l'être explicitement.

Deuxièmement, la redistribution doit se faire au sein des États, puisque partout la mondialisation crée des perdants et des gagnants. Cela vaut pour le Nord – où les mécanismes de redistribution existent déjà – mais aussi pour le Sud.

Troisièmement, les transferts doivent s'adresser à ceux qui n'ont pas pu éviter d'être victimes de la mondialisation. Or dans un certain nombre de pays, des politiques économiques erronés aggravent, et parfois créent, les inégalités, quand elles ne bloquent pas le processus de développement. Il serait illusoire de continuer à transférer des ressources à de tels pays. Cela ne signifie pas que les citoyens de ces pays doivent être laissés de côté, cela signifie que les aides ne doivent pas être versées aux gouvernements, mais aux citoyens.

Quatrièmement, tout comme les transferts internes, il est important de minimiser la politisation des transferts internationaux. Ceci représenterait un changement sensible par rapport à la situation actuelle où les aides sont souvent considérées comme un des éléments de la politique étrangère.

5.2. Dérèglements des marchés

Si le commerce international souffre de distorsions limitées, il n'en va pas de même des marchés financiers et du travail.

Comme il a été noté plus haut, les marchés financiers sont instables. La grande libéralisation des années quatre-vingt-dix s'est achevée sur de nombreuses crises financières qui ont secoué le consensus de Washington. Si le FMI a accepté le principe que la libéralisation financière ne doit pas être appliquée sans précautions, il n'en va pas de même de nombreux membres du G7 qui considèrent que ce qui a marché chez eux doit aussi marcher ailleurs. Or, dans la plupart des marchés émergents, les capacités à réguler les marchés financiers sont limitées. Non seulement le savoir-faire est long à transférer, mais aussi la nature des marchés (taille, qualités des intervenants, situation de croissance rapide qui incite à la prise de risque, régimes de change) diffère souvent de ce qui existe dans les économies avancées. Dans ces conditions, les efforts du type Accords de Bâle ne sont pas directement applicables aux pays émergents. De plus, les liens entre pouvoirs politique et financier ont, de tous temps, été des sources de difficultés qui ne peuvent être occultées au prétexte qu'elles ne sont pas moralement acceptables. La capacité politique de bien des États à mettre en place et appliquer des régulations « standards » dans les pays développés doit être explicitement reconnue.

Enfin, les marchés des changes sont libres de toute régulation, bien que soumis aux mêmes tendances instables que les autres marchés financiers. La solution prônée par le consensus de Washington est la théorie des solutions en coin : soit laisser les taux de change flotter librement, soit ancrer la devise de manière « dure » (dollarisation ou caisse d'émission). Cette approche radicale ne reconnaît pas le besoin d'un certain degré de stabilité des taux de change ainsi que celui d'une certaine marge de manœuvre pour la politique monétaire. Les régimes de change traditionnels (fixes et ajustables) restent le choix préféré de nombreux pays. Ils exigent un niveau de viscosité des flux de capitaux, et donc une limite à la libéralisation financière.

Les marchés du travail demandent également une approche plus nuancée. L'intégration commerciale met directement en compétition les marchés du travail. Les principes des avantages comparatifs prédisent un gain global mais aussi des restructurations profondes, au Nord comme au Sud. Une solution est de mettre en place des transferts, comme indiqué précédemment. Mais l'autre approche, celle des normes sociales soulève d'importantes difficultés. Dans leur ensemble, les pays en développement rejettent l'établissement de normes sociales universelles car le faible coût de la main d'œuvre et la flexibilité des conditions de travail est pour eux un atout considérable. De telles conditions s'accompagnent de coûts sociaux importants ce qui conduit à la recherche de normes universelles. Même si, bien souvent, de telles demandes sont essentiellement formulées à des fins protectionnistes – défendre les revenus des travailleurs des pays riches au

détriment des travailleurs des pays pauvres, elles soulèvent une question fondamentale que les raisonnements en terme d'efficacité économique ne prennent pas en compte.

L'adoption de normes sociales universelles représenterait pour les pays en développement un coût économique élevé, tout en protégeant les travailleurs les moins qualifiés dans les pays développés. Ce conflit d'intérêt, qui inclut également des aspects moraux normatifs, peut être abordé sous l'angle des transferts compensatoires. Il revient à ceux qui sont « demandeurs » de normes sociales universelles d'offrir à ceux qui les redoutent des transferts qui correspondent au coût économique subi.

6. L'économie en avance sur les institutions

La mondialisation bouscule les frontières. Elle accroît les interdépendances. Sa mise en place s'accompagne d'une redistribution des activités, avec des groupes de perdants et de gagnants. Elle génère des flux migratoires qui ont déjà profondément transformé tous les pays du Nord. Dans les faits, l'économie est largement mondialisée. Par contre, sur le plan institutionnel, on en est resté au règne absolu de l'État-nation. Les instances internationales (ONU, FMI, OMC, etc.) restent entièrement sous le contrôle des États. Face à une économie mondiale, il n'existe pas d'embryon de gouvernement mondial. Les partisans du laissez faire s'en réjouissent mais ils ignorent les nombreux besoin de régulation nés des imperfections de marché ainsi que le besoin toujours plus poussé de coopération qui requiert des transferts de compétence [(7)]. Deux exemples, déjà abordés précédemment, illustrent les difficultés créées par cette approche minimaliste.

6.1. Régulation

Les besoins de régulation (commerce, échanges financiers, normes sociales) sont pris en charge par des institutions spécialisées (OMC, FMI, BIT). Le choix des mesures possibles est toujours large, d'où de nombreuses différences d'appréciation qui correspondent souvent aux intérêts économiques, voire politiques, des uns et des autres. Les institutions qui sont en charge de proposer et de mettre en place ces régulations sont naturellement au cœur de conflits, d'où l'importance de leur gouvernance. Le

(7) Le processus d'intégration européenne offre de nombreux exemples de ces tensions entre logique nationale et logique de coopération. La réponse a été la création de nombreuses instances européennes (Commission, BCE, Court de Justice, Parlement, etc.) auxquelles les états membres ont accepté de céder des éléments de souveraineté nationale. La coexistence entre ces deux niveaux est souvent malaisée, mais le décalage entre intégration économique et institutions est moins aigu qu'au niveau mondial.

FMI est essentiellement contrôlé par un pays, les États-Unis, ce qui sape sa légitimité et son autorité [8]. Le BIT est plus représentatif des parties concernées mais il est dénué de véritable pouvoir. L'OMC, la plus récente des institutions, est à la fois plus représentative de la collectivité mondiale et dotée de véritables pouvoirs. En ce sens, l'OMC est la plus démocratique et la plus mondialisée des institutions internationales. La contestation de son autorité, depuis Seattle, représente donc un défi important à l'approche suivie. L'OMC est perçue, à juste titre, comme l'émanation des États qui la composent, et non pas des peuples qui vivent les conséquences de ses décisions. Ainsi apparaît les germes d'une demande de représentativité démocratique directe, dès lors que des compétences nationales sont transférées à une autorité internationale. L'État-nation perd son rôle de dépositaire de la légitimité démocratique.

6.2. Redistribution

Cette note a mis l'accent sur l'importance de la redistribution du revenu dans un monde de plus en plus intégré. Jusque là, la réponse a consisté à transférer une petite partie des aides offertes par les pays les plus riches à des organismes internationaux spécialisés [9] tout en gardant l'essentiel des ressources sous contrôle national. Le financement des transferts ne peut continuer à reposer sur les seules initiatives nationales, et ceci pour trois raisons principales :

- parce que le phénomène est global, sa solution ne peut être construite sur une base nationale ;
- parce que le manque naturel de solidarité crée une situation où chaque pays donneur attend que les autres fassent le premier pas. Le résultat est un équilibre – qui s'apparente à un équilibre de Nash – dans lequel les contributions sont insuffisantes ;
- parce que les aides interétatiques discrétionnaires font inévitablement intervenir des enjeux géopolitiques, la mobilisation et la mise en place des transferts sont inefficaces et souffrent de sérieuses distorsions.

La solution logique serait de passer à un niveau supranational, mais une telle approche soulève une série de questions délicates. En premier lieu, celle de son mode de financement. Il serait logique de créer un fonds commun alimenté par des quotes-parts nationales établies en fonction des res-

(8) De Grégorio et *al.* (1999) présentent une analyse de la gouvernance du FMI, et proposent des solutions.

(9) Certains organismes pourraient être utilisés pour prendre en charge une nouvelle approche. Les organismes dépendant directement de l'ONU (PNUD, CNUCED, BIT, etc.) ont, en général, failli et souffrent d'un niveau élevé de politisation et de bureaucratie. Une solution attrayante serait de les combiner en une nouvelle structure mais le risque est évidemment considérable que les lourdeurs existantes prévalent et n'empêchent le nouvel organisme de fonctionner mieux que ses prédécesseurs.

sources de chaque pays. Elles pourraient être prélevées sur le budget général mais, à terme, un lien avec un instrument fiscal devrait s'imposer. Il en va ainsi, par exemple, du budget de la Commission Européenne prélevé sur la TVA. Si une telle évolution est logique, elle amorce cependant un glissement vers une fiscalité mondiale. Une telle évolution n'est pas absolument certaine, mais elle est déjà préfigurée par le débat sur la taxe Tobin, ainsi que le mentionne l'encadré ci-dessous.

La taxe Tobin : un symbole riche de leçons

Le succès populaire de ATTAC mérite que l'on y réfléchisse soigneusement. La campagne pour la taxe Tobin a rencontré un succès inespéré car ce projet incarne plusieurs logiques latentes :

- la crainte des marchés financiers. Les crises ont puissamment renforcé cette crainte qui se mélange dans l'inconscient populaire avec le mythe du banquier exploiteur ;
- la demande de redistribution. « Les riches paieront » reste un slogan qui a une forte résonance. Les riches sont aujourd'hui les multinationales, les financiers et les pays développés ;
- le devoir de solidarité à l'égard des pays pauvres, perçus comme des victimes de la mondialisation, elle-même parfaitement symbolisée par les marchés financiers ;
- un intérêt latent pour une fiscalité mondiale, perçue par les mondialistes comme l'amorce du gouvernement mondial qu'ils appellent de leurs vœux.

La question suivante est celle du mode de décision en ce qui concerne le niveau et le type de transferts. Dans tous les pays démocratiques, cette question, hautement conflictuelle, est tranchée par des gouvernements élus et approuvée par un parlement. Rien de tel n'existe au niveau mondial, et l'exemple de l'Europe suggère qu'une évolution en ce sens sera très longue. En l'absence d'une autorité budgétaire mondiale, les décisions ne pourront qu'être prises par les États. Les règles de décision deviendront alors importantes et l'expérience acquise n'est pas encourageante, on a déjà évoqué le cas de l'OMC. Un autre exemple est celui de l'ONU : sa règle un pays = une voix (profondément inique en terme de représentativité des citoyens par opposition aux États) implique une politisation poussée, qui aboutit à une paralysie sauf lorsque les « grands » se mettent d'accord. Le cas du FMI, enfin, illustre les limites de la méthode censitaire. Le mode de décision implicite actuellement, le G7, est une variante de la méthode censitaire, et ses limites sont désormais visibles. Différentes solutions, dont les G20 et G22 un temps proposés par les États-Unis, restent des tentatives *ad hoc*. Le débat n'a pas encore eu lieu.

Références bibliographiques

Burki Shahid Javed et Guillermo E. Perry (1998) : *Beyond the Washington Consensus : Institutions Matter*, Banque mondiale, Washington.

De Grégorio José, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito et Charles Wyplosz (1999) : « An Independent and Accountable IMF », *Geneva Reports on the World Economy*, 1, CEPR, Londres.

Eichengreen Barry, James Tobin et Charles Wyplosz (1996) : « Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance », *Economic Journal,* 105, pp. 162-72

Sen Amartya (2001) : « Dix vérités sur la mondialisation », *Le Monde, 19 juillet*.

Contribution I

Le droit, source et forme de régulation mondiale

Marie-Anne Frison-Roche
Université Paris-Dauphine

Le droit a un aspect à la fois formel et mécanique. Il est sans doute plus attrayant de le percevoir de l'intérieur, à travers ce qu'il exprime, les normes qu'il élabore, les valeurs qu'il impose et les mœurs qu'il charrie. Mais le droit ne vaut pas que par ce qu'il recèle, contenu qui peut d'ailleurs être appréhendé dans une autre perspective que juridique et par d'autres spécialistes que les juristes. Sa nature a une spécificité qui mérite qu'on la lui reconnaisse, indépendamment du contenu que le droit met en forme.

En effet, le droit, parce qu'il est le droit, produit de l'ordre. On doit prendre cette expression « ordre » dans son sens premier, parce que le droit engendre de l'obligatoire et normalise par ses prescriptions les comportements, mais aussi dans sa signification seconde, à savoir que le droit produit une unité entre les règles qu'il pose, en organisant entre les préceptes une articulation dont des institutions sont garantes [(1)]. Sous certaines conditions, cet ordre est juste, disons plus juste qu'un ordre construit sur un autre principe que celui du droit, la simple violence notamment. Il faut pour cela qu'il soit composé de règles qui s'appliquent d'une façon neutre à l'ensemble des personnes concernées. Voilà certes deux exigences fortes, puisque cela implique à la fois qu'il existe des agents en charge de rendre effective l'application de ces règles (administrateur, juge, policiers, etc.) et que ces mêmes agents aient une impartialité suffisante pour que la substance de la loi et l'égalité de chacun devant la loi soit préservée. Ces conditions ne sont pas remplies dans tous les pays du monde, loin s'en faut. Cela d'autant moins qu'il existe non seulement des pays qui fonctionnent sur le mode de la pure force de l'arbitraire mais encore des pays qui ont établi un régime tout aussi dictatorial au nom et au moyen du droit. La loi et la réglementation sont d'usage quotidien dans

(1) C'est notamment la définition avancée par l'étude de référence de Santi Romano (1946).

les régimes autoritaires, les prescriptions juridiques y sont même plus présentes qu'ailleurs.

C'est pourquoi il faut compléter la description du droit comme mode d'élaboration d'un ordre plus juste que celui gouverné par la force – y compris par la force pervertie du droit –, en insistant sur le fait qu'un juge indépendant, impartial et devant lequel les parties disposent des garanties fondamentales de procédure, est le garant indispensable d'un système dans lequel la force du droit concourt à limiter la force pure. C'est alors par un effet mécanique que le droit, quelle que soit sa teneur, interfère dans les rapports de pure force [(2)]. Même si la règle est dans son contenu plus favorable à un type de personne qu'à une autre, dès l'instant qu'elle s'appliquera avec automatisme, elle protège de ce seul fait la personne la moins favorisée par le champ de force de la situation dans laquelle elle se trouve confrontée à d'autres. Le puissant a déjà la force pour lui, le droit lui apporte donc moins qu'à celui qui ne l'a pas. Il est vrai que si la norme a pour objet de rétablir l'équilibre au bénéfice du faible, comme le fait le droit du travail notamment et plus largement les droits unilatéraux de protection, l'effet obtenu sera plus grand. Mais ce phénomène ne joue que sur l'ampleur du rééquilibrage et ne contredit pas l'idée d'un équilibre mécanique du droit.

C'est en cela que le droit peut prétendre être à la fois la source d'une régulation juste et sa forme d'expression. En effet, en prenant une définition de la régulation par simple provision et sous son angle le plus large possible, celle-ci peut se percevoir comme l'ensemble des instruments corrélés entre eux ayant vocation à engendrer et à maintenir des équilibres là où les seules forces en présence ne les produisent pas. Il peut s'agir de permettre à une partie plus faible de n'être pas à la merci du plus fort à la mesure de cet écart. S'établit alors une coïncidence entre l'ambition de régulation et la définition du droit, dans le rapport de celui-ci à la justice. Dès lors qu'on recherche à promouvoir un meilleur équilibre des forces dans le monde, ou à tout le moins à obtenir une organisation et des décisions telles qu'elles seraient si les forces économiques, politiques et techniques étaient plus équilibrées, c'est au droit comme source et comme forme qu'on songe.

Le déploiement du droit, au-delà de la diplomatie et des arrangements particuliers, a accompagné le phénomène de mondialisation. On peut l'observer à travers la mise en œuvre des règles de l'Organisation mondiale du commerce. La question n'est alors pas tant de savoir si l'OMC se cristallise autour de règles et processus juridiques [(3)] : cette part du droit est désormais incontestée et régulièrement soulignée, notamment en raison de l'importance du contentieux à travers l'Organe de règlement des différends [(4)].

(2) Voir *contra* pour une conception marxisante du droit, qui présente le droit comme un nouvel instrument au bénéfice des gagnants économiques de la mondialisation, Chemillier-Gendreau et Moulier-Boutang (2001).

(3) Voir, par exemple, Flory (1999).

(4) Voir, par exemple, Organe de règlement des différends (2000) ou Ruiz-Fabri (2000).

Non seulement, ce pouvoir d'adopter des sanctions efficaces offre à l'OMC une place prépondérante dans la normativité mondiale, mais encore c'est la transformation d'une autorité qui devient proprement juridique [5].

Ce fait étant acquis, on constate une intensification de phénomènes juridiques globaux : multiplication des institutions, entrelacs des règles, insertion de mécanismes de règlement des conflits, meilleure exécution des décisions. Au-delà, la question est ce qui pourrait être un véritable ordre juridique mondial, allant au-delà d'un « espace juridique mondial » [6] parce qu'il serait porteur en lui-même de régulation, favorisant l'application systématique et neutre des règles. La notion précitée d'ordre juridique tend aujourd'hui à être remplacée aujourd'hui par la notion de système juridique [7], celui-ci traduisant la dynamique de l'ordre juridique établi, pendant en avant le fonctionnement du droit plus que ces présupposés.

Il faut ici distinguer le droit et le système juridique. Il est très difficile de définir le droit mais, là aussi par provision et en recourant à la tautologie, on peut dire que le droit est une manifestation de puissance validée et obligatoire, dont les meilleures illustrations sont le contrat, la loi et le jugement. Appréhendé ainsi, le droit renvoie à une distinction, voire à une hiérarchie, des volontés qui en sont la source : les volontés individuelles, seules ou collectivement liées, puis la volonté générale, exprimée par les représentants du peuple et le gouvernement, puis la volonté du juge, soit comme agent neutre d'interprétation et de concrétisation des contrats et des lois (conception de *Civil Law*), soit comme agent égal de création du droit à travers des cas particuliers (conception de *Common Law*).

Ce faisant, le droit se définit avant tout par son origine, ce qui engendre son organisation en terme de hiérarchie des sources. C'est là qu'intervient la notion de système juridique. Un ordre juridique fait plus que mettre en masse les différentes manifestations juridiques, il les « ordonne » [8], c'est-à-dire qu'il les articule et met en place les procédés qui font fonctionner les règles en elles-mêmes et les unes par rapport aux autres. Ainsi, la mise du droit en système évite les deux défauts majeurs d'un entassement de règles que sont l'antinomie et la lacune, car celles-ci engendrent l'insécurité contre laquelle le système juridique est fait. L'antinomie concerne l'hypothèse où deux règles ont à la fois vocation à régir une situation et se contredisent. La lacune vise l'hypothèse dans laquelle la situation qui requiert solution juridique n'est visée par aucune règle. On peut d'ailleurs réduire ces défauts à un seul, à savoir la lacune, puisque l'antinomie ne fait jamais que révéler la

(5) Voir sur ce point, Pace (2000).

(6) Sur cette notion, Loquin et Kessedjian (2000).

(7) Voir principalement, Archives de Philosophie du Droit (1986) et Timsit (1986).

(8) Pour aller plus loin sur les notions d'ordre et de système juridique, voir Romano (1975), Timsit, (1986) et Archives de Philosophie du Droit (1986).

lacune d'un dispositif de résolution de conflit des règles prétendant imposer leurs effets à une même situation [9].

Lorsqu'on observe l'état des institutions internationales et de leur fonctionnement, on constate et l'ampleur des lacunes (des situations qui ne sont régies par aucune règle juridique, des situations abandonnées à elles-mêmes, des situations régies par la loi de l'offre et de la demande, ce qui n'est pas une règle juridique tant qu'elle ne s'appuie pas sur un droit de la concurrence), et l'ampleur des antinomies (les organisations internationales qui prétendent appliquer en redondance des normes diverses sur une même situation et dans une même perspective, par exemple la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé). Un auteur a pu évoquer le « bric-à-brac » du droit international [10].

Lacunes et antinomies sont donc des défaillances de la gouvernance, des défaillances que l'on peut apprécier mécaniquement et que l'on peut combattre méthodiquement. On peut alors souhaiter la construction d'un ordre juridique global. En outre, dès l'instant que l'on considérerait que la mondialisation a produit elle-même un « ordre mondial » [11] ou « grand système » [12], le droit doit se mettre en ordre et en système pour en produire la balance.

Même si l'on s'accordait sur cela, on doit encore se poser la question de savoir vers quel type d'ordre juridique il faudrait faire effort. On peut concevoir un ordre juridique d'une façon préétablie et hiérarchique. Il s'agit alors construire des catégories hétérogènes les unes aux autres, et répartir des pouvoirs, de sorte que les compétences des organisations n'empiètent pas les unes sur les autres. À cette répartition plane des pouvoirs juridiques en abscisse, doit s'organiser en ordonnée un enchâssement des pouvoirs de contrôle, les organisations les plus légitimes contrôlant les décisions prises par des organisations moins fortement légitimes. Répartition des compétences et principe hiérarchique gouvernent le système.

L'absence d'une volonté politique mondiale forte éloigne cette perspective : sur quelle page blanche réécrire les organisations, leurs pouvoirs, leur hiérarchisation ? Cela ne décourage pas d'entreprendre. Mais il convient de garder à l'esprit q'un tel radicalisme n'est pas le seul horizon de la volonté, qu'il ne s'agit pas soit de reconstruire, soit de baisser les bras. En effet, par pragmatisme, on peut se contenter de ce qui est déjà virtuellement en place,

(9) Voir Perelman (1968), notamment Savatier qui évoque le droit comme réponse au double mouvement de technicisation et de socialisation du monde (« Le creux du Droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation », pp.521-535).

(10) Combacau (1986), l'auteur concluant à l'époque qu'il n'existe encore de procédés pour sanctionner des comportements illicites des États mais qu'on observe tout de même les germes d'un système parce qu'il s'agit d'un ordre formellement cohérent et qu'il est animé d'une logique globale.

(11) Moreau Defarges (2000).

(12) Dans ce sens voir, Balandier (2001).

en ce que cela peut apparaître comme un système juridique, dont les conditions d'actualisation sont déjà acquises et dont il convient modestement d'accompagner l'actualisation.

En effet, un système juridique, ce n'est pas nécessairement une organisation hiérarchique [13]. On peut concevoir un ordre construit sur un cumul d'origine hasardeuse de compétences attribuées à différentes institutions, non seulement à travers différents offices mais encore à travers différentes emprises géographiques (nationales, régionales, mondiale). Par ailleurs, l'ordre peut supporter un pluralisme non hiérarchisé de sources, sans se soucier toujours de trouver le gardien du gardien. Cette absence de maître du jeu qui en résulte peut même être présentée comme une qualité du système qui ne peut plus être la propriété d'un seul pays ou d'une seule institution ou d'une seule caste.

Ce pragmatisme renvoie alors à une autre conception du droit que l'on pourrait désigner comme celle du « droit en reflet » et que l'on peut résumer ainsi : la légitimité du droit ne repose pas sur la légitimité de sa source mais sur l'efficacité de son application, au regard des intérêts maintenus en balance et en équilibre. Cette efficacité fondatrice naît d'une construction du droit la plus proche possible de son objet, en reflet de son objet, de sorte que les agents se reconnaissent dans le droit, de sorte que le droit suive ses objets. Or, la mondialisation est marquée par l'entrecroisement des forces, par l'interdépendance des puissances. Dès lors, la construction d'un ordre juridique mondial peut produire un équilibre des puissances en s'organisant lui-même dans une interdépendance de pouvoirs non hiérarchisés entre eux.

Le pragmatisme y conduit, mais au-delà de la résignation sous-jacente à ce vocable, une conception moins dogmatique et plus sociologique du droit y mène pareillement. Un tel ordre produit les ajustements nécessaires. Il permettrait d'aller au-delà de l'intensification observée des règles juridiques internationales, dont les lacunes semblent difficilement dépassables pour servir l'ambition d'un système juridique mondial véritablement régulateur des puissances.

1. L'intensification de règles juridiques internationales et ses lacunes

Il serait tout aussi inexact de prétendre que les relations internationales sont abandonnées aux purs rapports de force, le droit ne se déployant que

(13) *Contra* Troper (1986). Il est compréhensible que si on lie système juridique et État, dans la mesure où l'État est organisé hiérarchiquement, on estime que le système juridique est pareillement organisé d'une façon consubstantielle. Mais précisément l'ordre international conduit à penser le droit dans un rapport moins intime à l'État, la notion d'ordre pouvant alors être pensée sans la notion de hiérarchie. Sur ces points, voir *infra.*

dans des espaces nationaux ou régionaux, que d'affirmer qu'un ordre juridique mondial est déjà disponible. Nous sommes dans l'entre-deux. Ainsi, en ce qui concerne les relations économiques entre les agents économiques, le droit a depuis longtemps mis en place des outils performants, par l'alliance du contrat et de l'arbitrage. Mais le but des règles juridiques est autre chose que cet intérêt marchand bien compris. C'est alors à un maillage de souveraineté que le droit international public classique a recours.

1.1. L'ordre mondial et clos des intérêts marchands bien compris

Depuis que des relations marchandes excèdent les frontières des territoires, le droit a construit à la fois le moyen de régir ces relations et, d'une façon secondaire mais qui est le garant virtuel et permanent de l'effectivité des règles, le moyen de rappeler à l'ordre les parties qui s'en écarteraient. Il s'agit tout d'abord du contrat, qui est une sorte de « petite loi » à l'échelle des intérêts des parties contractantes. Le droit international privé a même admis que des contrats internationaux puissent efficacement régir des rapports commerciaux sans que ceux-ci soient rattachés à un quelconque ordre juridique national. Il s'agit de la catégorie emblématique des contrats dite « contrats sans loi » (14).

En articulation à cela, si un litige survient entre les parties, le recours à des juges étatiques n'est pas requis parce que les parties insèrent systématiquement dans leur contrat une clause dite « compromissoire » par laquelle toute compétence pour résoudre des litiges à venir à propos du contrat est dévolue à un tribunal arbitral (15). Les États eux-mêmes, lorsqu'ils contractent avec des entreprises, se prêtent à ces modalités. Les parties désignent alors librement leur arbitre, leur juge privé. Le plus souvent, les parties renoncent par avance à l'exercice de voie de recours contre la sentence arbitrale, voire délient les arbitres du respect du droit pour trouver la solution la plus efficace et équitable. Il ne faut certes pas exagérer l'impression de lévitation d'un tel système car, s'il est vrai que les acteurs économiques s'y plient, demeurent à l'arrière plan les pouvoirs étatiques nationaux qui offriront au besoin la puissance publique, à travers la procédure dite d'exequatur, lorsqu'une partie condamnée par une sentence arbitrale résiste à celle-ci.

Il est important de poser les avantages et les inconvénients que cette sorte de machinerie spontanée élaborée dès les grandes foires du Moyen Âge pour offrir aux échanges internationaux la sécurité juridique requise.

Le premier avantage est l'efficacité du système qui permet aux États, lorsque leur politique économique se traduit par des contrats internationaux, ainsi qu'aux entreprises, de prendre des engagements à long terme.

(14) Voir, par exemple, Level (1966).

(15) Voir, par exemple, Boissesson (1990) ou Fouchard, Gaillard et Goldman (1996).

Le deuxième avantage est la maturité du droit du commerce et de l'arbitrage international. Ainsi, lorsqu'une entreprise moins puissante que les grands acteurs mondiaux, ou un État en voie de développement – surtout lorsqu'il passe d'un système de propriété collective et d'économie fermée à un système de propriété privée et d'échanges de consentement sur des marchés (États et économies « en transition ») – internationalise ses activités, il leur suffit de s'insérer dans un système qui prendra en charge leurs intérêts, pour la sécurité juridique commune. Certes, une objection, un soupçon plutôt, vient du fait que ce système a été progressivement construit par les systèmes et les entreprises occidentales, leurs règles du jeu pouvant ne pas convenir aux pays en voie de développement, voire fonctionner contre ceux-ci. On fera alors remarquer que la mécanique du droit, en premier lieu décrite, vaut mieux pour ces pays que les purs rapports de force. Ensuite, l'arbitrage international fait ployer ses règles pour tenir compte de la situation de faiblesse dans laquelle peut se trouver un pays moins juridiquement mature ou une entreprise moins habilement conseillée.

Le troisième avantage est précisément cette créativité juridique qui permet aux rédacteurs des contrats, puis aux arbitres internationaux, de faire naître des principes juridiques adaptés aux échanges internationaux [(16)]. Il faut souligner que ce *corpus* n'est pas la simple extension du droit anglo-américain à l'ensemble du monde, mais plutôt un mixte pragmatique de règles, relevant d'une sorte de droit naturel des engagements, tel la force obligatoire des contrats ou l'obligation de loyauté dans l'exécution des obligations. En outre, ce pragmatisme a conduit par exemple les arbitres à réviser les contrats atteints d'un vice plutôt que de les anéantir, car cette solution est préférable pour la relation économique sous-jacente à l'accord juridique. Ainsi, l'arbitrage permet de combler les lacunes des contrats et des ordres juridiques de référence, l'ensemble offrant la sécurité requise pour des échanges économiques amples et à long terme.

Mais il faut mettre en balance les inconvénients. Le premier est le coût de fonctionnement de cet ordre, tant dans l'élaboration des contrats que la menée des arbitrages, ce qui fragilise les acteurs économiques plus petits. Il faut relativiser cette remarque, non pas en elle-même, mais parce qu'elle vaut pareillement pour l'appareillage bancaire, financier, voire institutionnel, que requiert toute opération internationale d'envergure.

Le second inconvénient est plus dirimant car il tient dans la proposition même : cet ordre clos repose sur l'intérêt commun bien compris des grands agents économiques mondiaux, qu'il s'agisse des entreprises ou des États, ce qui exclut du jeu les autres types d'intérêts, ou les intérêts divergents. On peut citer comme intérêts divergents celui du développement durable des pays en voie de développement face aux économies matures. On peut citer

(16) L'analyse de référence est celle menée par Goldmann (1963).

comme intérêts non servis par le système celui de la préservation de l'environnement, la lutte contre les risques systémiques, la plénitude de l'emploi ou le maintien de la paix. L'intérêt bien compris des agents économiques mondiaux n'est pas tout. Il s'agit donc d'une lacune existentielle, que le perfectionnement du système ne peut combler. Il faut donc prendre acte et de ses bienfaits et de sa défaillance consubstantielle lorsqu'on prétend utiliser le droit pour contribuer à une véritable régulation mondiale. Les États reprennent alors position au premier plan.

1.2. La course au maillage des souverainetés étatiques

Lorsqu'il s'agit de défendre l'intérêt général, dans sa double face de poursuite d'un bien commun et de lutte contre des maux globaux, les États retrouvent leur rôle de prise en charge de cet intérêt. C'est l'intensification du droit international public, notamment des engagements multilatéraux, cet entrelacs de conventions et de diplomatie. On relèvera en droit international public le même mouvement de juridictionnalisation que celui observé dans les rapports marchands, à travers les cours internationales plus actives ou nouvelles, dont le Tribunal pénal international, établi mais à compétence limitée ou le projet de Cour pénale internationale sont des exemples.

L'avantage d'un tel mouvement est qu'il emporte avec lui les légitimités des sujets de droit qui le portent : les États souverains sont à même d'aliéner l'autonomie des nations et de communiquer leur propre légitimité dans les instruments qu'ils consentent à construire. Plus encore, par un heureux choc en retour, si les États démocratiques, en tant qu'ils sont exemplaires par des droits par nature soucieux des garanties individuelles, voire des droits de l'homme, apportent une légitimité très forte aux instruments internationaux qu'ils construisent, les États construits différemment lorsqu'ils y participent pareillement tendent à produire en leur sein une évolution mimétique.

Enfin et en troisième lieu, l'effectivité de ces conventions est grandement garantie par le fait que les États signataires disposent directement du bras séculier pour mettre en œuvre les conventions adoptées. Ainsi, les États souverains accueillent les interventions, extradent les criminels, sanctionnent les violations commises sur leur territoire, prêtent leur *imperium* à la coopération judiciaire internationale.

Mais là aussi, il faut mettre en balance de ces avantages deux principaux inconvénients. En premier lieu, le droit international public suppose des États « de bonne volonté », c'est-à-dire désireux d'user de leurs pouvoirs souverains au départ mais encore tout au long de l'application des traités pour assurer l'effectivité de ceux-ci, même si cela n'est plus ou pas toujours de leur intérêt. C'est une nouvelle forme de l'État bénévolant. Il faut y croire. Si l'on n'y adhère pas suffisamment, alors il faudra mettre en place des agents de contrainte agissant sur les États tout en étant extérieurs à ceux-

ci, à l'exemple de la Communauté européenne, voire de l'Organisation mondiale du commerce.

En second lieu, la multiplication des engagements internationaux produit une sorte de maillage des obligations et des obligés. Mais du point de vue des obligations, celles-ci ne débordent pas le champ des conventions considérées, et les lacunes dans l'interstice des conventions ne peuvent être mécaniquement comblées. Il faut donc songer toujours à de nouvelles conventions, ce qui finit par produire des antinomies insolubles.

Plus encore, du point de vue des obligés, le système ne peut fonctionner que si aucun ne manque à l'appel. Ceux-ci qui ne se prêtent pas méritent alors cette étrange appellation de « paradis ». Cela est vrai pour l'extradition, pour la fiscalité, pour les normes sociales, pour la criminalité financière, etc. Les efforts mais aussi les difficultés rencontrées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la lutte contre le blanchiment d'argent en sont un bon exemple.

Or, l'interdépendance financière rend ces lacunes plus difficiles à supporter, en ce qu'elles sont porteuses de risques pour l'ensemble. Ce qui est vrai pour la finance, l'est aussi pour l'économie, les normes sociales, voire la paix et la guerre. L'ampleur de ces enjeux mérite qu'en l'état des choses, l'on assume l'ambition d'un système juridique mondial régulateur. Ce système juridique mondial n'aura pas pour objet ou pour effet d'anéantir les modes plus anciens d'établissement du droit dans l'espace international (17), ni à travers la sphère de l'arbitrage contractuel, ni à travers les contraintes issues d'un rapport de volonté entre États également souverains, mais il pourra englober l'ensemble et construire de meilleures articulations entre des phénomènes juridiques très divers, dans un système explicitement pluralisé.

2. L'ambition d'un système juridique mondial régulateur

Reprenons l'idée d'un ordre juridique comme mécanique qui, d'une part, produit un rééquilibrage des rapports de force, faute de prétendre anéantir un tel rapport, et d'autre part procure une sécurité supérieure au bénéfice de tous les agents et bénéficiaires du système juridique en question. Il convient dans un premier temps de reprendre l'indice d'un système juridique en formation, qui repose au final sur un système de règlement effectif des litiges par un juge ou un quasi-juge, pour réfléchir sur les modalités de fonctionnement de ce système plus ou moins bien ordonné.

(17) Même s'il est vrai que les relations internationales n'occupant plus la totalité du droit, certains sont tentés de voir dans la mondialisation la cause de leur relatif recul. Voir, par exemple, dans une description très excessive, Charvin (2000).

2.1. L'indice d'un système juridique virtuellement complet par la mise en place d'un juge

L'existence d'un tiers indépendant, impartial et désintéressé [18] qui utilise les règles de droit disponibles et les interprète de sorte que des solutions soient dégagées pour résoudre les conflits entre les participants au système peut être considéré comme l'indice le plus sûr d'un système juridique complet. Lorsque cela est acquis, lorsque ce personnage qui s'apparente à la figure du juge est mis en place, le système est virtuellement complet, c'est-à-dire qu'il suffit au cas en cas de développer les interprétations nouvelles adéquates. Le temps actualise la plénitude du système de lui-même.

On peut dire que le système européen est ainsi sorti tout casqué du Traité de Rome, du fait de sa plénitude des fonctions législatives (règlements, directives), administratives (surveillance et mise en œuvre des textes) et judiciaires (règlements des litiges entre États et entreprises, sanctions des entreprises ou des États qui contreviennent au droit communautaire). Le temps fait mûrir le système, révèle ses solutions virtuelles, et déploie sa puissance. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes est exemplaire de cela.

L'expérience montre plus encore qu'un système peut se mettre en place alors qu'il ne bénéficie pas d'un pouvoir normatif intégré, dès l'instant qu'à travers l'interprétation ou l'actualisation de principes généraux, la juridiction peut à la fois faire office de création de normes (et ce qu'on soit dans une culture de *Civil Law* ou dans une culture de *Common Law*), de règlement des conflits et de rappel à l'ordre des contrevenants. Ainsi, si les droits de l'homme ont fondamentalement transformé chacun des droits nationaux européens, c'est du fait de la jurisprudence créative et impérieuse de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'Europe reconstitue une sorte de droit commun à travers la puissance de ces juridictions [19].

Mais l'ordre juridique mondial ne pourra se construire ainsi, en ce qu'il est pour l'instant sous une forme pulvérisée, la virtualité de sa plénitude faisant défaut. Si l'on veut bien retenir comme premier indice d'un système la juridictionnalisation du fonctionnement des institutions (le second indice étant la mise en corrélation des règles et des décisions [20]), on en constate que la majeure partie des organismes à compétence mondiale ne disposent pas d'un organe juridictionnel ou quasi-juridictionnel. Il est vrai que le juge en tant qu'extérieur à la règle et aux parties est culturellement étranger à des institutions qui ont été conçues sur un mode contractuel et diplomatique, fonctionnant sur le principe d'un accord sans cesse requis et sans cesse sollicité des parties en cause. L'Organisation des nations unies relève de ce principe-là. Dans une pers-

(18) Sur cette notion et cette référence, voir principalement Kojève (1943).

(19) Voir, par exemple, et en dernier lieu, UMR de droit comparé de Paris (2001).

(20) V. *supra.*

pective pragmatique, cette nécessité d'un accord continué diminue l'efficacité de l'ensemble.

Si l'on admet que l'efficacité en même temps que la plénitude du système est du côté du juridictionnel, alors l'expérience de référence est celle de l'Organisation mondiale du commerce, du fait de l'existence d'un Organe de règlement des différends. Ce n'est pas tant l'existence de nouveaux accords que l'intégration d'une fonction juridictionnelle indépendante qui a constitué l'innovation, non seulement par rapport aux accords précédents du GATT mais encore parce que les autres institutions internationales n'y avaient guère recouru auparavant.

C'est d'ailleurs autour des différentes décisions adoptées par les panels, puis par l'Organe Permanent d'appel, que les discussions autour de la mondialisation se cristallisent. Dès le départ, et au-delà du *mémorandum* de procédure, les garanties fondamentales des parties ont été organisées, et le principe de motivation des décisions a été imposé par les panels eux-mêmes. La fonction ainsi assurée relève tout à la fois d'un office civil, proprement de règlement des différents puisqu'il s'agit d'indemniser l'État victime d'une barrière à l'entrée construite par un autre, et d'un office pénal, proprement de sanction, puisqu'il s'agit de sanctionner un État qui a ainsi méconnu les règles principielles du libre-échange mondial. Le système des sanctions, s'il peut certes être critiqué bien que constitué un progrès par rapport à des systèmes précédents de sanctions véritablement unilatérales [(21)], a montré son efficacité.

2.2. L'articulation procéduralisée des compétences et des décisions

Mais l'on connaît les critiques et les mouvements plus ou moins spontanés qui ont fait front à l'OMC. C'est cette puissance juridique, jusqu'ici peu familière à l'ordre international, qui a mis la lumière cette organisation plutôt que les autres, et c'est la relative transparence de son fonctionnement qui a fait grimper les griefs d'opacité. L'ironie du phénomène est connue : c'est l'institution qui débute la réforme d'un précédent système (ici le système diplomatique plutôt qu'un système juridique) qui cristallise les contestations. Parce que le droit fonctionne par une puissance qui se donne à voir, il engendre plus de réaction négative que des pouvoirs moins légitimes, moins contrôlables mais plus cachés. Cela explique les appels à une sorte de conscience humaine planétaire, appel que l'on trouve aussi bien dans des écrits non savants que dans des écrits plus académiques [(22)].

Le principal grief formulé contre l'OMC consiste dans ce qui est perçu comme l'univocité de son office : la défense du libre-échange et l'ignorance corrélative d'autres soucis, distincts voire plus nobles, tels la défense de

(21) Voir notamment, Gherari et Szurek (1998).

(22) Par exemple, Lévy (2000).

l'environnement ou les normes sociales minimales. Sans développer davantage ce point et pour en rester à la problématique du système juridique, l'on peut chercher des solutions dans quatre directions. Il convient de distinguer pour chacune les difficultés, les avantages, et les inconvénients.

La première perspective est celle consistant à prendre l'OMC comme la matrice d'un système juridique mondial, du fait qu'il s'agit de la seule institution ayant intégré une fonction juridictionnelle par principe indépendante et impartiale et dont les décisions reçoivent exécution. Il s'agirait alors, soit en fermant les yeux sur des interprétations audacieuses des panels – pouvant ainsi aboutir notamment à insérer le principe de précaution dans les normes en corrélation –, soit en utilisant les nouveaux *rounds* de négociations pour forcer le système – pouvant ainsi aboutir notamment à insérer les normes sociales minimales –, de remplir les lacunes d'un ordre clos sur des principes commerciaux.

L'avantage d'une telle perspective réside dans le fait que l'OMC qui contient déjà la plénitude institutionnelle intégrerait aussi une plénitude normative, ses organes pouvant mettre en hiérarchie ou en balance ces règles diverses. Cet appel à la plénitude normative est fréquent et confirme l'intuition selon laquelle l'OMC contient en germe un ordre juridique complet, dont il faudrait trouver la constitution, au sens courant mais aussi au sens fort que peut avoir ce mot.

La difficulté d'une telle évolution tient dans le fait qu'en premier lieu, les États semblent tous d'accord pour ne pas accroître un pouvoir juridictionnel qui, par définition, échappent à leur pouvoir commun et qu'en second lieu, les tensions et les divergences d'intérêts entre les pays négociateurs rendent incertain les résultats des *rounds* à venir.

De toutes les façons, ce mouvement n'est pas sans inconvénient : en effet, il pourrait être imprudent de reconstituer ainsi un ordre complet, assorti de contraintes, dont les États qui en furent fondateurs en deviendraient les sujets contraints, si ce n'est passifs. Cette perspective d'un *Léviathan* mondial peut inquiéter car, au moment où le principe de bénévolance des États est mis en question, il faudrait adhérer à celui des juges.

C'est en réaction à cette perspective que certains voudraient contrôler l'OMC ou plutôt contrôler l'Organe de règlement des différends (ORD) en créant une sorte de recours ultime. C'est la quête du gardien des gardiens, le réflexe hiérarchique par excellence. Ce principe hiérarchique existe déjà au sein de l'ORD, puisque les décisions des panels peuvent être frappées d'un recours devant un organe permanent d'appel. La légitimité tient alors dans la professionnalisation de cet organe, par rapport à des panélistes qui sont, en première instance, choisis au coup par coup. S'il fallait penser à un autre recours, la légitimité du « gardien ultime » serait sans doute d'une nature politique, des représentants des États composant alors l'organe.

C'est sans doute une solution dont l'adoption paraît moins difficile que la précédente, la reprise en main du système par les États pouvant séduire,

et les États eux-mêmes et les opinions publiques, et cela affaiblirait le pouvoir technocratique, qui n'a pas bonne presse.

Elle présenterait l'avantage d'insérer une nouvelle légitimité au système. Mais qu'il soit ici permis de dire que c'est alors récuser l'idée même d'un système juridique, parce que les juges ne sont plus indépendants, la reprise de leur décision par un pouvoir politique réintégrant l'organisation dans le modèle précédent, politique et diplomatique.

Une troisième perspective consiste à prendre acte de l'efficacité inégalée de l'OMC, du fait des décisions de l'ORD Cela est alors corrélé avec le fait que, par ailleurs, l'ordre mondial est normativement plein, puisqu'il existe des normes à prétentions mondiales quasiment en toute matière, la déficience n'étant qu'institutionnelle. Ainsi, l'Organisation internationale du travail produit les normes sociales, travaille à leur effectivité. Mais leur violation ne donne pas lieu à sanction efficace, faute d'ORD [23]. Il faudrait alors, et il suffirait d'insérer dans les autres institutions internationales un procédé de règlement des conflits et de sanctions.

L'avantage est de conférer à des normes précieuses une effectivité dont elles sont pour l'instant démunies et d'autre part d'assurer la balance et l'équilibre entre les normes, en front des règles commerciales dont l'OMC a la garde.

Les difficultés sont de trois ordres. Tout d'abord, lors des accords de 1995 fondant l'OMC, l'importance de l'ORD avait été sous-évaluée, ce qui explique en partie son adoption. Maintenant que le mécanisme cristallise les attentions critiques, il est sans doute plus difficile encore de la dupliquer.

Ensuite, le contenu même des sanctions n'est pas si aisément transportable. En effet, la violation d'accords commerciaux engendrent des pénalités commerciales ou plus largement affectent l'État dans son activité économique : il est puni par là où il a péché. Mais si le manquement est d'une autre nature, par exemple l'atteinte à l'environnement, ou la méconnaissance de la dignité des enfants, il y aurait alors hiatus entre le manquement et la sanction. Si l'on voulait échapper à cela, par exemple faire en sorte que l'environnement abîmé soit restauré par l'État ou que les pratiques de travail des enfants cessent, il faudrait recourir à des contraintes plus indirectes, s'imposant de l'extérieur à l'intérieur. Or, cela n'est pour l'instant pas techniquement possible puisqu'il n'existe pas de bras séculier mondial et que la souveraineté des États continue sur ce plan de les protéger. L'aporie apparaît : la sanction commerciale de l'OMC est efficace parce qu'elle est adoptée par l'État victime lui-même (par la montée des droits de douane), ce qui évite d'avoir à trouver un moyen direct de contraindre l'État responsable ; si l'on voulait des sanctions non commerciales, on ne

(23) Sur cette dimension, voir Senarclens (2000), spécialement Maupain (2000) et les travaux cités notamment concernant le « travail décent ». Sur la nécessité d'une sorte de « autorité de régulation sociale », voir Supiot (2001).

pourrait en obtenir l'effectivité. Ainsi, si l'on conçoit, par une sorte de reflet, que les sanctions commerciales ne sont adéquates que pour sanctionner la violation d'engagements commerciaux des États mais pas pour d'autres types d'engagement, il n'y a pour l'instant guère de solution disponible. Il faut tout de même relativiser l'objection. Celle-ci n'a pleine pertinence que si l'on prend en considération la dimension civile des mesures de rétorsion, c'est-à-dire que la sanction a pour fin première de réparer le dommage subi par l'État victime, de le restaurer dans sa situation antérieure. Dans une telle conception, ce à quoi on oblige le responsable et la teneur du dommage causé doit être de même nature (à dommage commercial, sanction commerciale), couple qui ne peut être rompu, parce que par exemple l'obligation de payer ne répare pas l'esclavage ou la destruction de la nature. Mais si l'on adopte une conception pénale de la mesure de rétorsion [(24)], le couple ne joue pas : l'essentiel est de pénaliser le responsable, de le faire légitimement souffrir, sans qu'il y ait une corrélation entre le type de dommage et la sanction (la prison étant le meilleur exemple de cette déconnexion). Dès lors, il devient concevable d'imposer des sanctions commerciales pour des comportements d'une autre nature, sanctions dont la réalisation pourrait être laissée à l'État victime.

Enfin, l'inconvénient est que la duplication d'un ordre produit plusieurs ordres juridiques mais que fait alors défaut l'articulation ou le règlement des conflits entre ces ordres. C'est l'hypothèse même de la lacune : si chaque institution produit un ordre juridique autonome, centré sur ses propres principes juridiques (qui le libre-échange, qui le développement durable, qui la défense des ressources naturelles, qui la protection sociale), les décisions émises vont se contredire et se neutraliser. C'est pourquoi cette perspective ne peut dispenser de penser plus globalement l'ordre juridique.

La quatrième perspective est moins ambitieuse, plus pragmatique et requiert moins d'arrachement par rapport à l'état actuel des choses. Elle consiste à favoriser trois mouvements plus naturels, dont le phénomène n'est guère le fruit d'une volonté politique commune, mais qu'il convient néanmoins d'accompagner.

Le premier mouvement est celui de la « considération » que les institutions peuvent avoir des autres compétences. Cela revient à admettre spontanément les compétences des autres et à les prendre en considération dans son propre ordre normatif. Ce qui fonda le droit international au Moyen Age, la théorie de la « courtoisie », se retrouve aujourd'hui à l'identique, lorsqu'il s'agit par exemple de faire avec succès collaborer des organismes qui ne sont pas obligés de le faire, pour obtenir la sanction de comportements anticoncurrentiels internationaux. Cette considération produit un ajustement spontané, les institutions se souciant de ne pas heurter l'action des autres. Ainsi, pour en rester à l'exemple probant du droit de la concurrence, qui tend à se mondialiser, les différentes autorités s'ajustent dans leur

(24) Voir dans ce sens, Frison-Roche (2000).

intervention, y compris dans le calendrier. L'avantage d'un tel procédé est que les redondances de compétence entre divers organismes ne débouchent plus sur des conflits insolubles mais sur des attitudes d'ajustement. Les empiètements de compétence n'ont plus à être combattues par principe. Pour favoriser ces sortes d'ajustements courtois, il convient de favoriser les contacts, notamment par des rencontres et échanges de personnels entre les institutions.

Le deuxième mouvement, lié au premier, est celui d'une doctrine commune. Dans le droit financier, dans le droit économique, dans le droit de l'environnement, etc., le *Soft Law* constitue désormais le matériau de construction des systèmes, à travers les communications, lignes directrices, etc., ce qui revient à admettre une puissance de type doctrinal. Dans un système où les agents (entreprises, États, voire opinions publiques) ont l'intérêt et la compétence pour observer les discours, la doctrine commune a un effet juridique acquis, qui donne le sens à l'ensemble du système. Pour favoriser cela, il convient, au-delà des textes techniques éparpillés, d'élaborer des documents, si possible communs aux différentes institutions concernées, lisibles et posant des principes d'intelligibilité, notamment dans les rapports que doivent avoir les principes entre eux (par exemple principe de libre-échange et principe de développement durable). Favoriser une telle doctrine commune, accompagnant des compétences communes ou corrélées [(25)], ou allant au-delà de cela, est d'autant plus important qu'un système juridique ne peut produire une cohérence vraiment satisfaisante que si, au-delà de l'articulation mécaniste et procédurale entre les normes, il y a un fond commun auquel les différentes institutions ou systèmes régionaux ou nationaux, et leurs juges, puisent. La démarche universaliste, celle relative aux droits de l'homme notamment, a alors un fondement pragmatique qui vient s'ajouter à la raison dogmatique. Il faut souligner que l'ordre juridique mondial peut certes se construire plus aisément à partir d'un tel fond commun, mais qu'il constitue aussi un moyen de le constituer à rebours, par un effet sur les droits régionaux ou nationaux eux-mêmes [(26)].

Des mouvements pour établir une doctrine commune de droit économique sont déjà amorcés entre autorités de marchés financiers ou entre autorités de concurrence. On pourrait le favoriser non seulement entre régulateurs de même type mais encore dans une perspective d'interrégulation, entre régulateurs ayant des offices et objets distincts.

Le troisième mouvement est celui de la procéduralisation. Le fonctionnement de l'OMC s'est très rapidement procéduralisé. Les tiers ont de plus en plus accès aux procédures, celles-ci sont gouvernées par les droits de la défense, les décisions sont minutieusement motivées. On a montré le lien entre procéduralisation des prises de décision et organisation démocra-

(25) Sur cette corrélation, produisant des « principes généraux communs » aux diverses institutions, voir Carreau et Juillard (1998).

(26) V. *supra.*

tique [27]. C'est cette ouverture qui a produit le débat public autour de l'OMC. Le perfectionnement des mécanismes procéduraux dans l'OMC, l'implantation analogique de ces principes d'accès, participation au débat et motivation des décisions dans les autres institutions mondiales, favoriserait l'accroissement de légitimité par la procédure [28].

Plus encore, on peut tisser des liens entre les institutions internationales, liens qui ne seraient pas de nature hiérarchique, mais simplement procéduraux. En effet, on peut concevoir des institutions qui demeurent autonomes, non hiérarchisées entre elles, non contrôlées par un organe central mondial, mais en permanence observées grâce à un fonctionnement interne procéduralisé et en permanence corrélées entre elles par des procédures de consultation et d'avis [29], les contraignant à intégrer leurs doctrines respectives, ce qui sera d'autant plus aisé qu'un cœur de doctrine commune aura été constitué et les corrélations déjà dessinées.

Pour favoriser ce mouvement déjà entamé à l'intérieur des institutions, mais peu amorcé entre institutions, il convient de puiser dans le fonds commun des systèmes juridiques, dans sa matière la plus classique et la plus ancienne [30] qu'est la procédure. La procédure peut construire l'interdépendance plane entre les institutions, en reflet de l'interdépendance politique, économique et financières de l'ensemble des pays [31].

La procédure construit des liens qui ne sont ni exactement institutionnels ni substantiellement normatifs, et qui peuvent pragmatiquement produire cette corrélation générale qui comble les lacunes et dissout les antinomies pour qu'existe un ordre juridique mondial, afin de tempérer le jeu des purs rapports de force, ce jeu contre lequel les civilisations ont conçu le droit.

(27) Voir Habermas (1992) et Ferry (1994).

(28) Luhmann (2001). Niklas Luhmann est certainement le théoricien du droit dont la conception circulaire du système juridique convient le mieux à la description d'un ordre juridique mondial dans lequel l'organisation hiérarchique des États n'a plus la même place. On pourra par exemple se reporter à Luhmann (1999).

(29) Avis plus ou moins contraignant. Par exemple, sur la notion d'« avis déterminant », voir Frison-Roche (2000).

(30) Ainsi, le droit romain s'est construit sur les procédures d'actions devant le préteur, ce qui s'est retrouvé à l'identique dans le droit anglais de *Common Law,* la procédure devenant aujourd'hui un terrain d'entente entre systèmes romanistes et systèmes anglo-américains.

(31) Sur cette conception du droit en reflet de l'objet, alternative à la légitimité hiérarchique des sources, v. *supra* Introduction.

Références bibliographiques

Archives de Philosophie du Droit (1986) : *Le système juridique*, t. 31, Sirey.

Balandier G. (2001) : *Le grand système,* Fayard.

de Boissesson M. (1990) : *Le droit français de l'arbitrage, interne et international,* Éd. Joly.

Carreau D. et P. Juillard (1998) : *Droit international économique,* 4e éd., LGDJ.

Charvin R. (2000) : *Relations internationales, droit et mondialisation*, L'Harmattan.

Chemillier-Gendreau M. et Y. Moulier-Boutang (2001) : *Le droit dans la mondialisation*, Actuel Marx, PUF.

Combacau J. (1986) : « Le droit international : bric-à-brac ou système ? » *in Le système juridique,* Archives de Philosophie du Droit (ed.), t. 31, Sirey.

Ferry J-M. (1994) : *La démocratie procédurale*, Le Cerf.

Flory T. (1999) : *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruylant.

Fouchard Ph., E. Gaillard et B. Goldman (1996) : *Traité de l'arbitrage commercial international*, Litec.

Frison-Roche M-A. (2000) : « OMC *versus* OIT » *in Éthique et commerce international*, Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation, Centre français du commerce extérieur, n° 2, pp. 285-294.

Gherari H. et S. Szurek (1998) : *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Herms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Montchrestien.

Goldmann B. (1963) : *Frontières du droit et Lex Mercatoria*, Archives de Philosophie et de Droit, p.177.

Habermas J. (1992) *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, traduction Rochlitz et Bouchindhomme, 1997, Coll. « NRF Essais », Gallimard.

Kojève A. (1943) : *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, 1943, traduction française : 1981, Coll. « Bibliothèque des idées », Gallimard.

Level P. (1966) : *Le contrat dit sans loi*, Travaux du Comité français de droit international privé, 1964-1966, p. 209.

Lévy P. (2000) : *World Philosophie*, O. Jacob.

Loquin E. et C. Kessedjian (2000) : *La mondialisation du droit*, Litec.

Luhmann N. (1999) : *Politique et complexité : les contributions de la théorie générale des systèmes*, Coll. « Humanités » Le Cerf.

Luhmann N. (2001) : *La légitimité par la procédure*, traduction Sosoe et Bouchard, Coll. « Passages », Le Cerf.

Maupain F. (2000) : « L'OIT devant le défi de la mondialisation : de la réglementation à la régulation internationale du travail ? » *in Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale*, de Senarclens (ed.), Presses de Sciences Po, pp.147-175.

Moreau Defarges Ph. (2000) : *L'ordre mondial*, 2e éd., Armand Colin.

Organe de règlement des différends (2000) : *L'OMC et son tribunal*, dossier spécial des *Notes Bleues de Bercy,* MINEFI, 1-15 juillet.

Pace V. (2000) : *L'organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*, L'Harmattan.

Perelman Ch. (dir.) (1968) : *Le problème des lacunes en droit*, Travaux du centre national de recherche de logique, Bruxlant.

Romano S. (1946) : *Ordinamento giuridico,* traduction française : *L'ordre juridique*, Dalloz, 1975.

Ruiz-Fabri H. (2000) : « Le règlement des différents au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation » *in Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XXe siècle*, Kahn (ed.), Litec, pp. 303-334.

de Senarclens P. (dir.) (2000) : *Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale*, Presses de Sciences Po.

Supiot A. (2001) : Revisiter les droits d'action collective, *Droit social*, juillet, pp.687-704.

Timsit G. (1986) : *Thèmes et systèmes de droit,* coll. « Les voies du Droit », PUF.

Troper M. (1986) : « Système juridique et État » *in Le système juridique,* Archives de Philosophie du Droit (ed.), t. 31, Sirey.

UMR de Droit comparé de Paris (2001) : *Variations autour d'un droit commun,* Société de législation comparée.

Contribution J

Regard juridique sur la hiérarchie des normes

Bernard Grelon
Université de Paris-Dauphine, UGCC et associés

Cette contribution s'inscrit dans la perspective développée par le rapport de synthèse de Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana en vue de formuler des propositions concrètes d'amélioration du système de régulation économique mondial en fondant les bases d'une « gouvernance mondiale ».

Dans le dernier état de ce rapport, une proposition serait d'instituer un mécanisme « d'avis déterminant » auprès de l'Organisation de règlement des différends (ORD) de l'OMC afin d'obliger celui-ci, chaque fois qu'il est confronté à une question ne relevant pas de sa compétence ou de ses finalités institutionnelles à solliciter l'avis de l'institution internationale compétente pour élaborer des normes dans le domaine en cause. L'ORD devrait alors se conformer à cet avis, sauf à motiver et donc à justifier son refus.

Après avoir rappelé les compétences de l'OMC et les principes de fonctionnement de l'ORD, la présente contribution comparera le mécanisme envisagé aux différents mécanismes de renvoi à une autorité tierce pour connaître d'une difficulté dans la perspective de règlement des litiges.

1. L'OMC et l'articulation des normes

1.1. L'OMC et la perspective d'un droit mondial

1.1.1. Le renforcement des normes

Le droit de l'OMC est perçu tant par ses partisans que par ses détracteurs, comme un droit mondial [(1)]. Il en résulte un inévitable décalage par

(1) Voir Pace (2000) p. 22 et s., Ruiz Fabri (2000a), p. 347 et s. et Morand (2001), p. 81 et s.

rapport aux règles classiques du droit international qui s'inscrivent dans un cadre où les États constituent la source essentielle du droit – à travers, soit des règles unilatérales, soit du droit conventionnel.

Les promoteurs de l'OMC [2], reprenant l'effort inachevé du GATT – afin d'améliorer la sécurité et la prévisibilité des relations économiques internationales et transnationales –, ont tenté de faire reculer l'unilatéralisme en instituant une organisation des échanges structurée afin de pouvoir y évoquer l'ensemble des questions relatives au commerce international, y compris monétaires, sociales et environnementales.

Par ailleurs, s'est manifesté le souci d'interdire le « multilatéralisme à la carte » en contraignant, grâce au principe de l'accord unique, les futurs membres à s'engager sur l'ensemble des accords.

L'OMC et les accords commerciaux multilatéraux et plurilatéraux, contenus dans les annexes à l'Accord OMC forment ainsi un instrument juridique solidaire et hiérarchisé. Solidaire, car nul ne peut être partie à l'Accord OMC sans l'être aux accords commerciaux multilatéraux, juridiquement obligatoires pour tous les membres [3]. Hiérarchisé, car en cas de conflit entre des stipulations de l'Accord OMC et de l'un des accords commerciaux multilatéraux, la primauté est donnée, pour ce qui concerne les accords commerciaux à l'Accord spécial dont la stipulation prévaut dans la limite du conflit, conformément à la note interprétative figurant à l'Annexe 1. A de l'Accord général, l'Accord général prévalant sur les autres accords multilatéraux conformément à l'article XVI paragraphe 3 de l'Accord OMC.

Le passage du GATT à l'OMC s'est incontestablement accompagné du renforcement de la juridicité de l'ensemble. Même si celui-ci ne constitue pas un ordonnancement parfaitement rigoureux, il ne peut plus être considéré comme un simple réseau d'engagements particuliers, bilatéraux et variables.

Surtout, ce renforcement du multilatéralisme s'est traduit par la mise en place d'un système multilatéral de règlement des différends.

1.1.2. Le renforcement des procédures

L'institution d'un organisme, spécialement prévu pour assurer le règlement des différends (ORD) [4], manifeste le souci du renforcement de la part du droit dans le cadre de l'OMC. Les États ont voulu souligner par là même sa spécificité en même temps que son importance.

---

(2) Voir Pace, *op. cit.*

(3) Il s'agit des accords regroupés dans les quatre annexes à l'Accord général. L'Annexe 1 regroupe les accords commerciaux multilatéraux : Accord sur le commerce des marchandises, Accord général sur le commerce et les services (AGCS) et Accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC).

(4) Voir Pace, *op. cit.* p. 217 et s.

Organe spécifique plénier, l'ORD est composé des représentants de tous les membres de l'OMC. Il exerce les pouvoirs du Conseil général et des conseils et comités visés par l'Acte final. L'ORD reprend l'essentiel des fonctions précédemment exercées par le Conseil des représentants permanents du GATT. Il a principalement le pouvoir de désigner, lors de la survenance d'un différend des groupes spéciaux (panels) qui sont chargés d'examiner à la lumière des accords les questions posées par les parties, d'adopter les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, d'assurer la surveillance de la mise en œuvre des décisions et recommandations dans le cadre des délais qu'il fixe et, le cas échéant, d'autoriser la suspension de concessions et d'autres obligations qui résultent des accords (articles 2.1, 2.2, 6 et 7 du Mémorandum d'Accord).

Pour la réalisation de ses missions L'ORD dispose d'une grande souplesse. Habilité à se réunir aussi souvent qu'il sera nécessaire dans les délais prévus par le mémorandum d'accord, il dispose de son propre président et établit son règlement intérieur. Ces prérogatives lui permettent notamment, d'établir de véritables règles de procédure. Amené à appliquer les dispositions de l'Accord général et à développer sa propre pratique, il dispose d'une large autonomie fonctionnelle.

L'ORD, en dépit de son caractère et de son rôle politique, a acquis, dès sa conception, mais aussi par son fonctionnement, les caractéristiques essentielles d'un mécanisme de type juridictionnel. Ce mécanisme est devenu irrésistible pour les États membres.

En effet, d'une part, il s'agit d'un mécanisme de « juridiction obligatoire », fonctionnant donc sur saisine unilatérale. Les possibilités de blocage de la procédure ont été évacuées (comme le fait de ne pas nommer un expert) et celle-ci a été enfermée dans des délais stricts (qui jusqu'à présent ont été tenus). Elle débouche en outre sur des décisions contraignantes dont la technique d'adoption (dite de consensus négatif ou consensus inversé) rend illusoire tout rejet. Compte tenu de la difficulté à obtenir ce consensus inverse, l'ORD se trouve pratiquement lié par les rapports des groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel. Enfin, l'exécution des décisions n'est pas laissée au libre arbitre des parties : des délais sont prévus, l'organisation doit être informée de ses termes et, enfin, les mesures susceptibles d'être adoptées en réplique à une inexécution sont encadrées.

La part du droit y est croissante à la fois sur le plan de la procédure et sur le plan du fond. Cette croissance doit beaucoup à la présence de l'Organe d'appel, organe permanent, à la différence des groupes d'experts qui interviennent en première instance, et qui, comme tel et parce que sa mission consiste exclusivement à se prononcer sur les questions de droit, joue un rôle unificateur. Fréquemment saisi, il a exercé à chaque occasion un contrôle approfondi, n'hésitant pas, au demeurant, à rappeler ses décisions antérieures. Ses interventions ont accru la juridictionnalisation de la procédure et permis le développement d'un véritable corps de règles processuelles.

1.2. L'OMC et les conflits de normes

L'activité de l'Organe d'appel aboutit également à la constitution d'une véritable jurisprudence qui se crée à partir de la mission d'interprétation qui lui est reconnue. Dans ce cadre, de nombreuses questions d'articulation de normes sont soulevées, concernant non seulement des normes propres au système, mais aussi des normes externes. Les appréciations ainsi portées tiennent donc notamment à ce que la Charte de l'OMC se réfère elle-même à de nombreuses normes externes.

1.2.1. La hiérarchisation des normes

Comme droit mondial, le droit de l'OMC est susceptible de se trouver confronté avec les autres ensembles de règles à prétention universelle (5).

L'articulation avec le droit de l'ONU ne soulève pas, a priori, de difficultés particulières en raison de sa primauté affirmée par l'article 103 de la Charte des Nations unies (6) et des mécanismes d'exception contenus dans le droit de l'OMC. En revanche, la question est plus difficile pour les autres espaces normatifs à vocation universelle. Il faut à cet égard noter que l'article 3.2 du Mémorandum d'Accord renvoie expressément pour l'application du droit de l'OMC aux « règles coutumières d'interprétation du droit international public », manifestant la volonté d'intégrer le droit de l'OMC dans l'espace normatif international existant.

Du fait de sa vocation mondiale le droit de l'OMC affirme logiquement sa primauté sur les droits internationaux régionaux et sur les droits nationaux. La juridicisation de l'OMC a pour effet de mettre au premier plan la question de son articulation avec les autres sources de droit international.

La primauté sur les droits régionaux résulte notamment de l'article XXIV du GATT et de l'interprétation qui en a été donnée par le Mémorandum d'Accord selon lesquels est affirmée la nécessaire compatibilité des unions douanières et zones de libre-échange avec les engagements pris au titre de l'OMC. La conception retenue de la compatibilité dans le cadre du règlement des différends accroît incontestablement l'exigence de primauté du droit mondial (7). Le recours à l'article XXIV pour justifier des mesures établies dans un cadre régional qui entrent en contradiction avec les principes du droit de l'OMC et avec les engagements pris à ce titre, en particulier l'engagement de non-discrimination, « ne peut être utilisé que si deux conditions sont remplies ». Premièrement, la partie qui invoque l'article XXIV dans une affaire mettant en cause une union douanière « doit démontrer que la mesure en cause est adoptée au moment de l'établisse-

(5) Sur l'ensemble de ces questions voir Ruiz Fabri (2000b), p. 303 et s.

(6) Selon l'article 103 : « En cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

(7) Voir Organe d'appel (1999).

ment d'une union douanière qui satisfait pleinement aux prescriptions des paragraphes 8a) et 5a) de l'article XXIV [8]. Deuxièmement, cette partie doit démontrer qu'il serait fait obstacle à l'établissement de ladite union douanière si elle n'était pas autorisée à adopter la mesure en cause. Là encore il faut satisfaire à l'une et l'autre de ces deux conditions… ». La charge de la preuve pèse en outre sur celui qui invoque ainsi un « moyen de défense affirmatif », ce qui aggrave la difficulté.

S'agissant des droits nationaux, ils doivent désormais être compatibles avec le droit de l'OMC puisqu'ils ne peuvent plus bénéficier de la « clause du grand-père » qui existait à l'époque du GATT et qui autorisait le maintien en vigueur de législations nationales incompatibles, mais antérieures à cet accord.

Se pose donc la question de savoir comment sont traités les instruments de droit régional ou les lois nationales dans l'hypothèse d'un différend. Dans l'Affaire de la banane [9], les Communautés européennes prétendaient que la Convention de Lomé exigeait l'adoption des mesures critiquées et en concluaient qu'elles étaient en droit de se prévaloir de la dérogation dont bénéficiait la Convention de Lomé dans le cadre de l'OMC pour justifier leur régime d'importation des bananes. Contrairement à ce que soutenaient les Communautés européennes l'Organe d'appel a considéré être en droit d'interpréter cette convention pour déterminer ce qu'elle exigeait, en considérant que l'inclusion d'une référence à la Convention de Lomé dans la dérogation accordée par l'OMC faisait de l'interprétation de cette convention une question relevant de l'OMC « tout au moins dans cette mesure ».

De la même manière pour ce qui concerne les droits nationaux, la question se pose de savoir jusqu'où peut aller l'appréciation par l'ORD d'une législation nationale. Elle a été soulevée par l'Inde dans un litige où il lui était reproché de ne pas avoir adopté un système provisoire d'enregistrement des brevets pharmaceutiques, nécessaire pour mettre en œuvre ses

---

(8) Le paragraphe 5a) dispose en substance que les mesures et politiques commerciales résultant du nouvel accord régional n'auront pas d'effets globalement plus restrictifs sur le commerce que ne l'étaient ceux des politiques commerciales antérieures des pays constitutifs. Le paragraphe 8a) dispose :
a) On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers lorsque cette substitution a pour conséquence :
i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela est nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;
ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance.

(9) Voir Organe d'appel (1997a).

obligations, au regard de l'article 70 : 8 de l'Accord sur les ADPIC. Cet État reprochait au groupe spécial d'avoir interprété sa législation nationale, considérant qu'il n'était pas compétent pour le faire. L'Organe d'appel [10] a rejeté cette thèse. Cette position est traditionnelle en droit international public. Mais en l'espèce elle a permis à l'Organe d'appel de ne pas laisser se développer des objections de nature à redonner force à l'unilatéralisme que les accords OMC ont cherché à atténuer sinon à supprimer. Ainsi, tout comme il avait considéré pouvoir interpréter la Convention de Lomé, l'Organe d'appel, reprenant une solution affirmée par la Cour Internationale de Justice, a considéré pouvoir examiner les législations nationales, non en elles-mêmes, mais afin de déterminer si les États, à travers leurs législations, respectent leurs engagements internationaux. Cette solution a été reprise par le Groupe spécial saisi de la question de la compatibilité de la Section 301 américaine avec le droit de l'OMC [11], puis à l'occasion de a confrontation de la loi canadienne avec les obligations du Canada au regard de l'Accord ADPIC [12].

1.2.2. La concurrence des normes

La concurrence des normes tient à ce que, dans l'interprétation des lois nationales ou de droits régionaux, en conflit avec le droit de l'OMC, les États concernés peuvent invoquer des normes externes que les accords de l'OMC commandent de prendre en considération.

Il existe de nombreux exemples de référence à des normes externes, éventuellement gérées par d'autres institutions internationales [13].

Les normes externes peuvent faire l'objet d'un renvoi par référence directe opérée par un accord de l'OMC. Ainsi, pour les classifications douanières, est-il fait référence à la nomenclature internationale élaborée sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes. De même, en matière de propriété intellectuelle, il est renvoyé à plusieurs accords gérés par l'OMPI dont les règles concernées se trouvent ainsi substantiellement intégrées dans le droit de l'OMC. Celui-ci se construit donc en intégrant des corps de normes édictés par des accords externes déjà existants.

Ces méthodes se retrouvent ainsi dans le Mémorandum sur le règlement des différends. En effet, celui-ci prévoit l'utilisation des règles coutumières d'interprétation du droit international public. L'appel à des règles externes est donc inscrit dans la mission même du « juge ». Ainsi, est-ce par ce biais que les Organes de règlement des différends ont été saisis d'arguments relatifs au principe de précaution dans l'Affaire de la viande aux hormones.

---

(10) Voir Organe d'appel (1997b).

(11) Voir Groupe spécial (1999).

(12) Voir Groupe spécial (2000).

(13) Sur l'ensemble de ces questions voir Ruiz Fabri (2000a).

L'analyse des contentieux fait ressortir que les règles et méthodes d'interprétation du droit international public sont très largement mises en œuvre notamment par une référence récurrente aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne et à la jurisprudence de la Cour internationale de justice, notamment en vue d'apprécier la portée de ces dispositions. Ainsi le droit de l'OMC intègre les normes conventionnelles et jurisprudentielles élaborées dans le cadre de sources traditionnelles du droit international public à prétention universelles.

Les normes externes peuvent aussi être utilisées comme références supplétives.

Dans tous ces cas, les normes visées sont des normes internationales élaborées dans d'autres enceintes et auxquelles les États peuvent choisir de se référer aux lieu et place de leurs propres normes. Ce mécanisme constitue une incitation à une harmonisation par voie supplétive. Ainsi, les accords sur les obstacles techniques au commerce ou sur les mesures sanitaires et phytosanitaires renvoient-ils aux normes internationales et notamment au *Codex alimentarius* élaboré dans le cadre d'une commission commune FAO/OMS.

Le renvoi à des normes externes peut encore tenir à la simple manifestation du souci de les prendre en compte. C'est le cas des instruments relatifs au droit de l'environnement exprimé dans le préambule de la Charte de l'OMC.

Plus précisément, l'ouverture aux préoccupations externes apparaît dans la possibilité de faire prévaloir certaines préoccupations non commerciales sur les engagements commerciaux. Techniquement, la prise en compte des interférences externes se réalise par le régime de l'exception. Ce régime, s'il est admis, permet de dispenser l'État concerné de tout ou partie de ses obligations au titre du droit de l'OMC. Il résulte principalement des exceptions générales prévues par l'article XX du GATT, qui a son pendant dans l'article XIV de I'AGCS. Les objets et finalités envisagés sont très divers : protection de la moralité publique, de la santé publique, des animaux et des végétaux, des ressources naturelles épuisables, des trésors nationaux, etc. Il est évident qu'en fonction de l'interprétation donnée à ces dispositions, le nombre d'objets couverts peut être plus ou moins élargi. L'Affaire des crevettes [(14)] dans laquelle l'Organe d'appel a recherché si les ressources naturelles épuisables visées par l'article XX du GATT incluaient les ressources biologiques et donc les tortues marines en est l'illustration. De même, dans l'Affaire de l'amiante [(15)], pour la première fois, l'Organe d'appel a estimé qu'une mesure nationale prise en vue de la protection de la santé publique était couverte par l'article XX du GATT.

Ainsi, l'Organe d'appel a-t-il eu à se prononcer sur la possibilité que des engagements externes au droit de l'OMC prévalent sur lui et justifient la

(14) Voir Organe d'appel (1998b).

(15) Voir Organe d'appel (2001).

méconnaissance d'obligations inhérentes aux règles commerciales résultant du droit de l'OMC. Il l'a refusé à partir du moment où cela n'a pas été expressément prévu. Dans l'Affaire des textiles [16], l'Argentine soutenait qu'elle était tenue par des engagements pris envers le FMI, et que l'Accord entre le FMI et l'OMC ainsi que la Déclaration de cohérence permettaient de relever l'Argentine de ses obligations au titre de l'article VIII du GATT. L'Organe d'appel a considéré, au contraire, après examen de l'accord avec le FMI invoqué par l'Argentine et de différentes déclarations relatives à leurs relations, que rien ne justifiait « une conclusion selon laquelle de tels engagements pourraient l'emporter sur les obligations au titre de l'article VIII du GATT » et qu'il n'y a « aucune exception dans l'Accord sur l'OMC qui permettrait à l'Argentine de se soustraire aux exigences de l'article VIII du GATT ».

S'agissant des hypothèses où le droit de l'OMC se réfère explicitement à des normes et préoccupations externes, les modalités concrètes de cette prise en compte ne sont généralement pas précisées. C'est dans le cadre du règlement des différends que les difficultés essentielles sont traitées. Certaines affaires l'ont particulièrement fait ressortir. Ainsi, de l'interférence avec les questions environnementales dans les Affaires de l'essence ou des crevettes, de l'interférence avec les questions sanitaires dans les Affaires de la viande aux hormones, du saumon, ou de l'amiante, de l'interférence avec les questions culturelles dans l'Affaire des périodiques. À partir du moment où une norme relève de plusieurs systèmes, elle peut recevoir dans chacun d'eux une valeur juridique, une interprétation et donc une portée différentes, en l'absence de mécanisme de coordination ou d'harmonisation. L'Affaire de la banane en fournit une illustration, l'Organe d'appel estimant que la Convention de Lomé était devenue une question intéressant l'OMC, s'est livré à sa propre interprétation de cette Convention. L'affaire a montré qu'il peut y avoir concurrence de deux espaces juridiques sur une même norme. De même, les contentieux mettant en cause des questions d'environnement l'ont aussi montré, en posant en outre le problème de normes externes non adossées à un système institutionnel. Le débat sur leur force obligatoire s'est ainsi déplacé vers une enceinte où il pouvait être ouvert, même si ce n'était pas nécessairement la plus adéquate.

L'Organe d'appel a eu également l'occasion de se prononcer sur le statut et la valeur juridique de normes externes. La question a été posée, dans l'Affaire de la viande aux hormones, concernant le *Codex alimentarius,* corps de normes relatives à l'innocuité des produits alimentaires élaboré dans le cadre d'une commission conjointe FAO/OMS et auquel l'accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires se réfère. Il s'agissait de déterminer si ces normes, qui n'ont que valeur de recommandation dans l'enceinte dans laquelle elles sont élaborées, pourraient acquérir une force obligatoire dans le cadre de l'OMC. Selon l'Organe d'appel, la translation d'une norme vers

(16) Voir Organe d'appel (1998a).

un espace juridique autre que le sien ne peut changer sa force juridique qu'à condition que les négociateurs l'aient expressément voulu.

L'Organe d'appel a également dû se prononcer sur le principe de précaution qui lui était proposé comme principe d'interprétation dans l'Affaire de la viande aux hormones. Après une investigation dans le droit international, en particulier de l'environnement, il a estimé que ce principe « du moins en dehors du droit international de l'environnement, n'a pas encore fait l'objet d'une formulation faisant autorité », et lui a dénié toute capacité de jeu autonome.

L'Organe d'appel a enfin largement utilisé le droit de l'environnement pour interpréter l'article XX du GATT, notamment le champ d'application de l'exception relative à la protection des ressources naturelles épuisables. Il en a souligné l'importance et la positivité croissante, et la nécessité de prendre en compte les évolutions qu'il reflétait (Affaire des crevettes) [17].

Toutefois, il ne suffit pas que la finalité du recours aux exceptions soit justifiée. Il faut encore, conformément à une solution habituelle en droit économique, que les modalités de recours à l'exception soient acceptables.

Il faut ainsi que l'altération des engagements commerciaux que sa prise en compte produit soit la plus limitée possible et qu'elle ne soit pas un prétexte à une politique protectionniste.

En résumé, l'ORD se reconnaît compétent pour intégrer des normes existantes provenant d'autres sources (règles de droit international) et pour apprécier la portée et, de fait, la compatibilité des règles externes lorsque celles-ci sont susceptibles d'entrer en conflit avec les normes OMC.

Une telle problématique peut avoir un double effet.

Il en résulte nécessairement un risque de conflit de compétence entre institutions, l'appréciation par l'ORD de l'autorité et de la portée de la règle externe pouvant être contraire à l'appréciation que porte l'autorité chargée d'interpréter ou de mettre en œuvre ladite règle externe.

En soi cette situation n'est sans doute pas exceptionnelle. Elle se retrouve, notamment en droit interne, chaque fois que des organes distincts et autonomes ont une compétence concurrente pour appliquer et interpréter une norme. La difficulté qui est susceptible d'apparaître, dans l'ordre international, tient à l'absence de mécanisme de régulation susceptible de résoudre les conflits susceptibles d'apparaître.

En outre, ce système porte en lui-même l'affirmation d'une certaine prééminence des règles de l'OMC par rapport aux règles externes. Prééminence, évidemment, par rapport aux règles externes nationales ou régionales, l'ORD ayant pour objet d'assurer que les droits nationaux et régionaux ne prennent pas de mesures incompatibles avec les règles de l'OMC.

(17) Voir Organe d'appel (1998b).

Prééminence aussi par rapport aux règles externes trouvant leur source dans l'activité normative des autres institutions internationales ou dans des conventions multilatérales, lorsque ces règles rentrent en contradiction possible avec les règles de l'OMC. L'ORD est en effet en situation, soit d'affaiblir leur portée pour éviter que celles-ci soient susceptibles de justifier le comportement d'un État, qui se fonde sur elles, soit de l'écarter purement et simplement pour faire respecter la règle de l'OMC.

Certains ont ainsi vu dans ce mécanisme donnant à l'OMC le soin de juger la compatibilité des normes externes avec le droit de l'OMC, plus que la reconnaissance de la possibilité de la primauté de certains « droits fondamentaux » sur les normes commerciales, un triomphe de l'organisation économique sur les autres et un renforcement des distorsions et des déformations du système international [18].

Le mécanisme proposé par le rapport de Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana a justement pour objet d'examiner quelles procédures permettraient d'atténuer la prééminence ainsi émergente du droit de l'OMC et de prévenir les risques de conflit.

2. Le mécanisme de l'avis déterminant

Le mécanisme de l'avis déterminant consisterait à obliger l'ORD à solliciter l'avis d'une autre organisation – compétente pour élaborer des règles à vocation mondiale – sur son appréciation du comportement d'un État ou d'une institution régionale justifiant son comportement par des exigences ou des normes formulées par ladite organisation à vocation mondiale lorsque ce comportement constitue une méconnaissance des règles de l'OMC susceptible d'être justifiée par une exception ou une dérogation admise par l'accord OMC.

Le mécanisme de l'avis déterminant fonctionnerait de manière unilatérale, l'ORD interrogerait les autres organisations internationales. Mais il ne peut être exclu que la création d'autres ORD dans d'autres institutions internationales compétentes pour élaborer et appliquer des normes à caractère multilatéral conduise à la mise en place d'une réciprocité et d'une multilatéralisation du mécanisme de l'avis déterminant.

2.1. L'avis déterminant, unilatéral

Un mécanisme envisageable serait de prévoir un avis obligatoire que l'ORD serait tenu de solliciter chaque fois qu'un État invoque pour justifier son comportement le fait justificatif d'une exigence à caractère non commercial (protection de l'environnement, de la santé publique, culture, etc.)

(18) Voir Morand, *op. cit.,* p. 90.

dont la validité est admise par l'accord OMC. L'ORD serait tenu de suivre cet avis, sauf à motiver son refus.

Cette proposition conduit à s'interroger tant sur la procédure que sur la nature de l'avis ainsi sollicité.

2.1.1. La nature de l'avis déterminant

Pratiquement deux types d'avis peuvent être sollicités. Le premier est d'ordre technique, le second est d'ordre juridique.

Dans le cadre de l'instruction d'une procédure à l'encontre d'un État, il peut être prévu – comme cela se fait actuellement dans le cadre de la coopération institutionnelle avec certaines organisations internationales [(19)] – le recours à un avis de caractère essentiellement technique destiné à apprécier les conditions de fait par lesquelles l'État mis en cause justifie ou prétend justifier son comportement et la législation nationale qu'il a édictée. Le recours à un avis technique s'apparente à une mesure d'expertise judiciaire.

Dans un tel avis, l'organisation requérante est seule compétente pour apprécier et définir la règle de droit applicable, l'organisation requise ne fournissant que des éléments de fait d'ordre technique ou scientifique.

Une telle analyse ne signifie pas que l'organisation requise ne soit pas conduite en réalité à émettre des considérations d'ordre juridique – existence d'un usage, appréciation de la légitimité ou de l'opportunité du comportement décrit ou analysé. Mais cette appréciation n'a par nature aucun caractère obligatoire pour le juge requérant (en l'espèce l'ORD de l'OMC). Seul ce dernier est maître de l'appréciation et de l'interprétation de la règle de droit qu'il applique.

En pratique, un avis technique est seul concevable chaque fois que l'ORD estimera que la question à résoudre relève du point de vue juridique de sa compétence et que la question posée ne tend pas à interroger l'institution requise sur la compatibilité d'une loi, d'une règle ou d'une pratique nationale avec une règle édictée par l'institution requise mais tend à l'analyse de la compatibilité d'une loi, d'une réglementation ou d'une pratique nationale avec une règle dont l'appréciation relève de la compétence de l'OMC, soit parce que l'institution requise n'a pas compétence pour élaborer de règle en ce domaine, soit parce qu'en fait il n'aura élaboré aucune règle spécifique.

On pourra, notamment, se trouver dans une situation de ce type chaque fois que l'institution interrogée n'a pas pour compétence d'élaborer des normes mais a pour rôle d'inspirer ou de coordonner des politiques (en matière sanitaire ou autre).

---

(19) Dès à présent divers accords de coopération ont été conclus avec le FMI le 9 décembre 1996, la Banque mondiale le 28 avril 1997, l'Office international des épizooties le 4 mai 1998.

Dans une telle situation, le mécanisme de l'avis déterminant paraît inadapté.

D'une part, le caractère obligatoire du recours à l'avis ne s'impose pas, l'ORD, comme tout juge, étant normalement maître de l'appréciation du besoin qu'il a d'être éclairé par la production d'un avis technique ou scientifique. Cet avis constitue en effet une question de fait dont l'appréciation relève des prérogatives du juge saisi, et dont il paraît difficile de le dessaisir [20]. D'autre part, le caractère déterminant est, par essence, exclu puisque l'interprétation ou la construction de la norme relève de la compétence de l'OMC – et, par voie de conséquence, de l'ORD.

Dans ces conditions, il apparaît que le mécanisme de « l'avis déterminant » n'est concevable que lorsque la question que doit trancher l'ORD de l'OMC implique l'appréciation d'une règle que l'autorité requise a édictée [21]. Ainsi en sera-t-il lorsque la question posée sera d'apprécier si le comportement de l'État en cause est conforme, voire est l'exécution d'une norme élaborée par l'institution requise.

Une condition préalable doit alors être remplie pour que le mécanisme puisse jouer : il faut que l'institution requise se reconnaisse compétente pour apprécier la conformité des décisions ou actes des États à ses propres normes. Il faut donc que l'institution requise dispose d'une quasi-compétence juridictionnelle.

Ensuite, le mécanisme de l'avis sollicité peut aboutir à deux types de réponses : une première réponse conduira à l'affirmation que le comportement de l'État en cause est simplement compatible avec la norme de l'institution requise. Dans l'autre cas, elle conduira à l'affirmation de ce que le comportement de l'État en cause est nécessaire à la mise en œuvre de la norme de l'institution requise. Dans ce dernier cas, la réponse donnée est de nature à conduire à un conflit de compétence ou à un conflit d'autorité.

En effet, la solution qui sera retenue en définitive conduira à affirmer soit qu'une des institutions en cause n'avait pas compétence pour édicter des règles interférant avec la sphère de compétence de l'autre institution (par exemple, l'OMS n'aurait pas compétence pour édicter des règles portant atteinte à la liberté du commerce), soit qu'une règle édictée par l'une des institutions doit prévaloir sur l'autre, soit en raison de sa nature (hiérarchie des sources), soit en raison de ses caractères d'espèce (hiérarchie des fins).

---

(20) Sur l'affirmation d'un pouvoir discrétionnaire de recourir à des experts, voir le rapport de l'Organe d'appel dans l'Affaire des hormones (précité). De même dans l'Affaire des textiles (Organe d'appel, 1998a) l'Organe d'appel a affirmé le caractère discrétionnaire du recours à des avis externes et a refusé de faire droit à la demande de l'Argentine qui sollicitait le recours à un avis du FMI.

(21) En ce sens on peut citer l'article XV : 2 du GATT de 1994 qui pose le principe d'une obligation pour l'OMC de consulter le FMI lorsqu'elle est appelée à examiner « des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change ».

Si l'on admet, comme cela paraît être la tendance, que la prééminence d'une norme extérieure à l'OMC n'est envisageable que si les accords OMC l'ont expressément admis, il en résultera quasi-mécaniquement une prééminence du droit OMC sur l'ensemble des normes du droit international (y compris multilatéral ou coutumier) dont la prise en compte n'a pas été prévue dans les accords OMC.

Le phénomène risque d'être accentué en raison de la procédure de mise en œuvre de l'avis déterminant.

2.1.2. La procédure de l'avis déterminant

Dans le système envisagé, l'ORD aurait l'obligation de solliciter l'avis de l'institution compétente pour élaborer une norme « externe » avant d'interpréter et d'appliquer une telle norme.

En revanche, l'ORD ne serait plus tenu de considérer ladite interprétation comme s'imposant à lui et pourrait, au terme d'une motivation spéciale, écarter l'interprétation proposée par l'institution consultée. Ce système suscite un certain nombre d'interrogations tant en amont qu'en aval de l'avis.

2.1.2.1. En amont

L'obligation de solliciter un avis est un mécanisme connu qui trouve à s'appliquer dans deux hypothèses : lorsqu'un processus de décision implique la consultation d'un organe consultatif par l'organe décisionnel (par exemple, procédure devant le Conseil d'État ou décision ministérielle en matière de contrôle et de concentration) et lorsque, à l'opposé, un organe doit prendre une décision qui implique une décision préalable dans une matière qui ne relève pas de sa compétence (question préjudicielle).

En revanche, lorsque l'avis sollicité relève d'un organe doté d'une compétence concurrente (par exemple, avis sollicité par les juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire auprès du Conseil de la concurrence ou compétence concurrente des juridictions consulaires et de la Commission bancaire), la demande d'avis est usuellement facultative.

En l'espèce, la demande d'avis ne relève pas de la première hypothèse puisqu'il ne s'agit nullement d'instituer un organe consultatif auprès de l'ORD mais de l'obliger à solliciter l'avis d'institutions dans les domaines de leur compétence propre pour prendre des décisions sur des matières ne relevant pas des finalités attribuées à l'OMC.

Il ne relève pas non plus de la deuxième hypothèse dans la mesure où la question préjudicielle oblige l'organe qui a posé la question à adopter la réponse qui y a été apportée par l'organe seul compétent pour interpréter la règle litigieuse.

Le mécanisme se rattache essentiellement au troisième type de décisions, celles sollicitées auprès d'un organisme à compétence concurrente puisqu'on l'a vu cet avis, une fois rendu, ne serait pas obligatoirement suivi.

C'est donc que l'OMC conserverait, au regard de ses propres règles, le pouvoir d'apprécier la positivité de ces normes tierces aussi bien que celui de les interpréter.

Pour la mise en œuvre d'un mécanisme de cet ordre, le caractère obligatoire de la demande d'avis ne relève pas d'une logique normative impérieuse. La consultation de l'institution tierce relève plus de la coopération entre institutions que du règlement d'un conflit de compétences.

Il paraît, dans ces conditions, pratiquement impossible d'imposer à l'ORD de ne pas conserver la possibilité d'apprécier la nécessité de recourir à l'avis de l'institution tierce, en fonction de son appréciation de la clarté qu'il attribue au texte soumis à interprétation. Déjà en matière de conflits de compétence (questions préjudicielles *stricto sensu*) lorsqu'il est imposé à une juridiction de recourir à l'appréciation d'une autre juridiction parce qu'elle doit *appliquer* une norme qu'elle n'a pas compétence pour *interpréter*, il est impossible, en pratique, d'interdire à cette institution de ne pas jouer sur son appréciation de « la clarté » du texte en cause, au regard de la question qui lui est posée et donc d'apprécier d'une certaine manière l'opportunité de solliciter l'interprétation de la disposition en cause par l'autorité tierce. Ce jeu possible dans le mécanisme même de la question préjudicielle a notamment été utilisé par les juridictions nationales et notamment le Conseil d'État à l'égard des règles communautaires.

A fortiori en va-t-il ainsi lorsque, comme en l'espèce, l'institution qui doit solliciter l'avis conserve la compétence d'en apprécier le sens et la portée au regard de ses propres normes. Dans ce schéma, en effet, le recours à l'avis n'est qu'un moyen d'éclairer l'autorité compétente par l'intervention d'une autorité tierce qui est consultée pour sa compétence au sens technique et non pour sa compétence au sens juridique. Cette répartition des rôles suscite, dès lors, certaines difficultés en aval de l'avis lui-même.

2.1.2.2. En aval

Du point de vue juridique, rien ne s'oppose au mécanisme d'un avis « déterminant » qui doit être suivi en principe mais peut être écarté au terme d'une justification spécialement motivée.

Il n'en demeure pas moins que solliciter un avis pour ne pas le suivre soulève nécessairement des difficultés tant au regard de l'opportunité de la demande que des relations entre institutions.

En décidant de ne pas suivre l'avis qui lui est donné, l'institution sollicitante affirme, outre sa primauté, sa capacité à disposer, nonobstant l'avis, des éléments nécessaires à sa prise de décision. Le recours à l'avis devient donc largement inutile et il est vraisemblable que la pratique conduira assez vite l'institution concernée (l'ORD) à ne pas solliciter un avis dont elle peut penser qu'il ne sera pas en l'espèce déterminant sur sa décision finale, en prétextant l'existence d'un texte clair – dans son sens, sa portée et son autorité – ne nécessitant pas d'interprétation.

Plus gravement, peut-être, en agissant ainsi – certes au risque parfois de se déconsidérer au regard de l'opinion mondiale [22] – l'ORD manifesterait de manière non équivoque la primauté au plan institutionnel de l'OMC, de ses normes et de ses finalités, aux dépens des autres grandes institutions en cause (environnement, social, culture, etc.). Ce serait, en effet, clairement manifester que les normes externes à l'OMC ne sont légitimes et ne sont applicables qu'autant qu'elles sont compatibles avec l'OMC et les finalités que celle-ci est chargée d'atteindre ou de faire respecter [23].

On peut se demander si un tel système n'induirait pas des effets pervers graves au prétexte d'atténuer les difficultés actuelles.

Alors qu'aujourd'hui les dispositions de l'accord OMC prévoient que certaines règles OMC peuvent être écartées en raison de l'existence de normes externes dont les finalités et les exigences sont en définitive supérieures à celles de l'OMC [24], le mécanisme d'avis déterminant appliqué de manière unilatérale ferait ressortir qu'en présence de normes externes, à la positivité et au caractère obligatoire affirmés par l'autorité compétente pour les édicter, l'ORD est en droit de les tenir à l'écart au nom des finalités propres de l'OMC.

Sans doute une correction possible du système pourrait être alors de « multilatéraliser » le mécanisme de l'avis déterminant.

2.2. L'avis déterminant multilatéral

La multilatéralisation de l'avis déterminant impliquerait la création d'ORD auprès d'un certain nombre d'institutions à vocation mondiale en matière de santé, de travail, d'environnement, etc., une profonde réforme des institutions internationales concernées.

D'une part, elle supposerait une sélection et une hiérarchisation des institutions parmi toutes celles existantes, aux compétences parfois concurrentes [25] faisant naître, à l'occasion, un risque de *forum shopping* en permettant à certains États de choisir le système de règles qui leur paraît le plus favorable.

D'autre part, elle impliquerait la mise en place auprès de ces institutions d'un véritable pouvoir normatif dérivé ainsi que d'une fonction juridictionnelle.

---

(22) À cet égard les décisions les plus récentes manifestent le souci de prudence de l'ORD (voir notamment l'Affaire de l'amiante, Organe d'appel, 2001).

(23) Dans le même ordre d'idées sur les craintes de « phagocytage » du droit des autres institutions internationales par l'OMC, voir Ruiz Fabri (2000a), p. 379.

(24) Certains (Morand, 2001) estiment cependant que dès à présent ce mécanisme consacre « le triomphe de l'organisation économique sur toutes les autres ».

(25) Ruiz Fabri (2000a), p. 329.

Il n'est pas certain que les États soient prêts, dans des domaines comme la santé, la protection sociale ou l'environnement, à accepter de telles mesures qui ne peuvent pas ne pas être perçues comme de nature à affecter sensiblement leur souveraineté.

Enfin, un tel système impliquerait que ces différentes institutions disposent d'une compétence territoriale, sinon strictement identique, du moins très proches. En d'autres termes, un tel système suppose que les pays soumis à l'un de ces régimes normatifs le soient à tous les autres.

À supposer l'ensemble de ces conditions réunies, le fonctionnement de ce système d'ORD concurrents et d'avis déterminants réciproques serait susceptible de rencontrer des difficultés non négligeables.

En particulier, le risque d'une divergence profonde entre les décisions des ORD, leur interprétation des normes qu'elles seraient chargées de mettre en œuvre et, le cas échéant, de coordonner, ne peut être exclu [(26)]. Ce risque est d'autant plus sérieux que ces institutions seraient par définition investies de finalités différentes et qu'au point de rencontre de leurs différentes compétences, là où il faudrait déterminer les frontières ou les zones et modalités de recouvrement, chacune de ces institutions aurait vocation – ne serait-ce que pour conserver sa légitimité – à faire prévaloir sa finalité propre et à proposer en conséquence une solution conforme à cette finalité mais difficilement compatible avec celles de l'institution voisine et concurrente.

À supposer qu'il n'en aille pas ainsi, le refus de suivre l'avis sollicité sera de nature à tendre sensiblement les relations entre institutions concernées et à aller à l'encontre du but recherché d'assurer, par l'intermédiaire du « soft law » une véritable coordination entre les institutions chargées de la régulation de l'ordre économique mondial.

Dans un tel schéma, à défaut d'un instrument de régulation de ces différents mécanismes juridictionnels, le système mis en place risquera très vite la paralysie complète.

Il est, certes, possible de penser que, conscients de ces risques, les ORD et leurs institutions mères, chercheront, par une coopération renforcée, à assurer une cohérence de leurs décisions et une unité de leur jurisprudence. Il n'est pas certain qu'elles pourraient y parvenir dans la mesure où l'on peut craindre que les forces centrifuges tenant à ce que les finalités attribuées soient par trop antagonistes pour permettre une conciliation généralisée ne l'emportent, à défaut d'autorité chargée – soit d'un point de vue politique, au niveau de l'élaboration des normes, soit d'un point de vue juridictionnel au niveau de leur application – de définir et d'imposer la hiérarchie des fins.

---

(26) Le désenchantement de Michel Camdessus, Directeur général du FMI, qui déclarait il y a peu : « On n'a fait aucun progrès pour faire travailler ensemble les grandes institutions économiques qui ont en charge le destin de la planète… » (*Le Monde* du 21 juin 2000) laisse penser que ces risques de discordance ne sont pas purement théoriques.

Mais à supposer qu'une telle coordination se réalise et consacre probablement la prééminence d'une des finalités en cause et donc l'institution chargée de la promouvoir, risque alors de se poser – au regard des États et des peuples – la question de la légitimité de cet ordre juridictionnel mondial. Car la décision du juge ne tire pas son autorité de sa seule compétence institutionnelle. Un jugement n'est pas juste parce qu'il émane d'un juge habilité. Il est juste parce qu'il est reconnu tel par les parties en cause et aussi par tous ceux qui y sont intéressés. Et l'appréciation ainsi portée tient en grande partie à la possibilité de rattacher la décision rendue à un ordre juridique accepté par tous ceux qui en relèvent et considéré comme légitime. Tout jugement a besoin de se rattacher à un système normatif légitime. Et c'est sans doute un pari audacieux que de penser que des organes quasi juridictionnels multiples, formellement indépendants, arrivent, par leur seule existence, à produire un ordre juridique légitime considéré, par les peuples et nations du monde comme une expression acceptable de la justice, là où l'action des États y aura échoué.

Références bibliographiques

Groupe spécial (1999) : *États-Unis. Section 301-310 du Trade Act de 1974,* Rapport du 22 décembre.

Groupe spécial (2000) : *Canada. Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques,* Rapport du 17 mars.

Morand Ch.-A. (2001) : *Le droit saisi par la mondialisation : définitions, enjeux et transformations,* in *Le droit saisi par la mondialisation,* Bruylant.

Organe d'appel (1997a) : *Communautés européennes. Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes,* Rapport du 9 septembre.

Organe d'appel (1997b) : *Inde. Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture,* Rapport du 19 décembre.

Organe d'appel (1998a) : *Argentine. Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles,* Rapport du 27 mars.

Organe d'appel (1998b) : *États-Unis. Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes,* Rapports des 5 juin et 12 octobre.

Organe d'appel (1999) : *Turquie. Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements,* Rapport du 21 octobre.

Organe d'appel (2001) : *Communautés européennes. Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant,* Rapport du 12 mars.

Pace (2000) : *L'organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges internationaux,* L'Harmattan.

Ruiz Fabri H. (2000a) : « La contribution de l'Organisation mondiale du commerce à la gestion de l'espace juridique mondial » *in La mondialisation du droit,* Travaux du CREDIMI, Litec.

Ruiz Fabri H. (2000b) : « Le règlement des différends au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit » *in Mélanges*, Kahn (ed.), Litec.

Contribution K

Biens publics globaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement

Laurence Tubiana
Inspection générale de l'agriculture

Jean-Michel Severino
Agence française du développement

Le débat sur les biens publics globaux relancé par le Programme des Nations Unies pour le développement, et à sa suite par la Banque mondiale, constitue un effort de renouvellement de l'approche théorique de la coopération internationale. Ce réexamen est rendu nécessaire par une mobilisation décroissante de l'aide publique au développement. La tension sur les finances publiques et les craintes des sociétés développées, liées aux incertitudes du mouvement d'intégration économique, favorisent un recentrage des politiques publiques en faveur des intérêts nationaux au sens étroit.

Dès lors, les risques et intérêts collectifs globaux liés au degré élevé d'interdépendance économique mondiale apparaissent désormais comme la motivation majeure de l'action collective internationale et permettent de trouver de nouvelles sources de légitimité aux actions de coopération qui impliquent des sacrifices de bien-être à court terme, en faveur du long terme.

De plus, les problèmes globaux, tels qu'ils sont perçus aujourd'hui, ne paraissent plus pouvoir être réglés par la seule voie de la coopération interétatique. L'origine comme la solution de ces problèmes d'environnement, de santé, de criminalité ou d'instabilité financière échappent aux seules politiques gouvernementales et demandent la coordination d'actions décentralisées d'acteurs privés. L'approche par les biens publics globaux permet de concevoir cette coordination à plusieurs niveaux ou en tous cas d'en poser la nécessité. Ainsi ce *catch word* malgré ou avec ses confusions sémantiques permet de relégitimer l'intervention publique internationale

et, paradoxalement, de démontrer dans le même temps la nécessité de dépasser le cadre intergouvernemental actuel.

Le recentrage doctrinal de la coopération internationale autour du concept de biens publics permet ainsi de sortir des impasses des négociations internationales sur le développement, la perception des intérêts communs pouvant relancer une solidarité internationale qui s'essouffle.

Nous reviendrons dans un premier temps sur le contexte du débat sur les biens publics globaux, pour traiter ensuite des modalités de la coordination internationale pour les produire et revenir enfin sur les questions de gouvernance posées par la négociation de ces biens publics.

1. Pourquoi l'émergence du débat sur les biens publics globaux

1.1. La globalisation et l'ouverture du débat chez les économistes

En 1986, dans son introduction, en tant que Président, à l'assemblée annuelle de l'*American Economic Association,* C. Kindelberger reprend les définitions théoriques générales des biens publics nationaux pour les étendre aux biens publics internationaux ; il le fait avec l'intention de relancer l'analyse de la coopération internationale dans de nouvelles directions dans un contexte intellectuel où la tendance est à l'assimilation de tout bien à un bien privé ou privatisable. Il s'interroge aussi sur la capacité des États-Unis à continuer à fournir des biens publics essentiels à la croissance et à la stabilité mondiale comme la liquidité internationale, des flux de capitaux stables vers les pays en développement, ou l'ouverture des marchés. Joseph Stiglitz (1995) reprendra pour la développer cette même thématique quelques années plus tard. La question sur les biens publics internationaux émerge donc dans une conjoncture où les institutions censées fournir ces biens semblent défaillantes, et où la coordination des politiques macroéconomiques, notamment via le G7, s'essouffle.

Cette interrogation va s'amplifier avec le développement des travaux économiques sur les défaillances de marché et les interdépendances croissantes observables dans le mouvement de mondialisation. Quelles que soient en effet les définitions adoptées des biens publics globaux (restrictives ou étendues), elles sont toutes étroitement liées à l'analyse de ces défaillances et de ces interdépendances.

Différents types d'externalités nouvelles accompagnent le mouvement d'intégration économique mondial. Certaines sont globales. Le meilleur exemple en est les émissions de carbone à l'origine du réchauffement atmosphérique, dont l'origine est essentiellement dans les pays industrialisés, mais dont l'impact touche toute la planète et en particulier les pays en déve-

loppement. C'est aussi l'existence de certains biens publics détenus par certains pays ou certains individus et qui ont une dimension globale. Le cas de la biodiversité est significatif. Du fait de la dégradation écologique qui a sévi dans les pays industrialisés, l'essentiel de la biodiversité actuelle est désormais concentré dans les pays en développement, tout particulièrement dans les zones humides et les zones forestières. La théorie économique suggère que les marchés puissent être défaillants dans l'allocation des biens publics et leur production. Les biens publics peuvent être produits en quantité insuffisante ou l'accès peut en être réduit en sorte que l'optimum économique n'est pas atteint par les seuls mécanismes de la concurrence. La connaissance en est un bon exemple. Si le savoir est un bien public, sa production comme son accès ne sont pas sans coûts. Si l'on estime que l'éducation, c'est-à-dire fondamentalement la capacité d'accès au savoir, fait partie des dotations de survie, et si l'on estime par ailleurs que l'accès à la connaissance, y compris scientifique, fait partie des éléments fondamentaux pour le fonctionnement performant du marché, les difficultés d'accès au savoir sont des obstacles à l'efficacité économique.

Ces différents types d'externalités par rapport auxquelles les marchés ne sont pas pleinement efficaces sont un des points critiques du processus de mondialisation. Elles entraînent des coûts, des pertes de bien-être pour les économies qui les subissent, qui peuvent largement obérer les bénéfices de l'intégration à l'économie mondiale. Elles compromettent aussi la stabilité du système d'ensemble. La discussion sur les biens publics globaux naît de ce constat et cherche les moyens de pallier ces défaillances des marchés. Différents types de solutions sont envisageables : chercher à compléter les marchés, créer des institutions propres à assurer une coordination décentralisée des actions ou déboucher sur des actions collectives publiques internationales.

1.2. La globalisation et la question de la coordination chez les politologues

Les politologues ont repris la discussion sur les biens publics globaux à partir de l'analyse des interdépendances et des incertitudes qui en découlent, en les considérant comme les éléments moteurs des coopérations intergouvernementales (Katzenstein et *al.,* 1998).

Pour les politologues, un des enjeux du fonctionnement du système mondial est la fourniture de certains biens publics globaux tels que la paix, la sécurité, la convertibilité des changes. L'existence de ces biens publics est une condition de réduction des incertitudes qui affectent les relations internationales. Dans un système interdépendant, ces biens publics (ou leur absence) sont le résultat de la coopération interétatique (ou au contraire de sa faillite). Pour les réalistes, la question est celle de la puissance dominante et de sa volonté à produire ou à faire produire les biens publics globaux considérés comme stratégiques du point de vue de l'intérêt national. Pour

les institutionnalistes l'enjeu est davantage pour la puissance hégémonique d'organiser un « régime » c'est-à-dire un corps de principes et de règles et de procédures de décision permettant de faire converger les comportements des acteurs internationaux dans les différents champs de problèmes.

Ces courants constatent aujourd'hui la fin du rôle hégémonique des États Unis comme ordonnateur et producteur principal des biens publics globaux ou à tout le moins la réticence croissante de cet acteur dominant à continuer à en assumer l'essentiel des coûts. Un bon exemple en est la baisse de l'aide publique américaine, autrefois utilisée à sécuriser certaines zones du monde et prévenir les conflits, la réduction de l'aide alimentaire outil de stabilisation des marchés agricoles ou encore les réticences à assumer les coûts liés au régime des changes fixes.

Les courants institutionnalistes font l'hypothèse qu'en l'absence d'un acteur hégémonique ou si son rôle est restreint, l'ordre mondial qui s'appuie sur des régimes internationaux doit être défini par la négociation et la coordination. L'établissement de ces régimes est évidemment plus difficile quand aucun pays ne veut ou ne peut se charger de les promouvoir et d'en assurer la viabilité. La discussion sur les biens publics globaux, les priorités et les règles à établir pour les obtenir grâce aux actions collectives devient donc un champ privilégié du débat international. (Krasner, 2000).

La coordination pour obtenir les biens publics globaux relève d'une approche d'optimisation du fonctionnement du système global *(regime-choice)*. Cette coordination va bien au-delà de la gestion des interdépendances entre États. Les approches d'optimisation individuelle *(policy-optimizing approach)* où les pays cherchent simplement à exploiter leurs interdépendances ne fonctionnent que si peu de pays sont impliqués ; c'est le cas d'accords entre pays riverains pour répartir les coûts en matière de dépollution d'un cours d'eau. Si les interdépendances sont importantes et les acteurs nombreux, il devient nécessaire de définir des objectifs collectifs communs et la définition commune de règles est alors le moyen le plus efficace. C'est par exemple la négociation des engagements contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre, où il s'est agi de définir un régime pour faire converger les comportements, le but étant la diminution de la pollution globale. L'enjeu est la définition du régime global puisqu'il est impossible de régler le problème de coordination en se fondant sur la convergence spontanée des actions ou une entente stratégique.

Dès lors, pour les politologues du *« regime choice »,* la question fondamentale est le choix des priorités de l'action collective et les processus de négociation et de décision qui y conduisent. La construction des régimes internationaux -vise à réduire l'anarchie du système international et la production de biens publics globaux est une voie majeure de cette réduction. En ce sens, c'est davantage les modalités d'élaboration de ces régimes, leur solidité et leur effectivité qui est importante au contraire des approches économiques qui s'intéressent aux biens publics du point de vue substantiel.

2. La notion de bien public global

La définition économique des biens publics part de la notion de bien privé pour définir à contrario les caractéristiques des biens publics. Elle débouche, à partir des deux critères fondamentaux d'exclusivité et de rivalité, sur une typologie analytique des biens publics.

Comme le reconnaît Samuelson lui-même, très peu de biens répondent strictement aux critères définis et l'extension du concept de bien public de l'échelle des nations à l'échelle internationale ou globale ne réduit pas ce problème, bien au contraire. Il existe de fait un continuum entre biens publics et biens privés selon l'intensité et la portée géographique des externalités du bien public considéré. Ces externalités peuvent être considérées comme la partie « bien public » d'un bien privé Cette difficulté est à l'origine des doutes et des critiques qui s'expriment sur cette nouvelle approche. Pour un certain nombre d'analystes, la notion est trop floue et n'a pas vraiment d'utilité conceptuelle ; pire elle aurait pour certains politologues, une fonction d'occultation des rapports de force, l'idée d'intérêt collectif venant déguiser l'expression des logiques d'intérêt de la puissance dominante.

Du point de vue de l'analyse économique, la réponse à ces objections est plus simple. Comme de nombreux biens présentent des degrés variables de non-rivalité et/ou de non-exclusion (Ostrom et Ostrom, 1977 et Adams et McCormick, 1993), la notion de bien public, même impur, est utile dès lors qu'elle permet d'identifier les raisons de leur sous-production ou de leur production inadéquate. En revanche, la réponse aux objections des politologues est plus complexe, et dépend largement de l'approche choisie et notamment de la place donnée aux institutions et aux régimes.

2.2. La nature du bien public est le produit d'une décision collective

Les caractéristiques d'un bien ne sont évidemment pas figées dans le temps, mais peuvent évoluer suivant le contexte : un bien peut acquérir les caractéristiques d'un bien public ou d'un bien privé (ou tout autre intermédiaire) selon les préférences sociales (décision de conférer à la connaissance un caractère de bien public pur ou au contraire d'un bien commun), les évolutions techniques (modification de la capacité d'exclusion de la consommation ou du caractère indivisible des bénéfices), les contraintes budgétaires (caractère limité des ressources destinées à la fourniture de biens publics). Deux exemples sont éclairants à cet égard : le signal du phare, exemple type du bien public pur, peut être remplacé par un système de signalisation électronique accessible seulement à ceux qui paient pour son accès ; les informations génétiques d'une plante peuvent être réservées à ceux qui les achètent au moins pour une période ou au contraire, laissées par décision dans le domaine public.

Ce débat sur le caractère public ou « excluable » d'un bien public, et donc sur les modalités de son financement, est un débat important et récurrent au plan des politiques publiques internes. Il le devient aussi de façon plus

Typologie des biens publics

Les biens publics purs

La définition économique – et canonique – d'un bien public pur a été formalisée par Samuelson (1954) à partir de deux critères.

Le premier, l'indivisibilité des bénéfices – encore appelée non-rivalité des bénéfices – caractérise le fait que le bénéfice lié a la consommation d'un bien n'entraîne aucune réduction du bénéfice pour un autre agent qui consomme ce même bien en même temps. Autrement dit le coût marginal lié à l'utilisation de ce bien par un individu supplémentaire est nul.

Le second critère consiste en l'impossibilité d'exclure quiconque de la consommation de ce bien (non-exclusion de la consommation). Pour cette catégorie de biens, il n'est pas possible de limiter l'usage d'un bien à certains individus sans entraîner des coûts exorbitants. Si ces deux critères ne sont pas respectés, nous nous trouvons en présence de biens privés, biens dont les bénéfices sont divisibles, ou de biens collectifs dits « excluables » pour lesquels l'exclusion de la consommation est possible.

Les biens publics globaux purs sont des biens publics purs universels, c'est à dire des biens qui peuvent être consommés en même temps par l'ensemble de la population mondiale.

Parmi les exemples de biens publics globaux « purs » on peut citer : la paix, le maintien de la capacité d'absorption de gaz à effet de serre de l'atmosphère, l'éradication des maladies infectieuses, les résultats de la recherche fondamentale.

Entre biens publics et biens privés, existent des biens publics intermédiaires, suivant que l'un ou l'autre des deux critères est respecté, et que l'on qualifie de biens publics impurs

Les biens communs

Les biens dont les bénéfices sont divisibles (consommations rivales) mais dont on ne peut réserver la consommation à quelques-uns (critère de non-exclusion respecté) sont définis comme des biens communs. Parmi eux, à l'échelle internationale, on peut citer l'exploitation raisonnée des ressources halieutiques, la lutte contre le crime organisé, dans la mesure où les efforts consentis par certains permettent à d'autres d'en profiter sans efforts particuliers.

Les biens clubs

Les biens qui respectent le critère de non-rivalité mais dont on peut interdire ou réserver la consommation sont qualifiés de « biens club ». Dans cette catégorie, et toujours à l'échelle internationale, on peut identifier des biens comme les systèmes de défense, la dissémination de l'information, des systèmes comme Intelsat ou des infrastructures comme le canal de Suez, dont l'accès est réservé à ceux qui paient (possibilité d'exclusion). Cornes et Sandler (1996) ajoutent une autre catégorie de biens publics impurs : Les produits joints. Ces derniers proviennent de la production simultanée et indissociable de deux ou plusieurs produits, dont certains ont les caractéristiques requises pour entrer dans la catégorie des biens publics purs ou impurs, les autres étant des biens privés. Par exemple, dans les domaines des biens publics internationaux, la préservation de la forêt tropicale permet de lutter contre l'érosion des sols, accroît la conservation des réserves d'eau, favorise l'éco-tourisme qui peuvent être des biens privés mais elle permet également la préservation de la biodiversité et la séquestration de carbone, qui sont des biens publics globaux.

récente au plan international et s'exprime au travers des débats sur l'agenda international. L'illustration la plus récente est liée aux débats autour de l'usage d'Internet. Plusieurs conceptions du réseau s'affrontent à la fois sur l'accès et les financements des services mais aussi sur les outils de navigation sur le réseau et sur les contenus des services qui sont fournis. Ces débats existent depuis les débuts d'Internet : différentes tentatives de limitation de l'accès, ou de « privatisation », ont été entreprises y compris par certains de ses initiateurs mais ont été combattues par ceux qui veulent lui garder un statut de bien public pur (Castells, 2002). Ce débat comporte plusieurs aspects.

Le premier porte d'abord sur les préférences des agents, c'est à dire l'utilité que les acteurs internationaux attribuent à un bien public particulier : certains jugeront tel bien indispensable alors que d'autres le considèreront comme inutile. Il est donc nécessaire qu'intervienne un consensus sur l'utilité du bien, ce qui est particulièrement complexe au niveau international et ne peut se résoudre que par des processus de négociation si aucun acteur dominant n'est à même d'imposer ses préférences. Le deuxième volet concerne la consommation effective de ce bien public par tous et dans les mêmes proportions. À l'échelle internationale se pose la question de la répartition effective des bénéfices liés à la production d'un bien public, notamment en faveur des pays pauvres, et de l'identification des bénéficiaires réels de ces biens. Le troisième aspect est celui de la répartition de son financement entre ceux qui sont décidés à le consommer.

Trouver un équilibre satisfaisant est difficile dans la mesure où certains acteurs peuvent être tentés d'adopter des stratégies non coopératives (dites de « passager clandestin ») lorsque les dispositifs d'exclusion sont trop coûteux ou impossibles techniquement à mettre en œuvre. Ces stratégies visent à bénéficier des efforts des autres sans participer à la charge de financement commune du bien collectif à hauteur de ses préférences réelles ou de l'utilité que l'on en tire.

Les solutions de coordination qui permettent de produire les biens publics globaux de façon optimale dépendent de leurs caractéristiques ; ces solutions (marchandes, réglementaires, centralisées ou décentralisées) sont en effet liées aux modalités de production des biens et au caractère contraignant et possible de l'exclusion.

3. Les modalités de production des biens publics globaux et la nature de la coordination internationale nécessaire

3.1. La fourniture des biens publics : des coordinations différentes selon les modalités de production

La résolution des problèmes de fourniture sous optimale des biens publics mondiaux liés à la possibilité d'adoption par certains pays de com-

2. Quelques exemples de biens considérés comme biens publics globaux purs ou communs

- réduire les émissions de gaz à effet de serre responsables du changement climatique mondial ;
- maintenir les potentialités d'évolution générées par la biodiversité ;
- protéger la couche d'ozone ;
- réduire les pluies acides ;
- freiner la pollution de l'air ;
- diminuer et éliminer sans risque les déchets nucléaires et toxiques ;
- prévenir et réduire la désertification ;
- contrôler et inverser le processus de l'érosion du sol ;
- préserver les parcs naturels ;
- garantir l'approvisionnement mondial en eau et protéger les frontières maritimes (lignes de partage des eaux) ;
- maintenir l'accès des voies navigables et des réseaux de transports ;
- maintenir la réserve des pêches mondiales ;
- maintenir l'accès et réguler l'exploitation des ressources maritimes (fonds marins) ;
- s'assurer d'une utilisation de l'espace à des fins pacifistes ;
- maintenir les communications satellites en orbite géostationnaire ;
- maintenir les satellites de télécommunications *(remote-sensing satellites) ;*
- préserver l'héritage culturel ;
- assurer la stabilité financière, éviter les crises financières ;
- empêcher (prévenir) les conflits meurtriers ;
- freiner l'expansion du crime organisé ;
- réduire la pauvreté mondiale ;
- assurer un niveau de travail mondial équitable ;
- empêcher les accidents nucléaires ;
- empêcher la propagation de maladies infectieuses (SIDA, tuberculose, malaria) ;
- apporter des traitements aux malades porteurs du virus HIV ;
- permettre à chaque enfant de bénéficier d'un traitement immunitaire ;
- garantir la sécurité alimentaire mondiale ;
- assurer une bonne gestion des institutions internationales et mondiales ;
- développer le commerce international et l'intégration au marché mondial ;
- étudier l'efficacité des mesures prises pour le financement des biens publics mondiaux et internationaux, et procéder à une large diffusion des résultats ;
- diriger la recherche et fournir des statistiques sur les indicateurs sociaux, économiques, politiques, scientifiques, technologiques, environnementaux et culturels ;
- recherche et extension dans le secteur agricole ;
- générer et diffuser la connaissance et les technologies utiles aux pays en voie de développement ;
- création de vaccins contre les maladies endémiques des pays tropicaux

Source : Bezanson (2002).

portements non coopératifs ou insuffisamment coopératifs dépend des modalités de fourniture de ces biens ; on distingue couramment quatre cas types.

3.1.1. La fourniture du bien public global est la somme des actions de chaque pays

Lorsque la production totale du bien public global dépend de la somme des actions de chacun, la coordination doit chercher à impliquer le maximum de pays. Nombre de biens d'environnement global correspondent à ce cas de figure telles, par exemple que les émissions de gaz à effet de serre qui sont le produit des activités polluantes de chaque nation.

C'est pour ce type de bien public global que la question de la coopération de chaque pays se pose de façon la plus aiguë. Mais elle se pose différemment selon la configuration des intérêts de chacun (selon le type de « dilemme », pour reprendre le vocabulaire de la théorie des jeux).

Dans certaine configuration d'intérêts (type « dilemme du prisonnier ») le bien public n'est pas produit optimalement si les pays sont laissés à eux-mêmes et s'ils n'acceptent aucune règle commune. En effet chaque pays estime qu'au mieux il profitera des actions entreprises par des tiers, au pire il ne retirera aucun bénéfice mais ne supportera aucun coût au bénéfice d'autrui.

Dans d'autres configurations (type « dilemme de la poule mouillée ») un optimum peut être atteint.

Il suffit par exemple qu'un pays ou un groupe de pays estime que son intérêt est d'agir quels que soient les gains qu'il octroie ainsi aux autres parties et donc qu'il manifeste une forte préférence pour ce bien, ou encore que cet acteur estime que l'inaction est trop dangereuse. C'est l'approche que tente l'Union européenne sur la question du climat. Il faut que les coûts unitaires apparaissent pour un certain nombre de pays plus faibles que les bénéfices unitaires attendus. Dans tous les cas l'information sur les bénéfices à attendre du bien (ou les coûts éventuellement supportés du « mal ») est capitale pour la réussite de la coordination.

3.1.2. Le maillon faible

Dans certains cas, le plus classique étant le contrôle d'une maladie infectieuse, le maillon faible définit le niveau de bien public global produit. Le pays qui fournit le moins d'effort pour éliminer la maladie infectieuse détermine le niveau de santé du pays voisin. C'est aussi vrai dans le cas d'un réseau d'alerte par exemple où le maillon faible définit le niveau d'efficacité du réseau dans son ensemble. La fourniture du bien public dans ce cas peut devoir être prise en charge par les pays victimes, qui subissent la plus grande partie des externalités négatives ou encore par la communauté internationale. La coordination est moins difficile à assurer dans ces situations de

maillons faibles car les incitations à coopérer parfois à faible coût additionnel sont fortes. Des approches de type assistance peuvent en outre être utilisées car il est facile de convaincre les citoyens d'un pays qu'il faut aider des pays plus pauvres pour se protéger soi-même. C'est un fondement rationnel qui s'inspire d'un souci « d'assurance » contre le risque pour l'aide au développement. La coordination par le biais d'une institution internationale peut aussi, dans ce cas, être efficace.

3.1.3. Le fournisseur dominant

Le niveau de production du bien public global est, dans cette hypothèse, fonction de la contribution la plus importante et les efforts complémentaires sont inutiles ou très faiblement productifs. L'exemple le plus souvent cité est celui de la recherche : l'équipe la plus nombreuse et qui dispose des moyens supérieurs sera la plus à même de trouver la solution, les efforts additionnels produiront une très faible amélioration des résultats. Un autre exemple est celui de la sécurité ou de l'éradication efficace d'une espèce nuisible. Dans ce type de situation le problème de coordination se résume au choix parmi les fournisseurs potentiels du pays qui portera l'effort. C'est lorsqu'il n'y a qu'un offreur potentiel que la solution de coordination est la plus simple et la plus efficace. Dans le cas de plusieurs offreurs potentiels, le choix rationnel est de combiner les efforts pour financer le pays le plus avantagé. Un cas positif est celui ou un pays leader est capable de s'approprier une part suffisante des bénéfices pour justifier la production du bien même s'il en supporte l'essentiel des coûts. C'est le cas du financement américain du centre de contrôle des maladies. Lorsqu'il n'y a pas de possibilité de recours à un pays leader, il faut qu'une structure supranationale répartisse le financement sur une base liée à la capacité de payer de chacun. C'est un cas de figure où financer le pays qui a le plus de ressources peut s'avérer bénéfique pour tous. Lorsque les pays les plus riches ont peu ou pas d'intérêt dans la production du bien public (par exemple, des maladies infectieuses « orphelines »), la coordination est très difficile à obtenir. Le financement doit provenir des sources internationales.

3.1.4. La pondération des contributions

L'hypothèse de ce cas de figure est l'inégalité des contributions à la production du bien public. Chaque contribution a un poids spécifique et le montant total de l'offre est la somme de ces contributions inégales, les bénéfices tirés du bien pouvant aussi être très inégaux. Dans ce cas, certains pays reçoivent un bénéfice disproportionné par rapport aux autres. Cela constitue pour ce pays une forte incitation à soutenir la production de ce bien public. Plusieurs formes de jeux coopératifs sont possibles dans ce cas de figure où les contributions et les bénéfices de chacun sont inégaux. Les approches d'assurance où la combinaison de moyens des nations les plus concernées peuvent être mises en œuvre, et permettent d'éviter le recours à un financement multilatéral réparti de façon homogène, méthode qui est la

plus difficile à obtenir au plan international. La règle la plus courante et la plus acceptable étant celle des responsabilités éventuellement partagées mais en tout état de cause différenciées, notamment entre les pays en développement et les pays développés.

Modes de production des biens publics globaux

Modalités	Exemples	Logiques de comportement
Somme des efforts : le niveau des biens publics globaux est égal à la somme des contributions individuelles.	• freiner la pollution de l'air, • réduire le réchauffement du climat, • faire une liste des espèces.	Caractérisé souvent : • par le dilemme du prisonnier ; il existe dans ce cas de fortes incitations à adopter les comportements de passager clandestin, • un autre modèle de comportement de type « poule mouillée » ; dans ce cas, il y aura une forte propension chez les plus riches à coopérer pour empêcher les conséquences néfastes.
Maillon faible : seul le plus petit des apports détermine le niveau des biens publics.	• contenir l'onchocercose, • maintenir l'intégrité des réseaux d'infrastructures (Telecom, voies de chemins de fer).	Les joueurs mieux nantis ont une forte propension à assister les moins aisés.
Fournisseur dominant : seul le plus grand des apports détermine le niveau des biens publics.	• trouver un remède au SIDA, • éradiquer un fléau, • préparer la prochaine révolution verte.	Dans ce cas, la coordination repose essentiellement sur un seul fournisseur. Un problème existe lorsqu'il y a deux ou plusieurs candidats – c'est là que la coordination s'avère nécessaire. Pour ce qui est des questions de développement, des problèmes surgissent quand les nations les plus nanties tirent peu de bénéfices de leur action
Pondération des efforts : la contribution de chaque pays a un impact différent, il en retire un bénéfice différent.	• contrôler les émissions de soufre, • maîtriser un fléau.	Une participation pondérée implique que certains des participants reçoivent des bénéfices plus importants et sont par là même encouragés à participer davantage.

Source : Sandler 2002.

3.2. La coordination par le marché : relâcher les critères de non-exclusion ou de non-rivalité

Pour atteindre les objectifs de fourniture optimale des biens publics globaux au moindre coût et sans mise en œuvre d'un système de contraintes et de sanctions, le recours à des instruments incitatifs *(self enforced)* des règles et des engagements peut être préférable. Deux principaux types d'outils peuvent être utilisés : la création de marchés de droits, et l'imposition de taxes ou de redevances. Ils correspondent à deux types de solutions pour

résoudre les problèmes de bien public et d'externalités : les solutions à la Lindahl qui s'appuient sur les disponibilités à payer des consommateurs du bien commun comme révélateur de leurs préférences ; les solutions à la Coase qui consistent à établir des droits de propriété ou des droits d'usage sur le bien commun et à instituer un marché concurrentiel de ces droits.

3.2.1. L'institution de taxes et de redevances

Le système le plus classique et le plus simple pour financer la production de biens publics ou pour inciter les acteurs économiques à « internaliser les externalités » de leurs actions consiste à instituer des taxes ou des redevances. Ces taxes et ces redevances peuvent être directement affectées à la production d'un bien public ou, au contraire, contribuer au financement indistinct de l'ensemble des biens publics. Ces taxes ou redevances internationales peuvent aussi compléter des instruments liés aux activités locales (taxe carbone sur les émissions nationales couplées à une fiscalité locale).

Les redevances prélevées sur des activités internationales sont assez fréquentes : c'est le cas des redevances pour les services postaux, des taxes aériennes ou encore des commissions bancaires sur les échanges de devises.

Le recours à des taxes permet, grâce au signal prix, de modifier des comportements là où l'exclusion de l'usage est trop coûteuse soit par impossibilité matérielle (climat) soit du fait du coût très élevé des procédures : par exemple la surveillance de certaines ressources marines ou terrestres. Parfois l'usage d'une ressource par un des acteurs réduit le bénéfice pour les autres (effet « d'encombrement » ou de « congestion ») sans que pour autant on puisse définir des droits de propriété. C'est le cas des voies de transport ou de l'usage du web. Pour éviter la disparition des ressources ou leur saturation, l'utilisation de taxes peut permettre d'introduire une certaine régulation. Le résultat de ce signal prix n'est pas toujours mesurable ni prévisible (cela dépend évidemment des élasticités prix) contrairement à l'allocation de quotas où, en principe, les objectifs et les produits sont connus.

Au-delà de l'aspect correctif des taxes, la collecte de recettes peut être recherchée pour elle-même pour financer les biens publics. Mais la dualité des objectifs est souvent contradictoire car si une taxe est efficace, elle décourage le comportement incriminé ou le limite. Dans ce cas, le produit de la taxe peut devenir faible ou nul. Une taxe faible et d'assiette très large n'a pas pour objectif d'internaliser des externalités mais de générer des revenus. L'identification et la hiérarchie des objectifs recherchés est donc essentielle au choix du mode et du taux de taxation.

Les redevances qui créent un club (ceux qui ne paient pas n'ont pas accès) peuvent, si elles sont élevées, exclure des consommateurs. Des propositions sont avancées aujourd'hui pour utiliser les redevances comme un outil de collecte financière à condition que leur niveau soit très faible. L'objectif d'internalisation des coûts est dès lors abandonné au profit de l'objectif de collecte. Ces redevances pourraient être payées en fonction de

l'usage des biens globaux, par exemple l'espace aérien pour les mers et les océans, des prélèvements sur les satellites géostationnaires pour l'exploitation des minéraux marins.

Le débat sur les taxes internationales est aujourd'hui relancé par l'importance des problèmes à traiter et la charge financière qui en résulte. La concurrence fiscale entre les pays, qui y voient une des conditions d'attractivité des investissements étrangers, réduit en effet les possibilités de mobilisation des budgets publics. Le débat sur les taxes internationales n'est pas nouveau : le rapport Brandt en proposait déjà en 1980 différentes assiettes : taxes sur les échanges, sur les ventes d'armes, sur le pétrole, l'usage des ressources communes non appropriées ou encore sur les produits de luxe. La faisabilité politique de cette fiscalité internationale est encore très incertaine. Cependant grâce aux pressions des ONG en faveur de l'instauration de la taxe Tobin sur les échanges de devises, ce débat a retrouvé une certaine actualité. L'acceptabilité politique de ces taxes repose sur deux types de considérations : l'évolution des politiques fiscales dans les pays développés, l'hétérogénéité des niveaux et des types de taxation selon le pays. Si on prend l'exemple de l'énergie dans les pays de l'OCDE le principal blocage à l'instauration d'une taxe carbone réside à la fois dans le conservatisme fiscal - réticence à instituer de nouveaux impôts (« no new tax » mot d'ordre du président G. Bush), difficulté de modifier la structure de la fiscalité qui est dans chaque pays le produit de compromis sociaux - et dans le niveau très hétérogène des niveaux de taxation de l'énergie (très faible aux USA, élevée en Europe). En revanche, prélevées par chaque gouvernement, la mise en place et la gestion des taxes elles-mêmes sont moins complexes que l'organisation d'un marché international de droits.

L'un des problèmes politiques majeurs posés par les taxes internationales réside dans l'hétérogénéité des préférences. La taxe peut produire une baisse de bien être pour le pays taxé s'il n'a pas de préférence pour le bien public global visé. Dans cette configuration, la charge de la taxe sera toujours supérieure au gain dérivé de la production supplémentaire du bien public global. Il faudrait donc imaginer des systèmes de péréquation en fonction des préférences pour les différents biens publics et instaurer des taxes sur plusieurs d'entre eux pour se donner les possibilités de réduire les asymétries.

3.2.2. La création de marchés

On peut considérer qu'il est préférable de rendre au marché son efficacité dans l'allocation des ressources, donc dans la production des biens publics, en évinçant de la consommation d'un bien donné tout consommateur en dehors de son propriétaire (exclusion) et/ou en soustrayant aux stocks de biens disponibles toutes les unités consommées (rivalité). Dans ce cas on peut définir des droits de propriété ou d'usage.

L'attribution de quotas est une des modalités d'exclusion qui relâche le critère de non-rivalité : cette attribution suppose que la quantité totale du

bien public global consommé soit définie par la communauté des pays ou d'acteurs qui décident de le produire. Dans le cas du climat, les quotas de droits d'émission ont été négociés entre les parties au protocole de Kyoto et distribués gratuitement sur la base de l'accord international. Les droits de pêche transférables dans certaines zones de pêche ont été mis aux enchères. Une fois ces quotas attribués, un marché peut s'instaurer qui permet aux pays, ou aux entreprises, d'ajuster leur demande de droits en fonction de leurs besoins. Le prix déterminé dans l'échange donne le signal d'information nécessaire. La création et l'administration de tels marchés sont évidemment très complexes et les problèmes d'information, de transparence et de vérification de l'honnêteté des contrats ne sont pas importants.

Mais au-delà de ces difficultés, la question majeure est l'établissement de la quantité de bien public fixée et les effets distributifs de l'allocation initiale. L'une et l'autre question posent de redoutables problèmes de négociation qui expliquent largement le pessimisme existant sur le protocole de Kyoto. À défaut de s'entendre sur l'équité de l'allocation initiale, les pays en développement d'une part, les États-Unis de l'autre, refusent de s'intégrer dans un système d'engagements contraignants.

L'attribution de droits de propriété (droits de propriété foncières, droits de propriété sur l'eau) ou de droits d'usage (licences ou concession, droits d'accès ou droits de « développement » qui ouvrent l'accès, par exemple, à l'exploitation des ressources naturelles) crée en principe une incitation pour produire le bien public en relâchant le critère de non-exclusion. Là encore, au-delà des arrangements institutionnels, le fait de définir des droits de propriété et d'usage au-delà du territoire national constitue un enjeu de négociation particulièrement difficile. L'équilibre des droits et donc des pouvoirs est très difficile à instituer au plan international. C'est pourtant la voie qui est aujourd'hui privilégiée tant les approches fiscales paraissent difficilement acceptables, malgré leur plus grande simplicité.

Les marchés de droits ou la fiscalité ne sont pas les seuls moyens de financement des biens publics globaux. L'aide publique au développement, bilatérale ou multilatérale, à condition qu'elle soit coordonnée, les financements privés provenant d'entreprises ou d'organismes sans but lucratif, l'association entre les sources publiques et privées sont aussi des moyens de financement qui peuvent être mobilisés. Ils sont cependant très variables dans leur montant, leur permanence et leur efficacité.

Plusieurs problèmes se posent sur la mobilisation de fonds publics en faveur du financement des biens publics globaux. Le premier problème est celui de l'additionalité, la crainte de beaucoup de pays en développement étant que les ressources rares de l'aide publique soient détournées des objectifs de réduction de la pauvreté ou de réduction des inégalités de développement pour financer des biens au bénéfice des pays développés.

Le deuxième problème tient au biais dans les préférences et le consentement à payer des pays détenteurs de ressources. Leurs préférences en

matière de biens publics ne sont pas nécessairement identiques à celles des pays éventuellement receveurs de l'aide au développement. Or, par nature et malgré les efforts de contractualisation, elle garde un caractère unilatéral sauf quand cette aide est insérée dans un cadre multilatéral contraignant (c'est le cas des agences des Nations Unies, mais même dans ce cas les financements sont souvent contraints par les choix des donateurs bilatéraux, ce qui explique la multiplication des fonds fiduciaires).

3.2.3. La coordination par les règles ou par l'apprentissage

La démarche inverse de celle qui conduit à la création de marchés peut être choisie pour fournir un bien public. C'est-à-dire qu'au lieu de relâcher un des critères de non-exclusion ou de non-rivalité, on peut au contraire, choisir de les renforcer. Cela suppose que le bien en question soit caractérisé par un degré suffisant de non-rivalité et/ou de non-exclusion ou qu'initialement partiellement ou totalement privé, il puisse acquérir ces qualités.

Ainsi, il peut être décidé de placer certains biens publics impurs, voire certains biens à l'origine privés, sous tutelle publique, les rendant ainsi accessibles à l'ensemble de la population. Cette seconde possibilité revient à garantir l'accès de tous à un bien dont l'exclusion de la consommation est normalement possible à très faible coût et/ou de rendre non-rival un bien qui initialement l'est, en le produisant en quantité suffisante pour éviter tout effet de congestion. La discussion qui s'est ouverte aujourd'hui sur le traitement des problèmes de santé à l'échelle globale sous l'angle du contrôle des maladies infectieuses est un exemple où un bien dont les bénéfices sont en grande partie divisibles, peut devenir par décision collective un bien sous tutelle publique internationale. Cela ne signifie pas pour autant que la fourniture de ces biens relève systématiquement d'une contribution des pouvoirs publics, car il peut exister des organisations mixtes faisant intervenir à la fois le marché et la sphère publique. Mais il faut créer un cadre pour l'action collective qui implique la participation des États et l'instauration de règles : dans le cas des médicaments, on cherche aujourd'hui à obtenir ce résultat en relâchant les règles des droits de propriété intellectuelle et en créant le fonds mondial pour les maladies infectieuses.

Le débat sur la tragédie des biens communs (Hardin, 1990) a suscité de nombreuses réflexions sur les mécanismes de l'action collective. Hardin a montré que les biens communs (consommation rivale, non-exclusion) sont voués à l'épuisement. Il défend ainsi les solutions de type Coase, et la définition de droits de propriété privés pour sortir de l'impasse. Ostrom (1997) a montré que d'autres solutions du problème étaient possibles à travers des dispositifs participatifs de délibération : il s'agit de substituer la logique décentralisée du marché par des mécanismes de coopération sociale appuyés par la délibération et l'apprentissage.

D'autres types d'institutions sociales que le modèle institutionnel du marché compétitif existent qui peuvent parvenir à des résultats équivalents

ou supérieurs selon le type de biens recherchés ou le système politique en place. Dans ce cadre de raisonnement, le dessin (design) d'institutions favorables aux comportements coopératifs est essentiel et dépend en grande partie des processus délibératifs, de leur qualité et de leur nature, utilisés pour parvenir à la décision publique.

Les décisions publiques internationales dans les domaines des biens publics globaux, interviennent la plupart du temps dans un contexte d'incertitude et d'asymétrie d'information ; la capacité de jugement et de raisonnement des acteurs est limitée, la coordination pour être optimisée doit être encadrée par des dispositifs institutionnels. Ces mécanismes de coopération introduisent des processus d'apprentissage. Ainsi dans le cas des négociations internationales on constate l'importance de ces processus pour parvenir à un accord.

D'une part, parce que les délibérations, si elles sont transparentes et si les procédures semblent équitables, contribuent à créer un climat de confiance entre les acteurs et induisent un processus d'apprentissage collectif. Ainsi dans le cas de la négociation sur la biosécurité, le processus délibératif a joué un rôle essentiel pour construire un corps de concepts communs dans un domaine où l'incertitude domine sur bien des points. L'exemple inverse peut être trouvé dans les préparations des négociations commerciales de l'OMC en 2000 où l'opacité de la prise de décision a conduit les pays en développement à se retirer du jeu.

D'autre part, ces processus créent des effets « réputationnels » qui incitent les pays à démontrer un comportement coopératif pour ne pas supporter la responsabilité de l'échec. Cet aspect renvoie cependant, au-delà du jeu des gouvernements qui négocient, à l'économie politique interne de leur prise de décision.

4. Les problèmes de gouvernance mondiale

4.1. Les biens publics globaux : des choix à négocier

Si la définition économique des biens publics globaux fonde la nécessité d'une action collective pour assurer leur fourniture, elle ne suffit pas à déterminer quel bien doit être fourni ni sur quelle action doit porter la coordination internationale. C'est, au niveau international, un processus de négociation politique qui est nécessaire pour identifier les biens publics qui seront considérés comme prioritaires (qu'ils soient publics par nature ou sous tutelle) et pour déterminer le montant des ressources allouées à la production de chacun d'entre eux. Ce processus est complexe. Tout d'abord parce qu'un nombre croissant de problèmes se sont en effet imposés dans les vingt dernières années comme des urgences à traiter par la communauté internationale. Leur liste s'allonge à mesure que les problèmes gérés jusque là dans la limite des territoires nationaux échappent à la géographie tradi-

tionnelle du pouvoir : croissance de la population mondiale, grands trafics, risques de contamination sanitaire, encore accrus par les échanges (pandémies, apparitions de nouvelles maladies ou de virus résistants), instabilité des marchés financiers, dégradation des ressources naturelles, avec ses corollaires (déforestation, pénuries de ressources en eau potable, désertification, pertes de biodiversité et raréfaction des ressources halieutiques), dégradation de l'environnement global (réchauffement climatique, couche d'ozone), toutes ces questions dérivent directement ou indirectement de l'intégration économique.

Les choix des actions à mener se font plus difficiles et les priorités peuvent diverger. Ainsi, la Banque mondiale (2001) reconnaît comme biens publics globaux la santé (mais uniquement la lutte contre les maladies infectieuses), la connaissance, l'environnement (essentiellement la lutte contre le changement climatique), la paix et la stabilité financière. Stiglitz (1995) lui, relève comme biens publics globaux la lutte contre le réchauffement climatique et contre la réduction de la couche d'ozone, la recherche développement, l'aide humanitaire, et la stabilité et la sécurité mondiale. Au niveau international, l'exemple de la réduction de l'émission des CFC pour protéger la couche d'ozone montre clairement comment l'atmosphère est devenue un bien public alors qu'elle ne l'était pas il y a 20 ans. De même la lutte contre le Sida apparaît comme une priorité nouvelle de la communauté internationale.

La situation politique actuelle est une frappante illustration des divergences possibles dans l'appréciation de priorités de l'action collective internationale. Rompant avec la définition de l'administration Clinton de la sécurité, la « *security at large* » incluant les effets d'interdépendance tous azimuts, le Président Bush a choisi de privilégier la sécurité du territoire et la lutte contre le terrorisme à l'extérieur. Dès lors les moyens consacrés aux actions collectives pour les biens publics globaux sont strictement mesurés en fonction de leur contribution à la sécurité du territoire. La priorité donnée à la lutte contre le sida est vue comme un complément de cette stratégie de sécurité. Les autres actions multilatérales sont restreintes et soumises à ce critère. Cette politique crée une nouvelle situation qui fait reposer les actions collectives sur les autres pays. Le gouvernement américain semble avoir choisi une stratégie de fournisseur dominant pour ce qui concerne la sécurité et a décidé d'être très vigilant sur les maillons faibles du système pour toutes les externalités qui peuvent affecter négativement son territoire comme les maladies infectieuses. Il s'oppose le plus souvent à l'établissement de nouveaux régimes internationaux et cherche à affaiblir ceux qui existent. La communauté internationale est donc confrontée à de fortes divergences, voire des conflits, pour établir cet agenda des biens publics globaux, divergences nées des préférences collectives et des logiques institutionnelles différentes.

Le processus de choix des biens publics globaux qui feront l'objet d'une action collective est donc particulièrement important : il est lié à la percep-

tion des problèmes et des risques et dépend donc des représentations que s'en font les acteurs du jeu ; il dépend aussi du mode de négociation. Enfin il est lié à la perception des gains et des pertes relatives pour chaque participant à l'action collective.

4.2. L'enjeu des représentations

Pour déterminer la nécessité d'une action collective pour produire un bien public global, il faut tout d'abord que l'ampleur du problème et son caractère d'urgence aient été établis. Ce processus de construction d'un problème fait intervenir des informations et des connaissances nouvelles mais aussi les stratégies des acteurs qui interviennent en fonction de leurs intérêts tels qu'ils les perçoivent.

L'accroissement des connaissances est en lui-même un facteur d'évolution des modalités d'organisation de l'action publique internationale car ces connaissances nouvelles entraînent des comportements nouveaux ou des adaptations. Cela est particulièrement clair lorsque les connaissances accumulées permettent d'identifier des bénéfices potentiels ou de mieux mesurer les dommages et les risques des interdépendances internationales ou des phénomènes globaux. L'environnement est le thème d'illustration par excellence du rôle de la connaissance dans la modification des comportements. En effet l'identification précise des risques environnementaux a supposé d'intenses efforts de recherche et de partage des informations. L'un des exemples les plus connus de cette démarche est les problèmes des pluies acides principalement liées aux émissions de soufre produites par l'utilisation du charbon : les différents pays affectés par ces pluies en Europe du nord ont cherché à analyser les origines des phénomènes, mesurer les impacts et identifier les responsabilités. C'est par le partage des connaissances, le croisement des expertises qu'un règlement du problème des pluies a pu être obtenu, malgré l'intérêt objectif de plusieurs des parties à ne rien entreprendre.

Ce cas d'école a mis en valeur le rôle joué par les réseaux d'experts qui se constituent autour des questions globales et qui induisent un apprentissage collectif (Breslaurer et Tetlock, 1991). Ces groupes d'experts tirent leur influence du besoin d'information ressenti par les décideurs publics. Les décideurs doivent faire face à des incertitudes dans des situations complexes, comme les pollutions transnationales, le réchauffement climatique, ou l'impact des modifications génétiques sur les plantes et les animaux. L'élaboration de décisions raisonnées lorsque la probabilité des risques est faible mais leur ampleur potentielle est très importante conduit à donner un rôle prédominant à l'expertise. Lorsqu'il s'agit de problèmes globaux la constitution d'une expertise collective ne va pas de soi. Des réseaux d'experts doivent se constituer et leur influence dépend de leur capacité à développer ou à maintenir un consensus scientifique suffisant : C'est ce consensus qui permet à cette communauté d'acquérir de positions de pouvoir au sein des

instances de négociation. C'est là que peuvent jouer les comportements stratégiques. La communauté des physiciens du climat américaine a été encouragée par les deux administrations Bush puis Clinton. Les gouvernements voulaient faire comprendre au public américain la nécessité d'accepter des politiques d'économies d'énergie. La sécurité des approvisionnements en pétrole est en effet en permanence menacée par l'insécurité dans la région du golfe ; aussi des politiques plus économes en énergie ont un rôle à jouer dans la sécurité nationale. La représentation de l'enjeu du réchauffement climatique pouvait servir de levier à ces changements nécessaires des comportements. Si le but intérieur recherché n'a pas été atteint, l'apprentissage international qui a résulté de la mise en exergue du risque du réchauffement est considérable. L'acquisition des connaissances est le meilleur moyen de résoudre les difficultés considérables de la coordination internationale nécessaire à la lutte contre le réchauffement.

On peut tirer quelques conclusions de ces exemples. La collecte et le traitement des informations sur les problèmes globaux sont essentiels à la mise en place de l'action collective. Ce savoir devrait être construit collectivement et cela suppose que la mise en réseaux des expertises soit constante et soutenue par la communauté internationale. L'accès aux réseaux d'expertise, leur composition, mais aussi le débat autour de leurs conclusions est une manière de mieux asseoir la légitimité de l'action internationale et surtout d'en améliorer l'effectivité en donnant les meilleures chances de modifier les comportements d'acteurs nombreux et dispersés.

Ensuite, l'information joue un rôle dans la mesure où elle peut réduire les désaccords sur l'évaluation des problèmes et les conséquences des actions. Le protocole de Kyoto ou la convention biodiversité achoppent encore sur cette évaluation des gains et des coûts entraînés par les actions à mettre en œuvre. Pour les pays en développement, par exemple, la mesure des gains et des pertes est un élément décisif de leur implication future dans les engagements de Kyoto comme dans la mise en œuvre de la convention biodiversité. Il faut cependant nuancer cette affirmation car un certain voile d'ignorance est utile : si l'incertitude est trop forte il y a des raisons de ne pas s'engager, si elle est trop faible et la répartition des gains et des pertes trop précises, cela peut aussi rendre les accords difficiles à conclure.

4.3. Les modes de négociation, l'effectivité des accords

La coordination des politiques publiques pour obtenir des biens publics internationaux pose la question de la réussite d'une action collective volontaire sans qu'une autorité supérieure soit présente pour l'impulser (Cooper, 1985 ; Kindelberger, 1986). Sans cette action collective, en effet, trop peu de biens collectifs sont produits. Il s'agit donc de savoir à quelles conditions les acteurs de la coordination préféreront adopter des règles contraignantes pour l'intérêt collectif plutôt que de se replier vers des stratégies non coopératives. La réponse n'est pas triviale. En effet les résultats de la théorie des

jeux comme des théories des relations internationales (Krasner, 1973) démontrent plutôt la prévalence des comportements non coopératifs.

L'un des exemples les plus souvent cités comme réussite d'accord international sur un bien public global est le protocole de Montréal sur l'élimination des chlorofluocarbones (CFC). Cet accord porte sur un objectif quantifié (l'élimination) et soumet les parties à de fortes contraintes, notamment des sanctions commerciales, si elles commercent avec des non-parties au protocole. Ce n'est pas l'évidence du risque encouru par la couche d'ozone qui explique la volonté des signataires : il n'existait pas au moment de l'accord de certitude scientifique sur l'état de la couche d'ozone ni sur les impacts des CFC. C'est plutôt l'existence d'une solution technique de substitution sans surcoût important qui a emporté l'adhésion. Barret (1999) montre qu'un accord n'a de chances de réussite que si sa mise en œuvre est spontanée *(self enforced)* et liée à des incitations ou appuyée par des sanctions.

Les incitations et les pénalités qui permettent de rendre l'application d'un traité effective sont cependant difficiles à utiliser. Elles doivent d'abord être crédibles et les pays qui mettent en œuvre ces pénalités ou ces incitations doivent y trouver un intérêt. Montréal a réussi en obligeant tous les pays à participer avec des instruments mixtes, incitatifs et dissuasifs ; incitatifs en forme de compensation pour les pays en développement et les économies en transition, et dissuasifs sous forme de sanctions commerciales contre les non-parties. Cet accord s'assure ainsi une participation quasi complète de l'ensemble des nations. Il en est de même pour les accords de libéralisation commerciale : les incitations à l'adhésion sont fortes car les coûts de non-participation (discrimination commerciale) sont très élevés. Même dans ce cas l'incitation n'a pas suffi et il a fallu instituer un système de sanctions.

En fait, les institutions devront chercher à équilibrer la balance des menaces : l'incitation à ne pas coopérer de chaque pays dans un domaine est limitée par les conséquences possibles de cette stratégie si elle est largement suivie. Si un pays fait l'hypothèse qu'un comportement non coopératif entraînera les autres dans cette voie, il peut craindre la situation catastrophique qui en résultera. Le recours à la stratégie de passager clandestin est donc limité par cette menace qui joue un rôle de dissuasion. Toute la polémique développée aux États-Unis autour de l'évaluation du risque climatique vise à minimiser cette menace (« le réchauffement n'est pas prouvé ») et démontrer que l'adoption d'une stratégie non coopérative est rationnelle et acceptable. Minimiser la menace, permet au plan interne comme au plan international de minimiser la responsabilité américaine dans les effets des émissions.

La structure des négociations a aussi un rôle à jouer. La pratique de négociations répétées entre un groupe limité de pays peut apparaître plus facile à conduire qu'une négociation globale, mais c'est parfois la taille de la coalition de pays souhaitant un accord qui permet à la menace de rétor-

sion contre les stratégies de passager clandestin d'être suffisamment crédible pour empêcher les autres pays de les adopter.

L'efficacité de la coordination internationale pour produire les biens publics dépend donc à la fois de l'évaluation des risques encourus et de la réalité des menaces de sanctions ou de rétorsion auxquelles un pays s'expose s'il choisit une stratégie de passager clandestin. La protection de la souveraineté nationale est un frein manifeste pour que le système international évolue vers des régimes dotés de sanctions économiques ou financières en cas de non-respect d'un engagement. L'hypothèse même de sanctions peut conduire à affaiblir le contenu substantiel d'un accord et il existe un *trade off* évident entre l'ambition des objectifs d'un accord et son caractère contraignant. Faut-il pour autant en conclure que les accords internationaux doivent privilégier les sanctions « douces » notamment par l'obligation de rapports d'exécution des engagements et les effets de réputation (*name and shame*) en cas de manquements ? Tout ce qui a été analysé plus haut conduit à adopter une démarche progressive : qualifier les problèmes et les risques, induire un apprentissage, mesurer les gains sont des étapes indispensables pour fonder la légitimité de l'action. Les systèmes de sanctions, on l'a vu dans le cadre de l'OMC, ne sont acceptables qu'au bout de ce processus qui va bien au-delà des gouvernements. De tels systèmes doivent aussi veiller aux effets d'asymétrie des menaces : c'est aujourd'hui l'un des principaux reproches formulés à l'encontre des mesures de rétorsion commerciales acceptées à l'OMC. Il faudrait imaginer d'autres instruments qui rétablissent un certain équilibre, par exemple le versement de compensations financières en contrepartie du dommage produit. Il n'en reste pas moins que l'intensité des interdépendances et des externalités, comme l'ampleur des gains de bien-être potentiels, justifient des institutions internationales fortes dotées de moyens de faire respecter les engagements.

4.5. Économie politique des choix de négociations, réseaux d'acteurs

Les institutions et les forums de négociation jouent un rôle crucial dans le succès des stratégies coopératives ou dans leur échec. Ainsi il ne faut pas sous-estimer le rôle des acteurs et des institutions nationales dans la négociation des accords. Le degré de décentralisation des décisions politiques joue : plus le système est décentralisé, plus la médiation politique est complexe et le résultat imprévisible ; plus le nombre d'acteurs nationaux impliqués dans la prise de décision politique est grand, plus les décideurs politiques auront du mal à se coordonner au-delà de leurs frontières. On en voit la démonstration à travers les difficultés de l'administration américaine à tenir une position forte dans la négociation sur le climat qui la contraingnent, *in fine,* à se replier sur une position de pression sur les pays en développement. Autre illustration, les difficultés européennes à agir de façon stratégique dans les enceintes multilatérales.

Les groupes de pression nationaux, dans la poursuite de leurs objectifs, influencent les décisions des gouvernements, tant sur les enjeux nationaux qu'internationaux. Il convient alors d'analyser la distribution des gains et des pertes liés à la coordination des politiques économiques entre les acteurs nationaux : une telle méthode pose la question non seulement de l'évaluation des gains et des pertes au niveau national, mais également celle de l'identification et de la perception de ces gains par les différents groupes de pression avant qu'ils ne prennent position. L'avis de ces groupes est primordial puisque les gouvernements recherchent leur soutien. (Frey, 1997). Il faut donc envisager lorsque l'obtention d'un bien public global entraîne des pertes identifiées pour un acteur spécifique, des formes de compensation pour « désintéresser » ces acteurs d'une action négative. Il peut ainsi être utile et économique pour la communauté internationale d'appliquer dans certains cas un principe de victime payeur. Il est aussi utile de jouer sur les effets de réputation en rendant transparents les intérêts d'acteurs ou de groupes qui entrent en contradiction avec la fourniture d'un bien public global.

La coordination internationale pour produire des biens publics globaux est aussi un enjeu de réforme institutionnelle interne : associer les institutions nationales, les organiser autour des débats internationaux pour qu'elles puissent influer sur les comportements internes et facilitent ainsi la prise de décision internationale est un facteur de légitimité important pour l'action internationale.

4.6. L'équité et l'efficacité de la coordination

Vue sous l'angle du choix rationnel, l'équité n'est pas nécessaire à la réalisation des objectifs collectifs ni à la réussite de coalitions pour produire les biens publics globaux. En effet, en théorie, les plus grands pays devraient entreprendre les actions les plus importantes parce qu'ils percevront la plus grande partie des bénéfices sauf si le niveau de fourniture du bien public est déterminé par la contribution la plus faible (cas d'éradication des maladies contagieuses). En pratique on peut considérer que la nation dominante crée le système à son propre avantage et force ensuite les autres nations à en accepter les règles, tout en s'assurant l'essentiel des gains (Kindelberger, 1973). Cependant les pays raisonnent aussi en terme de gains relatifs ; un pays ne négocie un accord international que si les gains qu'il en retire par rapport aux autres participants – gains relatifs incluant d'éventuelles compensations – paraissent équilibrés (Grieco, 1990). Ainsi, la perspective de gains absolus importants n'est ni nécessaire ni suffisante pour assurer la coordination des politiques : c'est la répartition relative de ces gains entre les pays qui compte. À ce titre l'équité joue un rôle dans la réussite d'une action collective.

La prise en compte de l'équité peut jouer aussi un rôle décisif dans l'initiation d'un processus coopératif entre des nations très inégales entre elles.

Dans la mesure où il est en réalité difficile pour tous les pays de percevoir les coûts et les bénéfices des accords qu'ils négocient, la négociation d'objectifs d'équité est une manière de limiter l'incertitude. Pour les nations les moins développées, et donc les moins influentes, l'intégration d'objectifs d'équité dans l'agenda international est une garantie (on cherche par la négociation à améliorer leur situation d'asymétrie ou au pire à ne pas la dégrader) et donc une incitation à participer à des accords. La notion de responsabilité commune mais différenciée mise en œuvre dans plusieurs d'accords internationaux cherche à répondre à cette question. Elle est sans doute plus effective, si on parvient à la préciser, que les formules incluant simplement des délais d'adaptation comme dans le cas des accords commerciaux, ou des exceptions à la règle.

La prise en compte du principe d'équité quelle qu'en soit la définition est donc une méthode pour créer une coalition plus large, faire adhérer les pays les plus faibles et ainsi initier un processus d'apprentissage. Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée à l'équité des procédures pour déterminer le bien public choisi, son niveau souhaité et la répartition des coûts.

La négociation de la définition des biens publics globaux, le choix des priorités de l'action collective et les modalités pour réussir la création de régimes internationaux permettant de les produire est en enjeu majeur de la gouvernance mondiale. La légitimité du système de gouvernance sera largement déterminée par l'efficacité de ses résultats en termes de biens publics produits mais aussi par le caractère équitable des priorités qui auront été définies.

Références bibliographiques

Adams R.D. et K. McCormick (1993) : « The Traditional Distinction Between Public and Private Goods Needs to be Expanded, not Abandoned », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, n° 1, pp. 109-116.

Banque mondiale (2001) : Effective Use of Development Finance for International Public Goods » in *Global Development Finance 2001*, Washington, DC, chapitre V, pp. 109-135.

Barrett S. (1999) : « Montreal versus Kyoto : International Cooperation and the Global Environment » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century,* Kaul, Grunberg et Stern (eds), New York, Oxford University Press, pp. 192-219.

Cooper R.N. (1985) : « Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies » in *Handbook of International Economics*, Jones et Kenen (eds), vol. II, Elsevier Science Publishers, pp. 1195-1234.

Cornes R. et T. Sandler (1996) : *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, seconde édition, 590 p.

Giordano Th. (2002) : « Biens publics globaux et négociations internationales » Note de travail, Solagral, Paris.

Heal G. (1999) : « New Strategies for the Provision of Global Public Goods : Learning from International Environmental Challenges » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century,* Kaul, Grunberg et Stern (eds), New York, Oxford University Press, pp. 220-239.

Katzenstein P.J., Keohane R. et Krasner S.D. (1998) : « International Organization and the Study of World Politics », *International Organization*, vol. 52, n° 4, pp. 645-685.

Kaul I. (2001) : « Public Goods in the 21st Century » in *Global Public Goods : Taking the Concept* Forward, Faust, Kaul, Le Goulven, Ryu et Schnupf (eds), *UNDP-ODS Discussion Paper*, n° 17, pp. 1-24.

Kaul I. et K. Le Goulven (2001) : « Global Public Goods : Making the Concept Operational » in *Global Public Goods : Taking the Concept Forward,* Faust, Kaul, Le Goulven, Ryu et Schnupf (eds), *UNDP-ODS Discussion Paper*, n° 17, pp. 115-131.

Kaul I., I. Grunberg I. et M.A. Stern (1999) : *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century,* New York, Oxford University Press, 546 p.

Kindelberger C.P. (1986) : « International Public Goods without International Government », *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, pp. 1-13.

Malkin J. et A. Wildavsky (1991) : « Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods should be Abondoned », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, n° 4, pp. 355-378.

Nordhaus W.D. (1999) : « Global Public Goods and the Problem of Global Warning », *Institut d'Économie Industrielle, Annual Lecture*, Toulouse, 14 juin, 14 p.

Ostrom V. et E. Ostrom (1977) : « Public Goods and Public Choices » *in Alternatives for Delivering Public Services*, Savas (ed.), Boulder, Westview Press, pp. 7-49.

Sagasti F. et K. Bezanson (2001) : « Financing International Public Goods : Expectations and Prospects », *Ministry for Foreign Affairs, Development Financing 2000*, Study 2001 : 2, Stockholm, novembre, 175 p.

Samuelson P. (1954) : « The Pure Theory of Public Expenditure », Re*view of Economics and Statistics*, vol. 36, pp. 387-89.

Sandler T. (2001) : « On Financing Global and International Public Goods », *Working Paper, Los Angeles, University of Southern California, School of International Relations*, juillet, 49 p.

Severino J.M. (2001) : « Réformer l'aide au développement au XXIe siècle », *Critique Internationale*, n° 10, janvier, pp. 75-99.

Stiglitz J.E. (1995) : « The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations », *United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Background Paper*, n° 7, 9 p.

Thygesen N. (1992) : « Coordination of National Policies » in *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Newman, Milgate et Eatwell (eds), Londres, Macmillan Press, vol. 1 (A-E), pp. 458-461.

Tubiana L. (2000) : *Environnement et développement. L'enjeu pour la France*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 169 p.

Young O.R. (1995) : « The Problem of Scale » in *Human Environment Relationship in Local Commons and Global Interdependence,* Keohane et Ostrom (eds), Londres, Sage Publication, pp. 27-45.

Contribution L

Problèmes posés par la régulation monétaire internationale

Michel Aglietta

Université de Paris X-Nanterre

Le débat sur la nouvelle architecture financière internationale est retombé. Son reflux laissera peu de traces dans le domaine des réformes institutionnelles. Il y a certes de bonnes raisons politiques à cette impuissance. Les interdépendances globales des marchés de capitaux sont avérées. Aussi le gouvernement des États-Unis est-il favorable à des dispositifs capables de gérer les crises financières de manière à enrayer les effets néfastes des désordres internationaux sur leurs propres marchés. Le Trésor américain donne des conseils sur les régimes de change qui lui paraissent les plus opportuns. Mais, pour ce qui concerne les actions de la communauté des États en direction d'un pays en difficulté, il cherche à les circonscrire à la gestion pragmatique des situations de stress. Il ne veut surtout pas créer au sein du Fonds monétaire international un directoire politique qui puisse entamer son influence prépondérante sur l'institution, qu'elle soit directe ou à travers le G7.

Face aux États-Unis, il n'existe pas de proposition d'ensemble cohérente qui représente une influence monétaire incontournable du point de vue de cet État. Les gouvernements européens étalent leurs différences dans ce domaine comme dans bien d'autres. Leurs prérogatives vis-à-vis de celle de la Banque centrale européenne sont peu claires dans les relations internationales. Quant à la BCE, on y chercherait vainement l'expression d'une position officielle sur le système monétaire international. Si elle ne se trouve pas en Europe, la volonté politique de réforme n'est pas plus décelable parmi les puissances politiques montantes à marchés émergents. Ces gouvernements ne paraissent pas désireux de prendre des positions publiques contre les États-Unis pour soutenir des propositions destinées à renforcer la capacité d'action du FMI en y créant un conseil politique au niveau ministériel.

Cependant, aussi judicieuse soit-elle, cette analyse d'économie politique ne suffit pas à expliquer les difficultés à surmonter les défis de la globalisation financière. Dans les questions monétaires, les controverses théoriques et les dissensions politiques sont intimement mêlées. Derrière les interprétations des intérêts défendus par les gouvernements, il y a des divergences de doctrine sur la manière de concevoir la monnaie d'un point de vue mondial et sur les conséquences qui en découlent pour les relations monétaires internationales.

1. La monnaie internationale : règle universelle ou action collective ?

La monnaie en général, pas seulement dans les relations internationales, est un sujet de controverses depuis les origines de la pensée économique. Il y a déjà longtemps que Schumpeter a observé que la monnaie est l'enjeu d'un clivage fondamental dans la pensée économique : « Il existe seulement deux théories de la monnaie dignes de ce nom, la théorie de la monnaie comme marchandise et la théorie de la monnaie comme dette. Dans leur essence elles sont incompatibles. » On peut ajouter que les conséquences pour la régulation de la monnaie le sont aussi.

La monnaie comme marchandise découle d'une conception où la valeur préexiste à la monnaie parce que l'économie « réelle » est composée d'individus ayant des utilités prédéterminées. Les intérêts privés sont coordonnés par les prix d'équilibre « réels » des marchés. La monnaie ne saurait les altérer. Son utilité spécifique est d'être un moyen d'échange communément accepté pour réaliser plus efficacement les échanges décentralisés aux prix d'équilibre. Cette utilité indirecte lui confère une valeur qui est garantie par celle des marchandises qu'elle fait circuler. La monnaie est neutre en son principe dans une économie d'échanges purs. Si elle ne l'est pas à cause d'imperfections ou d'incomplétudes dans les marchés, les équilibres monétaires sont toujours dominés par au moins un équilibre non monétaire associé à une réduction de ces imperfections. La monnaie n'est donc pas par elle-même une institution qui résout les problèmes de coordination des intérêts privés.

Cette neutralité de principe trouve un écho particulièrement fort en économie internationale. Dans la mesure où celle-ci peut être pensée comme une économie d'échanges purs (c'est à dire sans production), la neutralité de la monnaie peut y être affirmée avec conviction. C'est bien la vision libérale de la globalisation financière. La liberté des mouvements de capitaux, parce qu'elle contribue à former un système de marchés plus complet, est censée conduire à des échanges auto régulés par la finance privée. La seule concession faite par ce dogmatisme est la possibilité d'incidents ponctuels de liquidité qui s'étendent par détérioration de la confiance. C'est, en effet, une source d'externalité qui peut provenir de chocs exogènes non anticipés.

La théorie alternative rejette l'hypothèse que la valeur préexiste à la monnaie parce qu'elle ne part pas du présupposé d'individus munis d'utilités exogènes. C'est la monnaie qui coordonne les intérêts privés ; c'est donc l'opérateur par lequel se forment les valeurs. Mais la notion d'intérêts privés n'est pas la même. Elle ne provient pas d'utilités, mais d'activités séparées par la division du travail. C'est l'hypothèse la plus générale qui puisse être faite pour penser la monnaie comme dette. Elle met la production logiquement avant l'échange. Elle pose l'unité de compte comme le bien public le plus général par lequel les activités séparées entrent en rapport avec la société. Sur ce socle collectif qu'est l'unité de compte, la monnaie peut être défini comme dette réciproque entre la société et ses membres, conçus comme supports d'activités dans la division du travail. *La monnaie est ce par quoi la société rend à ses membres ce qu'elle estime qu'ils lui ont donné sous la forme de valeurs mesurées dans l'unité de compte publique.*

L'institution de l'unité de compte permet aux agents privés de proposer des listes de prix et de contracter des dettes sans que ces prix ne soient coordonnés avant les échanges effectifs. Les dettes commandent des apports de monnaie par lesquels ils prélèvent sur la société les ressources nécessaires à leurs activités. Les listes de prix expriment leurs espoirs de reflux de monnaie. Mais les estimations de la société peuvent leur assigner de valeurs sociales différentes. Seul le reflux de monnaie par les paiements d'acheteurs anonymes, qui agissent en représentants de la société en ce qu'ils sont possesseurs de monnaie, détermine dans quelle mesure les promesses sont validées et les dettes initiales peuvent être éteintes. Il s'ensuit que c'est le système des paiements, et non les prix, qui est le mécanisme de cohérence dans la division du travail. Les contradictions entre les intérêts privés et la cohésion sociale se manifeste dans la structure des dettes : des gains et des pertes, des écarts dans les évaluations des dettes, des faillites et des restructurations de la propriété privée.

Dans ces économies monétaires, la neutralité n'a pas de sens. Les ajustements macro-économiques sont régulés par la monnaie. Cette régulation comporte deux aspects essentiels : la conservation de la confiance collective dans l'unité de compte, et la stabilité des systèmes de paiements par la prévention et l'endiguement du risque systémique qui est inhérent à la logique de réseau. Ces objectifs de gouvernance ne font pas apparaître de dilemme entre les règles et l'action publique. Celle-ci est en interdépendance avec les comportements privés par la médiation d'institutions financières qui opèrent dans un cadre réglé et qui sont elles-mêmes productrices de règles pour l'ensemble des agents économiques.

À l'époque contemporaine et à l'exception de l'eurosystème qui doit être considéré comme un espace monétaire, les systèmes de paiements et les unités de compte sont des entités collectives nationales. En effet, les unités de compte contemporaines sont définies en terme du passif des banques centrales. Hormis des tendances profondes de la globalisation financière qui pourraient conduire à l'intégration des systèmes de paiements, il

n'existe pas de principe monétaire universel. Le cadre réglé de l'action collective est donc très pauvre au niveau international. C'est essentiellement une interaction des États par leurs autorités monétaires qui est un mélange de coopération, de confrontation, de compromis, d'influence hégémonique. Elle est toutefois orchestrée par une institution internationale qui est une sorte de filiale commune des États, le Fonds monétaire international. En outre, cette action fait l'objet d'intenses débats de doctrine et de contestations véhémentes de l'orthodoxie monétaire.

2. Les apories du modèle Mundell-Fleming pour guider l'action collective

Le très célèbre modèle Mundell-Fleming (MF) prétend définir les politiques nationales compatibles dans le Système monétaire international (SMI). Le trop fameux « théorème » d'impossibilité se contente d'affirmer que le SMI ne peut garantir à la fois l'autonomie des politiques monétaires nationales, la fixité des taux de change et la liberté complète des mouvements de capitaux. Cela laisse aux pays une infinité de choix dans le triangle constitué par le référentiel suivant : degré de flexibilité du taux de change, degré de substituabilité entre les devises, degré de pondération de la contrainte internationale dans la fonction d'utilité des gouvernements. En outre, le modèle MF donne une préconisation précise pour la combinaison des instruments de politique économique selon que la mobilité des capitaux dépasse ou non un seuil critique. Lorsque la mobilité est faible (économies insulaires), les changes flexibles dominent les changes fixes parce que la politique budgétaire et la politique monétaire y sont conjointement efficaces. Lorsque la mobilité est forte (économies intégrées), la politique budgétaire est efficace à change fixe et la politique monétaire à change flexible.

Dans ce schéma théorique il y aurait toujours une solution décentralisée pour atteindre l'objectif interne de la politique économique. L'action collective se limite à éviter de se placer dans une configuration où la manipulation de la monnaie nationale est incompatible avec la contrainte extérieure. Mais le schéma théorique est fondé sur des hypothèses qui sous-estiment grossièrement le problème d'action collective. Une hypothèse est la rigidité des prix au sein des économies nationales, qui est postulée indépendante du régime de change et de la politique économique. Cela veut dire que la conservation de l'unité de compte dans chaque pays va de soi. La confiance dans la monnaie n'est jamais mise en doute. Une seconde hypothèse est la neutralité des structures financières vis-à-vis de l'équilibre macroéconomique. En effet, toutes les combinaisons dans le triangle de Mundell sont supposées optimales. Cela veut dire que pour n'importe quel degré de mobilité des capitaux, le taux de change plus ou moins flexible qui lui correspond selon le choix du régime de change est un taux de change d'équilibre. Il n'existe donc ni distorsion des taux de change réels, ni cercle

vicieux des taux de change nominaux et de l'inflation, ni mise en doute de la soutenabilité de l'endettement externe. Les problèmes débattus en profondeur lors de la longue préparation à la conférence de Bretton Woods sont complètement occultés. Pourtant les crises financières des années quatre-vingt-dix ont montré une fois de plus que l'influence des désordres financiers sur les performances macroéconomiques ne pouvait pas être éludée.

3. Structures financières et régimes de change

Parce que les crises des marchés émergents ont été déclenchées par la rupture des régimes de change établis avec la bénédiction du FMI en soutien de l'ajustement structurel, cette question a pris une importance démesurée dans les réflexions sur la nouvelle architecture internationale.

Au début des années quatre-vingt-dix l'ancrage de change était à la mode à cause de la fameuse crédibilité monétaire importée. Il n'est pas évident que cet argument ait jamais eu une grande pertinence. Dans les années quatre-vingt les pays industrialisés ont tous connu la désinflation, quel que soit leur régime de change. Dans les années quatre-vingt-dix ce fut le tour des pays à marchés émergents. Le reflux de l'inflation est un phénomène général qui dépend de changements institutionnels dans le contrôle de la monnaie, tels que l'indépendance des banques centrales, et de la libéralisation financière, plutôt que du régime de change. Le dilemme entre lutte contre l'inflation et compétitivité, qui fut un argument en faveur des régimes de change intermédiaires n'est plus guère d'actualité.

Il reste que si la haute inflation n'est plus un problème majeur dans les pays à marchés émergents, il y a des rigidités nominales dans les prix intérieurs. Tout choc réel externe ayant des effets internes requiert un ajustement de taux de change réel. Il est bien plus rapide et bien moins coûteux si le taux de change nominal varie que s'il faut passer par des changements dans la demande interne et l'emploi, pour finalement obtenir l'ajustement des prix intérieurs. La flexibilité du change est donc recommandée si les chocs les plus fréquents concernent les termes de l'échange ou les taux d'intérêt étrangers. C'est l'inverse si les chocs les plus fréquents passent par la transmission de la fragilité financière à la demande de monnaie. Mais la fragilité financière a des effets bien plus perturbateurs, qui ne peuvent être éliminés par aucun régime de change.

La fragilité financière est devenue le facteur déterminant des crises. Les liens étroits entre crises bancaires et crises de change nous mettent très loin de Mundell-Fleming. La structure financière importe au plus haut point. À cet égard un régime d'ancrage dur *(currency board)* est particulièrement nocif. Car l'absence de prêteur en dernier ressort augmente le risque de ruées bancaires. Pour le conjurer, les banques étranglent le crédit intérieur ; ce qui étouffe la croissance. La fragilité est alors déplacée sur les finances

publiques. Qu'elle soit bancaire ou publique, la fragilité a une origine commune : c'est l'endettement des agents résidents en dollars. En change fixe (cas de l'Argentine), c'est le risque pays qui augmente avec le taux d'intérêt en dollars payé sur la dette des résidents. En change flexible, la pression de l'endettement en dollars déprécie le change et élève le coût du service de la dette par accroissement du risque de change. Dans les deux cas, le taux d'intérêt réel s'accroît irrémédiablement. Si l'anticipation que le profil de l'endettement va devenir insolvable déclenche la perte de confiance des investisseurs, le risque de change devient positivement corrélé au risque pays. L'illusion que l'ancrage est intangible se dissipe. Mais la dévaluation peut être dramatique. Au lieu de relancer la croissance, elle est récessive, parce qu'elle détériore la valeur des collatéraux contre les dettes en devises. Il en résulte une forte contraction de l'offre de crédit qui se transmet à l'économie par l'accélérateur financier et qui étouffe l'amélioration de la compétitivité.

La fragilité financière dérègle le système des paiements. Le cas de l'Argentine, où l'étranglement de la liquidité a paralysé les échanges intérieurs, est un autre avatar d'une situation observée en Russie entre 1995 et 1998. Or le bon fonctionnement du système de paiements est ce qui fait la cohérence d'une économie nationale. La croyance que l'on peut maintenir la confiance dans l'unité de compte par l'affichage d'une règle nominale incompatible avec le régime d'émission des dettes conduit au désastre. En se polarisant sur les régimes de change plutôt que sur les outils du contrôle de la finance globalisée, on reste dans l'univers intellectuel où ce contrôle existait sous la forme des restrictions de capitaux. Dans cet univers, les déséquilibres entre pays émanaient de la balance courante et pouvaient être traités par des changements judicieux des régimes de change. Si l'on doit réguler la finance sans recourir à de telles restrictions, l'action collective internationale est indispensable. Elle l'est d'autant plus que les crises financières déclenchées par l'endettement international ne restent pas confinées aux pays où elles prennent naissance. Elles se propagent par contagion.

4. Globalisation et contagion financière

À tous ceux qui n'ont pas de mémoire historique, les crises des trente dernières années ont rappelé plusieurs vérités : les structures financières ont une grande importance pour les équilibres macroéconomiques ; la vulnérabilité de la finance aux crises est inhérente au rôle de la finance dans l'économie ; la globalisation financière aggrave l'intensité et l'étendue des crises par rapport à ce qui se produirait en économie fermée.

La finance entretient deux types de relations conjointes avec l'économie : l'évaluation des activités économiques et la fourniture de la liquidité. Ces relations sont sources d'externalités. L'évaluation d'un actif financier est la formation d'une opinion sociale sur la promesse de revenus futurs

tirés d'une activité privée. La société délègue ce processus soit à des intermédiaires financiers (évaluation interne), soit à des marchés financiers (évaluation publique). Dans les deux cas, cette évaluation est affectée d'asymétries d'information et dépend du système formé par les intermédiaires ou par les participants aux marchés. Cela veut dire que la valeur fondamentale n'est pas une donnée objective exogène. *Elle dépend de la coordination dans la communauté des investisseurs*. Il s'ensuit que la possibilité d'équilibres multiples est inhérente à la fonction première de la finance.

Cette possibilité est aggravée dans la finance de marché à cause du lien étroit entre évaluation et fourniture de la liquidité. Car la liquidité est en elle-même une source d'externalité. En effet, il n'existe rien de tel qu'une liquidité macroéconomique. Le capital qui a été investi est immobilisé et doit se déprécier dans le temps pour contribuer à produire de la valeur nouvelle. On ne saurait liquider instantanément le capital d'une économie. Pourtant, la liquidité est demande individuelle de monnaie immédiate. La satisfaction de cette demande dépend d'une coordination qui incite d'autres agents à offrir la monnaie, et cette coordination est liée à l'anticipation des prix futurs des actifs. Au contraire, une intermédiation bancaire établit une distance entre liquidité et évaluation (c'est-à-dire entre le passif et l'actif des banques), parce que les banques fournissent collectivement le service des paiements. Elles sont donc branchées sur la source ultime de liquidité qu'est le prêteur en dernier ressort.

Une crise financière s'inscrit dans un schéma où l'influence de la finance sur l'économie se manifeste par la possibilité d'équilibres multiples. C'est alors une discontinuité, le passage d'un équilibre à un autre par destruction de la coordination antérieurement prévalente et formation d'une coordination nouvelle. À partir de cette définition théorique, il n'est pas difficile de comprendre que la globalisation financière aggrave les crises. La globalisation est un activateur du risque systémique, c'est-à-dire de l'interdépendance auto-renforçante des différentes catégories de risque liées à l'évaluation et à la liquidité.

Le processus le plus commun est la corrélation étroite entre l'effondrement du taux de change (quel que soit le régime de change) et les défauts bancaires ou les crises budgétaires. L'origine de cette corrélation se trouve dans les engagements en devises étrangères qui requièrent des paiements immédiats ou proches. Le régime de change intervient cependant sur la manière dont se fait la rupture d'équilibre. Comme on l'a vu plus haut, le régime de *currency board* réduit le risque de crise de change mais, en étranglant le crédit intérieur, accroît fortement l'instabilité des banques ou le rationnement du crédit et l'insolvabilité de la dette publique. Une dépression prolongée en résulte. Dans un régime de change à ancrage externe mais moins strict, ce sont les crises de balance de paiements qui aggravent l'instabilité financière. Un régime de change flottant ne peut réduire la vulnérabilité des banques que si les passifs sont libellés en monnaie nationale et le prêteur en dernier ressort (PDR) est actif. Dès qu'un système financier

est vulnérable à l'endettement externe, la dévaluation de la monnaie nationale détériore la valeur du collatéral contre les dettes en devises. Les faillites se répandent parmi les banques, et le crédit se contracte. Il n'y a donc aucun doute, ni théorique ni empirique, sur le fait que la globalisation financière aggrave les crises provoquées par des changements d'opinion sur les fondamentaux d'une économie. Ces changements déclenchent une coordination pessimiste sur l'évaluation des actifs et des inquiétudes sur la liquidité. En outre, la globalisation financière développe énormément les processus de contagion internationale.

La contagion s'observe dans l'augmentation très forte de la volatilité et des corrélations entre les rendements des actifs sur un grand nombre de marchés lorsque la crise éclate sur un marché particulier. Il n'est aucunement nécessaire de faire appel à l'irrationalité pour expliquer les comportements microéconomiques qui sous-tendent la contagion. Lorsque des conditions de stress s'insinuent sur certains marchés, les conventions d'évaluation précédemment établies sont remises en question. La matrice des variances et covariances entre les rendements des actifs qui relient ces marchés aux autres dans les portefeuilles diversifiés des investisseurs internationaux s'écartent des données historiques sur lesquelles ceux-ci ont diversifié leurs portefeuilles. Utilisant les mêmes modèles et les mêmes bases de données, soumis à une concurrence où leurs parts de marché dans la collecte de l'épargne dépendent des rendements relatifs qu'ils affichent, de nombreuses catégories d'investisseurs institutionnels opèrent les mêmes réaménagements de portefeuille. C'est le cas des fonds communs de placement dont les passifs sont soumis à une contrainte de liquidation, des investisseurs institutionnels à gestion déléguée aux mêmes banques d'affaires, et ceux qui incorporent une clause de rendement minimum dans les contrats qu'ils offrent à leurs clients. C'est pourquoi on peut observer que les mouvements synchrones des prix des actifs à la hausse, puis à la baisse, précèdent puis accompagnent souvent les crises.

Un autre facteur puissant de contagion est le rôle des banques comme intermédiaires de marché. Très actifs dans les marchés dérivés, les intermédiaires bancaires sont soumis à l'interdépendance des risques de marché, de contrepartie et de liquidité. C'est pourquoi ils ont mis au point une méthode statistique qui homogénéise dans la mesure du possible l'évaluation des risques et qui est fondée sur le concept de *Value-at-Risk*. Cette méthode de contrôle des risques consiste à évaluer la perte potentielle globale dépassée un pourcentage donné de fois dans un intervalle de temps donné, sous l'hypothèse de distributions de probabilité normales. Elle est mise en défaut en situation de stress, parce que les distributions deviennent asymétriques et à queues épaisses du côté des pertes. Celles-ci deviennent beaucoup plus élevées que ne l'indique la *Value-at-Risk*. Les banques doivent alors opérer précipitamment dans le même sens des couvertures de position sur des segments de marchés dérivés qui deviennent « illiquides ». Cela entraîne des ventes massives des actifs sous-jacents qui répercutent des effets en chaîne jusqu'à rencontrer des marchés inspirant confiance, où l'offre de liquidité

est alimentée par des investisseurs non bancaires, ou bien fournie par le prêteur en dernier ressort.

C'est pourquoi les mouvements violents des capitaux internationaux déstructurent des systèmes financiers entiers et provoquent des effets réels sans commune mesure avec d'éventuelles erreurs de politique économique ou des déséquilibres internes dans le financement de l'accumulation du capital. La crise systémique a sa logique propre qui aboutit à des équilibres inefficients dont les comportements privés ne peuvent sortir spontanément.

5. Globalisation financière et modèles d'action collective

L'action collective dans le domaine monétaire international est conçue et exécutée par le FMI en relation étroite avec le Trésor des États-Unis. Il s'y superpose des initiatives épisodiques du G7. Si l'on cherche à identifier le principe général qui inspire les rapports entre le FMI et ses membres, la tâche n'est pas simple. Car le FMI a empilé des domaines de compétence, superposé des moyens d'action et étendu démesurément ses missions au gré des transformations de la finance internationale. Mais les révisions de la charte de Bretton Woods ont été purement instrumentales. Jamais les principes fondateurs n'ont été révisés. Une seule tentative de ce type a eu lieu avec la création du Comité des vingt en 1972. Elle aboutit à un constat d'échec complet en 1974.

Il faut d'abord remarquer que l'adjectif « monétaire » dans l'appellation FMI est abusif. Le FMI n'est pas une institution monétaire, parce qu'il n'a pas été institué de principe monétaire universel. Un tel principe serait constitué par l'émission d'un actif de réserve ultime au passif d'une institution supranationale, définissant ainsi une unité de compte internationale. Or les principes monétaires existants sont nationaux ou régional (l'euro). Dans la conception de Bretton Woods, les systèmes monétaires devaient demeurer séparés par une convertibilité internationale réduite au compte courant. Corrélativement le FMI a été fondé comme une coopérative commune des États membres. Le principe d'action collective était adéquat à cette structure du système monétaire international. C'était un principe d'assistance mutuelle, répondant donc à la logique de l'assurance, pour faciliter les ajustements macro-économiques en cas de déséquilibres temporaires des balances courantes. Pour le mettre en œuvre, le FMI a construit une doctrine macro-économique de l'ajustement et a mis au point les procédures de la surveillance et de la conditionnalité.

Le développement de l'endettement international a complètement altéré ce modèle. Le Fonds s'est trouvé devant des problèmes de solvabilité d'un grand nombre de pays, alors même que les pays développés qui ont libéralisé leurs systèmes financiers se sont soustraits à l'assistance mutuelle, qui n'avait plus d'objet dans un contexte de convertibilité étendue au

compte capital. Pourtant, l'action collective a continué selon les mêmes pratiques. Elle est restée dirigée vers les pays débiteurs individuellement, et ne s'est pas réorientée vers une régulation de la finance internationale. L'ajustement est devenu structurel ; ce qui a entraîné une intrusion de plus en plus détaillée dans les priorités de politique économique des pays. La surveillance macroéconomique s'est codifiée et routinisée. La conditionnalité est devenue de plus en plus exigeante avec les montants et les durées des financements.

Parallèlement et de manière indépendante, le Comité des gouverneurs des banques centrales de Bâle s'est constitué en instance de régulation prudentielle internationale, dès l'éclatement de la première crise internationale des paiements en juin 1974 à la suite de la faillite de la banque Herstatt. De cette époque est né le chantier de longue haleine pour sécuriser les systèmes de paiements interbancaires de gros montants, de manière à garantir la finalité des paiements dans le cadre national : construction dans chaque pays, au sommet de la hiérarchie emboîtée des réseaux de paiements, d'un système réglant sur les livres de la banque centrale ; instauration de règles prudentielles (limites bilatérales de découverts, limite multilatérale du solde net à régler, accords de partage des pertes), constitution de réserves en monnaie centrale pour le règlement. Un autre chantier est né au milieu des années quatre-vingt pour définir un ratio international de provision en capital contre le risque de crédit.

La séparation institutionnelle de l'action collective entre Bâle et Washington a été telle qu'aucun des critères de robustesse des systèmes de paiements et des établissements bancaires développés à Bâle n'a été mobilisé pour juger de l'aptitude des pays à marchés émergents à libéraliser leur compte de capital. Au contraire, une idéologie purement financière, sans souci des implications pour la sécurité des systèmes monétaires, a été clamée pour pousser les gouvernements à libéraliser leur finance le plus vite possible. Il est clair que l'ensemble des externalités produites par la globalisation financière n'a pas été perçu et encore moins assumé.

Par ailleurs, la rapidité des développements de la finance internationale de marché et les implications des banques dans les marchés dérivés de gré à gré non réglementés ont largement débordé les avancées très lentes de la réglementation prudentielle internationale. Les crises de marché qui ont éclaté ont mis en évidence les liaisons par les dérivés dans les processus de la contagion.

Les apories de la prévention, tant dans les approches du FMI que dans celles du collectif des banques centrales du G10 et la segmentation du travail institutionnel, n'ont pas permis de limiter l'instabilité financière internationale. En l'absence d'un principe monétaire international pour unifier les actions, c'est le traitement à chaud des crises qui a expérimenté les moyens d'une réponse à l'instabilité financière internationale.

6. L'action collective vue comme gestion des crises financières

Rappelons les raisons du besoin d'action collective. La structure stochastique des prix d'actifs rend possible des discontinuités dans les variations des prix (équilibres multiples). L'interaction du crédit et de l'évaluation des actifs entraîne l'interdépendance des risques. Celle-ci provoque une détérioration de la confiance dans la liquidité des marchés. Il en résulte une défaillance de coordination au sens où les participants aux marchés ne sont plus capables de discriminer les risques de leurs contreparties. Cela déclenche une fuite vers la qualité qui assèche la liquidité des marchés attaqués et propage la contagion bien au-delà des foyers initiaux de crise (réaménagements de portefeuille, couverture dynamique, lignes de crédit interbancaires retirées et garanties contingentes non renouvelées).

L'action collective doit donc surmonter les échecs de coordination des marchés. Elle entraîne une foule d'ambiguïtés. Il y a un gain net à l'entreprendre parce que les pertes sociales d'une crise financière sont supérieures aux pertes privées. Mais on oppose à ce gain net les coûts futurs de l'aléa moral. Il y a aussi le dilemme entre insolvabilité et « illiquidité », plus rhétorique que pratique puisque l'interdépendance des risques transforme l'une dans l'autre. Quant à l'exécution, le débat est sans fin sur la place de la discrétion et celle de la réglementation, de la réalisation technique et de la légitimité politique. En vérité ces dilemmes sont largement vains. L'action collective est à multiples facettes. C'est la complémentarité institutionnelle qui est le véritable enjeu.

Les pays occidentaux qui ont fait la libéralisation financière ont tous subi des crises, dont certains ont tiré des leçons pour faire évoluer leurs dispositifs de contrôle prudentiel. On peut y lire ce que sont les traits caractéristiques d'un système national de gestion de crise. On peut ensuite induire les problèmes que rencontre l'adaptation de tels systèmes au niveau international.

Le prêteur en dernier ressort est le centre du système. L'affectation de cette fonction à la banque centrale n'est contestée que par les ultra-libéraux les plus fanatiques. Car la banque centrale a trois avantages sur tout autre institution. D'abord pour établir le diagnostic du risque de système, la banque centrale peut réunir des informations privilégiées. En effet, les situations de stress sont justement celles où les acteurs du marché sont obsédés par leur incertitude réciproque sur la liquidité. Parce que la banque centrale est l'émetteur de la liquidité ultime et parce qu'elle tire des informations de ses contacts étroits à la fois avec les opérateurs et les superviseurs, elle est la seule à pouvoir absorber l'externalité qui paralyse le marché de la liquidité. Ensuite, étant hiérarchiquement supérieure aux banques qui dépendent d'elle dans le système de paiements, la banque centrale peut combattre l'aléa moral en adoptant une attitude d'ambiguïté constructive sur ses intentions. Enfin la banque centrale est la seule à pou-

voir créer instantanément n'importe quel montant de liquidité supérieure, puisque c'est en son passif que l'unité de compte est définie. Elle peut mettre un plancher qui stoppe la chute des prix de marché, sélectionnant ainsi un équilibre. Ce faisant, le PDR restaure la capacité des participants au marché de coordonner leurs anticipations et d'évaluer une structure différenciée de primes de risque.

À côté du PDR et en relation étroite avec lui, la qualité de la supervision bancaire est un dispositif qui peut permettre l'implication du secteur privé. À cet égard les États-Unis ont tiré les leçons des crises bancaires des années quatre-vingt. Les lignes de démarcation entre superviseurs ne sont pas toujours claires. Mais cela permet plus une redondance que cela n'entraîne un vide. L'organisme d'assurance des dépôts a une incitation à superviser étroitement les banques, parce que la prime d'assurance est modulée par le risque de crédit. Le superviseur est également responsable de l'exercice de l'action corrective précoce qui lui donne autorité pour infléchir la gestion des banques en cas de détection avancée d'une détérioration de leur situation financière. En dernier lieu, la banque centrale peut inciter fermement les banques ayant de gros engagements dans une situation de crise à se comporter en prêteur en avant dernier ressort (formation d'un consortium d'urgence ou reconduction de lignes de crédit).

Il reste qu'aucune crise majeure ne peut être bien résolue sans que l'État n'apporte une légitimité politique qui s'exerce au sein d'un dispositif légal aux fondements juridiques solides. On peut observer le contraste entre la résolution des crises bancaires généralisées en Scandinavie et au Japon. Un mécanisme efficace a pour but de restructurer les bilans des banques, de changer leur actionnariat, de renouveler leurs dirigeants tout en maintenant les banques en activité. Le succès d'une réorganisation de grande ampleur dépend d'un projet industriel pour le secteur bancaire, d'une évaluation des actifs à problème acceptée par toutes les parties prenantes, d'un accord de partage des pertes qui détermine les priorités des créanciers et l'apport de fonds publics que la collectivité est prête à allouer. Dans ce mécanisme les mesures transitoires sont essentielles pour préparer les solutions définitives.

La principale mesure transitoire est le gel des paiements qui met provisoirement l'agent insolvable à l'abri des poursuites de ses créanciers. Cette disposition évite que la précipitation de ces derniers pour saisir les actifs liquidables n'en déprime encore plus les prix, creuse encore plus les pertes et paralyse toute mesure de redressement. Dans le cas d'une insolvabilité bancaire, le maintien en activité de la banque implique d'empêcher la ruée des déposants. Un schéma public d'assurance des dépôts est la première ligne de défense ; mais elle ne suffit pas. L'expérience montre que le PDR doit garantir tous les dépôts, soit en annonçant une période suffisamment longue pour que les solutions structurelles soient engagées, soit en laissant indéterminée la durée de cette couverture. En même temps, le maintien des banques en activité doit se faire sous l'autorité d'administrateurs publics compétents et désignés par le superviseur, à la place des dirigeants qui ont

failli. Ces administrateurs provisoires ont la capacité de proposer un plan de restructuration, de séparer les actifs à placer dans un Fonds de cantonnement et ceux qui restent au bilan, éventuellement de démembrer les différentes activités financières et de rechercher des acquéreurs potentiels. C'est dans ce cadre opérationnel que la puissance publique peut utilement décider du montant des pertes qu'elle finance dans la structure de cautionnement et (ou) des fonds qu'elle décide d'injecter dans la banque pour la recapitaliser.

7. Vers un système international de gestion des crises financières ?

L'adaptation à la finance internationale d'un système de gestion des crises selon les caractéristiques définies plus haut pose de redoutables problèmes. Car, à l'heure actuelle, les réponses aux crises internationales à répercussions systémiques sont dépourvues des institutions qui en garantissent la cohérence institutionnelles au niveau national : le prêteur en dernier ressort lié à la définition de l'unité monétaire d'une part, l'État qui confère la légitimité politique à l'ensemble des interventions d'autre part. Cependant la résolution des crises financières internationales n'a de contenu concret que dans la prise en charge des processus identifiés ci-dessus : la fourniture de la liquidité en temps de crise, l'implication du secteur privé, l'allocation des pertes et la restructuration des agents en faillite. Une avancée n'est possible que dans la coopération entre institutions spécialisées au sein d'une division internationale du travail prudentiel. Néanmoins, cette avancée butte sur les conflits concernant l'incontournable problème de la légitimité politique.

Que peut être le prêteur international en dernier ressort en l'absence d'un émetteur ultime de liquidité associé à un principe monétaire universel ? Nécessairement deux institutions au moins doivent être associées lorsque des retraits massifs de capitaux créent une demande de devises étrangères supérieure aux réserves disponibles d'un pays. L'une de ces institutions est la banque centrale locale seule à même de détecter une inquiétude grandissante sur ses marchés internes et des tensions annonciatrices d'une rupture possible sur le marché des changes de sa monnaie. L'autre est un fournisseur d'urgence de la devise recherchée. On pourrait donc concevoir que le prêteur en dernier ressort international soit un club de banques centrales à géométrie variable, composé des émetteurs des devises qui sont les supports des prêts internationaux et des banques centrales des pays touchés par une crise financière. Ce serait la logique conforme à la globalisation. Puisque l'internationalisation des grandes devises étend la communauté de paiements au delà des frontières de l'espace politique du pays d'émission, les banques centrales devraient être concernées par la stabilité financière dans toute cette communauté de paiements. La Réserve fédérale

américaine l'est lorsque l'effet de contagion est si étendu qu'il fait retour sur les marchés de capitaux du dollar en son cœur américain (septembre-octobre 1998), ou si une rupture d'équilibre sur les changes entre grandes devises menace de détruire des équilibres macroéconomiques précaires et d'accentuer la fragilité financière en quelque région économiquement importante du point de vue des intérêts américains (interventions sur le yen, notamment en juin 1998).

Cependant ces épisodes sont loin de couvrir tous les cas de crise internationale de liquidité. Aussi le FMI, bien que n'étant pas une banque centrale, a assumé ce rôle au motif que ces crises de liquidité sont des crises de balances de paiements. Depuis ses hésitations de l'expérience mexicaine et son retard de réaction dans la crise asiatique, le FMI a affiné ses moyens et procédures d'interventions pour les adapter à une posture de PDR. Les épisodes du premier semestre 2001 en Argentine et en Turquie en témoignent. Un défaut d'emprunteurs majeurs sur les marchés obligataires internationaux aurait déclenché une contagion qui aurait exclu de nombreux autres emprunteurs en un moment rendu particulièrement dangereux par l'essoufflement de l'expansion américaine. On peut donc affirmer qu'en dépit du problème non résolu de l'inélasticité des ressources du Fonds, un partage des rôles s'est mis en place de facto pour assumer le rôle du PDR international : *les crises ponctuelles à incidences systémiques sont prises en charge par le FMI, la liquidité globale des marchés de capitaux dépend de la Fed.*

8. Au-delà de la gestion des crises, un changement radical de la régulation prudentielle en perspective

Mais le PDR international est très exposé aux critiques s'il doit engager des ressources de plus en plus colossales, parce que l'implication du secteur financier privé dans la prévention et la gestion des crises demeure aussi dérisoire qu'elle l'a été jusqu'ici. Il l'est aussi parce que les transactions financières de gré à gré non sécurisées prolifèrent et que les émetteurs de moyens de paiements extérieurs aux banques se multiplient avec l'essor de la monnaie électronique.

Or le retard permanent du contrôle prudentiel sur les innovations résulte d'une conception de l'interaction entre monnaie et finance qui est battue en brèche par la concurrence financière. En effet la régulation prudentielle est fondée sur l'hypothèse que les banques sont spéciales parce que leur réseau forme l'étage supérieur des systèmes de paiements. Il existe donc une franchise bancaire qui se traduit par l'accès privilégié au PDR, en contrepartie de quoi les banques sont réglementées. Il n'empêche que les banques sont à la fois des émetteurs de monnaie, des gestionnaires du service public des paiements et des intermédiaires qui font des opérations financières risquées. La réglementation prudentielle est un compromis fragile entre la responsabilité des autorités monétaires à l'égard de la sécurité

des systèmes de paiements et l'incitation permanente des banques à s'exposer au risque pour élargir leurs activités financières rémunératrices. Le contrôle prudentiel est donc établi sur une base institutionnelle et court toujours derrière les initiatives de banques pour s'en évader. Ces initiatives ont d'autant plus de succès que la libéralisation financière multiplie les opportunités et que la concurrence des non banques en entraîne la nécessité.

Après la répétition des crises financières des marchés émergents, un approfondissement des principes en vigueur est de coupler l'expertise macroéconomique du FMI à une surveillance renforcée des intermédiaires financiers (moins d'une centaine selon le G30) qui jouent un rôle majeur dans les marchés internationaux de capitaux. L'élaboration de tests de stress réguliers par ces intermédiaires, selon une méthode suffisamment homogène pour pouvoir agréger les résultats, donnerait aux autorités prudentielles des indications plus fiables sur l'exposition à des chocs financiers. Il devrait revenir au Forum de stabilité financière (FSF) de Bâle, en collaboration avec le FMI, de piloter une procédure qui engagerait les principales banques centrales et superviseurs bancaires nationaux en collaboration avec les intermédiaires privés.

Cependant, en examinant les processus qui se sont déclenchés dans les crises asiatique et russe, notamment le retour de la contagion sur la crise du fonds LTCM en 1998, il ne semble pas que la doctrine prudentielle appliquée à Bâle soit à même de prévenir ce type de crise. En effet, la liquidité de l'ensemble des marchés financiers en dollar était menacée d'être paralysée par une faillite d'un intervenant non bancaire sur des marchés dérivés. La Réserve fédérale a dû apporter une réponse monétaire, c'est-à-dire un apport de liquidité général aux marchés monétaires pour rétablir la confiance de l'ensemble des agents économiques. Mais cette action de la Fed a confirmé son orientation en faveur de la stabilisation des taux d'intérêt à court terme. Les intermédiaires des marchés dérivés de gré à gré savent qu'ils peuvent minimiser leurs provisions, parce qu'ils n'ont pas à gérer au jour le jour de grandes variations de taux d'intérêt. Lorsqu'une crise se produit, ils sont collectivement exposés. Or l'extraordinaire croissance des marchés dérivés de gré à gré a énormément accru les flux quotidiens de paiements internationaux. Une perturbation dans ce flux qui proviendrait d'un intermédiaire important, qu'il soit bancaire ou non, se répercuterait dans l'ensemble des systèmes de paiements. Les banques centrales ont donc dû de fait assumer les risques de liquidité des marchés dérivés et donc subventionner les intervenants sans contrepartie prudentielle.

Grâce à ces marchés, les banques ont su éviter les obligations de réserve et les provisions en capital que la réglementation leur impose au bilan. Or la mesure du risque de crédit sur les positions dérivées est très opaque. Le coût de remplacement des contrats est l'exposition courante au risque qui provient de la valeur actuelle des prix dans les marchés sous-jacents. Elle peut être très éloignée de l'exposition potentielle qui dépend des variations futures de ces prix pendant la vie du contrat et qui est complètement incer-

taine. De plus la rapidité du changement des positions ne peut être suivie en temps réel par les superviseurs. Or les positions peuvent être construites avec des effets de levier énormes. On peut en conclure que l'approche actuelle de la supervision bancaire est largement inadéquate pour les conglomérats financiers qui font la majeure partie des transactions financières internationales.

L'essor de la monnaie électronique est une transformation qui promet de saper l'organisation hiérarchisée des systèmes de paiements nationaux, d'affaiblir la prééminence de banques et d'abolir les techniques actuelles des paiements internationaux. Il s'agit de la deuxième génération de paiements électroniques. La première génération, comme on l'a déjà indiqué, utilise des réseaux *fermés* qui sont hiérarchisés par les banques et sécurisés *in fine* sous la responsabilité des banques centrales. Les nouveaux systèmes de paiements électroniques sont des réseaux *ouverts*. Une catégorie stocke de la valeur monétaire sur des supports logés chez leurs détenteurs (cartes à circuits intégrés ou ordinateurs munis de logiciels appropriés). Une autre transfère des fonds à partir de comptes bancaires (banque on-line, cartes de crédit, chèques électroniques).

L'ouverture des réseaux sans aucune restriction d'accès met à mal la hiérarchie des systèmes de paiements. Or la concurrence des réseaux est un processus hautement instable. Côté offre, les réseaux fonctionnent à rendements croissants. Ils ont des coûts fixes élevés et un coût marginal pratiquement nul. Côté demande, ils ont une externalité d'usage, la monnaie étant d'autant mieux acceptée par chacun qu'elle est acceptée par autrui. Il s'ensuit que la viabilité d'un réseau dépend d'une masse critique d'utilisateurs.

Il faut donc se représenter la monnaie électronique de deuxième génération comme une concurrence entre réseaux de marque comprenant chacun un groupe d'émetteurs, une chambre de compensation et de règlement, une organisation centrale qui gère les règles du réseau et supervise les membres. Comme les émetteurs ne sont pas attachés à un réseau particulier, la migration d'un réseau A à un réseau B peut faire passer en dessous de la masse critique, entraînant un effondrement de A, c'est-à-dire une ruée des utilisateurs de monnaie A vers des monnaies d'autres systèmes. Comme les utilisateurs rationnels savent que la concurrence des réseaux est régie par la masse critique, toute perte de part de marché d'un réseau peut déclencher l'inquiétude des utilisateurs. Il en résulte une spéculation auto réalisatrice contre ce réseau. Mais si la chambre de *clearing* d'un réseau fait faillite, les banques émettrices qui en sont membres ne peuvent être dégagées des dettes à l'égard des utilisateurs. Comme ces réseaux ne sont pas sécurisés par les banques centrales, les émetteurs devront faire face aux demandes de conversion massives en vendant précipitamment des actifs financiers négociables pour se procurer les liquidités demandées. Ces ventes d'urgence de titres ou plus probablement de contrats dérivés créeront une nouvelle source de perturbation des marchés financiers internationaux.

En effet, le cyberespace est sans frontière. Le commerce électronique va entraîner une intensification de la globalisation des marchés, bien au delà de tout ce qui s'est passé jusqu'ici. Ce commerce va demander des paiements multi-devises à l'intérieur des mêmes réseaux de marque électronique. Mais il n'existe pas encore de mécanisme de compensation multilatérale et de règlement multi-devises capable de régler simultanément les deux branches d'une transaction de change. Pour le faire il faut pouvoir construire des systèmes privés de règlement avec chambres de compensations qui soient connectés aux systèmes de règlement nationaux organisés par les banques centrales *(Fedwire* aux États-Unis, *Target* en Europe, CHAPS au Royaume-Uni, etc.). C'est une évolution structurelle qui revient à absorber les marchés de change dans les systèmes de paiements interbancaires, en lieu et place de la vieille méthode des relations de correspondants bancaires qui interdisent à la fois la compensation multilatérale et le règlement simultané *(payment versus payment).* Ce processus n'est rien moins que l'intégration des systèmes de paiements des devises, c'est-à-dire l'infrastructure d'une monnaie mondiale.

Résumons les lignes de force de la globalisation en ce début de XXIe siècle. L'intégration des marchés financiers par la prolifération des contrats dérivés a atteint un tel degré que les régimes de change sont devenus incapables de protéger un espace monétaire des chocs émanant d'un autre. Les facteurs financiers de la propagation de l'effondrement de la bulle spéculative américaine à l'ensemble du monde l'illustrent de manière éloquente. Les nouvelles technologies de paiements vont accentuer ce phénomène. L'intégration monétaire mondiale, non plus seulement financière, va frapper d'insignifiance le débat sur les régimes de change. Mais ces tendances sont porteuses de risque systémique provenant des comportements collectifs qui sont inhérents aux marchés financiers. Le problème n'est pas de limiter l'instabilité financière, mais d'éviter qu'elle dégénère en crises globales. Or la concurrence des réseaux monétaires ouverts, qui est en germe dans les nouvelles technologies des paiements, va renforcer sensiblement ce risque global. Ces caractéristiques du nouvel âge de la globalisation plaident pour un changement de paradigme dans la régulation prudentielle.

Depuis un quart de siècle la ligne de conduite des autorités monétaires a été de laisser les structures financières évoluer avec la libéralisation et de protéger les systèmes de paiements en renforçant la supervision des banques. C'est donc une régulation établie sur une base institutionnelle. Un changement de paradigme consiste à protéger la monnaie en agissant sur les structures. *Il s'agirait de passer d'une régulation sur base institutionnelle à une régulation sur base fonctionnelle.*

Le fondement théorique de cette orientation repose entièrement sur la conception de la monnaie comme dette réciproque entre la société et les agents privés qui fait du système des paiements un bien public. Pour que le paiement soit protégé comme un bien public, il faut que les émetteurs de monnaie en réseau, banques ou non banques, soient des organismes abso-

lument sûrs. Ne seraient admises à émettre des moyens de paiements que *des institutions de services monétaires.* Ces émetteurs pourraient faire partie de conglomérats de toute nature, participer à tout réseau électronique. Mais ils devraient être des entités autonomes, autorisées à émettre des signes de paiements exclusivement contre des actifs absolument sûrs (monnaie centrale et titres d'état à court terme). Seules ces institutions de services monétaires auraient un accès aux banques centrales.

Un second changement structurel de grande portée serait l'abolition de la distinction entre marchés organisés et marchés de gré à gré. La supériorité des marchés organisés pour la réduction des risques de crédit et de règlement n'est plus à démontrer. Elle résulte des caractéristiques suivantes : existence de chambres de compensations qui calculent les positions nettes multilatérales des membres, règlement quotidien ou infra-quotidien, apport de collatéral des participants aux systèmes et appel de marge lié à l'ampleur des positions débitrices, séparation des opérations pour compte propre et opérations pour compte de tiers, transfert des comptes de tiers à d'autres membres en cas de faillite de l'un d'entre eux. Il existe une supervision permanente par la chambre de compensation à partir de modèles d'évaluation du risque qui sont appliqués de manière commune à tous les membres et approuvés à la fois par la profession et les autorités de surveillance et qui sont propres aux types de transaction traitées par les chambres.

Les régulateurs des marchés financiers et les autorités monétaires sont engagés dans une réforme de longue haleine avec les professions pour éliminer le gré à gré dans le règlement des transactions financières, y compris les transactions de change. Il s'agit de créer des systèmes de compensation et règlement centralisé pour différentes catégories de produits dérivés, ainsi qu'un système global de règlement en continu des transactions de change.

Lorsque les systèmes de paiements et les structures des transactions financières auront évolué selon ces principes, une régulation fonctionnelle deviendra possible. Les institutions de services monétaires seraient supervisées par les banques centrales et devraient respecter strictement les contreparties éligibles des moyens de paiements. Toutes les institutions financières seraient supervisées en fonction des profils de risque des produits financiers qu'elles traitent, pas de leurs statuts juridiques. La collaboration entre les autorités de Bâle, le FMI et les professions viserait à établir des standards internationaux.

L'homogénéisation des conditions d'émission monétaire dans les institutions de services monétaires et leur intégration par le règlement multilatéral des transactions de change constituent l'infrastructure d'une monnaie mondiale. *A minima*, ce serait un puissant canal de transmission d'interventions coordonnées des banques centrales pour équilibrer la demande de liquidité internationale multi-devises. Dans une avancée plus ambitieuse vers la monnaie mondiale, ce serait le canal de mise à disposition des marchés d'un actif ultime de réserve émis par le FMI qui serait enfin en conformité avec son nom.

Contribution M

La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réforme

Direction du Trésor

Le mode de gouvernance actuel du FMI n'a pas été fondamentalement modifié depuis la création de l'institution à Bretton Woods en 1944. L'objectif était, à l'époque, de combiner représentativité, autorité et cohésion, tout en ménageant l'intérêt des principaux actionnaires, qui réalisaient alors l'essentiel de l'activité mondiale. En outre, ce mode de gouvernance était conçu pour une institution dont la principale mission était de surveiller les paiements mondiaux et d'assurer le bon fonctionnement du système de taux de change fixes. Au cours des dernières décennies, le rôle croissant du FMI comme instrument privilégié d'intervention de la communauté financière internationale, l'élargissement de son champ d'action et la multiplication des crises, qui sont désormais aussi des crises du compte financier et qui n'en ont pas moins appelé une intervention du Fonds, en ont fait un acteur central dans la régulation de la mondialisation. Ceci rend d'autant plus nécessaire un renforcement de sa gouvernance politique, et, en corollaire, de sa responsabilité.

L'absence de consensus au cours des dernières années sur une réforme institutionnelle du FMI ne doit pas occulter néanmoins les avancées récentes vers une plus grande transparence et un renforcement de la gouvernance interne et externe de l'institution.

Dans un contexte de revendication légitime pour une représentation accrue des pays en développement dans l'institution, le débat sur la révision des quotes-parts fournit probablement une occasion de poursuivre les débats sur le rôle (et les moyens) du FMI et son organisation institutionnelle. Les déterminants de ce débat, y compris ceux relatifs au poids et à la voix de l'Europe au FMI, en illustrent cependant la complexité et la nécessité pour parvenir à une réforme de concilier des intérêts aujourd'hui potentiellement divergents.

L'objet de cette contribution est de présenter les termes du débat sur la gouvernance du Fonds monétaire et la représentation de ses États

membres. Les questions plus générales liées au fonctionnement du système monétaire et financier international et au mandat du FMI ne seront par conséquent pas abordées.

1. L'organisation actuelle du FMI

1.1. Un rôle prépondérant du Conseil d'administration

Lors de la rédaction des statuts du FMI en 1944, les fondateurs, au terme de longs débats dans lesquels les États-Unis ont joué un rôle moteur, ont fortement promu l'autorité, la cohésion et l'efficacité opérationnelle de l'institution en création. Ils ont ainsi privilégié, face à un schéma plus décentralisé où le Conseil d'administration ne se serait réuni qu'épisodiquement, une configuration dans laquelle le Conseil d'administration, aidé par le directeur général et les services, jouerait un rôle prépondérant dans le pilotage et le processus de prise de décision au sein de l'institution. La répartition des pouvoirs, telle qu'elle est décrite ci-dessous, est profondément marquée par cette volonté initiale.

1.1.1. Les organes politiques : le Conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration

Le Conseil des gouverneurs est l'organe supérieur et comprend 183 gouverneurs représentant les États membres. Selon les pays, les gouverneurs sont soit le ministre des finances, soit le responsable de la Banque centrale nationale [(1)]. Ce Conseil ne se réunit qu'une fois par an à l'occasion des assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale, en septembre. En raison du nombre élevé de gouverneurs, la réunion annuelle revêt un caractère largement formel, ne lui permettant pas d'assurer concrètement une véritable fonction d'orientation politique. Par ailleurs, le rythme annuel de ces réunions ne permet pas un suivi permanent de l'activité du Fonds par les gouverneurs même si, en théorie, chaque gouverneur peut faire valoir ses vues par écrit au directeur général du Fonds entre deux sessions.

Les décisions quotidiennes sur l'activité du Fonds reviennent au Conseil d'administration. Pour exercer cette compétence, il a reçu une très large délégation de pouvoir de la part du Conseil des gouverneurs en vertu des statuts du Fonds. Se réunissant au moins trois fois par semaine, le Conseil d'administration comprend vingt-quatre administrateurs dont huit représentent leur pays et sont nommés par leur gouvernement (l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni disposent statutairement d'un administrateur tandis que l'Arabie Saoudite, la Chine et la Russie sont seuls dans leurs circonscriptions) et seize sont élus pour deux ans au sein de

(1) Pour la France, le ministre des Finances est gouverneur du Fonds et le gouverneur de la Banque de France est son suppléant. Pour l'Allemagne, le président de la Bundesbank est le gouverneur du Fonds.

1. Les 24 administrateurs du FMI

Administrateur	Total des droits de vote	%
États-Unis (*)	371 743	17,16
Japon (*)	133 378	6,16
Allemagne (*)	130 332	6,02
France (*)	107 635	4,97
Royaume-Uni (*)	107 635	4,97
Belgique	111 696	5,16
Pays-Bas	105 412	4,87
Venezuela	92 989	4,29
Italie	90 636	4,18
Canada	80 636	3,72
Finlande	76 276	3,52
Australie	72 413	3,34
Arabie Saoudite (**)	70 105	3,24
Afrique du Sud	69 968	3,23
Indonésie	68 367	3,16
Égypte	64 008	2,95
Chine (**)	63 942	2,95
Russie	59 704	2,76
Suisse	56 900	2,63
Brésil	53 422	2,47
Inde	52 112	2,41
Tunisie	51 793	2,39
Argentine	43 395	2,00
Gabon	25 169	1,16

(*) États disposant statutairement d'un administrateur.
(**) État seul au sein de sa circonscription. Les autres administrateurs sont élus au sein de leur circonscription.

circonscriptions régionales, qui correspondent à des considérations géographiques ou à des liens historiques.

Les décisions du Conseil d'administration sont prises à la majorité, sauf celles qui, en vertu des statuts, requièrent une majorité qualifiée de 70 % ou encore la « super-majorité » de 85 % pour les plus importantes d'entre elles (comme la modification des statuts ou la révision des quotes-parts). Les droits de vote sont largement déterminés par les quotes-parts des pays, elles-mêmes calculées à partir du choix par chaque pays entre cinq formules alternatives reflétant essentiellement le PIB, l'ouverture économique et le niveau de réserves officielles [2] (*cf.* encadré).

(2) Ces quotes-parts sont révisables tous les cinq ans. La dernière révision est intervenue en février 1999.

Les formules de calcul des quotes-parts

Bretton Woods : $Q = (0{,}01\ Y + 0{,}025\ R + 0{,}05\ P + 0{,}2276\ VC)\ (1 + C/Y)$

Formule n° 2 : $Q = (0{,}0065\ Y + 0{,}0205125\ R + 0{,}078\ P + 0{,}4052\ VC)\ (1 + C/Y)$

Formule n° 3 : $Q = (0{,}0045\ Y + 0{,}03896768\ R + 0{,}07P + 0{,}76976\ VC)\ (1 + C/Y)$

Formule n° 4 : $Q = 0{,}005\ Y + 0{,}042280464\ R + 0{,}044\ (P + C) + 0{,}8352\ VC$

Formule n° 5 : $Q = 0{,}0045\ Y + 0{,}05281008\ R + 0{,}039\ (P + C) + 1{,}0432\ VC$

Formule « Cooper » : $Q = 2/3\ Y + 1/3\ VC'$

Note : Ces formules déterminent des poids relatifs et doivent être multipliées par un facteur de normalisation pour déterminer les quotes-parts en niveau.

Définition des variables

Y : PIB en valeur.

R : Moyenne sur douze mois des réserves de change en devises et en or, y compris les DTS et la position de réserve au Fonds.

P : Moyenne sur cinq ans des dépenses annuelles au titre des paiements courants (biens, services, revenus et transferts).

C : Moyenne sur cinq ans des recettes annuelles au titre des paiements courants (biens, services, revenus et transferts).

VC : Variabilité sur treize ans des recettes au titre des paiements courants, définie comme l'écart type de l'écart à une moyenne mobile sur cinq ans.

VC' : Identique à *VC* mais en ajoutant aux recettes courantes les sorties nettes de capitaux à long terme (somme des investissements directs et des investissements de portefeuille).

Le FMI ne fonctionne donc pas sur le principe d'un siège/une voix, mais selon un mécanisme dont l'objectif est d'assurer conjointement une bonne représentativité des membres et une prise de décision rapide et opérationnelle. Dans la pratique, peu de décisions donnent lieu à des votes formels, l'adoption par consensus étant privilégiée. Celle-ci permet d'assurer, dans la mesure du possible, la recherche dynamique d'un compromis « par le haut », source de cohésion au sein de l'institution et de soutien des États membres. Dans les situations où ce consensus ne peut être atteint et même s'il n'y a pas nécessairement un vote formel, le Directeur général doit prendre en compte les droits de vote attachés à chacune des positions exprimées. Les synthèses de ces discussions, qui reflètent les positions parfois divergentes exprimées par les Administrateurs, ne sont pas rendues publiques.

1.1.2. Les organes administratifs : le directeur général et les services

Nommé par le Conseil d'administration et révocable à tout moment par celui-ci, le Directeur général du FMI préside le Conseil d'administration. Il

n'exerce pas de droit de vote, sauf en cas de partage des voix. La maîtrise de l'ordre du jour du conseil, notamment en période de crise, et ses larges pouvoirs en matière de recrutement et d'organisation lui confèrent un rôle majeur dans le fonctionnement du Fonds.

Source principale d'information et d'analyse au service du Conseil d'administration, les services du FMI (environ 2 500 personnes) préparent et exécutent les décisions du Conseil. Ils sont caractérisés par une très forte cohérence d'analyse, renforcée par l'importance des travaux de recherche menés au sein du FMI. En effet, le Conseil d'administration prête la plus grande attention à la cohérence de ses décisions, notamment dans une logique d'égalité de traitement, et tout document préparé par les départements géographiques est ainsi revu par le département d'examen des politiques (*Policy Development and Review* ou *PDR*) avant d'être soumis au Conseil. Cet examen s'appuie notamment sur un corps de doctrine comprenant les codes et normes reconnus internationalement en matière économique et financière (en particulier les douze normes-clés définies par le Forum de Stabilité Financière). Il garantit au Conseil que les décisions qu'il prend sont en cohérence dans le temps avec la politique générale du Fonds et sont homogènes d'une zone géographique à l'autre.

1.2. Une première adaptation de la gouvernance du FMI à l'occasion de l'abandon de l'étalon-or

À partir du début des années soixante-dix, les missions exercées par le Fonds ont substantiellement évolué à la suite de la remise en cause du système de change fixe et l'explosion des flux de capitaux internationaux. Afin de prendre en compte dans les statuts ce nouvel environnement, les pays membres créent en 1972 le comité des Vingt (dont la composition reflète celle du Conseil d'administration), chargé de faire des propositions de réforme. Les désaccords entre pays membres n'ont alors pas permis d'engager les réformes profondes qui auraient pu être attendues. Le comité des Vingt se transforma en 1974 en un Comité intérimaire chargé de préparer un amendement aux statuts.

En 1976, l'accord de la Jamaïque, qui entérine le nouveau système des changes flottants, met fin à la phase de réforme en prévoyant la création à terme d'un Collège (« *Council* » en anglais) afin de combler le vide institutionnel entre le conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration. Devant se réunir trois ou quatre fois par an, ce Collège de niveau ministériel devait disposer de pouvoirs étendus lui permettant d'orienter et de superviser l'action du FMI. Toutefois, ce Collège est resté lettre morte faute d'un accord entre les membres sur sa création opérationnelle, l'amendement aux statuts renvoyant à plus tard sa création et précisant qu'elle interviendra dès que cette proposition aura recueilli plus de 85 % des voix. En définitive, le Comité intérimaire, qui a survécu à la mission temporaire qui lui avait été confiée, est le seul résultat concret et institutionnel de cette ten-

tative de réformes. Composé des gouverneurs du FMI des pays présents au Conseil d'administration, il se réunit deux fois par an (au printemps et à l'occasion des Assemblées annuelles du FMI en septembre) et il émet des avis consultatifs sur les questions d'architecture financière internationale.

Cette absence de réforme institutionnelle substantielle a suscité au cours des dernières années d'importantes critiques sur la qualité de la gouvernance du FMI, le G7 étant perçu comme étant en réalité l'instance de pilotage politique du FMI. La capacité du G7 à susciter une réaction collective de la communauté internationale au moment des crises financières ou encore à impulser certaines réformes du système monétaire et financier pour prévenir la survenance de telles crises est reconnue, et le G7 a joué un rôle déterminant dans le déblocage de négociations au Conseil d'administration. Toutefois, l'absence de mandat politique ou juridique conféré par la communauté internationale a provoqué d'importantes critiques sur sa légitimité, et plus largement sur la représentation des intérêts des pays émergents au sein du FMI.

Le Fonds monétaire international est confronté à des critiques internes (notamment de certains de ses actionnaires) et externes (en particulier au sein de la « société civile ») sur son manque de légitimité. Le rôle central, confirmé depuis, joué par le Fonds lors de la gestion de la crise asiatique et les critiques variées qu'il a suscitées ont amplifié ces attentes en faveur d'un mode de fonctionnement et de décision plus légitimes et plus transparents.

1.3. Le débat sur la gouvernance du Fonds monétaire international

Le débat sur le mode de gouvernance du FMI, rendu très visible par l'omniprésence du FMI dans la résolution de la crise asiatique puis des crises russe et brésilienne, est en réalité intimement lié au débat, parallèle, sur l'évolution des missions du Fonds (et donc celui sur la régulation de la mondialisation). Même si cet autre débat n'est pas l'objet de cette contribution, il est utile de rappeler que des voix se sont exprimées après les crises de 1997-1998 pour critiquer l'implication du Fonds dans les politiques structurelles des États membres et, plus généralement, sa contribution aux côtés de la Banque mondiale aux politiques de développement de long terme, et pour demander un « recentrage » du Fonds sur ses missions d'origine : surveillance du système monétaire et gestion des crises de liquidité. Cette vision a été exprimée d'une manière particulièrement éloquente en 1999 par la commission chargée par le Congrès américain de préparer un rapport sur les institutions financières internationales, présidée par le professeur Allan Meltzer [3].

Le choix des actionnaires du Fonds et notamment de la France, fondé sur le constat des interactions entre les dimensions micro et macroécono-

(3) International Financial Institution Advisory Commission, *Report to the US Congress.*

miques des crises, a été au contraire de conserver au Fonds un mandat large, de manière à ce que l'incidence macroéconomique des politiques structurelles puisse être intégré dans la définition de la conditionnalité, et de manière à ce que le Fonds continue à aider les pays les plus pauvres à s'insérer dans de bonnes conditions dans l'économie mondiale.

À la lumière de ce débat fondamental, on peut esquisser deux stratégies antagonistes de réforme du FMI.

1.3.1. Une première approche

Une première approche consiste à mieux identifier les missions du Fonds en le recentrant drastiquement sur son « cœur de métier » (la prévention et la résolution des crises de liquidité) et à confier au Conseil d'administration un simple rôle de mise en œuvre opérationnelle.

Dans un tel cadre, la question de la gouvernance devient celle de l'efficacité du Conseil d'administration et, surtout, des mécanismes permettant de vérifier le bon accomplissement des missions et d'assurer la transparence et la responsabilité du FMI devant ses mandataires politiques et l'opinion publique.

Cette vision, qui a eu la faveur de nombreux universitaires (4), s'inscrit dans la tradition intellectuelle qui a conduit à l'indépendance des banques centrales et à la création d'autorités indépendantes de régulation. Elle vise à faire du Fonds une sorte d'agence de régulation indépendante en charge de la stabilité du système monétaire et financier international. Cette orientation s'appuie sur les arguments suivants :

- le mandat du FMI est multiple : surveillance macroéconomique, prévention et gestion des crises de liquidité, aide à l'insertion des pays les plus pauvres sur les marchés mondiaux, encouragement à l'ouverture du compte financier, etc. Or la théorie économique conseille plutôt la spécialisation des agences mandatées de missions de service public, de manière à éviter les conflits entre objectifs et pour que leur performance soit plus facile à évaluer (5) ;
- le FMI est trop dépendant des intérêts géopolitiques ou économiques des pays industrialisés, et notamment ceux du G7, lesquels peuvent entrer en contradiction avec la mission de sauvegarde de la stabilité du système financier et monétaire. Ainsi, les grands actionnaires peuvent ainsi souhaiter soutenir un pays pour des motifs de sécurité (6) ou pour sauver les créanciers privés qui souvent appartiennent à ces pays (7) (voire pour sauvegarder leurs propres intérêts financiers) ;

(4) Voir en particulier le « rapport de Genève », de De Gregorio, Eichengreen, Itô et Wyplosz (1999).

(5) Voir la contribution de Jean Tirole dans ce rapport.

(6) Le cas de la Russie en 1997 et en 1998 illustre cette thèse.

(7) Le programme en faveur du Mexique en 1994 sert d'exemple à cette thèse.

• l'indépendance du Conseil d'administration, à l'image d'une banque centrale, permettrait de s'assurer plus encore de la cohérence dans le temps de ses décisions. Un conseil composé de techniciens cherchera à établir sa crédibilité en ne portant assistance à un débiteur qu'en cas de circonstances exceptionnelles. À l'inverse, des autorités politiques peuvent être réticentes à refuser une aide à un pays subissant une crise et ainsi favoriser le risque d'aléa moral ;

• enfin, un Conseil d'administration indépendant composé de professionnels en poste depuis plusieurs années sera un interlocuteur plus puissant face aux services et pourra mieux assurer un pilotage effectif et permanent de leur activité.

Cette vision n'a jamais fait l'objet de réelles discussions au niveau politique entre les pays membres. Elle se heurte en effet à plusieurs objections.

D'une part, pour fonder ses décisions et assurer sa légitimité, le Conseil d'administration devra rendre des comptes à une instance chargée de définir des grandes orientations politiques. Ainsi, la proposition d'un Conseil d'administration indépendant, loin d'évacuer la question du contrôle politique, ne fait que la déplacer.

Par ailleurs, elle sous-estime l'actuel degré de compétence technique du Conseil d'administration. Dans les faits, l'expérience et la compétence technique des membres du Conseil d'administration ont contribué à garantir la prise en compte d'une approche technique et consensuelle dans l'analyse de la situation des pays. Le mode de prise de décision constitue ainsi un facteur de construction d'une identité et d'une légitimité collectives de l'enceinte.

Enfin et surtout, l'analogie avec les banques centrales ou les autorités de régulation indépendantes n'est pas fondée. Ces autorités bénéficient de délégation de compétence de l'autorité politique dans le cadre d'un mandat très précis et avec des instruments d'action bien identifiés. Ces conditions ne seraient remplies qu'avec un recentrage effectif du FMI. Dès lors que le choix était fait de conserver au FMI une mission large en matière de surveillance économique et qu'il lui était demandé de prendre en compte les dimensions structurelles dans la définition de la conditionnalité, il fallait au Fonds plus, et non moins de gouvernance politique.

1.3.2. La seconde approche

La seconde approche consiste à mieux asseoir la légitimité du Fonds en en renforçant le contrôle politique.

Cette vision, défendue par la France et finalement retenue par la communauté internationale, s'appuie sur les arguments suivants :

• acteur central de la surveillance macroéconomique et financière internationale, le FMI est devenu un des principaux régulateurs de la mondialisation. L'ampleur des changements créés par ce processus d'intégration appelle une action publique collective dont le FMI est l'un des instruments

privilégiés : par son ambition et son champ, cette action publique est par essence dans le champ politique ;

• le FMI a développé une conditionnalité structurelle (programmes de privatisation, réforme du secteur financier, réforme des mécanismes de protection sociale…) à l'obtention de ses programmes de financement afin de résoudre les origines profondes des déséquilibres macro-économiques. Parce qu'elle est ambitieuse et qu'elle peut traiter de sujets sensibles comme la lutte contre la corruption, cette conditionnalité requiert une forte légitimité politique qui ne peut être apportée que par un processus dans lequel les États, et notamment le pays bénéficiaire du programme, peuvent faire valoir leur point de vue. C'est une condition pour éviter que l'action du FMI ne soit perçue comme intrusive et pour que les États sous programme discutent et s'« approprient » le contenu des réformes demandées.

Deux propositions principales ont été formulées après la crise asiatique pour renforcer le gouvernement politique du Fonds :

• une proposition britannique formulée en 1999 consistait à créer un comité aux compétences élargies (« *Overarching Committee* ») qui aurait vocation à orienter et superviser les travaux du Comité intérimaire du FMI, du comité du développement de la Banque mondiale et du nouveau Forum de stabilité financière (FSF), chargé d'étudier les questions de régulation financière et ses aspects systémiques. Une telle approche présente l'avantage d'assurer une vision globale sur toutes les problématiques de l'architecture financière internationale – et sur sa cohérence – tout en assurant une meilleure représentativité des pays émergents (dont un nombre indéterminé devait y participer). En revanche, la création de cette enceinte a été perçue comme pouvant affaiblir l'autorité du Comité intérimaire sur le Fonds sans lui substituer de manière claire la sienne : la résolution de la question de la légitimité risquait en fait de n'être qu'apparente, en rompant le lien entre l'instrument et son organe de pilotage politique ;

• la proposition française de 1998 (formulée notamment dans le mémorandum en douze points d'octobre 1998, « Contre l'instabilité financière internationale ») visait à transformer le Comité intérimaire en « Collège » tel qu'il était déjà prévu dans les statuts. Reconnu juridiquement dans les statuts, le Collège aurait eu un véritable pouvoir décisionnel et aurait pris des décisions selon une procédure de vote et non pas simplement selon celle du consensus. La question est demeurée ouverte du champ des questions sur lesquelles le Collège, plutôt que le Conseil d'administration, aurait eu à se prononcer. Il est clair que ce champ devait inclure les décisions de nature institutionnelle (comme les augmentations de quotes-parts) et liées à la doctrine d'intervention du Fonds (comme la création de nouvelles lignes de crédit). En revanche, le Collège ne serait pas intervenu dans la gestion quotidienne du Fonds et n'aurait probablement pas été saisi sur les questions liées à des pays particuliers, de manière à limiter le risque d'interférence politique. Cette proposition, qui avait en outre l'avantage d'assurer une représentation universelle des pays en développement (car fondée sur la

structure des circonscriptions, contrairement à d'autres enceintes comme le G20) a suscité d'importantes réticences, notamment celles de pays soucieux de ne pas apparaître comme renforçant le rôle du FMI. Plusieurs pays en développement s'y sont de plus opposés, craignant que la création de cette enceinte n'affaiblisse *in fine* leur capacité à peser dans la prise de décision, notamment face au G7. La France a néanmoins obtenu la transformation du Comité intérimaire en un « Comité monétaire et financier international » (CMFI) en septembre 1999.

Au même moment, les États-Unis ont proposé la création d'une enceinte internationale associant le G7 et les principaux pays émergents, initialement sous la forme d'un G33, qui visait à renforcer la représentation de ces pays dans les débats économiques et financiers internationaux. Des débats se sont engagés sur la représentativité d'une telle enceinte (absence des pays les plus pauvres), et de son articulation avec les institutions de Bretton Woods (pas de statut juridique, pas de secrétariat ancré dans les institutions). La mise en place du Comité monétaire et financier international s'est accompagné d'un compromis donnant naissance au G20 (qui associe le G7, les principaux pays émergents, les institutions financières internationales et qui assure une forte représentation européenne), dont le rôle est de favoriser l'émergence d'un consensus sur les principaux sujets d'actualité économique et financière internationale.

Dans le contexte d'une demande d'une meilleure gouvernance, une série de réformes a été entreprise, sous l'impulsion du G7, entre 1999 et 2000. Ces réformes s'articulent selon deux axes principaux, l'un sur le volet de la gouvernance externe et l'autre sur la gouvernance interne.

1.4. Pour une meilleure « gouvernance interne » : la création du Comité monétaire et financier international

La création du CMFI en septembre 1999 par une résolution du conseil des gouverneurs est une avancée importante, bien qu'en retrait par rapport aux ambitions françaises initiales. Trois évolutions distinguent le CMFI de son prédécesseur, le Comité intérimaire :

- c'est un comité permanent : la réunion des gouverneurs du FMI en format restreint est ainsi pérennisée ; elle fixe les grandes orientations politiques au FMI, que reflète son communiqué semestriel ;
- c'est un comité au mandat élargi aux questions financières, le Comité intérimaire n'étant à l'origine mandaté que pour les questions monétaires. Le CMFI a désormais la légitimité pour traiter des questions financières, par exemple concernant la mise en œuvre des codes et standards économiques et financiers internationaux, prenant ainsi acte des transformations profondes du système monétaire et financier international depuis les années soixante-dix ;
- c'est un comité aux liens plus étroits avec les gouvernements, ce qui lui confère la nécessaire distance par rapport à l'institution. Ceci se traduit

notamment par un rôle de coordination de la présidence du Comité (actuellement exercée par le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown) et par la préparation de l'ordre du jour des réunions par les suppléants des ministres des finances, hauts fonctionnaires des gouvernements des États membres, en discussion avec la direction générale du Fonds.

Le CMFI s'est réuni pour la première fois le 16 avril 2000 à Washington, en marge des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Il se réunit depuis, comme le faisait auparavant le Comité intérimaire, deux fois par an en marge des réunions de printemps et des Assemblées d'automne pour donner des orientations politiques sur les sujets traités par le FMI. Les débats au sein du CMFI ont donné lieu à des échanges de vues très francs sur des sujets tels que le blanchiment ou l'universalité des normes et des codes en matière économique et financière. Les conclusions des réunions de septembre 2000 et d'avril 2001 du CMFI témoignent ainsi de son rôle d'orientation sur des sujets stratégiques tels que la mission de prévention et de gestion des crises du FMI. Néanmoins, le CMFI n'a pas encore totalement accompli le mandat politique que certains, dont la France, souhaitaient lui donner, les discussions reproduisant trop souvent celles déjà intervenues au Conseil d'administration.

La réflexion doit se poursuivre sur l'évolution des enceintes de gouvernance politique du système financier international, en gardant à l'esprit l'objectif de renforcer la légitimité démocratique des décisions et, de plus en plus, leur bonne articulation avec les problématiques sociales, commerciales ou encore environnementales. Sans remettre en cause la compétence du G7 en matière de surveillance économique et financière ainsi que de gestion des crises, un G8 élargi associant des représentants des pays émergents, ainsi que de l'Afrique et des États les plus pauvres serait plus légitime pour évoquer l'aide au Sud, l'organisation de l'économie mondiale, le commerce et les stratégies de développement durable.

1.5. Pour une meilleure « gouvernance externe » : le bureau d'évaluation indépendant et la nouvelle politique de transparence

1.5.1. Le bureau d'évaluation indépendant (BEI)

Les critiques, notamment des organisations non gouvernementales, ont fréquemment souligné l'insuffisante attention portée à l'évaluation de l'impact des interventions du FMI. Celui-ci a donc décidé de renforcer ses procédures d'évaluation indépendantes.

Le principe de la création d'un bureau d'évaluation indépendant a été approuvé à l'occasion des réunions du printemps 2000. Ce bureau se met progressivement en place. Le Directeur de cette institution, l'économiste et ancien Secrétaire aux Finances indien Montek Singh Ahluwalia, a été

nommé par le Conseil d'administration en avril 2001 pour prendre ses fonctions en août 2001 pour une durée de quatre ans. Le mandat du bureau d'évaluation prévoit que la majorité du personnel doit être recrutée en dehors du Fonds.

Son mandat garantit son indépendance vis-à-vis de la direction et des services du Fonds. À la demande de la France, il est prévu que le CMFI sera régulièrement informé des travaux du bureau d'évaluation afin d'assurer l'impulsion politique nécessaire à la mise en œuvre des leçons tirées de l'évaluation, mais aussi d'inscrire ces orientations politiques dans une appréciation critique du fonctionnement et des résultats de l'institution. Le renforcement du lien entre le BEI et le CMFI est fondamental pour contribuer à la crédibilité du premier et à l'efficacité du second dans la formulation de ses orientations.

À ce stade, il faut reconnaître que la perception du BEI par la « société civile » demeure critique, car son mandat et son mode de fonctionnement restent différents du « Panel d'inspection » de la Banque mondiale ou des organes équivalents d'autres institutions. Le BEI a une mission d'évaluation et non de recours contre les décisions des gouvernements soutenues par un financement du FMI. Un bilan des premières années de fonctionnement permettra d'apprécier si le BEI répond effectivement à l'objectif d'une meilleure gouvernance externe et d'en tirer alors les conséquences pour d'éventuelles étapes supplémentaires.

La création du BEI ne doit pas occulter les efforts très importants déjà réalisés pour renforcer la fonction d'évaluation au Fonds dans les années récentes, notamment suite à la mise en place, en 1996, d'un groupe d'administrateurs en charge de cette activité. Des dispositifs d'évaluation existaient avant la création du bureau d'évaluation indépendant : évaluations réalisées par le bureau de la vérification et de l'inspection interne (*Office of Internal Audit and Inspection*) ; autoévaluations réalisées par les départements du FMI, essentiellement par le département PDR en charge de la cohérence des activités du FMI (par exemple sur les leçons à tirer de la crise asiatique en matière de surveillance) ; évaluations indépendantes réalisées par des experts externes, comme l'évaluation des procédures de surveillance du Fonds ou de la facilité d'ajustement structurel renforcée.

1.5.2. La transparence du FMI

La crise asiatique a révélé des faiblesses importantes en matière de transparence économique et financière. L'inefficacité économique des systèmes industriels et financiers opaques en place dans certains pays et de l'existence de garanties implicites accordées par l'État au secteur privé sont apparus au grand jour, amenant la communauté internationale à définir un ensemble de codes et de normes en matière statistique, prudentielle et de conduite de la politique économique. Il a été souligné qu'une plus grande transparence du FMI et des relations entre le FMI et ses États membres était un complément indispensable. L'enjeu de cette transparence est double :

• sur un plan politique, une meilleure information sur les activités du Fonds constitue une condition première de la légitimité et de la crédibilité de l'institution et de la compréhension de son action tant par les pays débiteurs que par le grand public. Ainsi, en période de crise, la publication des rapports d'évaluation du Fonds et des « lettres d'intention » envoyées par les États bénéficiaires renforce la crédibilité des programmes d'ajustement ;

• du point de vue de l'efficacité économique et dans un contexte désormais marqué par le rôle prédominant des créanciers privés, un renforcement de la transparence du FMI constitue également une condition primordiale du fonctionnement ordonné et efficace des marchés financiers et du caractère catalytique de ses programmes.

Sous l'impulsion du G7, le FMI a effectué des progrès très significatifs en matière de transparence sur son fonctionnement et sur les documents réalisés dans le cadre de sa mission de surveillance, ou dans le cadre de ses financements.

La transparence sur le fonctionnement quotidien du FMI a ainsi connu des améliorations : publication du programme annuel de travail du Conseil du FMI, publication de la situation de liquidité de l'institution et des prévisions d'utilisation des ressources de ses membres ou encore des documents techniques et de recherche sur le site Internet du Fonds (www.imf.org).

La transparence sur les documents réalisés par le FMI dans le cadre de sa mission de surveillance a été renforcée en août 2000, notamment dans trois domaines essentiels :

• après avoir autorisé en juin 1999 la publication des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV des statuts (après accord du pays concerné), le Conseil d'administration a décidé le passage à une politique volontaire de publication de ces rapports ;

• les lettres d'intention, ainsi que les autres documents accompagnant les programmes (« *technical memorandum of understanding* » et « *memorandum of economic and financial policies* ») sont soumis à une présomption de publication, sauf demande en sens contraire du pays concerné, une explication devant dans ce cas être fournie en Conseil ;

• la publication des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) est présumée, puisque ces documents ont pour but de solliciter l'opinion du public dans le cadre du processus de consultation. En août 2000, le Conseil d'administration a ainsi décidé que les services du FMI ne recommanderaient plus au conseil l'approbation des CSLP des pays, à moins qu'ils ne soient publiés.

Parallèlement, les services de communication du Fonds ont fait un travail important pour exprimer les questions traitées en des termes non techniques, de manière à ce que les enjeux des débats soient accessibles au grand public. Une revue de la nouvelle politique de transparence engagée depuis août 2000 sera effectuée en 2002.

2. Réforme des quotes-parts et représentation des pays en développement : les données du débat

Au total, la gouvernance externe et interne du Fonds s'est significativement améliorée depuis 1997. Ces efforts doivent se conjuguer avec ceux en faveur d'une meilleure représentation des intérêts des pays émergents, et notamment des pays à forte croissance qui peuvent être pénalisés par le système actuel. En effet, la crise asiatique a aussi contribué à relancer un débat plus général sur la représentation des pays en développement dans la prise de décision, sous le double angle de leur poids formel (quotes-parts et droits de vote) et de leur représentation au Conseil d'administration. Ce débat a été en pratique initié par la perception dans plusieurs des pays alors entrés sous programme avec le FMI que les orientations de ces programmes étaient imposées par les principaux actionnaires du Fonds. La réflexion sur une nouvelle méthode de calcul des quotes-parts est une des pistes explorées. Cette réflexion nécessite un retour sur le rôle des quotes-parts et sur l'importance respective de la capacité contributive et de la vulnérabilité dans la détermination du poids relatif des différents États membres.

Le poids relatif des différents États membre au Fonds monétaire dépend de manière centrale de leur *quote-part*, c'est à dire de leur souscription au capital du Fonds exprimée en droits de tirage spéciaux (DTS). Les États apportent leur quote-part lors de leur adhésion au Fonds et sont par la suite tenus de contribuer à la même hauteur aux accroissements des ressources du Fonds (réalisées sous forme d'une augmentation générale des quotes-parts comme celle qui a eu lieu en janvier 1999, le total des quotes-parts atteignant désormais 212 milliards de DTS soit 310 milliards d'euros).

2.1. Le calcul des quotes-parts

Les quotes-parts déterminent les droits de vote à l'assemblée générale du Fonds (le conseil des gouverneurs) et, au travers du système des circonscriptions, au Conseil d'administration. Plus précisément, les droits de vote comportent une part variable liée à la quote-part et une part fixe [8], ce système étant conçu pour avantager les petits États. De surcroît, dans une optique de limitation du risque de crédit encouru par le Fonds, les quotes-parts, qui mesurent la capacité de remboursement des États, déterminent leur droit d'accès aux crédits accordés par le Fonds. Le lien strict entre quote-part et accès au crédit ne concerne cependant que les mécanismes ordinaires de crédit [9]. Les ressources concessionnelles ne sont en effet pas concernées et des mécanismes nouveaux, la facilité de réserve supplémen-

(8) Chaque État dispose de 250 voix plus une voix par tranche de 100 000 DTS de quote-part.

(9) Au titre des accords de confirmation et du mécanisme élargi de crédit, un État membre ne peut emprunter plus de 100 % de sa quote part au cours d'une année donnée, et plus de 300 % de manière cumulée.

taire et la ligne de crédit préventive, ont été introduits au cours des dernières années pour desserrer la contrainte constituée par les quotes-parts dans des circonstances exceptionnelles.

Comment les quotes-parts sont-elles calculées ? Au titre des statuts du Fonds, leur répartition est révisée tous les cinq ans au moins. Ces réaménagements ont été en pratique limités et ont visé à « revaloriser » des pays dont les quotes-parts sont jugées anormalement basses au regard de l'évolution de leur poids économique. Des mesures individuelles sont également possibles, quoique moins fréquentes [10].

La décision se réfère à des spécifications mathématiques, aujourd'hui au nombre de cinq et présentées plus en détail dans l'encadré. Ces spécifications relient le poids de chaque État à tout ou partie des cinq variables suivantes : PIB, réserves de change, recettes et dépenses du compte des transactions courantes, variabilité des recettes du compte courant et rapport de ces recettes au PIB. La méthode consiste à choisir pour chaque pays la formule qui lui est le plus favorable, puis à ajuster l'ensemble en fonction du total de l'augmentation des quotes-parts exprimées en DTS.

Ces formules comportent une part importante d'arbitraire et elles ne sont pas contraignantes. La décision finale laisse une large place à l'appréciation politique, comme le montre par exemple la répartition des quotes-parts des principaux actionnaires. Surtout, la part équiproportionnelle de l'augmentation générale des quotes-parts, basée sur la répartition préexistante des quotes-parts, limite l'ajustement des quotes-parts relatives des États membres, qui ne peut de ce fait intervenir qu'à la marge. Comme le rappelle Kenneth Dam, « *le fait que les quotes-parts étaient amenées à remplir des fonctions aussi centrales fit de leur négociation le sujet le plus important, et qui occupa le plus de temps lors de la conférence de Bretton Woods* » [11]. Dans le cas de la France, la quote-part effective est proche de la quote-part calculée (respectivement 5,06 et 4,92 %).

Avec le temps, ce mode de calcul est apparu de moins en moins adapté à l'évolution de l'économie mondiale.

D'une part, le poids total des pays en développement s'est réduit au bénéfice des pays industrialisés, ce qui apparaît contradictoire avec le besoin d'une meilleure implication de ces pays dans le processus de décision du Fonds (mise en œuvre des programmes d'ajustement, définition de normes et de codes).

D'autre part, du fait de la révision peu fréquente et seulement à la marge des quotes-parts, celles-ci n'ont pas pris en compte le rôle croissant des grandes économies émergentes sur les marchés mondiaux. En outre, elles ne prennent pas en compte de manière adéquate le rôle prédominant joué

(10) La quote-part de la Chine a ainsi été augmentée de 36 % en février 2001 pour prendre en compte la rétrocession de Hong-Kong.

(11) Dam (1982).

par les mouvements de capitaux et les vulnérabilités nouvelles suscitées par ces derniers. Enfin, elles se sont complexifiées avec le temps et vont à l'encontre des objectifs de transparence et de lisibilité accrus vis-à-vis du grand public attendus par ailleurs du Fonds.

2.2. La proposition du rapport Cooper

À la suite d'une demande formulée en 1997 par le Comité intérimaire du FMI, un groupe de travail composé de huit experts extérieurs, universitaires et banquiers centraux, et présidé par l'économiste américain Richard Cooper, a réexaminé les formules utilisées pour calculer les quotes-parts. Rendu public en avril 2000, le rapport Cooper (12) a recommandé de simplifier radicalement la formule de calcul des quotes-parts.

En lieu et place des formules complexes présentées dans l'encadré, le rapport conseille la formule suivante :

$$Q = 2/3 \frac{PIB}{PIB\ total} + 1/3 \frac{Variabilité\ de\ K}{Variabilité\ totale\ de\ K}$$

où K est la somme des recettes courantes et des flux nets de « capitaux de long terme » (eux-mêmes définis comme la somme des flux nets des investissements directs étrangers, des investissements de portefeuille et des crédits commerciaux à long terme).

Ces deux variables sont destinées à appréhender d'une part la capacité contributive des États membres, d'autre part leur vulnérabilité aux chocs extérieurs, mesurée par la variabilité des ressources du pays. Elles reflètent ainsi le double rôle des quotes-parts. Le PIB est mesuré en dollars et lissé sur une période de trois ans (13) et la mesure de variabilité inclut non seulement les recettes courantes mais aussi désormais les entrées nettes de capitaux à long terme (14). La « formule Cooper » abandonne donc toute référence aux flux commerciaux en niveau ainsi qu'aux réserves de change.

La formule Cooper présente des avantages indéniables en terme de simplicité et de lisibilité. En prenant en compte la structure des circonscriptions et en utilisant des instruments probabilistes de théorie du vote, on peut en outre montrer qu'elle faciliterait le processus de décision au Conseil d'administration en augmentant le nombre de coalitions gagnantes pour les votes à la majorité de 85 %. Elle n'est cependant pas une réponse satisfaisante à la question de l'évolution des droits de vote au FMI.

---

(12) Quota Formula Review Group (2001).

(13) Le choix, toujours difficile dans des comparaisons de cette nature, d'un PIB au taux de change courant ou en parité de pouvoir d'achat, meilleur indicateur de la taille respective des économies réelles, est également évoqué par le rapport Cooper mais n'a pas été au centre des discussions avec les États membres.

(14) Définis comme la somme des investissements directs étrangers, des investissements de portefeuille et des crédits à long terme, le tout exprimé en termes nets.

2. Quotes-parts actuelles et simulées avec les cinq formules traditionnelles et avec la formule du rapport Cooper

	Quote-part actuelle	Quotes-parts théoriques	
		5 formules	Cooper
Économies développées, dont :	60,4	72,0	72,8
• G7	46,0	52,4	59,2
• États-Unis	17,4	17,7	23,5
• Japon	6,2	8,9	11,8
• Allemagne	6,1	8,0	7,4
• France	5,0	4,9	4,8
• Autres pays développés	14,4	19,6	13,6
Pays en développement, dont :	17,1	12,3	11,7
• Afrique	1,4	0,7	0,6
• Asie	5,6	5,0	3,3
• Moyen Orient et Europe	5,0	2,7	2,3
• Amérique du Sud	5,1	3,9	5,4
Économies en transition	5,4	3,7	3,5
Total (74 pays)	83,0	88,0	88,0

Source : IMF (2001) : *External Review of Quota Formulas : Quantification.*

En premier lieu, le choix des pondérations 1/3 et 2/3 apparaît largement arbitraire. Bien que désirable dans une formule idéale, la référence aux mouvements de capitaux, mal appréhendés statistiquement dans beaucoup d'États membres, limite fortement les possibilités de calcul et la transparence de la formule.

En outre, la mesure de vulnérabilité extérieure des États (recettes courantes + entrées nettes de capitaux à long terme) n'appréhende pas des sorties de capitaux à court terme qui auraient pour contrepartie une baisse des réserves de change ou des importations, qui constituent pourtant un risque réel pour les pays émergents.

Enfin et surtout, l'application de la formule conduirait à un renforcement substantiel du poids des États-Unis et du Japon et à un affaiblissement de l'Union européenne et des pays émergents, accompagnés d'importants transferts de droit de vote entre ces pays [15]. Ce renforcement est la conséquence arithmétique du poids prépondérant donné au PIB et de l'abandon du critère d'ouverture commerciale, qui bénéficie aux grandes économies fermées. Ceci irait à l'encontre de l'objectif recherché initialement, à savoir une réforme des quotes-parts, qui est de rechercher un poids accru des pays en développement dans le processus de prise de décision.

(15) Voir l'étude du FMI (2001) qui décrit notamment en détail les questions liées à la disponibilité des données. La formule ne s'avère en pratique calculable que pour 74 des 182 États membres.

2.3. Les pistes envisageables

Il n'existe certainement pas de formule miracle, compte tenu du rôle multiple des quotes-parts et de la sensibilité politique de la distribution des droits de vote. Le souci de transparence et de responsabilité vis-à-vis des États membres et des agents économiques plaide pour une formule de calcul la plus simple possible plutôt qu'un processus de négociation purement politique. L'exercice est mathématiquement osé, puisqu'un faible nombre de variables doit permettre d'appréhender un nombre plus important de dimensions économiques et financières : capacité contributive, vulnérabilité, ampleur des chocs subis, encouragement à l'ouverture commerciale et financière, etc.

Quoi qu'il en soit, la représentation insuffisante des pays émergents montre que cette formule doit évoluer. Dans cette perspective, les éléments suivants pourront être pris en compte :

• le souci de ne pas sur-représenter les grands pays plaide clairement pour une prise en compte du *niveau* de l'ouverture commerciale et financière et pas seulement de sa variabilité. Les revenus au titre des paiements courants seraient une variable pertinente à cet égard ;

• le rôle des réserves de change est plus discuté pour les pays qui ont ouvert leur compte financier et peuvent emprunter sur les marchés, mais on peut noter que depuis la crise de 1997/98, les économies émergentes insérées dans les marchés financiers internationaux ont cherché à reconstituer leurs réserves de change, même dans un régime de taux de change flottant. Outre qu'elles permettent toujours d'appréhender la capacité contributive d'un pays, les réserves de change sont donc demeurées un indicateur pertinent de vulnérabilité ;

• la question de la répartition des quotes-parts ne peut être dissociée, comme l'a fait le rapport Cooper, de celle de leur allocation globale, c'est à dire des ressources disponibles pour le Fonds. Il s'agit de deux aspects, complémentaires, de la réflexion sur le rôle et les moyens du Fonds, qui ne peuvent être artificiellement séparés (rôle dans la prévention et la gestion des crises, notamment financières et mise à disposition des moyens nécessaires pour répondre aux besoins additionnels qui y sont liés) ;

• enfin, rien ne s'oppose à ce que la révision des quotes-parts s'accompagne d'une révision du lien entre quotes-parts et droits de vote, par exemple en accroissant la composante fixe de ces derniers de manière à favoriser les plus petits États membres.

3. La représentation européenne au FMI

Dans le contexte nouveau que constituent la création de l'euro et le renforcement de la coordination des politiques économiques entre les États membres de l'Union européenne, et compte tenu des fonctions monétaires

et macro-économiques du FMI, on ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur le poids de l'Europe et l'organisation de sa représentation, et sur l'adéquation à cette situation nouvelle de structures issues des discussions de Bretton Woods. En particulier, la question se pose naturellement de l'adéquation des circonscriptions qui, au-delà des circonscriptions uniques (France, Allemagne et Royaume-Uni), regroupent toujours des pays membres de l'Union européenne et des pays non membres.

Dans son discours du 28 mai 2001 sur l'avenir de l'Europe élargie, le Premier ministre Lionel Jospin a appelé les Européens à « *réfléchir, pour les pays de la zone euro, à une représentation coordonnée, voire unique, dans les institutions de Bretton Woods* ». La perspective d'une représentation unique pourrait constituer l'aboutissement logique de la démarche européenne. Elle peut être partagée par certains de nos partenaires, mais elle suppose de lever certaines réticences. On expose dans ce chapitre les conditions à réunir pour parvenir à cette objectif, qui passe d'abord par un renforcement de la concertation déjà mise en place entre les représentants européens.

3.1. Le « fait européen » à Washington : une réalité

Plusieurs évolutions intervenues au cours des dernières années, sous l'impulsion notamment de la France, ont d'ores et déjà permis une meilleure prise en compte de la réalité européenne dans les décisions du Fonds monétaire international.

Au plan économique tout d'abord, le Fonds prend en compte de manière systématique dans ses exercices de surveillance la réalité nouvelle que constitue la zone euro. Depuis 1999, les équipes du Fonds conduisent deux fois par an, dans le cadre des consultations avec les États membres au titre de l'article IV des statuts, un exercice d'évaluation des politiques monétaires et de change de la zone euro. Cet exercice amène la mission du Fonds à rencontrer les institutions responsables de la politique économique et monétaire : le Conseil de l'Union européenne (sous la forme d'une discussion technique avec le Comité économique et financier de l'Union européenne, puis avec les ministres des finances dans le cadre de l'Eurogroupe), la Commission et la Banque centrale européenne [(16)], et donne lieu à une discussion annuelle au Conseil d'administration. Un observateur de la BCE est désormais invité à assister aux réunions du Conseil d'administration qui le concernent.

D'une façon générale ensuite, la mise en place de l'euro a donné plus d'importance aux mécanismes de surveillance régionale du FMI. Les relations entre le FMI et la zone Franc, et l'analyse sur une base régionale associée, montrent que de tels dispositifs préexistaient. L'avènement de l'euro et la création de la revue article IV pour la zone euro ont fortement accéléré la prise en compte du fait régional par le FMI, y compris dans des zones géographiques qui ne sont pas intégrées sur le plan monétaire. De même,

(16) Voir par exemple l'évaluation faite par le FMI en juin 2001.

lorsqu'il participe à la préparation des réunions internationales et en premier lieu des réunions des ministres des finances du G7, le FMI centre d'emblée son analyse de la situation économique et monétaire mondiale sur les trois grandes zones : États-Unis, zone euro et Japon, en cohérence avec l'évolution du G7 qui accueille, depuis 1999, le président de l'Eurogroupe et le président de la BCE pour les discussions à caractère économique.

Au plan technique et financier, enfin, la création de l'euro a été intégrée dans la définition du taux de change et du taux d'intérêt des droits de tirage spéciaux en lieu et place des monnaies nationales.

3.2. Une coordination accrue des prises de position européennes

De plus en plus, la définition des positions européennes fait l'objet de réunions de concertation à Washington entre les administrateurs européens, et en amont, à Bruxelles, entre les représentants des ministres des finances. Sur toutes les questions sur lesquelles l'Union européenne a défini une position commune, qu'il s'agisse de politiques uniques ou coordonnées au titre du Traité CE ou d'un consensus politique établi entre les États membres, les représentants européens s'efforcent de parler d'une seule voix.

Ces questions couvrent naturellement les politiques monétaire ou de change, qui sont de la compétence de la Communauté, mais également l'appréciation portée sur la politique budgétaire des États membres (qui fait l'objet d'opinions du Conseil à l'occasion de l'examen des programmes de convergence ou de stabilité) ou encore les questions financières internationales, qui font l'objet de discussions étroites au sein du Conseil Ecofin et avec le SEBC. Ainsi, la présidence du Conseil s'exprime au nom de tous les États membres dans un discours « européen » diffusé lors des réunions du CMFI, qui fait l'objet d'une préparation commune. Plus généralement, les réunions régulières entre administrateurs européens ont renforcé la compréhension mutuelle en vue de développer une analyse commune. L'Ecofin a récemment décidé de renforcer ce processus de concertation/coordination, en ayant pour objectif de développer un dialogue en amont entre l'Europe et les services du FMI sur les principaux sujets « horizontaux » en discussion au FMI, à l'image des relations de travail qui existent entre le Trésor américain et les services du FMI.

3.3. Les évolutions ultérieurement possibles : quotes-parts et représentation

On voit bien que le dispositif qui vient d'être décrit a ses limites et qu'il ne peut être, par construction, qu'une étape transitoire : si les sept administrateurs européens [17] parlaient d'une seule voix sur tous les sujets abordés

(17) Allemagne, France et Royaume-Uni disposent d'un siège permanent ; Italie, Belgique, Pays-Bas et Finlande sont à la tête de circonscriptions, voir infra.

au Conseil d'administration du Fonds, il serait plus difficile de justifier leur présence, d'autant que, comme on l'a vu, le besoin est parallèlement reconnu d'une meilleure représentation des pays en développement. De surcroît, ceci poserait un problème de principe dans les circonscriptions où l'administrateur européen doit composer avec des représentants d'autres pays. *A contrario*, les efforts de coordination de la voix européenne sont une étape indispensable pour que l'Europe dans son ensemble pèse dans les décisions du FMI à la hauteur de son poids économique et financier.

L'intégration croissante des politiques économiques et financières en Europe et le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune devraient rendre de plus en plus facile, à l'avenir, la définition de positions unifiées. L'Europe, qui représente actuellement la plus grande contribution financière et près de 30 % des droits de vote du Fonds (contre 17 % pour les États-Unis et 6 % pour le Japon), doit pouvoir se donner les moyens d'y faire entendre sa voix.

La réflexion doit s'orienter dès maintenant, de manière concrète sur les moyens de renforcer la coordination entre représentants européens, à Washington comme à Bruxelles, en identifiant les sujets sur lesquels cette coordination est prioritaire et possible. Parallèlement, une réflexion peut être engagée sur les moyens d'adapter la structure de représentation européenne à la réalité de la zone euro et de la coordination des politiques économiques. Cette réflexion comporte plusieurs dimensions.

3.3.1. La question doit être posée de la conformité de la structure actuelle des circonscriptions avec la réalité européenne

En dehors des trois pays qui constituent leur propre circonscription (Allemagne, France, Royaume-Uni), tous les autres États membres partagent leur circonscription avec des États non membres de l'Union européenne [18]. La constitution de circonscriptions purement européennes, ou ouvertes à des pays candidats à l'Union, pourrait être envisagée. Cette question, qui met en jeu le rayonnement international de certains pays européens, ne peut être traitée dans la précipitation, mais il est légitime qu'elle soit posée.

3.3.2. Dans une perspective de plus long terme, les modalités d'une représentation européenne unique pourraient être examinées

L'unification de la représentation européenne pourrait constituer l'aboutissement logique de cette démarche. L'appréciation de l'opportunité

(18) Les Pays-Bas ainsi que la Belgique représentent ainsi chacun un certain nombre de pays en transition, tandis que l'Espagne est dans la circonscription du Mexique, l'Irlande dans celle du Canada). L'Italie ne représente que des États européens mais dont certains (Albanie et San Marin) ne sont ni membres de l'Union européenne ni candidats à l'accession.

3. La représentation de l'Union européenne au FMI (en %)

	Droit de vote du pays	Droit de vote de la circonscription
Circonscriptions isolées		
• *France*	4,97	4,97
• *Allemagne*	6,02	6,02
• *Royaume-Uni*	4,97	4,97
Circonscription dont l'administrateur (indiqué en italiques) est européen		
• *Italie*	3,27	4,18
Portugal	0,41	
Grèce	0,39	
• *Pays-Bas*	2,39	3,27
• *Finlande*	0,59	3,52
Danemark	0,77	
Suède	1,12	
• *Belgique*	2,14	
Autriche	0,88	
Luxembourg	0,14	
Membre d'une circonscription représentée par un État hors Union européenne		
• Espagne *(Venezuela)*	1,42	4,29
• Irlande *(Canada)*	0,40	3,72
Total		
• Union européenne à 15	29,88	
• Zone euro	23,02	
• Circonscriptions dont l'administrateur est européen		32,09
Pour mémoire :		
• États-Unis	17,16	17,16
• Japon	6,16	6,16

d'une telle évolution devra prendre en compte le degré d'intégration des politiques nationales dans les domaines traités par le Fonds. Sa mise en place nécessitera d'expertiser les questions suivantes, au regard notamment des statuts du FMI :

• au plan juridique, la faisabilité d'une représentation européenne unique devra être appréciée dans le cadre des statuts du Fonds, dont les membres sont des États souverains ;

• ensuite se posera la question du périmètre pertinent. Compte tenu de la nature monétaire du FMI, l'espace naturel de la coordination semble être plutôt la zone euro ;

• la question de la quote-part européenne devra enfin être examinée : avec les formules actuelles de calcul des quotes-parts et si les flux commer-

ciaux à l'intérieur de l'Union devaient être consolidés, la quote-part européenne unique serait inférieure à la somme des quote-part actuelles. Un calcul préliminaire rapide suggère que ceci ramènerait la quote-part européenne au voisinage de celle des États-Unis, mais au-dessus du seuil de 15 % qui constitue statutairement la minorité de blocage pour les décisions les plus importantes [19].

L'évolution de la représentation européenne au FMI est pragmatique et progressive et passe, dans un premier temps, par une coordination accrue des positions exprimées par les représentants européens.

Pour être approfondi, ce processus doit prendre en compte l'état d'avancement de l'intégration européenne. La plupart des questions discutées au Conseil d'administration du FMI sont de la compétence des États membres et non de la Communauté. Il est ainsi évident que l'attribution des aides d'urgence à certains pays soulève des questions économiques et diplomatiques auxquelles les États membres peuvent souhaiter apporter des réponses différentes. En outre, les structures de décision sur les questions économiques et financières demeurent très différentes entre pays européens [20]. L'évolution de la coordination entre les représentants européens doit donc accompagner l'approfondissement au niveau européen de la coordination entre les politiques nationales.

(19) Par ailleurs, l'article XIII-1 des statuts du FMI dispose que « Le siège du Fonds est établi sur le territoire de l'État membre dont la quote-part est la plus élevée ».

(20) Le choix de l'administrateur allemand, qui provient de la Bundesbank, en fournit une illustration.

Références bibliographiques

Aglietta M. et S. Moati (2000) : *Le FMI, ordre et désordres de la finance mondiale*, Economica, Paris.

Dam K. (1982) : *The Rules of the Game*, The University of Chicago Press, Chicago.

Fonds monétaire international (2001) : *Concluding Statement of the IMF Mission on the Economic Policies of the Euro Area*, juin (http: //www.imf.org/external/np/ms/2001/062701.htm).

Fonds monétaire international (2001) : *External Review of Quota Formulas : Quantification,* 12 avril, (http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2001/eng/erqfq.pdf).

Fonds monétaire international, *Rapport annuel*, disponible sur www.imf.org

de Gregorio J., B. Eichengreen, T. Ito et Ch. Wyplosz (1999) : « An Independent and Accountable IMF », *Geneva Report on the World Economy*, n° 1, ICMB, Genève.

International Financial Institution Advisory Commission (2000) : *Report to the US Congress*, (http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/USMRPTDV.html).

Jospin Lionel (2001) : *Intervention sur « L'avenir de l'Europe élargie »,* 28 mai, (http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=24927&d=16).

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (1998) : *Contre l'instabilité financière internationale : pour une initiative européenne*, octobre.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2001) : *Rapport présenté au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998*, juillet (http://www.finances.gouv.fr/minefi/europe/fmibm/index.htm).

Quota Formula Review Group (2001) : *Report to the IMF Executive Board*, 12 avril, (http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrg/report/index. html).

Contribution N

Qu'est-ce qu'un droit de propriété international ?

Jérôme Sgard
CEPII et Université de Paris-Dauphine

1. Une globalisation partielle

Alors que le débat public considère qu'après dix années de croissance rapide l'économie mondiale est désormais globalisée, les économistes soulignent plutôt les nombreuses raisons pour lesquelles ce mouvement est encore partiel. Et, de fait, la distance est encore grande qui sépare la situation actuelle d'un hypothétique marché mondial, entièrement unifié. Cela étant, beaucoup de contributions académiques font aussi l'hypothèse, au moins dans leurs toutes premières phrases introductives, que la dynamique actuelle est un processus à peu près inéluctable, allant dans le sens de marchés toujours plus intégrés. Les problèmes de gouvernance nés de ce processus sont alors analysés en termes de retard, ou d'ajustement (très) frictionnel entre l'extension de l'initiative privée et des institutions publiques mal adaptées, et donc menacées d'archaïsme. Une grande partie des débats qui entourent l'évolution du Fonds monétaire international et de l'Organisation mondiale du commerce est, de fait, posée dans ces termes.

On défend ici que cet écart entre les marchés et les institutions est en fait durable, en raison notamment de la difficulté à faire converger les secondes vers un cadre international raisonnablement cohérent et prévisible. Les problèmes actuels de gouvernance tiendraient donc moins à des tensions au long d'un processus d'ajustement, qu'à cet état intermédiaire, mal défini, qui est porteur de risques nouveaux et dont en fait tout porte à penser qu'il va perdurer.

Il est utile pour expliciter cet argument de partir de l'enjeu des droits de propriété, qui sont avec la libre concurrence la clé de voûte de toute économie capitaliste. Ici l'expérience historique comme l'observation de l'économie mondiale appellent un même constat : ces droits, qui définissent concrètement la richesse de l'actionnaire, du banquier ou d'une multinatio-

nale, ne sont pas des données. Ce sont des artefacts, qui sont établis souvent difficilement, par des institutions qui doivent les garantir, mais qui elles-mêmes peuvent être faibles, corrompues, contestées ou simplement inefficaces. En Europe, l'établissement des droits de propriété privée a été un processus long et très conflictuel. En France, il a fallu la Révolution de 1789 pour briser les droits d'usages féodaux, et en Angleterre ce même processus, deux siècles plus tôt, a précipité un exode rural massif et une pauvreté de masse. Ces deux sociétés portent encore la trace de ces expériences (1). Mais aujourd'hui l'économie mondiale est confrontée régulièrement à des problèmes de communs » tout à fait comparables, c'est-à-dire à la définition de droits privés à partir d'un bien public fini, faisant l'objet d'une exploitation aux résultats inférieurs à l'optimum social : quotas de pêche, pompage des nappes phréatiques ou des grands fleuves, droits d'émettre des gaz à effet de serre, etc. (2). Et chaque fois que des droits formels et exclusifs doivent être établis, on retrouve des problèmes très compacts : efficacité économique, équité sociale, défense de droits d'usage considérés comme acquis, enjeux éthiques sur lesquels l'accord au plan international est généralement difficile, sinon impossible. En d'autres termes, l'établissement et la défense de la propriété, au plan national et international, restent très conflictuels.

Sous cet angle, deux évolutions récentes éclairent les problèmes apparus dans les années 1990. D'abord, on a vu l'insertion étroite dans les échanges internationaux de pays dont les institutions économiques sont faibles, en particulier celles qui définissent la propriété. On peut prendre ici le cas emblématique de la loi de faillite, qui est une institution majeure de toute économie de marché, dont l'objet est de sanctionner l'insolvabilité, c'est-à-dire l'échec de l'entrepreneur capitaliste. Or, en Indonésie, à la veille de la crise de 1997, il n'y avait pas de procédure de ce type. En Thaïlande elle était réputée demander dix ans pour traiter chaque cas, et en Corée son application à un *chaebol* de taille moyenne a été une cause première de la sortie des capitaux, tant l'événement a pris de court les investisseurs. En Russie, enfin, son usage s'est quelque peu étendu au cours des dernières années, mais il est apparu qu'elle sert surtout d'instrument pour liquider les entreprises concurrentes et capter leurs actifs les plus rentables (3). Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que la crise financière et la rupture

(1) On peut penser aussi au comportement des « oligarques » russes au cours des années quatre-vingt-dix. Après tout, la meilleure interprétation de la transition russe doit sans doute voir dans l'énorme pillage du bien public auquel elle a donné lieu, la résolution exceptionnellement inéquitable d'un « énorme problème de communs », c'est-à-dire de propriété indivise, ou non instituée. Voir Hardin (1968).

(2) Voir et Libecap (1989). On a aussi des problèmes symétriques, et tout aussi difficiles, de privatisation contestable d'un bien public, comme dans le cas du patrimoine génétique.

(3) Sur l'Asie, voir Stone (1998) et Radelet (1999) ; sur la Russie Zlotowski (2000) et Sonin et Zhuravskaya (2000). Pour une discussion plus générale de la faillite, voir Hart (1999).

massive des paiements privés aient entraîné dans tous ces pays une redistribution sauvage de la richesse, à grande échelle. En un mot, alors même que ces économies étaient étroitement insérées dans les marchés internationaux, la propriété a été trop faible pour résister à la crise : sa destruction a amplifié le choc sur les économies locales, et peut-être aussi la contagion internationale. On a certes affaire ici à des cas extrêmes, mais clairement la leçon a une portée plus large.

Seconde tendance, on constate que l'extension des échanges internationaux inclut désormais des enjeux institutionnels beaucoup plus complexes que dans les phases antérieures de libéralisation. Jusqu'aux années quatre-vingt incluses, celle-ci pouvait créer des problèmes sérieux d'ajustement, mais au moins les transactions elles-mêmes étaient simples et robustes. Cela parce qu'elles portaient principalement sur des biens tangibles, dont la propriété était entièrement transférée à l'acquéreur : à la limite l'échange pouvait prendre la forme du troc lorsque son infrastructure était très faible (cas des accords de compensation). De manière croissante, les échanges internationaux portent désormais sur des contrats intertemporels : on transfère provisoirement, et contre rémunération, certains droits d'usages attachés à la propriété, sans que celle-ci soit cédée. C'est donc une opération beaucoup plus complexe que l'acquisition d'une limousine japonaise : la cession provisoire d'un droit de propriété intellectuel (brevet technologique, droit d'auteur, marque commerciale, etc.) expose celui qui concède ce droit à des risques majeurs de spoliation ou d'accaparement. D'un point de vue théorique, le bénéfice de l'échange reste inchangé par rapport au commerce de biens ; mais la part de ce bénéfice qui reviendra au vendeur – c'est-à-dire à l'inventeur – dépendra étroitement de la fiabilité de son partenaire, qui elle-même sera fortement déterminée par les institutions juridiques auquel il est soumis.

La portée de cette évolution est sous-estimée. La représentation commune voit la « globalisation » comme une mise en communication des marchés nationaux, autorisant une circulation toujours plus large des biens et des actifs, à la limite sans solution de continuité. La propriété serait donc un attribut intrinsèque des agents, dont ils pourraient disposer librement sur le marché mondial, c'est-à-dire user et abuser. Toute limitation à la libre circulation de ces droits est donc reçue comme une atteinte inadmissible à la liberté individuelle et aux règles du jeu commune. On l'a vu lorsque la Malaisie a établi un contrôle provisoire sur les sorties de capitaux, en septembre 1998 : ça a été l'esclandre.

Il est toutefois intéressant, pour prendre une mesure plus précise des problèmes sous-jacents, d'analyser plus en détail une évolution comparable, qui ne porte pas sur le commerce des droits intellectuels, mais sur les contrats intertemporels de nature financière. Ici aussi, en effet, on a observé une évolution de grande ampleur, qui a vu une large diversification des actifs échangés internationalement : crédits bancaires, obligations, actions, produits dérivés, etc. Or tous ont pour caractéristique, à nouveau, de porter

un enjeu de propriété très direct : jusque dans les années quatre-vingt, les mouvements de capitaux vers les économies en développement étaient presque exclusivement le fait des États qui contractaient une dette extérieure, ce qui n'exposait pas le marché à un risque de propriété au sens strict, et sans doute le rendait plus solide [(4)]. Une même évolution ressort ainsi sur les marchés de biens et de capitaux : en se déplaçant des biens tangibles et de la dette souveraine, aux droits de propriété intellectuels et financiers, la « frontière » de la globalisation expose beaucoup ces marchés à une vulnérabilité institutionnelle beaucoup plus forte qu'auparavant.

2. La gestion des défauts de paiement : dette souveraine *vs* dette privée

On se souvient en effet que la crise de la dette des années quatre-vingt a été gérée dans un cadre relativement simple, tant du point de vue de la négociation financière que des formes d'action collective qui la sous-tendaient. Ce cadre reposait sur la règle multilatérale établie à Bretton Woods, tout en s'inscrivant dans l'histoire plus ancienne des renégociations de dettes souveraines. C'est ainsi que les banques commerciales, représentées par le Club de Londres, ont été cooptées dans cette négociation organisée par des agents publics, au lieu de suivre une règle alternative, propre au secteur privé : leur inclusion dans la gestion de crise (le *burden sharing*) était obtenue de manière directe et explicite, à travers une règle de coordination hors marché arbitrée par le FMI. Au centre de cette méthode se trouvait le principe de *conditionnalité,* qui scellait l'échange d'engagements de politique économique contre une amélioration des conditions attachées au service de la dette. Confortée par le déboursement d'un crédit multilatéral, la conditionnalité assurait ainsi l'équilibre et la cohérence intertemporelle de l'accord entre l'emprunteur souverain et ses différents créanciers.

Cette méthode a eu un défaut majeur : elle n'a convergé que très lentement (1982-1989) sur un diagnostic d'insolvabilité appelant une réduction permanente des créances *(plan Brady).* Les conséquences ont été lourdes pour les pays endettés, tant au plan économique que social. Toutefois, *in fine* on a pu assurer une reprise rapide des marchés et éviter le désastre des années trente : à cette époque, aucune structure de renégociation des contrats, aucun cadre de partage des coûts d'ajustement, aucun soutien mul-

(4) On en veut pour preuve qu'historiquement le marché de la dette souveraine s'est développé beaucoup plus tôt et beaucoup plus largement que les flux internationaux purement privés. Sous l'étalon-or, dans la dernière période de globalisation financière, les investissements de portefeuille internationaux portaient en très large majorité sur les titres de dette publique ou sur les services publics présumés bénéficier d'une forme de garantie d'État (chemin de fer, service des eaux, canaux, etc.). Ce n'est que dans les dernières années avant 1914 que s'est développé un flux substantiels de titres privés. Voir notamment Lipson (1985).

tilatéral n'ont facilité la résolvabilisation et le retour ordonné des débiteurs sur les marchés. Très vite, la majorité d'entre eux a préféré rejeter le coût de l'ajustement et sortir de l'intégration internationale, par une forme ou une autre de répudiation et un retour au protectionnisme. Les marchés de capitaux internationaux mettront trente ans à se remettre de cet échec, et beaucoup de ces pays ne retrouveront l'accès au crédit international que dans les années soixante-dix.

Après l'expérience contrastée des années quatre-vingt, une nouvelle inflexion est cependant apparue, qui a entraîné une série d'innovations dans les règles d'intervention du FMI, centrée entre autres sur l'enjeu d'un éventuel prêteur en dernier ressort international. Un facteur est généralement mis en avant : le passage d'un financement des économies émergentes par le crédit bancaire à un financement de marché. De fait, ceci rend beaucoup plus difficile toute forme de renégociation des contrats, qui se heurte à des problèmes sérieux d'action collective et donc de *burden sharing*. De quelques centaines de banques, dominées par une vingtaine de *primi inter pares*, on est passé à des milliers d'investisseurs, de natures très diverses, soumis à des incitations souvent divergentes, et qui n'ont qu'un intérêt individuel limité à participer à un processus complexe de renégociation. Une série de propositions ont été faites pour répondre au risque d'un *opt out* généralisé et d'effondrement de la coordination : clause privée de renégociation des obligations, moratoire temporaire sur les paiements extérieurs, contrôle provisoire des capitaux, etc. Cela étant, contrairement aux années quatre-vingt, une solution universalisable aux « crises du XXIe siècle » reste encore à trouver.

On a déjà relevé toutefois qu'un second problème doit être pris en compte : alors qu'avant 1990 les emprunteurs souverains étaient à peu près les seuls émetteurs de dette internationale issus des économies émergentes, ils ont été rejoints depuis par un très grand nombre d'emprunteurs privés. C'est-à-dire des banques commerciales en premier lieu, mais aussi des entreprises non financières, des multinationales régionales ou d'anciens monopole publics privatisés ; parfois même, comme on l'a vu en Thaïlande, en Indonésie ou en Russie, on a affaire à des firmes dont, à la réflexion, il a été difficile d'apprécier la qualité, les activités ou le bilan comptable. Certes, dans un monde de libre circulation des capitaux, faire un crédit ou acheter une obligation émise par de tels agents n'est pas compliqué. Mais toute défaillance de l'émetteur risque de mettre l'investisseur dans une situation inextricable : l'enjeu de la propriété devient tangible quand les échanges de marchés sont suspendus.

En effet, une défaillance sur un contrat financier privé, quel qu'il soit, pose des problèmes entièrement différents du cas d'un emprunteur souverain. Ce dernier accepte de renégocier sa dette extérieure parce qu'il est généralement dans son intérêt à long terme de préserver son accès aux marchés des capitaux, et donc sa réputation de débiteur scrupuleux. Son intérêt bien compris est donc le motif premier de la renégociation, indépendam-

ment de toute considération de propriété – d'ailleurs, on ne met pas un État en liquidation. En revanche, l'entreprise négocie avec ses créanciers si elle tient à sa réputation, c'est-à-dire si elle compte survivre, mais surtout si elle est exposée *in fine* à une menace de saisie et de liquidation de ses actifs. Les droits des créanciers sont ainsi garantis par l'autorité de l'État et par ses institutions judiciaires, sans lesquelles un risque de crédit incontrôlable interdirait en fait le développement de l'intermédiation. Corollaire, en cas de défaut en Russie ou en Thaïlande, l'investisseur doit en passer par le droit et les cours de faillite locales, par leurs règles de saisie de biens et de liquidation. Bien sur, ces procédures pourront être longues, inéquitables, voire spoliatrices : mais ceci est un risque qu'il lui revient d'apprécier et d'assumer. La globalisation est imparfaite.

La conséquence immédiate, d'un point de vue de régulation publique, est que la gestion des crises de paiements se fractionne entre débiteurs privés et souverains. Du coup, la transaction entre les engagements de politique économique et la stabilisation des paiements extérieurs devient imprévisible et l'efficacité *politique* de la conditionnalité décline. On a bien essayé d'intégrer des dettes privées dans la règle multilatérale : considérant le risque systémique encourus par les paiements internationaux, au Mexique (1995) comme en Thaïlande, en Indonésie et en Corée (1997-1998), les créances interbancaires ont été inclues dans les plans de stabilisation. Mais le résultat a été profondément inéquitable et porteur d'un aléa moral grave : les risques endossés par les banques internationales ont été de fait garantis par les États locaux, c'est-à-dire transférés aux contribuables – pour résumer, aux classes moyennes salariées qui ont aussi supporté le choc de la récession et du chômage. On revient donc au constat de départ : la règle multilatérale peut répondre à une crise de la dette souveraine mais face à une crise de dette privée, relevant d'un principe de propriété, elle est assez désarmée.

Cela suggère que les difficultés dues à l'institution de la propriété ne sauraient être renvoyées à un simple enjeu de bonne *application* des règles, dû lui-même à l'inégal développement institutionnel des pays : de vastes programmes internationaux d'*institution-building* régleraient alors le gros du problème. En fait, celui-ci découle aussi de la diversité *formelle* les régimes juridiques nationaux et de la difficulté de les coordonner dans un cadre commun, qui serait ainsi établi de plain-pied avec les marchés « globalisés ». Ici, l'expérience du Marché unique européen apporte un éclairage intéressant qui, sous bien des aspects, corrobore celui que fournissent les économies émergentes : la convergence des institutions qui supportent l'échange international risque d'être lente et conflictuelle.

3. Le modèle du Marché unique européen

L'Europe représente en effet aujourd'hui, à l'échelle régionale, la réponse la plus systématique qui ait été apportée aux enjeux institutionnels

de la globalisation. Le principe même du Marché unique illustre ce point : au-delà du Marché commun des années soixante, les principaux obstacles à une intégration accrue des économies européennes se trouvaient bien sur le plan de la régulation de l'activité économique et des échanges, c'est-à-dire sur le plan du « non tarifaire ». Tout l'effort commun développé depuis l'adoption de l'Acte unique européen, en 1985, a porté exactement sur ce point, et non pas sur les flux transfrontaliers proprement dits. C'est en développant toutes les conséquences du principe de mutuelle reconnaissance des normes, à partir d'une base minimale commune, que l'Europe est devenue le meilleur laboratoire de la « globalisation maîtrisée ».

À ce titre, on pourrait imaginer que la méthode définie en 1985 serve de modèle à d'autres pays ou régions. Tel est après tout l'objet de l'élargissement à l'Europe de l'Est : alors que ces pays sont déjà dans une zone de libre-échange avec l'Union européenne, ils négocient une intégration beaucoup plus profonde, qui demande l'adoption d'une infrastructure légale et institutionnelle infiniment plus solide et cohérente que dans le cas, par exemple, de l'ALENA ou de l'ASEAN. Dans le prolongement de cette démarche, et sans s'interroger ici sur le bien-fondé politique d'un tel projet, on pourrait très bien envisager qu'un jour l'Union européenne et les États-Unis s'engagent dans la direction d'une reconnaissance mutuelle des normes. On peut voir d'ailleurs les prémices d'une telle évolution dans les appels répétés des organisations multilatérales à l'adoption de « normes et de standards » internationaux, et à la généralisation des « meilleures pratiques » : ici aussi il s'agit d'homogénéiser l'espace « micro-institutionnel » de l'échange international (5).

L'expérience européenne apprend toutefois que de nombreux obstacles s'opposeraient à une telle « universalisation du marché unique », comme principe constitutif d'une économie mondiale qui alors, peut-on penser, serait enfin entièrement globalisée. Cette expérience montre que les enjeux d'économie politique seraient bien plus complexes que tout ce qu'on a connu au cours des étapes antérieures de libéralisation commerciale. Cela, en particulier, parce qu'on ne toucherait plus à l'échange des biens mais à la définition de la propriété, dont on constate derechef que, plus de quarante ans après le Traité de Rome, elle a gardé des liens étroits avec les espaces juridiques nationaux.

Ici on peut multiplier les exemples. L'un d'eux est le statut de Société anonyme européenne, dont l'objet est bien la définition d'un sujet de droit européen, ajusté au nouvel espace global : ce projet envisagé dès les années 1960 n'a abouti qu'en 2000, mais encore le cadre ainsi défini est-il très dilué, si bien que l'on peut douter qu'il s'impose comme un statut

(5) Eichengreen et James (2001) soulignent que l'extension du libre-échange, dans les années 1860 et 1870, s'est accompagnée d'un appel puissant à l'établissement de normes internationales et à l'harmonisation des régulations nationales, y compris sur les statistiques économiques.

de référence pour les grandes entreprises européennes (Fouassier, 2001 et Wymeersch, 2001). La raison de cet échec est principalement l'incapacité des États membres à se mettre d'accord sur les droits sociaux dans l'entreprise, par lesquels s'articulent les intérêts des actionnaires et ceux des salariés ; l'enjeu porte donc directement sur le contenu de la propriété. Exemple connexe, la directive européenne sur les Offres publiques d'achat a été rejetée au printemps 2001, notamment en raison de l'opposition des députés allemands au Parlement européen, malgré des années de travail préparatoire à la Commission. Le conflit portait sur la possibilité pour les entreprises de limiter les droits de vote lors des assemblées générales d'actionnaires, et donc de déconnecter l'enjeu du pouvoir sur l'entreprise de celui de la propriété, face à la pression de normes concurrentes de gouvernance et de sanction de l'investissement (Kirchner et Painter, 2000). Le droit des brevets technologiques, exemple s'il en est de droit de propriété intellectuel, a rencontré le même type de problèmes : deux accords sur un cadre juridique communautaire ont été signés en 1975 puis en 1989, ce dernier entrant directement dans le projet de Marché unique ; mais même celui-ci, dix ans plus tard, n'était pas encore entré en vigueur, n'ayant été ratifié que par sept pays membres (Martinez, 2000).

Cela étant, le cas le plus frappant reste, à nouveau, celui de la loi de faillite. La Convention de Bruxelles de 1995, dont la ratification est elle aussi très lente, a fixé un cadre pour gérer les faillites transfrontalières, mais il ne s'agit que de règles de coordination entre procédures nationales : son objet est d'éviter les situations de concurrence entre procédures parallèles et ce texte n'a aucunement la force d'une directive européenne. En termes juridiques, l'Union européenne reste donc entièrement dans la règle dite de l'*exequatur*, qui est une décision judiciaire (prise par un tribunal) par laquelle un jugement de faillite prononcé à l'étranger est introduit dans la procédure de règlement nationale [(6)]. Alors même que l'intégration des économies implique des liens et des contrats transnationaux de plus en plus nombreux et complexes, la loi de faillite, comme le statut de l'entreprise, les droits de l'actionnaire ou ceux de la propriété intellectuelle, restent ainsi étroitement attachés aux cadres juridiques nationaux. Ceci n'implique pas que tous les conflits sur ces droits soient inextricables, loin de là : si tel était le cas, la construction européenne serait loin d'avoir atteint le point où elle est aujourd'hui et l'inventivité des juristes aurait été prise à défaut. Ce qui est important, c'est que ces conflits sur la propriété sont traités par la coordination des lois nationales. En d'autres termes, on peut avoir une monnaie unique, la définition de la propriété reste dans le domaine de la souveraineté nationale.

(6) La jurisprudence française précise ainsi que « … avant la décision d'*exequatur* du jugement étranger de faillite, la société débitrice [n'est] pas dessaisie de ses biens situés en France et les créanciers français [conservent] le droit d'exercer des poursuites individuelles sur ces biens » (cité dans Remery, 1996, p. 61). Pour une discussion plus générale, voir Bebchuk et Guzman (1998) et Béghin (1994).

4. Quelles conséquences pour la régulation publique ?

Les divers éléments rassemblés ici font d'abord ressortir un paradoxe ancien. Comme l'ont rappelé les crises en Asie et en Russie, le capitalisme a une capacité irrépressible à étendre les échanges à des espaces qui ne répondent que très imparfaitement à ses propres règles ; mais comme son développement reste conditionné par un cadre juridique stable et prévisible, ce dynamisme est aussi une source de fragilité systémique. Autre constat, ces problèmes de gouvernance ne renvoient pas seulement à un ajustement institutionnel trop lent, dû par hypothèse à la résistance d'agents aveugles aux bienfaits du commerce. L'expérience du Marché unique européen montre combien, de manière générale, la convergence des régimes juridiques nationaux est un processus difficile lorsque sont en jeu la propriété et la sanction de la défaillance capitaliste. Ces droits sont en fait un pôle de résistance à la convergence des institutions économiques, y compris entre des pays dont les règles du jeu et les économies politiques sont par ailleurs très proches. Paradoxalement, des échanges plus intégrés au plan international deviennent donc plus vulnérables à la diversité locale du cadre institutionnel de l'échange. Ils ne mettent plus seulement en question l'accord entre les raisons d'État, comme dans le cadre multilatéral classique, mais aussi le bon fonctionnement et la capacité de coordination entre les institutions économiques nationales. Le paradigme du Marché unique européen reste ici le modèle de référence.

Ces constats suggèrent de prendre avec une dose de scepticisme l'élargissement de la conditionnalité du FMI aux normes de *good governance* : non seulement cette règle de coordination multilatérale est désormais affaiblie, mais on lui donnerait ainsi des objectifs particulièrement difficiles à atteindre. De même, on peut s'interroger sur le discours ambiant qui entoure la notion de *shareholder value* comme principe universel de gouvernance privée : ce thème semble surtout significatif d'un effort (idéologique) de systématisation du principe de propriété, plutôt que d'une évolution structurelle de l'économie mondiale. À ce titre, il promet surtout de nouvelles déconvenues.

Plus généralement, face aux incertitudes auxquelles est exposé l'échange international, la réponse endogène à la logique de marché est le laissez faire. Si certains biens ou certains actifs s'avèrent trop risqués, si certains pays ne régulent par correctement les droits des créanciers, alors l'expérience des investisseurs assurera l'autocorrection. Ces pays s'ajusteront ou ils seront marginalisés, et de fait les flux de capitaux vers le secteur privé indonésien ou russe sont désormais des plus limités. Le problème est que cette défaillance des institutions de marché risque d'exclure durablement des pays des bénéfices de l'échange. Avant cela, en ne considérant que le cas de la globalisation financière, on pourra subir aussi des crises systémiques à grande échelle, dont les coûts ne sont pas supportés uniquement par les seuls aventuriers qui ont acquis les actifs les plus douteux. Dès lors

que cette option lénifiante est laissée de côté, l'obsolescence des règles multilatérales, héritées des années quatre-vingt, laisse place à une problématique nettement plus complexe : il s'agit désormais d'identifier des instruments de régulation propres aux marchés financiers globalisés, mais aussi de les articuler à des procédures nationales, en particulier celles qui gèrent la restructuration des bilans privés. En d'autres termes, un bien public est présent sur ces deux plans, qui appelle des producteurs dont les actions sont mutuellement dépendantes.

Si tel est bien le problème principal, la réponse ne saurait porter sur les flux de capitaux, et notamment sur leur dimension « spéculative », toujours difficile à définir. Entre autres, elle ne saurait prendre la forme d'une taxe Tobin, qui ne peut rien en particulier contre les « crises du XXIe siècle », apparues depuis 1995, et dont on connaît désormais le coût économique et social exorbitant. Les risques les plus graves ne tiennent pas en effet à l'intensité des *flux* de capitaux, ou même à leur volatilité moyenne : ils tiennent aux actifs qui sont acquis – biens tangibles, dette souveraine, droits de propriété, actions, titres obligataires, etc. – et donc *in fine* au statut des agents qui s'engagent dans ces contrats et aux garanties institutionnelles auxquelles ils sont soumis.

De la même manière, un instrument purement global va se heurter directement à la fragmentation de l'espace « micro-institutionnel » sur lequel intervient. Ainsi, un prêteur en dernier ressort international sera confronté à la sanction de l'insolvabilité, qui est un préalable à son intervention, mais dont on a vu, par l'exemple de la loi de faillite, qu'elle est encore extrêmement variable d'un pays à l'autre. Une comparaison s'impose lorsque l'on considère l'évolution récente des marchés de capitaux internationaux : ils sont désormais dans une situation assez comparable à celle qui prévalait au XIXe siècle, aux États-Unis, quand on avait à la fois une intégration forte des flux de capitaux, une microstructure de marché fragmentée et pas de prêteur en dernier ressort. La stratégie de gestion de crise suivie à cette époque est éclairante : face aux crises de liquidité récurrentes, les autorités bloquaient la convertibilité en *cash* des dépôts privés, le temps de restructurer ou de liquider les banques atteintes par la panique. L'opération était douloureuse pour les déposants et investisseurs, elle pouvait perturber violemment la production et les échanges réels, mais au moins on pouvait espérer bloquer l'extension de la panique.

Aujourd'hui, cette stratégie a un équivalent, au plan international : c'est le contrôle provisoire sur les mouvements de capitaux à court terme. Son avantage principal est sa relative simplicité [(7)] et les problèmes limités d'action collective qu'elle soulève. Le risque est toutefois que la multiplication

(7) En fait, les contraintes principales portent plutôt sur le savoir-faire et les capacités administratives du pays qui prend une telle décision : les contrôles de capitaux sont tout sauf faciles à gérer. Selon Helleiner (1994), lorsqu'ils ont été supprimés en Grande-Bretagne, en 1978, leur gestion occupait un quart des effectifs de la Banque centrale.

de telles décisions porte atteinte au principe même de coordination internationale, face aux crises – c'est-à-dire à la nécessité d'une articulation entre stratégies locale et multilatérale. En 1998, la voie autonome de la Malaisie n'a pas menacé les règles de coordination économique internationales, mais si tous les pays d'Asie avait refusé de négocier avec le FMI, la situation aurait été grave. Or ce danger reste très présent : il faut craindre qu'à l'avenir, si on ne parvient pas à définir des stratégies efficaces de gestion de crise au plan multilatéral, qui incluent la possibilité d'un contrôle de change, les pays touchés par des chocs contagieux préféreront l'*opt out*. Un peu comme dans les années 1930, le retrait unilatéral des marchés leur paraîtra préférable à un scénario indonésien, contre lequel les stratégies actuelles du FMI ont été peu efficaces.

Il y a donc une réponse au risque de décoordination : c'est l'encadrement du contrôle de change dans un accord avec le FMI, c'est-à-dire dans le principe de conditionnalité. Cet instrument ne serait plus investi dans des mesures d'économie politique internes, à longue échéance et à la crédibilité douteuse, mais dans un programme de stabilisation à court terme, développé à l'abri de la contagion internationale, et qui apporterait des garanties aux investisseurs étrangers une fois qu'ils auront perdu l'option de la sortie. Qui plus est, une fois les paiements extérieurs suspendus, on voit réapparaître ces institutions normales de gestion de crise dont avait quelque peu perdu la trace depuis 1995 : la conditionnalité, mais aussi la règle de faillite locale avec toutes ces incertitudes, éventuellement le prêteur en dernier ressort national, puis les règles de renégociations des dettes souveraines qui prolongent les procédures classiques des années quatre-vingt. Quand au bien public porté spécifiquement par la stabilité des paiements internationaux, ses garants sont en fait bien connus : ce ne sont jamais que les principaux émetteurs de monnaie de réserve internationale – la Fed, puis la BCE et la Banque du Japon [8].

(8) Les attaques terroristes à New York, en septembre 2001, ont vu pendant plusieurs jours les interventions en dernier ressort les plus larges jamais réalisées, dont l'objet était clairement la défense des marchés internationaux. Personne n'a suggéré alors de faire appel au FMI. Voir Contamin (2001).

Références bibliographiques

Bebchuk L.A., Guzman A.T. (1998) : « An Economic Analysis of Transnational Bankruptcies », *NBER Working Paper*, 6521.

Béguin J. (1994) « Un îlot de résistance à l'internationalisation : le droit international des faillites » in *Mélanges en l'honneur d'Yvon Loussouarn*, Paris, Dalloz, pp. 31-56.

Contamin R. (2001) : « 11 septembre 2001 : une crise de liquidité », *Flash Eco*, Crédit Agricole, Paris, 4 octobre.

Eichengreen B. et H. James (2001) : « Monetary and Financial Reform in Two Eras of Globalization (and in Between) », *NBER*, mai.

Fonds monétaire international (1999) : « Involving the Private Sector in Forestalling and Resolving Financial Crisis », *Policy Development and Review Department,* Washington, FMI, 75 p. avril.

Fouassier C. (2001) : « Le statut de la "société européenne" : un nouvel instrument juridique au service des entreprises », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 445, février, pp. 85-88.

Hardin G. (1968) : « The Tragedy of Commons », *Science*, 162, pp. 1243-48.

Hart O. (1999) : *Different Approaches to Bankruptcy,* Miméo Harvard, novembre.

Helleiner E. (1994) : *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca, Cornell UP.

Kirchner C. et R. Painter (2000) : *Towards a European Modified Business Judgment for Takeover Law,* Mimeo, Humbolt University, Berlin.

Libecap G. (1989) : *Contracting for Property Rights*, Cambridge University Press, 132 p.

Lipson Ch. (1985) : *Standing Guard, Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, University of California Press, Berkeley.

Martinez F. (2000) : « Patents and the European Internal Market : Background and Recent Developments », *CEPS Working Paper*, 155, novembre.

Radelet S. (1999) : « Orderly Workouts for Cross-Border Private Debt », *Development Discussion Papers,* Harvard Institute for International Development, n° 721, 29 p.

Rémery J-P. (1996) : *La faillite internationale*, Paris, PUF, coll. « Que Sais-Je ? », n° 3144.

Sonin C. et E. Zhuravskaya (2000) : « Bankruptcies in Russia : Away From Creditor Protection and Restructuring », *Russian Economic Trends*, 9 : 1, mars, pp.6-12.

Stone M. (1998) : « Corporate Debt restructuring in East Asia : Some Lessons from International Experience », IMF, *Paper on Policy Analysis and Assessment,* PPAA/98/13.

Wymeersch E. (2001) : « Company Law in Europe and European Company Law », *Financial Law Institute Working Paper,* 2001-06, Ghent.

Zlotowski Y. (2000) : *Le droit des créanciers en Russie : les risques d'une transition formelle vers l'économie de marché,* Miméo.

Contribution O

Organisations régionales et gouvernance mondiale [1]

François Benaroya
DREE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

> *Theoretical debate as to the superiority of the regional or the universal approach to international organization (…) is a rather sterile exercise, for experience suggests that statesmen need not, and do not, choose one of these approaches to the exclusion of the other.*
>
> Inis L. Claude (1968)

À en juger par la multiplication d'accords de commerce régionaux ou les débats sur le régionalisme monétaire, la constitution d'organisations régionales est aujourd'hui une des modalités essentielles de la gouvernance internationale. Cette forme de gouvernance semble même progresser tout particulièrement sur la période récente, qu'il s'agisse, pour l'Union européenne, de l'élargissement et de la monnaie unique, du projet de zone de libre-échange des Amériques, ou pour l'Asie, de l'intensification récente de la coopération régionale (Bergsten, 2001).

Rares ont été cependant les articles qui se sont intéressés aux organisations régionales de façon transversale, tout en cherchant à cerner leur capacité à fournir la gamme des principaux biens publics internationaux [2], de la paix à la préservation de l'environnement en passant par la stabilité financière et un cadre propice aux échanges. Cook et Sachs (1999) décrivent de nombreux biens publics internationaux pour lesquels la gestion à une échelle régionale paraît appropriée mais reconnaissent que la réflexion en la matière reste embryonnaire.

(1) L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

(2) *Cf.* définition du concept dans la contribution de Esty, Séverino et Tubiana.

L'objet de ce texte est d'évaluer de façon plus systématique la capacité des entités régionales à contribuer à la gouvernance mondiale, en croisant les expertises développées dans deux directions : d'une part, l'analyse des biens publics internationaux [3], surtout axée sur les besoins d'organisation globaux ; de l'autre, la littérature sur le régionalisme, abondante, mais qui examine en général les accords régionaux sous un prisme spécifique, commercial, financier ou sécuritaire. Les analyses basées sur les échanges comparent ainsi les effets respectifs de l'intégration régionale et des négociations multilatérales, même si, de plus en plus, elles incorporent des dimensions non commerciales pour rendre compte du développement des blocs régionaux, comme l'illustre un récent rapport de la Banque mondiale (2000). Siroën (2000) souligne fort justement que l'analyse du régionalisme doit évoluer vers cette question centrale : « à quel échelon les biens publics sont-ils le plus efficacement produits ? » Au niveau national, régional, mondial ?

L'analyse partira d'un état des lieux des organisations qui ont émergé pour fournir, à l'échelle régionale, des biens publics. Les principes qui justifient le développement d'un degré de gouvernance au niveau régional, ses avantages et symétriquement ses risques, seront développés dans un second temps, en soulignant la généralité des arguments soulevés par les différentes littératures. Ce texte s'interrogera enfin sur les conditions explicites d'une coexistence harmonieuse des différents niveaux de gouvernance, en prenant pour principales références les accords régionaux au sein du GATT et de l'ONU, avant d'explorer les conséquences des appartenances régionales multiples.

1. Historique et état des lieux de la gestion de biens publics à l'échelon régional

Précisons, en préambule, les concepts ambigus de région et de régionalisme. Les critères de Nye (1968, p. vii) peuvent être repris par commodité. Seront donc ici considérées en tant que régions, les régions internationales et non les régions subnationales : elles peuvent être définies comme un ensemble de pays liés par une relation géographique et par un certain degré d'interdépendance. Les membres de l'Union européenne, voire de l'OTAN, constituent une région selon cette définition. Le régionalisme est alors défini, de façon descriptive, comme la constitution d'accords entre États appartenant à une même région et, du point de vue normatif, comme la recommandation de telles associations.

Quatre temps rythment le développement des organisations régionales gérant des biens publics internationaux.

Le régionalisme au sens descriptif et à l'échelle où il s'entend aujourd'hui a sans doute connu son acte de naissance politique au XIXe siècle, en

(3) Voir par exemple les contributions dans Kaul *et al.* (1999).

Amérique, avec la doctrine Monroe [4]. Tout comme les premières organisations internationales, quelques institutions régionales apparaissent dès la première vague de mondialisation. Mais tandis que les préoccupations européennes débouchent aussitôt sur des institutions internationales, le premier régionalisme est surtout américain avec notamment, en 1890, l'Union internationale des Républiques américaines, précurseur de l'Organisation des États américains (OEA), qui engendre plusieurs institutions spécialisées (Pan American Sanitary Bureau…). Au lendemain de la Grande Guerre, la convention de la Société des Nations prévoit même explicitement qu'elle n'affecte pas la validité des « accords régionaux, comme la doctrine Monroe pour garantir le maintien de la paix » (Bowett, 1970, pp.135-234).

La Seconde Guerre mondiale marque un nouveau palier de la reconnaissance de l'échelon régional, en même temps qu'elle fait mûrir une conscience régionale européenne. Churchill se fait ainsi l'avocat de conseils régionaux, qui charpenteraient l'architecture du système international. Les États-Unis partagent le désir d'autonomie continentale des États latino-américains, mais souhaitent une primauté de la structure mondiale (Claude, 1968). La charte des Nations Unies résulte de ce compromis. En les autorisant, elle ouvre la voie à de multiples accords politiques régionaux, comme la Ligue arabe (1945) et l'OEA (1948).

Deux vagues d'accords régionaux suivent : la première, qui culmine au milieu des années 70, se caractérise par plus de trente accords dans les domaines des échanges (COMECON, AELE, AFTA…) et de la défense, et la constitution d'instances régionales dans les organes des Nations unies (Commissions régionales ; banques de développement). Elle fait naître déjà des craintes sur les excès du régionalisme (Nye, 1968, p. v). Mais à l'exception de la Communauté européenne, aucun accord n'apparaît rétrospectivement comme un succès dans le domaine commercial.

La seconde vague s'amorce à la fin des années quatre-vingt, et débouche sur une prolifération d'accords commerciaux (ALENA, Mercosur, relance de l'ASEAN… près de vingt créés par an !), dont le nombre croît plus vite que les adhésions à l'OMC, ce qui suscite trois nouvelles inquiétudes : les accords de commerce régionaux touchent désormais tous les pays du monde ou presque ; les États-Unis et, depuis cette année, le Japon, sont désormais partie prenante d'accords, après les avoir fermement combattus ; enfin, sous couvert des règles définissant les accords régionaux, des accords interrégionaux se multiplient (APEC, UE-Mexique ; UE-Afrique du Sud…). Mais cette période est aussi marquée par une évolution sans doute plus positive : l'avènement d'organisations régionales généralistes (SADC, Mercosur,

(4) Celle-ci énonce en 1823 le principe de non-intervention des États tiers dans les affaires du continent. En Europe, les accords de libre navigation sur le Rhin, aboutissant en 1831 à une Commission, sont parfois cités comme la première organisation régionale.

ASEAN + 3…), souvent fondées sur un socle commercial, mais aspirant à gérer au niveau supranational une gamme plus large de politiques.

De fait, tous les biens publics internationaux, ou presque, sont aujourd'hui au moins partiellement gérés par des institutions globales et par des institutions régionales *(cf.* tableau). Les organisations mondiales s'appuient souvent sur des organisations régionales (bureaux régionaux de l'OMS, banques régionales de développement…) ou laissent explicitement les marges de manœuvre nécessaires aux régions pour s'auto-organiser (GATT/OMC ; accords régionaux de sécurité au sein de l'ONU).

Biens publics internationaux et exemples d'institutions régionales

Bien public international	Institutions globales	Institutions régionales
Paix	ONU	Forces régionales de maintien de la paix ; OTAN
Santé	OMS	Bureaux régionaux de l'OMS (Pan American Health Organisation…)
Préservation du patrimoine culturel	UNESCO	Politiques culturelles UE, SADC
Environnement durable	AME	North American Commission on Environment ; Politiques UE ; Conseil économique de l'ONU pour l'Europe (convention sur la pollution atmosphérique transfrontière en 1979) …
Cadre juridique ouvert et prévisible pour les échanges commerciaux	OMC	Accords de commerce régionaux (UE ; ALENA ; Mercosur ; ASEAN, SADC…)
Concurrence	–	Politique de l'UE ; de l'ALENA (chap. 15)
Stabilité financière	FMI	UEM ; accords de Chiang Mai en Asie, zone franc…
Absence de pauvreté/ développement	B. mondiale CNUCED, ECOSOC	Banques régionales de développement ; 5 commissions régionales de l'ONU
Respect démocratie, justice	ONU, CJI	Conseil de l'Europe, UE, CJE, CEDH, Mercosur, OEA
Respect des droits sociaux	OIT	Conférences régionales de l'OIT ; Syndicats à structures régionales…

2. Le niveau régional, lieu pertinent de gestion de certains biens publics internationaux

Mais quels principes justifient une gestion de certains biens publics à un niveau régional ?

Il n'est pas inutile de revenir ici sur la notion de bien public international. Un bien public a, au sens strict, deux propriétés : il n'est pas possible

d'exclure autrui de sa consommation (non-exclusion) ; et la consommation du bien ne réduit pas celle des autres (non-rivalité). Parce que le producteur de bien public n'est pas rémunéré pour le service rendu à autrui (l'externalité), l'intervention publique est justifiée. Les biens publics peuvent être locaux, et, à ce titre du ressort des États ou de collectivités locales. D'autres cependant sont internationaux et requièrent une coordination entre pays.

Parmi ces derniers, nombre de biens ne peuvent être gérés qu'au niveau global : la diminution de l'effet de serre par exemple. Certains ont toutefois une portée exclusivement régionale (lutte contre des polluants situés dans la basse atmosphère ou des eaux souterraines, contre les maladies propres à des régions spécifiques). Dans de nombreux cas, la dimension régionale des externalités associées au bien public est forte, même si elle n'est pas exclusive : les guerres se font plus nombreuses mais plus locales, affectant surtout les voisins immédiats (Mendez, 1999) ; les flux commerciaux, les phénomènes de contagion financiers ou sanitaires ont, malgré la globalisation, une assise largement régionale. C'est la première raison pour laquelle le niveau régional paraît adapté pour fournir certains biens publics internationaux.

Par extension, ont été intégrés dans les biens publics internationaux des biens « impurs » qui ne possèdent que partiellement les propriétés de non-exclusion et de non-rivalité, en particulier les biens dits de « club », qui possèdent des bénéfices dont on peut exclure un tiers. Le contrôle de l'accès au club facilite le « financement » du bien en cause. Si la discrimination peut s'effectuer sur une base géographique, il est donc possible de créer des clubs régionaux (Sandler, 1999) : les accords de commerce régionaux, qui fournissent à ses membres un cadre favorable pour leurs échanges, mais pas aux pays tiers, en sont une illustration.

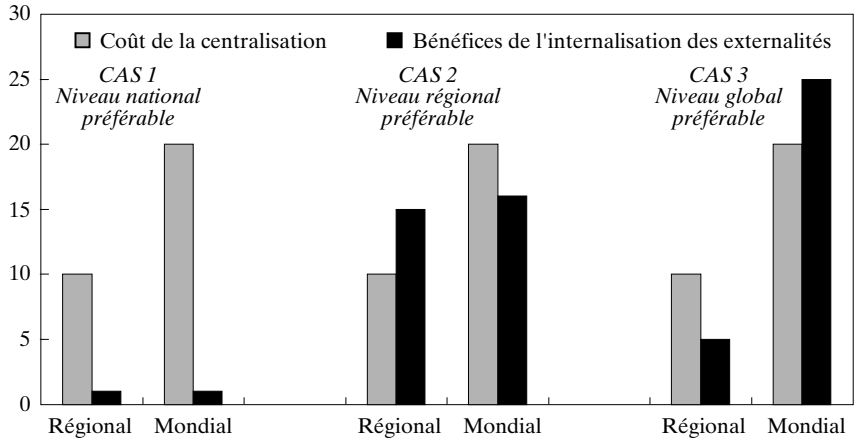
Il y a donc deux raisons fondamentales – biens publics à portée régionale, et biens publics globaux pour lesquels des clubs régionaux peuvent être constitués – à la gestion de biens publics dans un cadre régional. Mais une différence majeure entre ces deux raisons doit être relevée : le principe de subsidiarité (ou de proximité) justifie une intervention au niveau régional dans le premier cas, tout comme il justifie une intervention nationale pour des biens publics domestiques ; il reste à établir, dans le second cas, qu'un club plus large ou mondial ne serait pas plus adapté que le club régional, pour ses propres membres comme pour le reste du monde. Là réside la justification d'un encadrement de la subsidiarité, et en l'espèce le problème de l'articulation du régionalisme et du multilatéralisme.

Cette analyse peut être exprimée dans les termes de Tinbergen (1954) ou dans ceux de Oates (1972), qui, dans ses travaux sur le fédéralisme fiscal, a énoncé le théorème de la décentralisation : en l'absence d'externalités, la décentralisation est préférable ; en présence d'externalités, la centralisation est souhaitable si les gains de l'internalisation des externalités l'emportent sur les coûts de l'uniformité.

Dans ce cadre, l'évaluation des coûts de la centralisation et de ses bénéfices peut, sous certaines conditions, faire apparaître l'organisation régio-

nale (ou du moins la coexistence d'organisations régionales et globales) comme une solution intermédiaire optimale, entre une organisation mondiale pure et une gestion totalement déléguée à chaque État *(cf.* graphique). En effet, en présence d'externalités exclusivement régionales, le passage au niveau mondial n'apporte pas de bénéfices supplémentaires par rapport au niveau régional, tout en accroissant en général (5) les coûts de centralisation. En présence d'externalités sortant du cadre régional, tout dépend de la comparaison de ces coûts et bénéfices additionnels.

Détermination du niveau approprié de gestion du bien public



3. Les risques des clubs régionaux

Quand un club régional se crée pour gérer un bien non circonscrit à ses limites géographiques, certains effets sur les États tiers ne sont pas pris en compte ; il y a alors, par rapport à une organisation plus large ou globale, un risque de mauvaise définition de la politique des pays de la région à l'égard de ce bien public. Ainsi, une prévention de crises financières totalement déléguée au niveau régional pourrait s'avérer insuffisamment rigoureuse, car elle ne prendrait pas en compte les effets de contagion potentiels sur des pays tiers. Les critiques adressées aux organisations régionales, dans les domaines où ils constituent de véritables clubs (les échanges, la monnaie et la défense, selon Olson, 1971), relèvent, en fait, de trois grandes catégories : les clubs régionaux peuvent affecter :

- les tiers ;
- le niveau global du gouvernance ;
- les pays les plus faibles en particulier.

(5) C'est l'hypothèse la plus probable, retenue pour le schéma. La centralisation au niveau mondial peut néanmoins être parfois moins coûteuse qu'une structure régionale (par exemple si l'organisation mondiale existe déjà, mais pas l'organisation régionale).

3.1. Les tiers affectés ou exclus

La formation du club peut avoir des externalités négatives sur les pays non membres. C'est le cas notamment des menaces d'agression que peut faire peser une alliance militaire sur une puissance voisine, ou des détournements d'échange que peut engendrer un accord de commerce régional sur des pays tiers. Les pays non membres se voient alors parfois contraints, par un effet « domino », d'adhérer à un ensemble auquel ils ne souhaitaient pas participer à l'origine (Baldwin, 1993).

À l'inverse, certains pays pourraient ne pas avoir accès à des accords régionaux qu'ils souhaiteraient rejoindre. Dans les débats précédant la constitution de l'ONU, l'opposition des États-Unis au système des conseils régionaux trouve entre autres sa source dans la crainte des États-Unis d'être évincés politiquement d'Europe et d' Asie (Claude, 1968, p. 5). La question du droit des pays tiers à intégrer des accords régionaux nourrit également les inquiétudes dans le domaine commercial (Banque mondiale, 2000, p. 113).

3.2. le niveau global affaibli ou fragmenté

La formation du club peut détourner les membres de s'impliquer dans la construction du niveau global : le régionalisme commercial est ainsi accusé de susciter un désintérêt à l'égard de l'OMC (Benaroya, 1995) voire d'accroître le risque d'un effondrement du système multilatéral. La communautarisation de la politique de la concurrence et la concertation entre l'Union européenne et les autorités anti-trust américaines, peuvent empêcher l'émergence d'un accord mondial sur la concurrence, en réduisant son utilité. Les clubs peuvent plus largement provoquer un appauvrissement des règles universelles : la création de Fonds monétaires régionaux a été rejetée par crainte d'un affaiblissement général de la conditionnalité (accroissement de l'aléa moral), ou d'un biais partisan de ces institutions (Wyplosz, 1999). Que ce soit dans le domaine financier, ou militaire (Mendez, 1999), l'intervention de puissances étrangères à la région peut être un gage de neutralité.

La constitution de blocs peut en outre aiguiser les rivalités, en amoindrissant les interdépendances mondiales. Dans la sphère militaire, c'était une des craintes américaines, qui a, en 1945, fait prévaloir le projet universaliste de l'ONU sur les conseils régionaux de Churchill (Claude, p. 5). Dans le domaine monétaire, la constitution de blocs pourrait renforcer les fluctuations entre grandes monnaies (Collignon, 1999), tout comme la formation de Fonds Monétaires régionaux pourrait aiguiser les antagonismes politiques (Wyplosz, 1999). Des comportements non coopératifs entre un petit nombre de groupes régionaux pourraient, sous certaines conditions, conduire à une situation des plus dommageables pour les échanges mondiaux (Krugman, 1991).

3.3. Le sort des pays les plus faibles

En affectant le niveau de gouvernance globale, les entités régionales peuvent nuire à certains biens publics globaux, comme la redistribution en faveur des pays pauvres. Une organisation régionale qui créerait des « clubs de développement » affecterait la solidarité globale car elle pourrait restreindre les transferts Nord-Sud, en termes financiers ou commerciaux (fermeture des marchés régionaux du Nord aux produits du Sud). Comme le note Morgan (2000) au niveau infra-étatique, il y a nécessairement une tension entre subsidiarité et solidarité. Les pays pauvres sont certes incités par les pays développés à se regrouper entre eux ; mais les régions ainsi constituées apparaissent souvent non viables : incapables d'assurer leur propre sécurité (les pays africains sont ceux qui font le plus souvent appel aux interventions extérieures – Fawcett et Hurrel, 1995, p. 316), ou de tirer des bénéfices économiques substantiels d'une intégration régionale. La Banque mondiale (2000) estime ainsi que des accords de commerce régionaux comprenant des pays du Nord et du Sud sont préférables à des accords entre pays du Sud.

Appliqué à des biens publics qui déborderaient de leur cadre, un système de clubs régionaux présenterait donc un certain nombre de risques par rapport à un *anti-monde* où la gestion serait globale : il pourrait être moins efficace, moins équitable, et, en infléchissant la stratégie des acteurs, serait un frein à la construction d'institutions globales.

4. Les avantages des clubs régionaux pour les pays membres

Mais dans de multiples situations, l'alternative aux clubs régionaux n'est pas la gouvernance globale, mais l'absence de gouvernance structurée. Les organisations internationales bénéficient certes d'économies d'échelle en traitant de plusieurs problématiques, mais elles peuvent finir par être surchargées d'interventions qui pourraient avoir pour cadre une organisation plus limitée (Sandler, 1998). En outre, la fourniture d'un bien public peut être menacée de paralysie, par impossibilité de trouver un mode adéquat de coordination mondial : le coût de la centralisation internationale devient trop élevé. Quand un bien public a une portée en grande part régionale, la subsidiarité est alors « naturelle » (6) et permet de rapprocher la capacité à agir de l'intérêt d'agir, d'où son *efficacité*. La capacité des blocs régionaux à aller plus vite ou plus loin, à devenir en particulier le support d'une inté-

(6) *Cf.* la théorie des blocs naturels (Frankel *et al.*, 1998) : parce que les coûts de transport entre pays d'une même région sont inférieurs à ceux entre des régions différentes, un accord de commerce régional a plus de chances d'avoir un impact positif sur le bien-être global.

gration profonde permettant de gérer les préférences collectives, a trois principaux ressorts :

• les vertus propres aux clubs. Leurs membres, moins nombreux, peuvent avoir davantage d'affinités. En outre, pour Nye (1968), l'existence d'une puissance hégémonique (une condition parfois plus facile à réunir régionalement que mondialement) accroît également la probabilité d'un accord [(7)]. Enfin, la formation d'un club facilite en elle-même la mise en œuvre des biens publics, en excluant (au moins partiellement) d'éventuels passagers clandestins ou pays supposés déloyaux des bénéfices de l'accord. Les États-Unis souhaitaient, par le biais des organisations régionales, que l'URSS ne puisse pas opposer un veto à la constitution de l'OEA ou de l'OTAN (Claude, p. 18). De même, Krugman notait, il y a une décennie, que le grand avantage des accords de commerce régionaux était d'exclure le Japon ;

• les liens qui peuvent être établis, de façon délibérée, entre différents biens publics au niveau régional : le Mercosur et l'Union européenne font ainsi de la démocratie une des conditions nécessaires à l'adhésion, et donc au bénéfice des autres politiques communes. La « conditionnalité croisée » est un des moyens envisageables pour faire appliquer certaines politiques au niveau mondial, par exemple des sanctions commerciales ou financières pour non-respect d'un accord de paix ou de normes sociales. Cette conditionnalité, envisageable au niveau mondial, peut s'avérer plus aisée au sein d'un accord régional généraliste, couvrant davantage de politiques que des organisations mondiales. Elle revient en quelque sorte à renforcer certains clubs par leur accolement à d'autres, afin de combattre plus efficacement des comportements de passager clandestin ;

• des interactions régionales spécifiques. L'existence d'interactions positives entre les différentes formes de biens publics ne résulte pas uniquement de conditionnalités explicites. De par leur nature contraignante, les accords de commerce régionaux peuvent avoir ainsi des effets positifs en termes de crédibilité sur les politiques économiques : le bien public commercial favorise alors un autre bien, la stabilité financière, comme l'illustre l'évolution des taux d'intérêt au Mexique depuis l'ALENA. La relation entre la paix et un cadre politique favorable aux échanges en est une seconde illustration. Les échanges commerciaux peuvent favoriser la paix entre les nations, comme l'a relevé Montesquieu ; le développement des échanges dans le cadre d'un accord régional paraît toutefois plus susceptible d'apaiser les conflits (Mansfield et Pevehouse, 2000). Il y a là, en fait, une différence fondamentale entre une mondialisation « subie » (celle induite par l'essor autonome des échanges, ou même par des accords à l'OMC qui seraient perçus, à tort ou à raison, comme imposés) et la mondialisation « voulue », qui s'exprime dans un accord avec un pays voisin et la multiplication des contacts institutionnels.

(7) L'hégémonie induit cependant des risques de domination, dommageables à la légitimité de l'intégration régionale.

Ce dernier exemple montre que le niveau régional peut être, non seulement plus efficace, mais parfois aussi plus *légitime* que le niveau global pour gérer certains biens publics internationaux. La légitimité d'une institution peut dépendre en effet de son efficacité, comme de son mode (démocratique…) de constitution et de décision. Or le format régional peut être propice à des contacts politiques et administratifs plus étroits que dans les enceintes mondiales. La perte de souveraineté peut aussi être ressentie moins durement quand elle s'opère au profit d'une institution proche que d'une organisation lointaine. Des structures régionales politiques (UE), syndicales (confédérations régionales au sein de la confédération internationale des syndicats libres) ou non gouvernementales ont ainsi pu être mises en place dans plusieurs continents. Cette légitimité n'est pas automatique : les États voisins peuvent être les pires ennemis. Mais nul doute que *dans un certain nombre de pays*, la gouvernance régionale apparaît plus légitime que la gouvernance mondiale.

5. La contribution des blocs régionaux à la gouvernance mondiale sur des sujets globaux

Le niveau régional ne dégrade donc pas nécessairement la gouvernance globale ; il est parfois plus efficace et plus légitime pour créer un bien qui sans cela n'existerait pas. En d'autres termes, et pour paraphraser la distinction classique de l'échange international, l'effet de « création de biens publics » de la gouvernance régionale peut l'emporter sur « l'effet de détournement de biens publics » (Siroën, 2000). Cela est d'autant plus vrai qu'au-delà de leur capacité à traiter de sujet largement régionaux, les organisations régionales peuvent aussi avoir des effets favorables sur la gestion de certains biens publics globaux, et apporter ainsi des bénéfices, non seulement à leurs membres, mais également aux autres pays. Cinq effets ont pu être mis en évidence :

- le régionalisme éducateur ; les accords régionaux peuvent aider l'apprentissage pour certains pays de politiques ou de pratiques qui l'aideront ensuite à participer à la gouvernance globale. Les accords de commerce régionaux peuvent, parfois, constituer une expérience utile pour les négociations à l'OMC ;

- le régionalisme expérimentateur ; comme les accords régionaux peuvent aller plus loin dans certains domaines, ils peuvent servir de précurseurs pour des politiques globales (effet de « démonstration » : Nye, p. viii), en montrant les bons exemples, ou, à l'inverse, ceux qui doivent être évités (rôle de l'ALENA dans la contestation de l'AMI) ;

- la région, instrument du global : la pression des pairs au niveau régional est reconnue comme un moyen efficace de faire respecter certaines politiques, y compris quand celles-ci sont définies au niveau mondial *(cf.* par exemple FMI, 2001 dans le domaine financier) ;

• les vertus de la concurrence entre régional et global : tout monopole, même une organisation internationale, peut tendre à être moins efficace par manque d'émulation. La concurrence d'organisations régionales peut dès lors jouer un rôle positif. Un tel argument est avancé par Wyplosz (1999) pour justifier la création de Fonds monétaires régionaux. Le régionalisme commercial aurait pour sa part stimulé les négociations au GATT ;

• la circonscription électorale : il est très difficile de négocier dans des enceintes mondiales qui comportent de 140 à 180 membres ; la participation de tous les pays, dans ce contexte, est souvent illusoire. Le regroupement d'économies au sein d'ensembles régionaux librement constitués peut alors rendre les enceintes internationales plus efficaces (en réduisant la complexité de la négociation globale et en partageant les coûts d'une représentation, lourde à assumer pour les petits États) et plus légitimes (en garantissant un mécanisme de représentation transparent des intérêts de tous les pays, même les plus modestes). L'Union européenne est ainsi une circonscription unique au sein de l'OMC. Le FMI et de la Banque mondiale, où 19 des 24 administrateurs sont élus tous les deux ans par des ensembles de pays, aux contours parfois régionaux, en fonction de leurs quotes-parts, sont aussi cités en exemple.

6. Les conditions d'un renforcement mutuel

Si les organisations régionales sont nombreuses, elles connaissent des fortunes diverses. Parmi leurs conditions de succès, figurent leur capacité à mettre en œuvre une intégration profonde, ainsi qu'une bonne articulation avec l'édifice de la gouvernance mondiale (Banque mondiale, 2000), permettant d'exploiter les avantages comparatifs respectifs. Les accords de commerce régionaux entre pays en développement des années soixante et soixante-dix, conçus à l'inverse comme alternative à la libéralisation multilatérale, ont ainsi échoué. L'affirmation d'une compatibilité des deux niveaux de gouvernance (« le régionalisme ouvert ») n'est toutefois pas suffisante. Une bonne articulation nécessite un cadre. Deux exemples célèbres, la charte de l'ONU et le GATT, peuvent servir à illustrer là encore la généralité des règles nécessaires au renforcement mutuel du régionalisme et du multilatéralisme. Cinq conditions peuvent être, à ce titre, énoncées.

L'organisation mondiale doit *respecter le principe de subsidiarité :* avoir des démembrements régionaux ou ne pas empêcher le niveau régional de se constituer de façon autonome, en reconnaissant explicitement ce droit dans les textes *(cf.* article 52.1 charte de l'ONU ; art. XXIV du GATT). On peut s'interroger, à cet égard, sur le refus opposé en 1997 (par les États-Unis, la Chine et le FMI lui-même) à la création d'un Fonds monétaire asiatique, même si, depuis, le FMI a soutenu la signature d'accords de *swap* entre pays de la région.

L'organisation mondiale doit toutefois *encadrer les organisations régionales par des règles.* Celle-ci doit exiger, en premier lieu, une *information systématique :* les initiatives régionales doivent être connues des organisations internationales et de tous leurs membres, en toute transparence *(cf.* art. 54 de la charte de l'ONU ; GATT, art. XXIV.7.a). En second lieu, ces règles doivent s'efforcer de *minimiser les risques* des clubs régionaux – effets défavorables sur les tiers et la gouvernance globale notamment – en préservant leurs atouts.

Cet équilibre est difficile et a laissé place, en pratique, à une division du travail hésitante. La charte de l'ONU exclut que des organisations régionales puissent mener d'elles-mêmes des actions coercitives offensives, tout en leur laissant une grande capacité de mener des actions collectives de défense. En revanche, en ce qui concerne les actions de conciliation, l'ambiguïté entre les articles penche plutôt du côté de la subordination aux Nations Unies des organisations régionales, en laissant à ces dernières peu de marge de manœuvre pour régler pacifiquement des conflits par elles-mêmes. La défense contre les agressions extérieures était, en effet, la principale préoccupation des États américains (Claude, 1968, p. 13).

De son côté, l'article XXIV du GATT (et l'article V du GATS pour les services) encadre les unions douanières et les zones de libre-échange en prévoyant que celles-ci doivent lever les obstacles au commerce entre les membres pour « l'essentiel des échanges », être mises en place dans un « délai raisonnable », et ne pas constituer de barrières « plus élevées » à l'égard des pays tiers. Un mémorandum a interprété cet article lors de l'*Uruguay Round*, en précisant notamment le délai (dix ans maximum sauf exception), le recours à l'Organe de règlement des différends, et le calcul des compensations applicables en cas de relèvement d'un droit au-delà du niveau consolidé. Néanmoins, l'article XXIV ne permet pas d'éliminer tous les effets négatifs possibles sur les pays tiers (la neutralisation des détournements d'échange supposerait de baisser en partie les barrières à leur égard) et demeure vague quant à la part des échanges devant être couverts. De plus, la clause d'habilitation (1979) exempte des conditions de l'article les accords constitués de pays en développement (PED) : ils peuvent ne pas notifier les accords [(8)], souscrire des accords sectoriels, ne baisser que partiellement les barrières internes (cas de l'ASEAN initialement). Il a donc été suggéré à de multiples reprises de préciser ces règles. La Banque mondiale (2000) propose ainsi de fixer la part des échanges nécessairement couverts par l'accord (au moins 95 % après dix ans…), d'exiger la suppression des procédures antidumping entre membres d'un accord régional, et de faire entrer les PED dans le droit commun, en échange d'une plus grande ouverture des marchés des pays développés.

Une fois les règles définies, l'organisation mondiale doit ensuite les *mettre en œuvre*. Il est notoire, par exemple, que l'article XXIV du GATT

(8) L'OMC (1999) dénombrait mi-1998 220 accords de commerce régionaux, dont un tiers qui ne lui avaient pas été notifiés.

n'a pas été convenablement respecté : sur les 69 accords notifiés au GATT jusqu'en 1994, 6 ont été reconnus conformes, tandis que l'examen des autres est resté inachevé. Faute d'une réelle volonté des grands acteurs, l'avènement de l'OMC n'a pas permis de progresser dans ce domaine : le comité des accords régionaux, mis sur pied en son sein en 1996, n'avait pas achevé fin 2000 un seul des 86 examens d'accords en cours (OMC, 2000).

Les organisations régionales doivent enfin *être conciliées avec la solidarité internationale*. Cette solidarité existe souvent de façon implicite. Les forces d'interposition mises en place par l'ONU sont souvent régionales, mais avec des composantes extérieures en termes d'hommes et bien sûr de financement. L'Union européenne accorde des préférences commerciales (SPG) aux PED. Les banques régionales de développement ont un actionnariat ouvert minoritairement (de 15 à 35 %) aux pays des autres zones qui souhaitent être partie prenantes, ce qui permet aux pays du G7 de fournir une part des ressources en échange d'un droit de regard. Cook et Sachs (2000) soulignent toutefois que les organisations internationales devraient financer davantage de biens publics régionaux et utiliser les structures régionales comme un canal privilégié de l'assistance, à l'image du plan Marshall. Malgré les efforts récents des banques régionales ou de la Banque mondiale (2001, p. 115) en ce sens (projets de facilitation régionale du commerce, de gestion des affluents de la mer d'Aral…), les biens publics régionaux restent sans doute sous-financés dans les PED.

7. Plurilatéralisme, accords entre zones et géométrie variable

Par simplicité, il a été supposé jusqu'à présent que les niveaux de gouvernance, nationaux, régionaux, et mondial, s'empilaient comme des poupées gigognes, à la façon des structures administratives des États. La réalité est plus complexe :

- les accords entre pays ne sont pas nécessairement régionaux ou mondiaux, mais peuvent être simplement plurilatéraux (OCDE, groupe des 77…) ;
- même dans un espace régional, les contours des accords peuvent être disjoints en fonction des types de biens publics gérés. En Europe, les contours de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'UEM ne sont pas identiques ;
- au sein d'une même catégorie de biens publics, les modes de représentation régionaux peuvent ne pas être coordonnés : par exemple, deux banques régionales de développement (BERD et BAD) sont compétentes simultanément sur l'Asie centrale ;
- surtout, les États multiplient les accords régionaux au lieu de s'identifier principalement à une seule entité. Le Chili a ainsi signé 11 accords de

commerce régionaux. Et l'ambiguïté du mot région [9] permet que, sous couvert des règles applicables aux accords régionaux, s'établissent en fait des accords entre régions ou entre pays appartenant à différentes régions.

Cette polygamie doublée de polysémie entraîne deux grands types de réactions.

Pour les uns, qui considèrent le libre-échange (et non le cadre propice aux échanges) comme un bien public, prioritaire de surcroît, un système d'appartenance à la carte correspond fondamentalement au choix des États, d'être représentés tantôt dans une enceinte, tantôt dans une autre. La multiplication des liens en tous sens diminue les aspects pervers du système régional et rejoindrait à terme l'ouverture multilatérale (thèse de Leon Brittan). Bergsten (2001) plaide ainsi pour une stratégie américaine d'accords régionaux tous azimuts. L'enjeu (Banque mondiale, 2000) est alors surtout de faire en sorte que les accords régionaux soient « ouverts » (abaissement des barrières externes, droit présomptif à l'association de nouveaux membres) pour qu'ils puissent se fondre les uns dans les autres.

Pour d'autres, le régionalisme dérive ainsi dangereusement vers un entrelacs de « spaghettis » (expression de Bhagwati) qui renforce les effets pervers des accords régionaux, en favorisant les pays les plus puissants qui se situent au centre de réseaux d'accords (« hubs »). Les accords multiples dénaturent les organisations régionales, en empêchant notamment d'approfondir les relations entre ses membres et de gérer des préférences collectives. La confusion des accords (Fawcett et Hurrell, 1995, p. 317) nuit enfin à leur efficacité (complexité accrue de leur coordination ; incertitude ne permettant pas de dynamiser les investissements) et à leur légitimité (absence de visibilité). On peut, à cet égard, s'interroger sur l'évolution qu'aurait connue la Communauté économique européenne si, ses pays fondateurs, avaient signé, en même temps que le Traité de Rome, un accord de libre échange avec les États-Unis.

Sans faire rentrer les accords dans un cadre qui serait strictement pyramidal, les partisans de ce second point de vue cherchent donc à les canaliser et à mettre de l'ordre :

• dans les domaines couverts. Dans le contexte européen, Jean Pisani-Ferry (1995) avait par exemple proposé de définir des « blocs de compétences » qui lieraient des domaines cohérents (union douanière et coordination de transport ; marché unique et coordination monétaire ; union monétaire et harmonisation de la fiscalité des revenus du capital…)

(9) La charte de l'ONU emploie le mot région sans le définir, les âpres discussions de la Conférence de San Francisco n'ayant pu s'entendre sur son sens (Nye, 1968, p. vi). Le GATT ne fait pas référence au concept de région dans son article XXIV ; mais le « comité des accords régionaux » de l'OMC traite bien d'accords pour lesquels le mot « régional » perd de plus en plus son sens *(cf.* commentaires de Hong Kong, OMC, 2000).

comme préalable à une stratégie de construction européenne à géométrie variable ;

• dans les contours des régions : il s'agirait soit de définir plus précisément le concept de « région » dans les enceintes internationales pour exclure des accords entre des zones éloignées (Nye, 1968, p. v) ; soit d'inciter les acteurs à regrouper certains de leurs accords régionaux [10] ; soit enfin de faire en sorte qu'un seul mode de représentation régional s'impose peu à peu comme représentatif et légitime. On retrouve, dans ce dernier cas, les propositions d'instauration d'une chaise unique de l'Union européenne au sein des institutions de Bretton Woods, qui renforcerait l'échelon de l'Union européenne dans ces instances ; ou le projet de Michel Camdessus de créer un G24, une instance politique qui regrouperait les pays siégeant déjà au conseil du FMI et de la Banque mondiale, et qui, à ce titre représentent « pour l'ensemble des problèmes économiques, l'ensemble du monde ». Rien ne dit cependant que les modes de représentation adoptés pour une question précise (représentation au FMI et à la Banque mondiale à un niveau administratif) soient retenus par les États pour des questions plus larges, ou même que ceux-ci puissent se reconnaître dans un seul représentant régional pour des sujets très différents.

Conclusion

L'attention quasi-exclusive portée récemment à la gouvernance globale – faut-il y voir une réticence toute française à l'égard de la subsidiarité ou l'influence de ceux qui auraient intérêt à porter le débat de la mondialisation au niveau le plus désincarné ? – fait courir le risque d'occulter les enjeux régionaux. Or bien des efforts de gouvernance peuvent s'avérer vains s'ils ne sont pas déployés au niveau approprié. Né d'une guerre régionale qui avait dégénéré en conflit mondial, le système des Nations unies avait su poser les bases d'une complémentarité de son action avec celle des organisations régionales. Au moment où des voix s'élèvent pour la réformer, la dimension institutionnelle régionale ne doit surtout pas être oubliée.

La gouvernance régionale ne peut certes tout résoudre. Mais dans les faits, elle progresse, car elle est considérée dans différentes parties du monde comme le niveau le plus pertinent (Lamy, 2000). Il faut alors accepter la diversité des modes de gouvernance, voire encourager le développement des organisations régionales, pourvu que celles-ci soient astreintes à des règles, et que celles-ci soit appliquées de façon à concentrer leur action sur les biens publics internationaux qu'elles peuvent le mieux fournir.

L'Union européenne est sans doute la partie du monde qui est allée le plus loin en termes de gouvernance régionale, et qui, à ce titre, doit

(10) Établir une zone de libre-échange pan-européenne, à côté de celle des Amériques pour Sapir (2000).

défendre son bien-fondé. Il faut toutefois se demander si la politique d'accords européens avec des pays lointains (UE-Afrique du Sud) ou des zones éloignées (projet UE-Mercosur, accords de Cotonou), accords qui sont difficilement profonds, renforce véritablement l'intégration régionale dans le monde, la règle globale (l'article XXIV) ou même l'image internationale de l'Union [11]. L'hésitation entre « intégration profonde » et « intégration de surface » souvent dénotée au sein de l'Union européenne a son symétrique, pour la politique extérieure de l'Union, dans le dilemme entre un régionalisme polygame et une structuration régionale plus cohérente de la gouvernance mondiale.

(11) Sapir (1999) relève la confusion fréquente entre l'intégration européenne et la politique d'accords de commerce régionaux de l'Union, alors que seule la seconde est en général critiquée par les économistes. On notera, dans le même registre, que le récent accord de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie couvre davantage de disciplines (environnement, services…) que les accords dits de partenariat signés entre l'Union européenne et plusieurs pays méditerranéens.

Références bibliographiques

Baldwin Richard (1993) : « A Domino Theory of Regionalism », *NBER Working Paper*, n° 6163, septembre.

Banque Mondiale (2000) : « Trade Blocs », *World Bank Policy Research Report.*

Banque Mondiale (2001) : *Global Development Finance, Building Coalitions for Effective Development Finance.*

Benaroya François (1995) : « Que penser des accords de commerce régionaux ? », *Économie* Internationale, Été.

Bergsten Fred (2001) : « America's Two Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, mars-avril, pp. 16-27.

Bowett D.W. (1970) : *The Law of International Institutions*, Praeger, Londres.

Claude Inis L. (1968) : « The OAS, the UN and the United States » *in International Regionalism Readings*, Little, Brown and Company, Boston, Nye (ed.), pp. 3-20

Cook Lisa et Jeffrey Sachs (1999) : « Regional Public Goods in International Assistance » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 436-449

Fawcett Louise et Andrew Hurrell (1995) : *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order,* Oxford University Press.

FMI (2001) : *IMF Surveillance, A Factsheet*, disponible sur www.imf.org.

Frankel Jeffrey A., Ernesto Stein et Shang-Jin Wie (1998) : « Continental Trading Blocs : Are they Natural or Supernatural ? », *in The Regionalization of the World Economy*, Frankel (ed.), NBER, Chicago.

Kaul Inge, Isabelle Grunberg et Marc Stern (1999) : *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century,* UNDP, Oxford University Press.

Krugman Paul (1991) : « The Move Towards Free Trade Zones », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*.

Lamy Pascal (2000) : « Faire progresser la gouvernance mondiale », *Alternatives Économiques*, Hors série, n° 47, pp. 52-53.

Mansfield Edward et Jon Pevehouse (2000) : « Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict », *International Organization*, 54,4, pp. 775-808.

Mendez Ruben (1999) : « Peace as Global Public Good » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 382-416.

Morgan Kevin (2000) : « A Europe on the Regions ? The Multi-Level Subsidiarity in the European Union : Report based on the Wilton Park Conference », *European Policy Centre*, WP617.

Nye Joseph S. (1968) : *International Regionalism Readings*, Little, Brown and Company, Boston.

Oates Wallace (1972) : *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.

Olson Mancur (1971) : *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

OMC (1999) : *Mapping of Regional Trade Agreements*, disponible sur le site www.wto.org.

OMC (2000) : *Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial international,* compte rendu de la réunion du 07-12-2000, WT/TRR/OV/M/3, disponible sur le site www.wto.org.

Pisani-Ferry, Jean (1995) : « L'Europe à géométrie variable, une analyse économique », *Document de Travail du CEPII*, n° 95-04.

Sandler Todd (1998) : « Global and Regional Public Goods : A Prognosis for Collective Action », *Fiscal Studies,* vol. 19, n° 3, pp. 221-247.

Sandler Todd (1999) : Intergenerational Public Goods » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 20-50.

Sapir André (1999) : « Commentaire du texte d'A. Winters » *in Market Integration, Regionalism and the Global Economy,* Baldwin, Cohen, Sapir et Venables (eds), CEPR, Cambridge University Press, pp. 49-52.

Sapir André (2000) : « EC Regionalism at the Turn of the Millennium, Towards a New Paradigm ? », *The World Economy,* vol. 23, n° 9, septembre.

Siroën Jean-Marc (2000) : *La régionalisation de l'économie mondiale*, La Découverte, Coll. « Repères ».

Tinbergen Jan (1954) : *Centralisation and Decentralisation in Economic Policy*, Amsterdam, North Holland Publishing.

Wyplosz Charles (1999) : « International Financial Instability » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 152-189.

Contribution P

Gouvernance mondiale et environnement

Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo

Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Introduction

Après l'échec de Seattle, le thème de la gouvernance mondiale en matière d'environnement s'est focalisé sur les risques de contradiction entre mondialisation et développement durable. Les liens entre la libéralisation des marchés mondiaux et l'environnement ne sont pourtant pas univoques. S'il est en effet bien établi, depuis les travaux de Pigou au début du siècle dernier, que le marché ne fournit pas spontanément le bon niveau d'utilisation des ressources environnementales, la théorie, puis la pratique, ont montré comment le recours aux instruments du marché pouvait permettre d'atteindre certains objectifs de protection de l'environnement avec le meilleur rapport coût-efficacité. Par ailleurs, l'association qui est faite entre libéralisation des échanges et dégradation de l'environnement apparaît souvent non spécifique, découlant plus généralement de la croissance économique. Dès lors la question à traiter ne serait pas premièrement commerciale, mais plutôt celle du « découplage » entre la croissance économique et les pressions environnementales, ce qu'aborde la stratégie du développement durable de l'OCDE (2001). Enfin, la complexité de ces interactions se trouve illustrée par la réticence des pays en développement à s'engager sur ce thème, ceux ci craignant que le renforcement ou l'inclusion de préoccupations environnementales dans la régulation mondiale ne se traduise pour eux par des freins ou contraintes à leur expansion économique.

L'utilisation du thème environnemental comme élément de critique radicale du système de gouvernance mis en place après-guerre demeure donc sujette à controverse. À certains égards, la multiplication des discus-

sions sur ce thème a même contribué à faire reconnaître la cohérence de ce cadre, dont chacune de ses organisations a en charge de réguler ou corriger une imperfection de marché. Mais toutes ses institutions participeraient d'un même objectif ultime d'efficacité économique et sociale.

L'environnement en constitue un aspect particulier qui est maintenant mieux reconnu, ce qui n'empêche pas cependant, suivant les termes de M. Camdessus, qu'il demeure « orphelin », car les Accords multilatéraux d'environnement (AME) se multiplient en ordre dispersé ; et si l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est amenée à traiter de problèmes d'environnement à l'occasion de leur impact sur le commerce, celle-ci n'a pas vocation à fixer le niveau approprié de protection environnementale.

1. Nouveaux enjeux environnementaux et gouvernance mondiale

1.1. Recensement des enjeux

L'OCDE (2001) a adopté récemment sa stratégie environnementale sur la base de perspectives *(cf.* tableau 1) appréhendant le degré de maîtrise actuel des pressions sur les ressources environnementales. Si des enjeux locaux demeurent parmi les points à surveiller (déchets municipaux, pollution agricole, etc.), ce sont essentiellement des enjeux environnementaux à dimension patrimoniale (nécessitant une gestion de stocks et pas seulement de flux) qui sont signalés, et surtout des enjeux globaux : biodiversité, changement climatique, ressources halieutiques, etc.

Qu'il s'agisse de biodiversité ou de changement climatique, les « nouvelles » problématiques d'environnement présentent des caractéristiques de bien public global.

Un bien public est un bien ou un service qui, une fois mis à la disposition d'un utilisateur, est également disponible pour d'autres sans coût supplémentaire. On sait que le niveau de production optimale de tels biens est difficile à réaliser car tout utilisateur potentiel a intérêt à ne pas déclarer ses préférences, en espérant que les autres le feront et paieront à sa place pour sa mise à disposition (problème du passager clandestin). Selon les cas, le bien public peut être utilisé par une population plus ou moins large. Les biens publics locaux, qui peuvent être traités au niveau national, s'opposent ainsi aux biens publics globaux, « dont les effets sont indivisiblement répartis à la surface du globe » (Nordhaus, 1999). En l'occurrence, nul pays ne peut décider de s'isoler ou de protéger sa population de la réduction de la biodiversité ou de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. C'est bien l'interdépendance des actions des pays qui est ici en cause.

Cette distinction entre les enjeux locaux et multilatéraux est essentielle en termes de politique économique. Si les enjeux locaux d'environnement

1. Signalétique des Perspectives de l'environnement de l'OCDE

	Feux verts	Feux oranges	Feux rouges
Pressions sur l'environnement	Pollution industrielle émanant de sources ponctuelles Certains polluants atmosphériques (Pb, CFC, CO, S0x)	Utilisation d'eau Emissions toxiques de l'industrie Production de déchets dangereux Production et consommation d'énergie	Pollution agricole Surpêche Émissions de gaz à effet de serre Pollution atmosphérique imputable aux transports automobiles et aériens Production de déchets municipaux
État de l'environnement	Couvert forestier dans les régions de l'OCDE	Qualité des eaux de surface Qualité des forêts dans les régions de l'OCDE Intégrité de la couche d'ozone	Biodiversité Superficie des forêts tropicales Stocks de poissons Qualité des eaux souterraines Qualité de l'air dans les villes Changement climatique Présence de produits chimiques dans l'environnement

Source : OCDE (2001).

appellent en effet des échanges de techniques et de bonnes pratiques, les décisions demeurent du niveau des gouvernements concernés. L'argument des problèmes de compétitivité ou de mondialisation comme obstacle à leur mise en œuvre n'est pas pertinent en général, car un pays ne forge pas sa compétitivité en distordant le système de prix de ses facteurs de production interne, dont font partie les ressources environnementales locales. Leur rareté doit donc être reflétée dans le système de prix, quelles que soient les politiques suivies en ce domaine par les partenaires commerciaux. Au contraire, les enjeux globaux appellent une véritable coopération multilatérale.

La distinction entre enjeux locaux et enjeux globaux est cependant trop abrupte, et néglige un cas fréquent dans la réalité, à savoir les enjeux régionaux, par exemple : déforestation, certaines ressources halieutiques, mais aussi les ressources en eau. Ces enjeux sont à l'origine de multiples accords régionaux, difficiles cependant à conclure lors de conflits d'usage exacerbés. À cet égard, la mise en place d'une meilleure gouvernance mondiale de l'environnement s'inscrit dans le même projet que celui qui avait motivé la constitution, après guerre, des différentes institutions à vocation économique, qui au-delà de l'efficacité visaient à contribuer à la paix.

L'eau, par exemple, sera de plus en plus une ressource rare et fragile, le cas de la mer d'Aral n'étant qu'une illustration extrême de sa surexploita-

tion ; la gestion de son partage entre les pays est par ailleurs toujours délicate : si de nombreux fleuves ont été déclarés internationaux et bénéficient ainsi d'instances de « négociation » ou en tout cas de gestion des conflits, les eaux souterraines font peu l'objet d'accords internationaux, alors qu'elles non plus ne connaissent pas les frontières. L'eau est déjà au cœur de conflits, en particulier au Moyen-Orient. De répartition géographique très inégale, faisant l'objet de prélèvements massifs pour les activités agricoles, les enjeux autour de l'eau ne se limitent pas à sa disponibilité, notamment dans les pays du Sud, mais tiennent aussi à sa qualité : un habitant sur deux ne dispose pas d'un système adéquat d'assainissement, et plusieurs millions de personnes meurent encore chaque année de maladies essentiellement véhiculées par l'eau.

Historiquement, ce sont ces atteintes à la santé humaine qui ont alerté sur les dangers de la pollution, agissant comme révélateur des problèmes d'environnement. La santé reste d'ailleurs le domaine de référence privilégié des problèmes environnementaux dans les justifications des directives européennes.

La prise en compte collective de la santé au travers des actions de santé publique est ancienne, puisque l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a été créée en 1946. En revanche, le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) n'a été décidé que lors de la conférence de Stockholm (1972). L'explicitation des liens entre santé et environnement est donc récente au plan international : charte de Francfort (1989), stratégie santé-environnement de l'OMS (1993), déclaration d'Helsinki (1994) et conférence ministérielle santé-environnement de Londres (1999). Au titre des nouvelles préoccupations sanitaires liées à des questions environnementales, on peut citer les effets des polluants atmosphériques (particules émises par les transports, composés organiques volatils, produits phytosanitaires, etc.) ; les transferts de virus et de bactéries ; les résistances aux antibiotiques et produits phytosanitaires ; les éventuels effets sanitaires des métabolites de dégradation des toxines sécrétées par les OGM végétaux...

Le développement de ces questions sanitaires environnementales conduit à appréhender les problèmes de régulation associés à l'environnement en termes de gestion des risques, mettant en cause différents principes de responsabilité. Au-delà de la prévention, en cas de risque avéré, la précaution prend aussi une place croissante, face à des incertitudes scientifiques et des risques d'irréversibilité.

1.2. Les AME et leurs limites

Les Accords multilatéraux d'environnement (AME) sont, dans une définition extensive, au nombre de 200 environ, et ne se limitent donc pas aux conventions emblématiques de Rio. Ils prennent une importance croissante en termes d'enjeux économiques, financiers et industriels, ceux du protocole de Kyoto (1997) ou du protocole Biosécurité, par exemple, étant sans

commune mesure avec ceux du protocole de Montréal sur la diminution de la couche d'ozone (1987) ou de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages, de faune et de flore menacées d'extinction (CITES, 1973).

2. Principaux AME récents

Washington, 1973	146 parties	CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées de disparition
Montego Bay, 1982		Convention sur le droit de la mer
Vienne, 1985	173 parties	Convention sur la protection de la couche d'ozone
Montréal, 1987	172 parties	Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
Bâle, 1989	131 parties	Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
Nairobi, 1992	135 parties	Convention sur la diversité biologique
Carthagène, 2000		Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques
New York, 1992	180 parties	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
Kyoto, 1997	180 parties	Protocole sur le changement climatique
Paris, 1994		Convention sur la lutte contre la désertification
Rotterdam, 1998	62 signataires	PIC : Convention sur la procédure du consentement dans les cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet de commerce international
Stockholm, 2000		Convention sur les polluants organiques persistants

Source : D'après *Guide de l'environnement et du commerce,* Manuel du PNUE et de l'IIDD (2001).

Les AME se développent sans coordination, sans hiérarchisation entre eux et interviennent sur des territoires et des espaces différents. La plupart d'entre eux ne présentent pas de sanctions, ou n'ont pas développé de véritable système d'observance propre. Cette faiblesse intrinsèque des engagements souscrits est en lien direct avec les ambitions qui sont les leurs : s'ils étaient contraignants et donc leurs engagements plus crédibles, leurs objectifs seraient moindres, ou ils ne seraient reconnus que par un nombre plus restreint de parties. Tout comme les politiques environnementales nationales, ils recourent de manière croissante aux instruments économiques (taxes, redevances, subventions, marchés de permis d'émission, etc.) et commerciaux (interdictions de commerce de produits, quotas, permis

d'exportation ou d'importation, etc.) pour satisfaire les objectifs environnementaux. Ces mesures interfèrent avec les règles du système commercial multilatéral : d'abord avec le principe fondamental de l'OMC de non-discrimination, ensuite avec les règles particulières relatives aux conditions de mise en œuvre de certains outils (taxes aux frontières, subventions, spécifications techniques obligatoires, étiquetage, etc.).

Les normes environnementales et commerciales sont le produit de logiques distinctes et entrent parfois en conflit. L'OMC s'appuie essentiellement sur le principe fondamental de non-discrimination, avec la clause de la nation la plus favorisée et la clause du traitement national, ainsi que la proportionnalité et la nécessité de justifier toute exception. Les AME, quant à eux, déclinent à des ressources ou des problématiques particulières le principe pollueur payeur, le principe de prévention, le principe de précaution, et le « principe de responsabilité commune mais différenciée » selon les termes retenus à Rio.

1.3. La diversité des questions de gouvernance évoquées au sujet de l'environnement

La recherche d'une plus grande efficacité et cohérence dans le fonctionnement des accords multilatéraux et de leurs secrétariats fait l'objet de travaux au niveau international, notamment au sein du PNUE. Les facettes de cette réflexion peuvent schématiquement être regroupées en quatre rubriques :

• une meilleure coordination entre les instances. La multiplication des organisations ayant développé une compétence en matière d'environnement est un point positif. Mais ce développement s'est fait sans supervision, sans analyse des besoins et des priorités, sans souci d'éviter les doublons. La dispersion géographique des secrétariats des conventions et des enceintes de négociation est mise en exergue. Ces éléments ne facilitent pas une participation active des pays en développement, faute de moyens humains suffisants ;

• une meilleure application des engagements environnementaux des AME. Les conventions de Rio donnent lieu à un bilan mitigé, car on constate un décalage entre l'affichage de décisions et leur traduction concrète, dont les difficultés rencontrées avec le Protocole de Kyoto sont l'illustration. Plus généralement, les mécanismes de mise en œuvre des conventions et de surveillance des engagements pris par les États sont disparates. Le droit (international) de l'environnement est constitué d'une multitude de traités et de textes qui ne comportent pas de passerelles, et ne s'appuient pas sur les mêmes instances juridiques. Ceci conduit à s'interroger sur la création d'un « ORD environnemental » unique, sur les types de saisine qui pourraient être proposées, et les conséquences qui pourraient être appliquées en cas de condamnation, avec la mise en œuvre de règles communes s'agissant de la responsabilité environnementale, allant au-delà de la traditionnelle réprobation politique internationale (*name and shame*) ;

• une procédure d'arbitrage entre les enjeux environnementaux et commerciaux. La question de la hiérarchisation ou de l'articulation des normes se pose tendanciellement en termes conflictuels entre les objectifs de libéralisation des échanges et de protection de l'environnement, les nouveaux enjeux environnementaux étant susceptibles de fortes imbrications ;

• la mise en œuvre de politiques communes ou de coopération en matière d'environnement. Comment accéder au transfert et à la diffusion de nouvelles technologies et des connaissances ? Comment intégrer le respect de l'environnement dans l'aide au développement ou dans l'octroi des crédits à l'exportation ? etc. Il y a là un champ large de questions, certaines appelant des programmes s'assimilant à des politiques publiques « discrétionnaires », d'autres à l'énoncé de principes généraux d'action. Dans ce cadre s'inscrit, par exemple, l'ambition de négocier et rédiger un principe de précaution valable pour l'ensemble des problèmes d'environnement, plutôt que de lui trouver des déclinaisons spécifiques dans certains AME.

Face à cet ensemble de questions, il est réaliste d'envisager une panoplie d'actions diversifiée, recourant selon les cas au renforcement du PNUE, à l'intégration de codes de bonnes pratiques environnementales dans les institutions existantes, à la rédaction de nouveaux AME ou à l'intégration de ceux ci dans un cadre plus vaste. À cet égard, les options identifiées par le directeur du PNUE apparaissent davantage complémentaires que concurrentes (*Cf.* encadré). La fusion des AME et de leurs secrétariats en un cadre unique suscite par ailleurs les craintes des institutions concernées, qui n'en perçoivent pas toujours les avantages, mais ressentent en revanche des craintes immédiates quant à leur budget, leur organisation, voire à leur siège géographique. Pour autant, les solutions trouvées doivent être à la hauteur du renforcement souhaité de la prise en compte de l'environnement au niveau multilatéral.

1.4. Vers une Organisation mondiale de l'environnement ?

C'est dans cette perspective qu'a été mise en avant l'idée d'une OME, pour fédérer ou centraliser les AME de portée générale. Le fait que la perspective d'un gouvernement mondial pour traiter ces questions soit totalement irréaliste, ne doit pas conduire en effet à ignorer que les problèmes de passager clandestin qu'elles soulèvent, par exemple, ne peuvent se régler spontanément sans institutions fortes garantissant l'effectivité des engagements et la conformité à ceux-ci.

La régulation efficace de biens publics et de risques globaux supposerait l'existence d'institutions ayant, au niveau multilatéral, des pouvoirs équivalents à ceux des gouvernements pour traiter de ces questions au niveau local, pour déterminer un niveau de protection approprié, et répartir la charge de son financement. La gestion des biens publics globaux tend en effet à ne plus pouvoir se résumer à la fixation de réglementations en tout ou rien, ou à celui de programmes d'action permettant de régler définitive-

Les options identifiées par le PNUE

Concernant les seules organisations et structures environnementales, huit options sont proposées par le PNUE pour renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement :

• transformation du PNUE en une institution spécialisée dotée de règles et de son propre budget ;

• utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social (CES) comme institution, par exemple en transformant le CES en Conseil du développement durable ;

• création d'une nouvelle OME. Les questions auxquelles il faudrait répondre sont : quelles fonctions ? Assurerait-elle ou non la coordination des AME ? Quelles ressources financières et quelle autorité juridique ?

• transformation du Conseil de tutelle en instance suprême pour les questions touchant à l'environnement mondial, y compris l'administration des AME, la Commission du développement durable (CDD) rendant compte à un Conseil de sécurité économique et non au CES ;

• une certaine intégration entre le PNUD et le PNUE ;

• élargissement du mandat du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) pour en faire le mécanisme financier de tous les accords relatifs à l'environnement mondial et le rattacher plus étroitement au PNUE ;

• renforcement de la place de la CDD joint à une implication accrue aux côtés du FEM, d'autres programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement, et participation de ministères autres que les seuls ministères de l'environnement ;

• création d'un nouveau tribunal de l'environnement.

Source : PNUE (2001).

ment les problèmes. Le recours aux instruments économiques et l'établissement de principes de responsabilité appropriés sont nécessaires.

Déjà, les AME ne sont pas « auto suffisants », au sens où ils ne peuvent être crédibles et respectés que s'ils prévoient des systèmes de suivi, de contrôle et de pénalisation. Ces nécessités mènent pour chaque accord à la création de secrétariats et d'institutions spécifiques. Mais l'énergie mobilisée dans chaque accord gagnerait à une rationalisation qui serait bénéfique à tous, puisque, en s'appuyant sur l'expérience des accords existants et sur les règles de fonctionnement des autres institutions internationales, elle permettrait d'établir un cadre commun à l'ensemble des traités d'environnement. Il serait ainsi permis d'espérer qu'un protocole parlant d'engagements juridiquement contraignants ne se reporte pas à sa première conférence des membres la question des pénalités et sanctions en cas de défaillance, l'expérience de la négociation sur le climat montrant à quel point ce processus est incertain et chaotique.

Une certaine « centralisation » des AME pourrait de plus faciliter leur élaboration en permettant de construire des processus de concessions réci-

proques, et faciliter le soutien de solutions coopératives établies dans la durée ; une action plus coordonnée permettant de rationaliser le système, de gagner en efficacité (hiérarchisation des priorités, définition d'axes à court, moyen et long terme) et en crédibilité.

La maîtrise de ces problèmes d'environnement nécessite enfin une coopération multilatérale la plus large possible, puisque les actions isolées ont un impact mineur. Mais la définition d'une approche coopérative y est difficile car il faut à la fois fixer les objectifs globaux, et régler des questions redistributives dont les enjeux avaient pu être ignorés tant que les enjeux économiques des AME demeuraient limités. L'expérience du climat montre que ce n'est plus le cas, et qu'au contraire, les nouveaux enjeux environnementaux soulèvent des questions d'équité redoutables entre le Nord et le Sud. Idéalement, il faudrait ainsi disposer, au niveau mondial, d'instruments qui relèvent au niveau national des prérogatives du gouvernement et ne sont en place que dans les plus « capables » d'entre eux, suivant la terminologie de la Banque mondiale.

2. Enjeux commerciaux et gouvernance environnementale

2.1. L'inadéquation de l'organisation actuelle

Quatre types de considérations conduisent à reconsidérer les relations commerce-environnement :

• l'attention accrue de l'OMC aux barrières non tarifaires, combinée à la prise de conscience des enjeux environnementaux par la société, multiplie et rend plus aigus les conflits entre les deux termes. D'un côté, les barrières non tarifaires deviennent en effet la principale source d'entraves aux échanges du fait de la réduction programmée des droits de douane. Or il est indéniable que les politiques environnementales peuvent être utilisées aux fins de protectionnisme, et ce d'autant plus que celles-ci sont reconnues comme motif d'exception possible aux règles générales de non-discrimination commerciale. De l'autre, la prise de conscience progressive des préoccupations d'environnement pousse, notamment dans les pays développés, à la mise en place de normes plus ambitieuses car les consommateurs sont davantage prêts à en supporter les coûts et davantage demandeurs d'informations par le biais de certification ou labellisation. La volonté de démanteler les barrières non tarifaires aux échanges et les exigences accrues de protection de l'environnement sont contradictoires. Cette évolution rend donc plus délicat le respect des principes fondamentaux de spécialité des institutions internationales suivant lequel le domaine de compétence de l'OMC se limite aux échanges, l'OMC n'examinant les politiques environnementales que du point de vue de leurs effets sur le commerce, et n'intervenant pas dans l'élaboration des normes d'environnement ;

• la mise en place de l'Organe de règlement des différends (ORD) qui joue un rôle particulièrement important dans le domaine non tarifaire, et son succès. Le fait que l'OMC ait renforcé sa discipline en matière de respect des engagements est en soi une bonne chose, et il faut pour en juger prendre en compte l'ensemble des décisions prises, d'autant que celles qui nous ont été défavorables (hormones, bananes) sont contrebalancées par un nombre équivalent de jugements favorables. En revanche, se pose la question de la prise en considération des précautions environnementales au sein de cette procédure lorsque celles-ci sont en cause, d'autant que l'on peut s'attendre à des difficultés croissantes dans l'objectivation de ce qui serait le bon niveau de protection environnementale ou de précaution ;

• l'émergence de biens publics globaux représentant des enjeux économiques lourds. La distinction faite dans la partie précédente entre biens publics globaux et dommages locaux est ici essentielle puisque, au regard de l'OMC, les dommages locaux relèvent normalement des États souverains et ne peuvent du point de vue du commerce justifier de mesures discriminatoires. L'analyse de l'OMC est en effet que le choix d'un pays de se fixer des normes plus élevées traduit ses préférences et justifie que la spécialisation s'en trouve affectée. Ce raisonnement est à la base de l'approche par produits qui juge *a priori* irrecevables des restrictions aux échanges au titre de mesures d'accompagnement de normes environnementales élevées pour les pollutions internes à un pays. La question des procédés et méthodes de production est en revanche pertinente pour les biens publics globaux, avec comme élément nouveau les enjeux économiques sans précédents associés à la prévention du changement climatique ou à la sécurité biologique. Il en résulte de véritables conflits entre les performances environnementales et les intérêts économiques, largement mis en scène lors du revirement américain sur le protocole de Kyoto ;

• l'imbrication des compétences qui découle du développement non coordonné des AME et de l'OMC. Les conditions dans lesquelles une mesure commerciale adoptée dans la cadre d'un AME pourrait être attaquée devant l'OMC sont variables, voire incertaines. En effet, si l'AME reconnaît les règles de l'OMC une telle mesure ne bénéficiera pas de traitement particulier, et sera jugée en fonction des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), sur les obstacles techniques aux échanges (OTC). En revanche, si l'AME ne reconnaît pas les règles de l'OMC, c'est l'accord le plus récent qui devrait prévaloir, sous réserve que les parties prenantes aient souscrit à la fois à l'AME et à l'OMC, et sous réserve que les mesures prévues soient suffisamment définies, ce qui n'est généralement pas le cas dans les AME.

2.2. OME ou renforcement de l'OMC sur les questions d'environnement ?

Toutes ces raisons conduisent à une multiplication prévisible des contentieux entre commerce et environnement. La question d'architecture clas-

sique qui se pose alors a été discutée par Jacquet, Messerlin et Tubiana (2000) : faut-il rechercher une approche intégrée – ce qui signifierait un renforcement de l'OMC pour mieux prendre en compte l'environnement – ou au contraire privilégier un réseau décentralisé d'agences multilatérales spécialisées ? En théorie, le choix entre les deux solutions doit peser les problèmes d'information et d'incitations (risques de capture, risques de dispersion sur plusieurs objectifs *versus* optimisation partielle du surplus social par chaque agence).

L'expérience des commissions environnement de l'OMC suggère cependant des limites à la première approche, qui présente de plus l'inconvénient de conduire à une institution potentiellement technocratique. En tout état de cause, les pays en développement sont opposés à l'inclusion de préoccupations environnementales dans les attributions de l'OMC, de peur d'une atteinte à leurs moyens de développement. La seconde approche est plus conforme au principe de spécialité des organisations internationales. Mais elle suppose que ces organisations travaillent de concert, ce qui peut se faire, selon les cas :

- par reconnaissance du cadre posé par l'organisation compétente. La situation serait similaire à celle de l'Organisation internationale du travail (OIT) par rapport à l'OMC, avec cependant plus d'interactions. Pour autant, cet exemple souligne à quel point il serait exagéré de voir dans la constitution d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) une « menace » pour l'OMC. Dans cette voie, on pourrait imaginer qu'un cadre environnemental de référence soit établi par l'OME. La référence à l'accord sur la propriété intellectuelle vient alors à l'esprit, mais soulève le problème d'acceptabilité par les pays en développement de normes environnementales relativement élevées ;

- par un véritable travail en commun des organisations lorsqu'il y a besoin d'arbitrage. À cet égard, l'expérience du groupe commerce-concurrence à l'OMC montre que ce type de dialogue est fructueux.

Les discussions relatives au changement climatique illustrent ces enjeux. La feinte ignorance de l'OMC est porteuse de futurs recours. Pourtant au lieu d'ignorer l'OMC, un AME qui crée une commodité devrait essentiellement se préoccuper de la définir et de répartir ses droits de propriété. Mais une fois créée, la commodité pourrait répondre au droit commun et aux règles de l'OMC. Une différenciation des rôles de ce type faciliterait les négociations, en particulier au sein de la représentation de l'Union européenne, sachant qu'actuellement, du fait que l'environnement est de la compétence du Conseil, c'est l'État membre exerçant la Présidence qui se retrouve à s'exprimer au nom des Quinze, lui imposant un travail d'animation et de remise à niveau importants sur des sujets de négociation qui présentent un caractère très technique. À l'inverse, lors des négociations commerciales, la compétence a été transférée à la Commission, ce qui assure une plus grande continuité dans les positions et le mode d'expression de l'Union.

2.3. Le rôle potentiel d'une OME au regard des conflits commerciaux

Lors de l'examen par l'OMC de mesures unilatérales, ou de mesures considérées comme telles par l'OMC, l'environnement est appréhendé comme une exception possible aux règles de libre échange si la mesure est nécessaire à la protection de la santé (art. XX (b)) ou à la conservation des ressources naturelles épuisables (art. XX (g)). Pour être admissibles, des mesures de restriction aux échanges prises sur cette base doivent cependant être non discriminatoires (ne pas être appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international), légitimes au regard des règles d'exception rappelées ci-dessus, et nécessaires (il ne doit pas exister d'autre mesure permettant d'obtenir le même résultat, et présentant moins d'incompatibilités avec les dispositions de l'OMC). Ces principes appellent deux commentaires.

L'appréciation des critères de légitimité et de nécessité est délicate. Cette difficulté se traduit par un recours à deux approches différentes selon que l'on se situe dans le cas des mesures sanitaires ou celui des obstacles techniques aux échanges. Dans le premier cas, l'accord SPS, la légitimité est acquise sous réserve de preuves scientifiques, la référence aux standards internationaux (CODEX) en dispensant. Dans le second cas, l'accord OTC exige une véritable justification de la légitimité et la proportionnalité des mesures. Mais les AME ne comportent généralement pas de véritables mécanismes de sanctions, ce qui rend leur crédibilité contestable auprès de l'OMC. L'établissement d'une OME permettrait donc de mieux prendre en compte les références aux AME.

Les mesures sont par ailleurs appréhendées du point de vue de leurs seuls effets sur le commerce ce qui, par certains côtés, peut être favorable à l'environnement puisque le principe implicite est que les États sont libres de leur niveau de protection de l'environnement. Mais il n'y a pas ainsi de tentative de bilan pour des mesures qui seraient discriminatoires mais très favorables à l'environnement. À l'avenir, ce type de situation peut cependant émerger, par exemple pour le climat, du fait des distorsions et des problèmes de compétitivité découlant de la dichotomie entre Parties de l'Annexe I ayant accepté des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions, et les Parties hors Annexe I. S'engager dans la voie de l'instruction de tels bilans nécessiterait de développer des capacités d'objectivation de la valeur environnementale. Le secrétariat d'une OME puissante et organisée pourrait y contribuer, en fournissant des experts « légitimes », par exemple lorsque le principe de précaution est en jeu. Le contexte d'incertitude scientifique et la discussion sur la décision de prendre ou non des mesures est alors extrêmement spécifique, et ne s'insère pas dans le processus actuel de la charge de la preuve scientifique de l'OMC.

Conclusion

La perspective de constitution progressive d'une OME ne bouleverserait pas l'architecture de la régulation internationale, puisque l'on respecterait la règle suivant laquelle chaque imperfection de marché est traitée par une institution particulière. La récurrence des conflits mettant en cause commerce et environnement implique cependant de trouver des modalités de coopération appropriées.

Celles-ci seront d'autant plus difficiles à définir qu'elles requièrent des arbitrages en opportunité et non seulement la définition de règles ; ou parce que la hiérarchie ou l'articulation entre ces règles ne peuvent être établies aisément eu égard aux conflits d'objectifs qu'elles soulèvent. Dans ces conditions, on peut s'interroger : la constitution d'une OME doit-elle viser simplement à compléter le dispositif existant, ou bouleverse-t-elle plus profondément le dispositif, dans la mesure où l'ampleur des conflits intra ou inter-institutions sera sans précédent.

La première hypothèse traduirait l'idée que la gestion des biens publics globaux appelle seulement la reconnaissance ou la construction de nouvelles « commodités ». Ce serait le rôle des AME ou d'une future OME que de réaliser cette tâche, et de clarifier la répartition des droits d'utilisation des ressources correspondantes comme vise à le faire le protocole de Kyoto pour les émissions de gaz à effet de serre. Mais on pourrait imaginer qu'une fois la commodité établie, la régulation de ces échanges relève essentiellement du droit commun.

Une telle approche a l'avantage de la lisibilité de l'architecture à mettre en place. Mais elle ne doit pas sous-estimer les difficultés résultant du caractère intrinsèquement faible des AME, du fait que la définition des biens et des droits qu'ils permettent ne peut assurer la complétude requise des marchés, ou que ces droits ne sont pas des droits de propriété classiques lorsque la propriété intellectuelle ou le principe de précaution sont en jeu. Auquel cas, de nouvelles modalités de traitement des conflits entre objectifs doivent être proposées, cette réflexion méritant alors pleinement la dénomination de gouvernance.

Références bibliographiques

Jacquet Pierre, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana (1999) : *Le cycle du millénaire*, Rapport du CAE, n° 20, La Documentation française.

Kosciusko-Morizet Nathalie (1999) : « Environnement et commerce international », *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 171, 16-30 novembre.

Nordhaus William D. (1999) : « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue Française d'Économie*, XIV (3).

OCDE (2001) : *Synthèse des perspectives de l'environnement de l'OCDE.*

PNUE (2001) : *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, rapport du directeur exécutif, cote UNEP/IGM/1/2, 4 avril.

PNUE et IIDD (2001) : *Guide de l'environnement et du commerce*.

RAMSES (2000) : *L'entrée dans le XXIe siècle*, Thierry de Montbrial et Pierre Jacquet (dir.), DUNOD.

RAMSES (2001) : *Les grandes tendances du monde*, Thierry de Montbrial et Pierre Jacquet (dir.), DUNOD.

Rapport de la Présidence française s'appuyant sur les travaux du groupe informel « Gouvernance internationale en matière d'environnement ».

Contribution Q

La pratique de l'Organe de règlement des différends de l'OMS : le cas de l'environnement

Marie-Laure Mchanetzki

Direction des relations économiques extérieures

Les questions liées à la protection de l'environnement ne peuvent, par nature, relever spécifiquement du dispositif commercial multilatéral dont la vocation principale est de promouvoir le libre commerce entre États. La défense d'un intérêt collectif environnemental peut notamment impliquer la mise en œuvre de restrictions au commerce et l'utilisation de méthodes d'évaluation des dommages fondamentalement différentes des règles commerciales, surtout s'il s'agit de ressources naturelles qui n'ont pas fait encore l'objet d'une évaluation marchande. De ce fait, certains reprochent à l'OMC, compte tenu de ses objectifs, de ne pouvoir traiter équitablement des sujets qui, tout en présentant des facettes commerciales, comportent une dimension collective plus large.

L'Accord de Marrakech du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce et ses annexes (ci-après les Accords de l'OMC) ne restent pourtant pas indifférents à ces questions. L'introduction de l'Article XX dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et sur le commerce de 1994 (GATT 1994), dès 1947, complété, en 1994, par les dispositions pertinentes du préambule de l'Accord instituant l'OMC, de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (l'Accord OTC), de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), en témoigne.

Dans les différends commerciaux impliquant des questions environnementales, le « juge » commercial multilatéral (l'Organe de règlement des différends ou ORD) ne peut appliquer l'ensemble du droit international de l'environnement et doit régler les litiges dont il est saisi sur le seul fondement des Accords de l'OMC. Ces limites sont renforcées par l'absence d'ar-

ticulation, en droit international public, entre normes commerciales et accords multilatéraux environnementaux.

Les questions liées à la protection de l'environnement ne peuvent être évoquées à l'ORD que pour autant que le différend concerne le commerce. Compte tenu de cet élément, le « juge » multilatéral a été amené à construire une jurisprudence – jusqu'ici cohérente avec les objectifs fixés à l'OMC – sur des questions commerciales touchant à l'environnement.

1. Les limites de l'exception environnementale en droit commercial multilatéral

1.1. L'exception environnementale dans les Accords de l'OMC

Le GATT a toujours admis qu'il existait un certain nombre d'objectifs non commerciaux qui devaient être considérées comme autant de préoccupations légitimes des États qui pouvaient justifier des mesures de protection là où le GATT ne verrait que libre circulation. A cet effet, il avait aménagé un régime d'exception (articles XX et XXI). Ces objectifs ont été repris à Marrakech.

Aux termes du préambule aux Accords de l'OMC :

« Les Parties au présent accord,

Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi, et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales *conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir* d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ».

La mise en œuvre de ces objectifs est développée dans les accords annexés à l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

1.1.1. L'article XX du GATT de 1947 (inchangé dans le GATT 1994) :

« Sous réserve que ces mesures ne soient appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme

empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (…) ;

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord (…)

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles inépuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ; (…) ».

L'article XX du GATT 1994 est une exception limitée et conditionnelle aux autres obligations découlant du GATT 1994 qui n'établit pas en soi une obligation. De ce fait, l'ORD n'a recours à l'article XX que s'il a été expressément invoqué par une des parties au différend. Le juge doit interpréter strictement les dispositions de l'article susvisé. Enfin, la charge de la preuve appartient à celui qui invoque, pour sa défense, les dispositions de l'article XX.

Dans la pratique, les panels (groupes spéciaux) doivent d'abord établir qu'il existe une violation des obligations de fond du GATT 1994. Ils peuvent ensuite examiner si cette incompatibilité est justifiée au titre de l'article XX.

Une mesure incompatible mais justifiée au titre d'un des paragraphes de l'article XX ne l'est que « provisoirement », tant que le panel n'a pas établi que les prescriptions du préambule de l'article XX ont été respectées. Un membre peut en effet déroger aux obligations du GATT 1994 dans la mesure où il ne porte pas atteinte au système commercial multilatéral en abusant des exceptions énoncées à l'article XX.

1.1.2. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord SPS

L'article XIV de l'AGCS et le préambule de l'Accord SPS reprennent en substance l'article XX b) des Accords du GATT de 1994.

Par ailleurs, l'article 5 de l'Accord SPS prévoit la nécessité d'avoir un lien rationnel entre le niveau de protection approprié et l'évaluation des risques.

1.1.3. L'article 2.2 de l'Accord OTC dispose que :

« Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre

autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits. ».

L'article 2.2 de l'Accord OTC reprend ainsi les problématiques exprimées à l'article XX du GATT 1994 et à l'article 5 de l'Accord SPS.

1.2. L'absence d'articulation entre normes commerciales et environnementales multilatérales

1.2.1. L'état des textes

La compétence de l'ORD est circonscrite, par les dispositions des articles 1 et 3.2 du Mémorandum sur les règles et procédures de règlement des différends (ou MRD), aux accords visés expressément par l'annexe 1 à ce texte : l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, les accords commerciaux multilatéraux (annexes 1, 2 et 3 à l'Accord instituant l'OMC), ainsi que les accords commerciaux plurilatéraux. En ce qui concerne la dernière catégorie, le MRD ne s'applique que si les deux parties au différend sont elles-mêmes parties à l'accord commercial plurilatéral. Les règles auxquelles renvoient les accords visés entrent également dans son champ de compétence, comme c'est le cas dans l'Accord SPS en ce qui concerne le *Codex alimentarius* ; ou dans l'Accord sur les subventions et sur les mesures compensatoires en ce qui concerne l'Arrangement de l'OCDE en matière de crédit à l'exportation.

Du principe posé par l'article premier susvisé découlent les conséquences suivantes :

• l'ORD n'est pas compétent pour juger de la bonne application d'un AME ;

• l'intégration d'un AME dans le corpus juridique des accords de l'OMC ouvrirait la voie à la subordination des principes posés par cet AME au préambule de l'Accord instituant l'OMC. L'objectif de libéralisation des échanges prendrait le pas sur les questions purement environnementales. La résolution de ces questions resterait donc traitée comme une exception aux obligations posées par les accords de l'OMC et non comme des règles positives ;

• l'absence de hiérarchie entre AME et accords de l'OMC peut entraîner un conflit de normes si la mise en œuvre des dispositions d'un AME amène un État membre de l'OMC à prendre des décisions contraires à ses engagements multilatéraux. L'introduction, dans les AME, de principes énoncés dans les accords de l'OMC comme le principe de non-discrimination ou de traitement national ; ou d'un préambule disposant que l'AME est compatible avec les accords existants, resteraient juridiquement sans effet.

La première hypothèse ne permettrait pas de désamorcer un conflit puisque l'ORD ne pourra pas se référer aux dispositions de l'AME. La deuxième hypothèse n'est guère plus satisfaisante dans la mesure où le droit coutumier (article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) considère que tout langage préambulaire spécifiant que l'AME est compatible avec les accords existants reviendrait à céder le pas aux accords de l'OMC.

Dans ce contexte, les signataires du GATT ont décidé de mettre en place, en 1995, le Comité Commerce et environnement.

1.2.2. Le comité commerce et environnement

La Décision sur le commerce et l'environnement, adoptée par les ministres à la réunion du Comité des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay qui s'est tenue à Marrakech le 14 avril 1994, institue un comité du commerce et de l'environnement chargé notamment de réfléchir sur l'articulation des normes commerciales avec les dispositions des AME.

Une même décision existe également dans le domaine des services.

2. Vers la construction d'un droit commercial soucieux de l'environnement

Nonobstant l'absence d'articulation entre normes commerciales et environnementales multilatérales, la jurisprudence de l'ORD s'est intéressée très étroitement aux questions liées à l'environnement. A titre d'illustration, on notera que ces questions représentent une part importante des rapports de l'Organe d'appel (un quart des rapports de l'Organe d'appel traite de ces questions). Dans certaines de ces décisions le juge multilatéral a su développer des solutions originales et se montrer très respectueux des intérêts environnementaux compte tenu des limites posées par les textes de l'OMC *(cf.* point 1. ci-dessus). Il a été néanmoins beaucoup plus réservé en ce qui concerne les conditions de la prise en compte du principe de précaution dans le droit de l'OMC.

2.1. L'interprétation des dispositions de l'article XX du GATT 1994 par l'ORD

2.1.1. Prise en compte des préoccupations environnementales par l'ORD

L'ORD s'est montré particulièrement soucieux des préoccupations environnementales dans ses décisions relatives à l'application des exceptions prévues à l'article XX du GATT 1994.

– La jurisprudence relative à l'article XXb) : les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.

La jurisprudence fait une interprétation souple de la notion de « mesures destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. La pratique des panels montre qu'il convient pour l'État membre de démontrer que la politique dans laquelle s'inscrivent les mesures entre dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux.

Dans le contentieux États-Unis : Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules [1], le Groupe spécial a ainsi estimé qu'une mesure destinée à réduire la pollution de l'air résultant de la consommation d'essence entrait dans cette catégorie.

La véritable difficulté de mise en œuvre de l'article XXb) réside dans l'application d'un test de nécessité. C'est là où les considérations purement environnementales peuvent être moins immédiates dans l'esprit du juge multilatéral. Le défendeur doit en effet démontrer qu'il n'avait pas la possibilité de prendre une mesure alternative qui aurait entraîné un degré d'incompatibilité moindre avec les autres dispositions du GATT 1994.

– La jurisprudence relative à l'article XXg) du GATT : les mesures se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production et à la consommation.

En premier lieu, le juge multilatéral fait une interprétation très souple du champ d'application de l'article XXg) en estimant qu'une mesure relève de cet article dès lors qu'elle « vise principalement » à la conservation de ressources naturelles épuisables [2].

Par ailleurs, le contentieux États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes [3] illustre la sensibilité avec laquelle le juge multilatéral peut chercher à concilier les principes de liberté des échanges et de non-discrimination avec l'objectif de conservation de ressources naturelles épuisables. En particulier, l'Organe d'appel a interprété la notion de « mesures visant à conserver les ressources naturelles épuisables » comme pouvant être des mesures de nature biologique ou non de façon à pouvoir appliquer l'article XXg) du GATT et non l'article XXb). Comme on l'a vu précé-

(1) États-Unis : Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formule (DS2/DS4).

(2) *Cf.* Australie : Mesures visant les importations de saumons (DS18) et États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes (DS58).

(3) Aux termes de cette affaire, la Malaisie, la Thaïlande et le Pakistan mettaient en cause la prohibition imposée par les États-Unis à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes au titre de l'article 609 et des règlements et décisions judiciaires connexes. Selon les États-Unis l'article 609 avait pour but de remplir l'objectif d'assurer effectivement la conservation des tortues marines dans la mesure où les accords internationaux existant ne prévoyaient pas la noyade accidentelle au cours d'opérations de pêche commerciale au chalut.

demment l'article XXg) du GATT, au contraire de l'article XXb), n'impose pas la mise en œuvre d'un test de nécessité mais suppose seulement que la mesure contestée vise principalement à la conservation d'une ressource naturelle épuisable.

A cet effet, l'Organe d'appel s'est référé au préambule de l'Accord instituant l'OMC qui fait expressément état de « l'objectif de développement durable », mais aussi aux conventions et aux déclarations internationales qui font souvent référence aux ressources naturelles comme étant à la fois des ressources biologiques et non biologiques. L'Organe d'appel s'est également reporté au classement effectué par l'Annexe I à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction pour conclure que les tortues marines étaient épuisables.

En outre, le Groupe spécial chargé d'apprécier la conformité des mesures prises par les États-Unis pour se conformer aux recommandations de l'ORD, a rappelé au paragraphe 5.54 de son rapport (4) que « le développement durable [était] l'un des objectifs de l'Accord sur l'OMC » et que pour apprécier cet objectif il convenait de se référer à la décision de Marrakech établissant le Comité du commerce et de l'environnement (5). En particulier, il a indiqué qu'il convenait « de privilégier une démarche multilatérale lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement », mais que « le texte introductif de l'article XX n'était qu'une façon d'exprimer le principe de bonne foi […] qui supposait des efforts continus qui constituent le seul moyen de traiter de façon satisfaisante la question de la conservation et de la protection des tortues marines au moyen de négociations multilatérales ».

Ce faisant le Groupe spécial a rejeté l'argumentation des plaignants qui estimaient que les États-Unis auraient dû conclure une convention multilatérale avant de prendre toute mesure de prohibition à l'importation.

2.1.2. Conclusions de la jurisprudence de l'ORD sur des points de droit étrangers au contenu environnemental des mesures contestées

Si l'ORD a bien pris en compte les préoccupations environnementales, sa jurisprudence relative à l'interprétation du préambule de l'article XX conclut en revanche sur des points de droit étrangers au contenu environnemental des mesures contestées.

Ainsi, dans l'affaire États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes, l'Organe d'appel a posé en principe que « S'agissant du texte introductif de l'article XX, nous considérons que les membres de l'OMC y

(4) En date du 15 juin 2001.

(5) Le préambule de cette décision dispose, en autres choses, « qu'il ne devrait pas y avoir, et qu'il n'y a pas nécessairement, de contradiction au plan des politiques entre la préservation et la sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert, non discriminatoire et équitable d'une part et les actions visant à protéger et à promouvoir l'environnement d'autre part ».

reconnaissent la nécessité de maintenir l'équilibre des droits et obligations entre le droit qu'a un Membre d'invoquer l'une ou l'autre des exceptions spécifiées aux paragraphes a) à j) de l'article XX, d'une part, et les droits fondamentaux que les autres Membres tiennent du GATT de 1994, d'autre part. Si un Membre exerce de façon abusive ou impropre son droit d'invoquer une exception telle que celles de l'article XXg), il va par là même éroder ou réduire à néant les droits conventionnels fondamentaux que les autres membres tiennent, par exemple de l'article XI : 1 du GATT de 1994 ; un équilibre doit être établi entre le droit qu'a un membre d'invoquer une exception prévue à l'article XX et le devoir de ce membre de respecter les droits conventionnels des autres Membres » (6).

Dans cette affaire, l'Organe d'appel avait constaté que la mesure édictée par les États-Unis constituait, quel que soit l'objectif légitime visé, une restriction déguisée au commerce interdite par l'OMC en ce qu'elle imposait à certains importateurs, dans leurs opérations de pêche commerciale, l'utilisation obligatoire de filets spéciaux pour pouvoir exporter les produits de cette pêche sur le territoire américain.

2.2. Le principe de précaution dans la jurisprudence de l'ORD

Le principe de précaution ne fait, en tant que tel, l'objet d'aucune affirmation particulière des États membres dans les Accords de l'OMC. Si l'on se réfère aux dispositions de ces textes et en particulier à l'Article IX de l'Accord instituant l'OMC, sa prise en compte pourrait intervenir à l'occasion d'une décision interprétative de la Conférence ministérielle ou du Conseil général de l'OMC. Une telle solution imposerait cependant d'atteindre un consensus ou une majorité des trois quarts entre États membres là où leur volonté est encore incertaine, en particulier de la part des pays en développement.

De ce fait, la voie contentieuse est apparue nécessaire, du fait des circonstances, pour définir les modalités de prise en compte de ce principe dans l'interprétation des Accords de l'OMC.

On a vu au point 1.2 ci-dessus, que le juge multilatéral ne peut intervenir dans le règlement d'un différend que s'il traite de la violation du droit de l'OMC ou d'une règle à laquelle renvoie un accord de l'OMC. En conséquence d'un tel principe, une seule alternative s'offre au juge multilatéral : soit considérer que le principe de précaution constitue un principe général de droit coutumier prévalant sur les règles multilatérales, susceptible d'être utilisé pour interpréter leur mise en œuvre (7), soit estimer qu'il est intégré dans les dispositions des Accords de l'OMC.

---

(6) §156 du rapport de l'Organe d'appel du 6 novembre 1998.

(7) L'article 31 : 3c) de la convention de Vienne dispose qu'aux fins de l'interprétation d'un traité, il sera tenu compte, en même temps que du contexte, de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

C'est à titre de règle d'interprétation de l'Accord SPS que le principe de précaution a été invoqué par les Communautés européennes dans l'affaire de la viande aux hormones.

L'Organe d'appel n'a toutefois pas retenu cette solution au motif, notamment, que « dans l'Affaire relative au projet Gabcíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), bien que la Cour internationale de justice ait reconnu que dans le domaine de la protection de l'environnement de nouvelles normes avaient été mises au point et qu'elles avaient été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies, et qu'il fallait prendre dûment en considération ces nouvelles normes, la Cour n'a pas mentionné le principe de précaution parmi ces normes récemment apparues. Elle n'a pas non plus déclaré que ce principe pouvait l'emporter sur les obligations du traité entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie du 16 septembre 1977 relatif à la construction et au fonctionnement du système d'écluses de Gabcíkovo-Nagymaros. Voir Affaire relative au projet Gabcíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), CIJ, jugement du 25 septembre 1997, paragraphes 140, 111 à 114 [8] ».

Partant, il n'a pas conféré au principe de précaution la puissance nécessaire pour prendre le pas sur les dispositions de l'Accord SPS. Le principe de précaution est donc pris en compte dans la substance de l'Accord SPS dans les limites suivantes :

• il ne peut pas avoir pour effet d'exonérer du respect des obligations énoncées par l'Accord SPS. Les Communautés européennes ne pouvaient pas prendre une mesure d'interdiction en l'absence d'éléments scientifiques suffisants ;

• l'article 5-7 de l'Accord SPS autorisant la prise de mesures provisoires constitue le domaine d'élection du principe de précaution puisqu'il vise les cas d'incertitude scientifique ;

• le paragraphe 6 et l'article 3.3 de l'Accord SPS renvoient à une conception large de la notion de précaution dès lors que ces dispositions reconnaissent le libre choix des États du niveau de protection qu'ils jugent approprié, y compris d'un niveau plus élevé que celui offert par les normes internationales visées dans cet accord.

2.2.1. Le droit des États de fixer un niveau de protection

Le rapport de l'Organe d'appel dans le contentieux Australie : Mesures visant les importations de saumons, a permis de clarifier complètement la mise en œuvre du principe en confirmant que rien ne faisait obstacle à ce qu'un membre puisse « déterminer que son niveau de protection approprié correspond à un risque nul » [9].

(8) Note de bas de page n° 93 du rapport de l'Organe d'appel du 16 janvier 1998.

(9) §125 du rapport en date du 6 novembre 1998.

Ce principe a été également réaffirmé par l'Organe d'appel dans le cadre du contentieux Communautés européennes : Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant : « nous notons qu'il n'est pas contesté que les membres de l'OMC ont le droit de fixer le niveau de protection de la santé qu'ils jugent approprié dans une situation donnée » [10].

Toutefois, quel que soit le niveau de protection choisi, la jurisprudence encadre l'exercice de ce droit.

D'une part, dans le cadre de l'Accord SPS, l'affaire des hormones montre que l'État qui choisit un niveau de protection supérieur aux normes internationales en vigueur ne bénéficie plus d'une présomption de compatibilité avec les dispositions de cet accord, mais doit justifier de son choix en rapportant des preuves scientifiques suffisantes, ce qui suppose une évaluation des risques préalable afin d'établir le lien entre cette évaluation et la mesure prise pour les prévenir. C'est précisément ce qui était reproché à l'Union européenne qui n'avait pas fait une analyse scientifique du risque lié aux hormones comprises dans l'interdiction à l'importation.

D'autre part, la mise en œuvre du concept de niveau approprié est assujettie à une obligation de cohérence. Ainsi dans l'affaire Australie : Mesures à l'importation de saumons, l'Australie appliquait des mesures sanitaires aux saumons et non à d'autres types de poissons qui étaient pourtant réputés se trouver, au plan sanitaire, dans des situations comparables.

Enfin, la mesure doit répondre aux critères posés par les articles 5:5 et 5:6 de l'Accord SPS selon lesquels la mesure ne doit pas opérer des distinctions entraînant une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international ; ou que cette mesure soit plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection jugé approprié par l'État.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord OTC, l'affaire « Amiante » n'a pas permis de clarifier la mise en œuvre des dispositions pertinentes de cet accord, l'Organe d'appel ayant jugé que, bien que le décret français soit un règlement technique au sens de l'Annexe 1 à l'Accord OTC, il ne pouvait pas se prononcer sur la compatibilité de ce texte avec les articles 2.1, 2.2, 2.4 et 2.8 de cet accord en l'absence d'une base adéquate pour le faire.

2.2.2. Le bénéfice du doute accordé au consommateur n'est que provisoire

La portée du principe de précaution, tel que pris en compte au sens de la jurisprudence « hormones » [11], doit aussi être évaluée au regard de la

(10) Communautés européennes : Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (DS 135), rapport de l'organe d'appel adopté le 5 avril 2001, §168.

(11) Communautés européennes : Mesures concernant les viandes et les produits carnés (Bœuf aux hormones) (DS26/48).

reconnaissance de la place faite par les Accords de l'OMC à l'incertitude scientifique. En l'espèce, la jurisprudence admet que l'on puisse prendre des mesures qui ne soient pas assises sur des éléments scientifiques suffisants, et ce sous la forme de mesures provisoires, telles que prévues à l'article 5.7 de l'Accord SPS. La durée de cette période n'est pas précisée par le texte de l'Accord SPS.

En outre, l'Organe d'appel dans le contentieux Japon : Mesures visant les produits agricoles, a strictement délimité le recours aux mesures provisoires en prévoyant quatre conditions cumulatives (12) :

- la mesure doit être imposée relativement à une situation dans laquelle les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes ;
- la mesure doit être adoptée sur la base des renseignements pertinents disponibles.
- la mesure ne peut être maintenue que si l'État membre s'efforce d'obtenir des renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque ;
- la mesure ne peut être maintenue que si l'État membre examine en conséquence la mesure… dans un délai raisonnable.

L'Organe d'appel impose ainsi, dans un délai raisonnable, un réajustement régulier de la mesure au fur et à mesure de l'évolution des connaissances.

Le juge multilatéral fait donc une application nuancée du principe de précaution en encadrant strictement le droit des États à fixer le niveau de protection qu'il juge approprié.

En conclusion, l'étude de la jurisprudence montre donc que l'ORD est soucieux des questions liées à la protection et à la promotion de l'environnement. Son souci s'exerce, contrairement à certaines critiques, sans pour autant bouleverser la hiérarchie des objectifs environnementaux qui relèvent des AME. Son action en faveur de l'environnement et du développement durable se heurte toutefois aux limites de sa compétence. Une clarification, au plan international, de l'articulation des AME avec les règles commerciales multilatérales, lui permettrait très certainement d'intensifier cette action.

(12) Japon : Mesures visant les produits agricoles (DS76), §89 du rapport de l'Organe d'appel du 22 février 1999.

Annexe 1

Jurisprudence de l'Organisme de règlement des différends

États-Unis : Normes concernant l'essence Nouvelle et Ancienne formule (DS2/DS4)

Rapport du Groupe spécial adopté le 29 janvier 1996

Rapport de l'Organe d'appel adopté le 20 mai 1996

Mettant en application un amendement de 1990 au *Clean Air Act*, l'administration américaine a édicté une réglementation sur l'essence à compter du 1er janvier 1995. Ce texte disposait notamment que, sur une partie du territoire américain, seule était permise la vente d'essence qui n'était pas plus polluante que celle qui avait été vendue pendant l'année de base 1990.

Elle imposait à chaque raffineur ayant exercé une activité minimale de six mois en 1990 d'établir pour sa raffinerie un niveau individuel de qualité sur la base de son activité en 1990. Les raffineurs qui avaient exercé leur activité moins de six mois en 1990 étaient soumis à un niveau collectif de base, reflétant la qualité moyenne de l'essence en 1990.

Le Venezuela et le Brésil ont soutenu que les méthodes d'établissement des niveaux de base étaient incompatibles avec l'article III.4 des accords du GATT de 1947 (principe de l' équitable traitement des entreprises nationales et étrangères sur le marché national) et non couvertes par l'article XX, paragraphes b), d) et g) invoqué par les États-Unis.

L'Organe d'appel a contredit le Groupe spécial (Panel) en admettant que la mesure en cause relevait de l'article XX g) mais a reconnu que l'incompatibilité de cette mesure avec l'article III.4 ne pouvait être justifiée au titre de l'article XX puisque cette mesure était discriminatoire (non-respect des dispositions du préambule de l'article XX)

Japon : Mesures visant les produits agricoles (DS76)

Rapport du groupe spécial du 27 octobre 1998

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 22 février 1999

Un Groupe spécial a été constitué le 18 novembre 1997 pour étudier une plainte des États-Unis concernant l'interdiction par le Japon, par des mesures de quarantaine, d'importer des produits agricoles. Les États-Unis prétendaient que le Japon interdisait, au titre d'une loi de 1950 sur la protection des végétaux, l'importation de chaque variété d'un produit nécessitant un traitement de quarantaine jusqu'à ce que le traitement soit testé pour cette variété, même si le traitement s'est révélé efficace pour d'autres variétés du même produit.

Le Groupe spécial a constaté que le Japon avait maintenu des mesures phytosanitaires sans preuves scientifiques suffisantes au sens de l'article 2.2 de l'Accord SPS ; et qu'il ne pouvait s'agir de mesures provisoires au titre de l'article 5.7 de l'Accord SPS puisque les prescriptions de transparence de l'article 7 du même accord n'avait pas été remplies.

L'Organe d'appel a confirmé l'analyse du Groupe spécial mais en ajoutant que même dans le cas de mesures provisoires, il convient de réexaminer régulièrement lesdites mesures afin de répondre aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 5.7.

États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (DS58)

Rapport du Groupe spécial en date du 12 octobre 1998

Rapport de l'Organe d'appel le 6 novembre 1998

Rapport du Groupe spécial de conformité en date du 15 juin 2001

L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont contesté l'interdiction imposée par les États-Unis d'importer des crevettes et produits à base de crevettes obtenues d'une manière jugée préjudiciable aux tortues marines, au titre de l'Article 609 de la Loi générale n° 101-162 des États-Unis concernant la protection des tortues marines au cours des opérations de pêche au chalut promulguée en 1989.

Le Groupe spécial a constaté que l'article 609 était incompatible avec l'article XI du GATT, qu'il relevait de l'article XXg) du GATT mais qu'il ne faisait pas parti des mesures autorisées au titre du texte introductif de l'article XX du GATT.

L'Organe d'appel a contredit le Groupe spécial sur la façon dont il avait appliqué les dispositions du préambule de l'article XX du GATT (qui s'appliquent à la façon dont la mesure contestée s'applique plutôt qu'à la nature de la mesure elle-même) ; a constaté que l'application de l'article 609 pouvait être justifiée provisoirement au titre de l'article XXg) du GATT mais qu'elle ne répondait pas aux prescriptions énoncées dans le préambule de l'article XX du GATT car elle était appliquée de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire et injustifiable.

Le Groupe spécial de conformité a jugé que les modifications apportées par les États-Unis à l'article 609 contrevenait toujours à l'article XI du GATT mais que cette violation était justifiée au titre de l'article XX du GATT aussi longtemps que les constations figurant dans le rapport, en particulier la poursuite d'efforts sérieux de bonne foi en vue de parvenir à un accord multilatéral, continuent d'être réunies.

Australie : Mesures visant les importations de saumons (DS18)

Rapport du groupe spécial en date du 12 juin 1998

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 20 octobre 1998

Un Groupe spécial a été constitué le 10 avril 1997 pour étudier la plainte du Canada concernant la l'interdiction par l'Australie de certaines importations de saumon, sur la base d'une réglementation de 1975 prohibant l'importation de produits à base de salmonides, sauf si le poisson ou les parties de poisson ont été soumis à un traitement thermique.

Le Groupe spécial a condamné l'Australie notamment aux motifs qu'elle n'avait pas procédé à une évaluation des risques pour prendre ses mesures sanitaires contrairement aux prescriptions des articles 5.1 et 2.2 de l'Accord SPS, qu'elle avait pratiqué des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection sanitaire et que cette mesure de prohibition était plus restrictive que nécessaire compte tenu du niveau de protection recherché par l'Australie.

L'Organe d'appel a confirmé l'incompatibilité de la mesure australienne avec les articles 5.1, 2.2, 5.5 et 2.3, et 5.6 de l'Accord SPS.

Communautés européennes : Mesures concernant les viandes et les produits carnés (Bœuf aux hormones) (DS26/48)

Rapport du groupe spécial en date du 18 août 1997

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 16 janvier 1998

Les États-Unis et le Canada ont déposé une plainte à l'encontre des Communautés Européennes au sujet de la directive du Conseil 96/22/CE entrée en vigueur le 1er juillet 1997 et formulant notamment l'interdiction d'importer les viandes et produits carnés provenant de troupeaux traités avec certaines hormones de croissance.

Le Groupe spécial a condamné les Communautés européennes au motif :

• qu'en maintenant des mesures sanitaires qui ne sont pas établies sur la base d'une évaluation des risques, elles ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 5:1 de l'Accord SPS ;

• qu'en adoptant des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection sanitaire qu'elles considèrent appropriées dans des situations différentes, qui entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international, elles ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 5 : 5 de l'Accord SPS ;

• qu'en maintenant des mesures sanitaires qui ne sont pas fondées sur des normes internationales existantes sans justification au regard de l'article 3 : 3 de l'Accord SPS, elles ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 3:1 de cet accord.

L'Organe d'appel a confirmé la condamnation des Communautés européennes mais a contredit le Groupe spécial en indiquant :

• que, d'une part, pour qu'une mesure soit compatible avec l'article 5:1 de l'Accord SPS, il fallait qu'il existe un lien rationnel ou objectif entre la mesure et l'évaluation du risque ; que d'autre part, l'évaluation des risques n'exige pas un ordre de grandeur minimal quantifiable du risque et n'exclut pas des éléments qui ne se prêtent pas à une analyse quantitative. Tout en précisant ces éléments, l'Organe d'appel a confirmé la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'interdiction communautaire d'importation était incompatible avec l'article 5:1 ;

• que, sauf dans un cas, les distinctions dans les niveaux de protection sanitaire n'étaient ni arbitraires ni injustifiables et n'étaient donc pas incompatibles avec l'article 5:5 de l'Accord SPS ;

• que le fait de ne pas fonder une mesure SPS sur les normes internationales existantes n'est pas forcément incompatible avec l'Accord SPS. L'Organe d'appel insiste notamment sur le droit dont disposent de manière

autonome les Membre de l'OMC, conformément à l'article 3:3 de l'Accord SPS, d'établir un niveau de protection plus élevé que celui prévalant dans les normes internationales en matière de santé humaine, dans le cas où il existe une justification scientifique à ces mesures ;

• que l'Accord SPS n'attribue pas la charge de la preuve au membre qui impose une mesure SPS.

Communautés européennes : Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (DS135)

Rapport du groupe spécial en date du 18 septembre 2000

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 12 mars 2001

Le Canada dépose une plainte le 28 mai 1998 contre la France au motif que les mesures imposées par la France relatives à l'interdiction de l'amiante, notamment l'importation de tels produits sont contraires à certaines dispositions des accords du GATT de 1994, de l'accord SPS et de l'accord OTC. Au titre du paragraphe 1 du décret n° 96-1133 relatif à l'interdiction de l'amiante, en date du 26 décembre 1996 et entré en vigueur le 1er janvier 1997, sont interdites « la fabrication, la transformation, la vente, l'importation, la mise sur le marché national et la cession à quelque titre que ce soit de toutes variétés de fibres d'amiante, que ces substances soient ou non incorporées dans des matériaux, produits ou dispositifs ». Le paragraphe 2 du décret énonce des exceptions limitées au principe général d'interdiction.

Le Groupe spécial a jugé :

• que seule la partie « exceptions » du décret entrait dans le champ d'application du décret mais que le Canada n'ayant pas allégué que les exceptions étaient contraires à l'Accord OTC, le Groupe spécial n'avait pas à se prononcer sur la compatibilité de ces exceptions avec l'Accord OTC ;

• que les fibres d'amiante chrysotile et les fibres qui leurs sont substituables étaient des produits similaires au sens de l'article III.4 du GATT ; que les produits en amiante-ciment et ceux en fibro-ciment étaient similaires ;

• qu'au titre des produits jugés similaires, il y avait violation de l'Article III.4 (traitement discriminatoire des produits importés) ;

• que cette discrimination était toutefois justifiée au titre de l'article XXb) et du préambule de l'article XX du GATT.

L'Organe d'appel :

• a contredit le Groupe spécial sur la notion de produits similaires en indiquant qu'il convenait de prendre en compte au titre des caractéristiques physiques d'un produit, pour apprécier sa similarité avec d'autres produits, le caractère dangereux de ce produit ; et qu'un produit dangereux ne pouvait être jugé similaire à un produit de substitution non dangereux ou moins dangereux ;

• a considéré qu'il n'y avait pas de produits similaires à l'amiante et aux produits en contenant en l'état actuel des connaissances scientifiques et donc qu'il n'y avait pas violation de l'article III.4 du GATT ;

• a contredit le Groupe spécial en jugeant que l'ensemble du décret entrait dans le champ d'application de l'Accord OTC ;

• a confirmé que, même si la mesure française avait était incompatible avec une disposition du GATT, elle aurait été de toute façon justifiée au titre de l'article XXb) et du préambule de l'article XX.

Extraits des normes de l'OMC

Accords du GATT de 1994

Article III

(…)

4. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. (…).

Article XI : Élimination générale des restrictions quantitatives

1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

(…)

Accord SPS

Article 2

(…)

2. Les Membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit

fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes, exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5.

3. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international.

(…)

Article 3

(…)

3. Les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié conformément aux dispositions pertinentes des paragraphes 1 à 8 de l'article 5. Nonobstant ce qui précède, aucune mesure qui entraîne un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire différent de celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales ne sera incompatible avec une autre disposition du présent accord.

(…)

Article 5

(…)

1. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes.

(…)

5. En vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes, pour celles des animaux ou

pour la préservation des végétaux, chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international (…).

6. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique.

7. Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable.

(…)

Résumé

Le rapport Gouvernance mondiale réunit un rapport de synthèse de Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, les commentaires de Christian de Boissieu et Élie Cohen, et dix-sept contributions regroupées en six volets. Trois d'entre eux sont transversaux : État des lieux, où l'on trouvera un panorama des institutions internationales ; Débats, qui regroupe des points de vue sur les enjeux de la gouvernance mondiale ; Principes, où sont rassemblés des textes plus analytiques sur les fondements de cette gouvernance. Les trois autres volets ont pour point de départ des analyses sectorielles qui portent sur la monnaie et la finance internationales, le commerce et les investissements, et enfin l'environnement.

1. Les institutions de la mondialisation

L'objet du rapport de Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana est la gouvernance de l'économie mondiale. Ce terme a été choisi parce que « gouvernement » porte une connotation de centralisation susceptible d'en affecter la compréhension. *Gouvernance* exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : comment gouverner sans gouvernement ?

La question de la gouvernance mondiale a déjà été abordée dans des rapports antérieurs du CAE mais, à chaque fois, à l'intérieur d'une problématique sectorielle déterminée, qui laissait à l'écart les enjeux communs aux différents champs sectoriels – nature des règles et des institutions internationales, gouvernance de ces institutions – et les problèmes d'architecture globale – relations entre champs sectoriels, équilibre entre institutions, pilotage d'ensemble. C'est à ces questions qu'est consacré le présent rapport. Il met davantage l'accent sur les principes de la gouvernance mondiale que sur le contenu des politiques qui en relèvent. Pour prendre une analogie, il s'agit ici davantage de constitution que de politiques.

1.1. La mondialisation en danger ?

Pour que le choix de l'intégration internationale soit durable, il faut que les populations en perçoivent les bénéfices, que les États s'entendent sur ses

finalités, et que les institutions qui la gouvernent soient perçues comme légitimes. Ces trois conditions ne sont que partiellement remplies.

• *L'intégration économique et financière internationale est loin d'être un succès sans partage.* Entre les nations, comme d'ailleurs au sein des nations, il y a eu des gagnants et des perdants. Parmi ceux-là mêmes qui ont su tirer parti de la mondialisation des échanges, de très nombreux pays ont subi des crises financières violentes et coûteuses.

• Avec la participation accrue des pays émergents et des pays en développement à l'intégration internationale, *de nouveaux différends sont apparus* dans la négociation commerciale. Ils opposent principalement le « Nord » et le « Sud », mais traversent aussi le Nord. Ces désaccords expliquent la série de revers qui a récemment marqué les négociations internationales

• La mondialisation elle-même fait au sein des pays industrialisés l'objet d'une *contestation accrue qu'il n'est plus possible d'ignorer* ou de traiter par le mépris.

Ces questionnements sont bien évidemment très hétérogènes. Mais ils se nourrissent réciproquement : par exemple, la contestation s'alimente des échecs de la négociation ; et celle-ci devient elle-même plus délicate à mesure qu'elle s'efforce de concilier les intérêts des pays en développement et les préoccupations des opinions occidentales.

1.2. La nécessité d'un réexamen

D'où viennent vraiment les difficultés ? En bonne part, d'erreurs ou de dysfonctionnements internes à chacun des domaines de l'intégration internationale : l'action des institutions internationales est décriée parce qu'elle ne convainc pas. Derrière des écueils à chaque fois spécifiques, se profilent cependant une série de problèmes communs.

Il y a, d'abord, *crise des finalités*. Aux orientations bien définies de l'après-guerre – organiser l'ouverture aux échanges, surveiller les politiques macroéconomiques, financer le développement – s'est substitué un enchevêtrement d'objectifs que ne structure plus une vision unifiée de l'avenir, alors même que l'intégration économique est devenue une fin en soi.

L'architecture institutionnelle est déséquilibrée et incomplète. En dépit des capacités d'adaptation des organisations internationales, un décalage s'est creusé entre la nature des problèmes à traiter et l'architecture institutionnelle : celle-ci ne reflète pas la hiérarchie des problèmes d'aujourd'hui.

L'équité des structures de négociation est contestée. L'un des modèles de négociation les plus efficaces a de longue date été celui des clubs. Or ce modèle est aujourd'hui pris en défaut, du moins dans sa forme traditionnelle, parce que ceux qu'il laisse de côté acceptent de moins en moins de ne pas être partie prenante à la définition des normes. Les pays en développe-

ment posent ainsi la question de l'équité des règles internationales, et celle du leadership, c'est-à-dire celle du pouvoir.

Le défaut de procédures assurant la responsabilité démocratique (accountability) des institutions multilatérales met en question la légitimité des décisions. Bien qu'elles dérivent du mandat que les États ont confié aux institutions, ces décisions font de plus en plus l'objet de mises en cause directes.

1.3. Comment concevoir la gouvernance mondiale ?

Pour structurer leur réflexion, Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana partent de faits stylisés sur l'intégration internationale. Ils en distinguent quatre.

• *Le caractère incomplet de l'intégration internationale.* Malgré l'ouverture accrue des économies, de nombreux indicateurs attestent du caractère encore très fragmenté de l'économie mondiale, et de la persistance des frontières nationales. Il en résulte que l'utopie du monde sans frontières reste lointaine et que les États demeurent, et demeureront encore longtemps, des espaces pertinents de régulation.

• *L'hétérogénéité des préférences collectives,* en dépit d'une mondialisation souvent vue comme un processus implacable d'homogénéisation.

• *La montée des problèmes globaux.* Elle est illustrée par les alarmes sur l'environnement planétaire, mais ne s'y réduit pas. Elle déplace les priorités de l'intégration de la gestion des relations bilatérales vers l'organisation de l'action collective.

• Enfin le dernier fait saillant est *l'émergence d'éléments de conscience civique planétaire,* dont la contestation de la mondialisation est une composante.

Deux dimensions sont nécessaires pour fonder une représentation de l'économie mondiale, celle de l'intégration ; et celle de la solidarité née d'un destin commun.

À ces deux dimensions peuvent être rattachées deux grandes visions de l'ordre économique international. La première mise sur des règles du jeu stables qui ont pour fonction de coordonner l'action des États et celle des entreprises. Selon cette vision, la gouvernance de l'économie mondiale réalise l'idéal libéral en évacuant le politique. Toute analogie avec un gouvernement national est par nature infondée. À l'inverse, la seconde approche présuppose l'existence d'objectifs communs et met l'accent sur la fonction exécutive. Elle fait de la gouvernance mondiale le prolongement de l'action des gouvernements nationaux.

Sur cette base, comment analyser les modèles de gouvernance ? Le rapport identifie deux modèles classiques et trois modalités émergentes de gouvernance, qui sont successivement passés en revue.

Fondé sur la transposition au niveau global du modèle de gouvernement démocratique des États fédéraux, l'idée du *gouvernement mondial* bute sur l'absence d'une citoyenneté mondiale qui pourrait en constituer le fondement.

Le second modèle classique, celui de la *coopération institutionnalisée des nations*, peut revendiquer une opérationnalité certaine. Mais il souffre de plusieurs défauts : il est peu adapté au traitement des problèmes globaux ; ses fondements sont mal assurés parce que les problèmes de représentativité ne sont pas réglés ; il est dépassé dans les faits, en raison de l'identité et de l'autonomie que les agences internationales ont déjà acquises.

Les trois modalités émergentes sont le réseau d'autorités indépendantes, le droit sans État, et l'autorégulation privée.

L'idée de fonder la gouvernance mondiale sur un *réseau d'autorités indépendantes* prend appui sur le développement de telles instances au niveau national. Dévolues à une mission spécifique, ces institutions tirent leur légitimité de leur mandat, de leur efficacité dans l'accomplissement de leur tâche, et de leur capacité à en rendre compte.

La deuxième modalité, que les auteurs du rapport qualifient de *droit sans État*, met l'accent sur la capacité de la jurisprudence à produire un ensemble de normes à partir d'une base légale réduite.

La troisième modalité, l'*autorégulation privée*, doit être mentionnée parce que son emprise s'étend, souvent par défaut, dans des secteurs d'où la régulation publique est absente.

Aucun de ces modèles n'est complètement satisfaisant, aucun d'ailleurs n'est en voie de s'imposer au détriment des autres. Il faut donc concevoir le système de gouvernance mondiale comme une construction essentiellement hybride.

1.4. Principes pour une gouvernance hybride

Comment garantir la cohérence d'une gouvernance hybride ? Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana proposent de penser les priorités de l'action collective internationale à partir de six principes.

1. *Principe de spécialisation*. Il ne s'agit pas seulement ici d'efficacité. À la différence de ce qui se passe à l'intérieur d'un État, où la légitimité procède de la souveraineté populaire et s'organise par délégation globale à l'exécutif, la spécialisation des institutions multilatérales est indispensable à leur légitimité, parce qu'elle permet de spécifier le mandat qui leur est confié par traité, et facilite ensuite leur surveillance par les citoyens.

2. *Principe de responsabilité politique.* Ce principe est complémentaire du premier. Il porte d'abord sur le gouvernement des organisations multilatérales, c'est-à-dire sur la façon dont les États exercent leurs responsabili-

tés d'actionnaires : définition des missions, fixation d'orientations, choix des instruments, coordination entre différentes institutions, contrôle *a posteriori*. Il touche ensuite au pilotage d'ensemble.

3. *Principe d'équilibre.* Tant la structure institutionnelle que le poids respectif des normes relatives aux différents domaines sont fortement déséquilibrés. L'ordre international s'est construit sur le primat de l'économique, parce que les États ont trouvé intérêt à commercer entre eux. Il faut rééquilibrer le système institutionnel et construire les conditions d'un équilibre des normes.

4. *Principe de transparence et de démocratisation.* L'exigence démocratique s'étend dorénavant à l'ensemble des décisions internationales. Cette quête paradoxale d'une démocratisation sans démocratie – puisque la démocratie mondiale n'existe pas – peut se résoudre par la transparence, la délibération et le contrôle.

5. *Principe de subsidiarité.* L'échelon multilatéral n'est pas toujours optimal. La recherche d'une gouvernance globale efficace doit laisser beaucoup de place à la subsidiarité.

6. *Principe de solidarité.* La montée des problèmes planétaires et l'émergence d'une conscience citoyenne appellent un renouveau de la réflexion sur la solidarité.

1.5. Propositions pour une gouvernance rénovée

Le rapport avait davantage pour objet de proposer une problématique que de formuler des propositions concrètes. Quatre priorités ressortent cependant de l'analyse.

1. Établir une instance politique légitime de gouvernance mondiale qui exerce à la place du G7 la fonction de pilotage d'ensemble.

2. Rééquilibrer l'architecture institutionnelle, d'abord en créant une Organisation mondiale de l'environnement, définissant les principes communs de doctrine et regroupant les Accords multilatéraux sur l'environnement existants ensuite en dotant les organisations « faibles » de moyens juridictionnels à l'image de l'ORD de l'OMC.

3. Impliquer les sociétés civiles en facilitant leur accès à l'information et en développant la surveillance des institutions multilatérales.

4. Intégrer les pays pauvres à travers un pacte de développement en combinant ouverture commerciale, insistance sur le développement dans les négociations internationales et aide au développement.

Ce programme d'action conduit à poser les questions du rôle et des formes d'expression de l'Union européenne. En matière commerciale, elle est un acteur de premier plan. Mais dans les autres domaines comme l'en-

vironnement ou l'architecture financière internationale, elle peine à faire entendre une voix cohérente.

Cette déficience est d'abord intellectuelle et renvoie aux insuffisances du débat économique européen. Elle tient ensuite à la gouvernance interne de l'Union. L'unification de sa représentation au FMI est en voie prometteuse. Une délégation de responsabilité accrue se justifierait aussi dans le domaine de l'environnement et en ce qui concerne généralement la gouvernance globale.

2. Commentaires

Christian de Boissieu approuve dans ses grandes lignes la démarche du rapport Jacquet-Pisani-Tubiana et partage beaucoup de ses conclusions. Il souligne la nécessité d'adopter une vision dynamique des questions de gouvernance et celle de combler ce qu'il appelle l'écart critique entre la forte intégration des systèmes productifs et l'intégration plus limitée des politiques. Selon lui, cet écart nourrit en effet l'instabilité, en particulier financière. Il insiste aussi sur la nécessité de tirer parti de la « fenêtre » ouverte le 11 septembre pour prendre des mesures énergiques à l'égard des paradis fiscaux.

Il adhère à l'idée de spécialisation des organismes internationaux et souligne par contraste l'ampleur de la déspécialisation qu'ont connu le FMI et la Banque mondiale, avec pour conséquence une concurrence accrue entre institutions, dommageable à l'efficacité. Il soutient également le projet de multiplier les coopérations entre institutions et propose de développer les conditionnalités croisées.

Élie Cohen est beaucoup plus critique. Dans un commentaire développé, il conteste vivement le positionnement du rapport de synthèse, avant d'exposer sa propre analyse des questions de gouvernance mondiale.

Pour Élie Cohen, à trop vouloir écouter les critiques de la mondialisation, Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana se sont écartés de la démarche de l'économiste et ont fait des concessions excessives sur le fond de l'analyse, sans bénéfice aucun. Après avoir rappelé que les économistes s'accordent pour insister sur les vertus de la liberté des échanges et de l'investissement direct, et souligné que le protectionnisme offensif ne peut favoriser le décollage économique que s'il est temporaire, Élie Cohen indique que la libéralisation financière n'est pas à ses yeux aussi souhaitable, et surtout dénonce l'assimilation des politiques d'ouverture au « consensus de Washington » qui a propagé une vision simpliste du développement.

S'agissant des prochains objectifs de négociation commerciale, il plaide pour que l'inter-régulation, c'est-à-dire les enjeux intersectoriels de type commerce et travail, commerce et environnement, etc. aient une place centrale dans le programme de négociations.

Élie Cohen examine enfin les questions touchant à l'architecture de la gouvernance mondiale. Comme les auteurs du rapport, il plaide pour un rééquilibrage institutionnel et pour l'association des grands pays émergents au système de gouvernance. Mais il s'en distingue en considérant que la gouvernance mondiale ne peut reposer que sur des Autorités de régulation mondiales construites sur le modèle des autorités de régulation indépendantes qui existent dans de nombreux pays.

3. Contributions

3.1. L'État des lieux

La contribution de Thomas Boisson a pour objet d'offrir un panorama d'ensemble des institutions de la gouvernance mondiale. Plus exactement, il se limite à sept d'entre elles : FMI, BRI, Banque mondiale, OMC, OMS, PNUE et autres institutions en charge de l'environnement, OIT. Dans chaque cas, il fournit un bref historique, présente les missions, les structures et le mode de gouvernance de l'institution, analyse l'évolution de son mandat et de ses fonctions, détaille les critiques et propositions de réforme dont elle a fait l'objet. Enfin, il étudie quelques cas de coopération interinstitutionnelle.

3.2. Les débats

Pour poser les problèmes de gouvernance, Pascal Lamy et Zaki Laïdi partent d'une analyse de la mondialisation dans laquelle ils voient, au-delà de ses enjeux économiques, un « fait social total » qui produit une confrontation des préférences collectives caractéristiques des différentes sociétés. Dans ce cadre, la gouvernance mondiale se définit pour eux comme l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées. À côté de celles de la démocratie représentative émergent ainsi des procédures nouvelles qui reposent davantage sur la délibération et la contractualisation, et conduisent les États à négocier en permanence leur légitimité.

Pour Lamy et Laïdi, la recherche d'une gouvernance mondiale est la première préférence collective de l'Europe.

Le propos de Jan Aart Scholte est d'analyser l'implication dans la gouvernance mondiale de la société civile, qui ne se réduit pas, pour lui, aux ONG spécialisées, mais englobe une grande diversité d'acteurs à but non lucratif. Quelle est sa légitimité ? La question ne peut pas faire l'objet d'une réponse *a priori*, mais doit être examinée au cas par cas sur la base de différents critères.

Comme la participation de la société civile à la gouvernance mondiale est selon lui un phénomène durable, Scholte formule quelques propositions pragmatiques pour l'organiser, qui se fondent notamment sur les idées de transparence et de dialogue.

Christian Chavagneux propose un éclairage différent à partir d'une analyse du rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance mondiale. À la différence de Scholte, il ne s'intéresse pas aux acteurs à but non lucratif, mais à ceux qui défendent des intérêts sectoriels ou individuels, que leur autorité soit ou non formellement reconnue, et qu'elle soit ou non licite.

Chavagneux consacre une partie de son analyse à ce qu'il nomme les « autorités illicites » : mondialisation du crime et finance mafieuse. Il considère en effet que les frontières entre licite et illicite sont trop poreuses pour que ces activités puissent être laissées à l'écart de la réflexion.

Patrick Allard consacre sa contribution à analyser le point de vue d'un acteur particulier, mais de poids : les États-Unis. Pour lui, ce pays envisage structurellement les questions de gouvernance mondiale à partir du primat de la sécurité sur les enjeux économiques, environnementaux ou sociaux, et en vue de préserver sa liberté d'action, ce qui le conduit à une attitude ambivalente à l'égard du multilatéralisme. Les événements du 11 septembre n'ont fait que renforcer ce primat.

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney s'intéressent quant à eux au point de vue des pays les moins avancés (PMA), qui souffrent à la fois de faibles revenus et de handicaps structurels de croissance. Pauvres, économiquement marginalisés, et généralement de petite taille, ils dépendent fortement des institutions multilatérales, mais bien qu'ils soient en majorité membres de l'OMC ou du FMI, participent très peu à la gouvernance mondiale. Malgré la récente initiative européenne *Tout sauf les armes*, ils subissent encore le protectionnisme des pays industrialisés, et malgré l'allégement de leur dette, leur accès aux financements internationaux reste incertain. Les auteurs appellent à un renforcement de la participation des PMA au système de gouvernance mondiale.

3.3. Principes

La contribution de Jean Tirole porte sur les fondements de la gouvernance des institutions internationales : il cherche à déterminer si leur spécialisation est souhaitable et si elles doivent faire l'objet d'un contrôle politique. Sur le premier point, sa réponse est sans ambiguïté. La théorie de l'agence établit clairement que les bénéfices de la spécialisation l'emportent sur ses coûts. Chaque institution internationale doit donc se voir confier la mission de traiter une défaillance de marché identifiée.

Pour examiner la question de la responsabilité politique, Tirole fait retour sur l'analyse de la démocratie. Celle-ci rencontre, selon lui, une difficulté importante à traiter des questions complexes sur lesquelles les élec-

teurs sont mal informés et font face à des coûts élevés d'acquisition de l'information.

Charles Wyplosz s'intéresse particulièrement à la question de la redistribution internationale. Il part du présupposé généralement admis selon lequel la mondialisation est génératrice de gains d'efficience, mais fait des gagnants et des perdants. Or les seconds ne font éventuellement l'objet d'une compensation qu'à l'intérieur du cadre national. Cela pose, selon lui, la question de la redistribution internationale.

La demande de redistribution internationale ne pourra selon Wyplosz être satisfaite que par un instrument de type fiscal. Les institutions politiques susceptibles de légitimer un recours à la fiscalité ne sont cependant pas en place.

Marie-Anne Frison-Roche aborde en juriste la question de la gouvernance mondiale. Elle voit dans le droit un outil susceptible de produire un ordre juste – au sens où il équilibre les rapports de force, à défaut de les éliminer – et de surmonter des difficultés que faute de volonté politique, la négociation internationale ne parvient pas à surmonter. Un système juridique n'est en effet pas nécessairement une organisation hiérarchique, il peut supporter un pluralisme non hiérarchisé de sources, sans que soit toujours identifié le gardien des gardiens.

C'est aussi en juriste que Bernard Grelon examine la question de la hiérarchie des normes. Il analyse tout d'abord la pratique de l'Organe de règlement des différends de l'OMC dans des situations de conflit entre les règles du commerce internationale et d'autres règles à prétention universelle, par exemple celles qui touchent à l'environnement.

Laurence Tubiana et Jean-Michel Severino montrent comment le concept de bien public global qui recouvre des notions telles que la paix, l'environnement, la connaissance, les accidents nucléaires a permis de relancer la réflexion sur la coopération internationale.

Ils rappellent que les marchés ne conduisant pas spontanément à une fourniture suffisante de ces biens. Il faut donc créer des incitations adaptées aux objectifs par la fiscalité, ou bien instaurer des marchés de droit de propriété ou instituer des réglementations internationales contraignantes.

Tubiana et Severino soulignent le rôle de toute façon essentiel des conditions de négociation des accords internationaux et notamment l'importance des acteurs, de l'expertise et de l'équité.

3.4. Monnaie et finance

Michel Aglietta s'interroge sur les raisons pour lesquelles le débat de 1998-1999 sur la réforme de l'architecture financière internationale a finalement produit peu de résultats. Il faut voir selon lui l'effet de divergences profondes sur la nature de la monnaie internationale. La vision dominante,

qui reste fidèle au principe de neutralité de la monnaie, sous-estime gravement les problèmes d'action collective que pose sa gestion. Elle reste donc enfermée dans une approche qui met l'accent sur l'ajustement des pays en crise au lieu de porter remède aux problèmes de contagion inhérents à la globalisation financière.

Pour Aglietta, la question du prêteur en dernier ressort concentre toutes les difficultés de l'action collective. C'est à elle qu'il faut répondre en priorité, en clarifiant la division du travail entre le FMI, en charge des crises ponctuelles affectant des États, et les banques centrales, qui doivent veiller à la liquidité globale. Il faut aussi passer d'une régulation sur base institutionnelle (qu'illustre la supervision des banques) à une régulation sur base fonctionnelle.

La contribution de la Direction du Trésor porte sur la gouvernance du FMI. Après avoir précisément décrit la situation actuelle, elle retrace les débats de ces dernières années entre les partisans d'un recentrage du Fonds sur son « cœur de métier », qui pourrait s'accompagner de sa transformation en agence indépendante, et ceux qui, comme le gouvernement français, ont plaidé pour un renforcement de sa gouvernance politique. Elle examine les conditions d'une représentation européenne notifiée au Conseil d'administration du Fonds.

3.5. Commerce et investissement

Jérôme Sgard s'interroge sur la profondeur de l'intégration internationale à partir d'un exemple significatif, celui du droit de propriété. L'enjeu est important parce que le développement de l'investissement direct, la fabrication sous licence ou le financement par émission de titres soulèvent tous la question de la définition de ce droit. Or les controverses sur le règlement des faillites en Asie ou les disputes sur le partage du fardeau lors des crises financières illustrent que le problème n'a pas été résolu de manière satisfaisante.

François Benaroya consacre sa contribution à un sujet qui faisait récemment encore l'objet de nombreuses controverses : la compatibilité entre gouvernance mondiale et coopérations régionales. Après avoir rappelé les progrès du régionalisme, il souligne que la coopération régionale est souvent adéquate, et qu'elle offre dans bien des cas une alternative à l'absence de gouvernance structurée. C'est le cas pour la gestion des interdépendances ou pour celle de certains biens publics internationaux. En outre, le régionalisme peut être éducateur ou expérimentateur. Les risques du régionalisme demeurent cependant significatifs : il peut être néfaste aux pays qui en sont exclus et affaiblir la coopération globale.

3.6. Environnement

La contribution de Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo offre un panorama des questions de gouvernance mondiale dans

le domaine de l'environnement. Après en avoir recensé les enjeux, ils dressent un bilan critique des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) qui ont proliféré sans coordination ni hiérarchisation, et ne disposent pas de systèmes de contrôle propres à assurer le respect des engagements. Dans ce contexte, la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) leur paraît souhaitable parce qu'elle permettrait d'assurer une plus grande cohérence.

Marie-Laure Mchanetzki examine enfin très précisément quelle sont les bases juridiques de la prise en compte des questions d'environnement dans le règlement des différends commerciaux et quelle a été la pratique de l'ORD en la matière. Elle juge que celui-ci s'est montré soucieux de prendre en considération les préoccupations environnementales, et a fait une application nuancée du principe de précaution. Mais elle montre aussi que les textes ne permettent pas en l'état une articulation satisfaisante entre normes commerciales et environnementales, et que l'intégration des AME dans le corpus des accords OMC ne le serait pas non plus. Elle plaide donc pour une clarification de l'articulation des AME avec le droit commercial multilatéral.

Summary

Global Governance

The Global Governance report was produced through a combined effort. Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry and Laurence Tubiana present their conclusions in a synthesis report entitled *Global Governance: the economic institutions of globalisation.* The volume includes comments by Christian de Boissieu and Élie Cohen, together with seventeen contributions divided into six sections. The first three cover broad issues: The present situation, describing the international institutions; Debates, comprising various views of the issues surrounding global governance; Principles, representing more analytical papers on the foundation of this governance. The three remaining sections are based on sector analysis covering international monetary and financial issues, trade and investment and finally the environment

1. The institutions of globalisation

The report by Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana deals with the governance of the global economy. This term was chosen because the word "government" has a connotation of centralisation likely to detract from the understanding of the report. *Governance* expresses the basic problem of global economic organisation: how can it be governed without a government?

The issue of global governance has already been discussed in previous CAE reports. However the discussion was restricted to specific sector problems and failed to address the common issues within the various sectors – the nature of the rules and of international institutions, the governance of the institutions – and the problems associated with global architecture – the relationship between various sector areas, the equilibrium between the institutions as well as their overall supervision. These are the issues addressed in the latest report. It places greater emphasis on the principles of global governance than on the actual substance of the relevant policies. To use an analogy, it addresses constitutional rather than policy issues.

1.2. Globalisation in danger?

Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana emphasise that sustainable economic integration requires that the populations reap the benefits, that the states agree on the objectives and that the governing institutions are perceived as legitimate. These three conditions have only been partially fulfilled.

• *Global economic and financial integration is far from being an unmitigated success.* While there has been a narrowing of the gap between the rich countries and some of the poor countries, there have been failures in development and the link between economic openness and growth remains disputed. There are both winners and losers between the nations as well as within the nations. Many of the countries that have benefited from globalisation have suffered severe, costly financial crises.

• As a result of the growing involvement of the emerging and developing countries in international integration, *new areas of disagreement* have emerged in trade negotiations. The disputes mainly involve the "North" and the "South" but also affect the North itself. These areas of disagreement account for the recent series of setbacks in international trade negotiations

• There is a *growing challenge to globalisation among the industrialised nations that can no longer be ignored* or dismissed.

All these questions are extremely heterogeneous. They are however inter-linked: for example, the failure of negotiations fuels the element of protest and the negotiations themselves become increasingly complex as they seek to reconcile the interests of the developing countries and the concerns voiced by Western public opinion.

1.3. The need for reassessment

What are the real difficulties? They can be ascribed to a large extent to errors or internal failures in each of the areas of global integration: the actions of international organisations is criticised because they are unconvincing. Common problems however emerge from the specific aspects of individual failures.

First of all, there is a *crisis of finality*. The clearly defined objectives of the post-war period – establishing a framework to encourage free trade, monitoring macroeconomic policy, financing development – have been replaced by an accumulation of objectives that are not drawn together by a homogeneous vision of the future. Economic integration has become an end in itself. *The institutional framework is inbalanced and is incomplete.* In spite of the international organisations' capacity to adjust, a gap has emerged between the nature of the problems to be handled and the international architecture: the latter has not adjusted to the hierarchy of current problems.

The nature of the negotiating processes is being challenged. Historically the club approach has proved to be one of the most effective negotiating models. However the flaws of this model have now become apparent, at least in its traditional form, as those who are excluded from it are increasingly reluctant to subscribe to the definition of the standards. The developing countries thus raise the issue of the equity of international rules and that of leadership, meaning power.

The lack of accountability of international organisations raises doubts over the legitimacy of their decisions. Although these decisions derive from the mandate granted by member States, there are a growing number of direct challenges to these decisions.

1.4. How should global governance be approached?

In order to structure their analysis, Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana begin by outlining four stylised facts.

• *International integration remains incomplete.* Despite the greater openness of the economy, many indicators reflect the extremely fragmented nature of the global economy and the persistence of national barriers. The utopia of a border-free world thus remains a distant prospect. States represent and will continue in the foreseeable future to represent relevant levels of governance.

• *Collective preferences are heterogeneous,* despite the process of globalisation that is often perceived as a relentless process of homogenisation.

• *Global problems have emerged.* This is illustrated by alarm over the global environment but extends well beyond this. It shifts the emphasis from the integration of the management of bilateral relations to the organisation of collective action.

• Finally *the emergence of a global civic consciousness*, of which the challenge to globalisation is a component, represents the latest salient fact.

Global economy representation should be based on two dimensions, namely integration and solidarity on the basis of a shared destiny. Two main approaches to the global economic order may be associated with both of the above dimensions. The first emphasises stable rules aimed at co-ordinating State and private sector policy. Under this scenario global economic governance fulfils the liberal ideal by removing political issues. Any analogy with a national government is by its very nature unfounded. Conversely, the second approach assumes the existence of shared objectives and emphasises the executive function. It views global governance as the extension of the policy of national governments.

On this basis, how should the models of governance be analysed? The report identifies two conventional models and three emerging modalities of governance.

Global government has the appeal of established utopias and represents the transposition on a global scale of the model of democratic government provided by federal States. However it suffers from the lack of global citizenship that could provide the underlying foundation. The second conventional model, involving *institutionalised co-operation between nations*, has definitely proved to be operational. However it suffers from several deficiencies: it is ill equipped to handle global problems as nobody represents the general interest; its foundations are insecure as the issue of the weighting of votes has not been addressed; it has already been superseded by reality as a result of the identity and autonomy that the international agencies have already acquired.

The three emerging modalities are the network of independent authorities, law without a State and private self-regulation.

The idea of basing global governance on *a network of independent authorities* is based on the development of this type of body at the national level. These institutions are dedicated to a specific mission and draw their legitimacy from their mandate, their effectiveness in the discharge of their duty and their ability to account for their actions. The second modality, defined by the authors of the report as *law without a State*, emphasises the capacity of jurisprudence to produce a set of norms using a narrow legal base. The third modality, namely *private self-regulation*, deserves a mention because it is often applied by default to sectors in which there is no public regulation. None of these models is wholly satisfactory and none is likely to prevail over the others. The system of global governance thus has to be viewed essentially as a hybrid structure.

1.5. Principles of hybrid governance

How can the consistency of hybrid governance be guaranteed? Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana suggest basing the priorities of collective international action on six underlying principles.

1. *Principle of specialisation.* Efficiency is not the only issue here. Unlike a State, where legitimacy is derived from the sovereignty of the people and is based on an overall mandate held by the executive, the specialisation of multilateral institutions is essential for their legitimacy as it enables the mandate that has been entrusted to them to be specified by a treaty and subsequently facilitates the monitoring by citizens.

2. *Principle of political responsibility.* This principle is complementary to the first one. It relates in the first instance to the government of multilateral institutions, namely the discharge by the States of their duty as shareholders: definition of missions, setting of policy guidelines, choice of instruments, co-ordination between various institutions, *ex post* control. It also relates to the management of the whole structure.

3. *Principle of equilibrium.* There is a major imbalance both in the institutional structure and in the respective weight of norms governing the various areas. The world order is based on the primacy of economic rules, as it is in the States' interest to engage in mutual trade. This does not justify the fact that economic norms continue to dominate through institutional hysterisis as new global preoccupations (environment, health, security) have emerged; nor that economic norms enjoy presumed pre-eminence in the event of disputes over norms, when the States have agreed to introduce other values than those of trade. The institutional framework therefore needs to be readjusted and a balance has to be established between the various standards.

4. *Principle of transparency and democratisation.* The requirement for democracy now extends to all international decisions. This paradoxical quest for democratisation without democracy – as global democracy does not exist – may be resolved through transparency, debate and control.

5. *Principle of subsidiarity.* The multilateral structure is not always ideal. The quest for effective global governance should emphasise subsidiarity.

6. *Principle of solidarity.* The rise in the number of global problems and the emergence of a civic consciousness require a reappraisal of the approach to solidarity.

1.6. Proposals for renewed governance

The purpose of the report was to present the problems rather than produce specific proposals. However four priorities emerge from the analysis.

1. Establish a legitimate political body for global governance providing overall supervision instead of the G7.

2. Rebalance the institutional architecture: in the first instance a World Environment Organisation should be created in order to define common policy guidelines and draw together existing multilateral Agreements on the environment; this would also involve providing the "weak" organisations with means of jurisdiction similar to those of the WTO's Dispute Settlement Body.

3. Involve civil society by facilitating its access to information and establishing monitoring of multilateral organisations.

4. Involve poor countries through a development pact. This requires greater emphasis on opening the markets of the industrialised nations, on an asymmetrical basis; greater emphasis on development requirements during trade negotiations, while preserving the interests of our own producers; involvement of the developing countries in governance, as well as a more ambitious and better structured development aid policy.

This action plan raises questions over the role of the European Union. In terms of trade the EU is a major player. However it has difficulty in coherently arguing its case on other issues such as the environment or international financial architecture.

This reflects first and foremost an intellectual failing brought about by the inadequate level of economic debate in Europe. It also arises from the internal governance of the Union. A unified European representation at the IMF Boards would be a promising direction. An increased delegation of responsibility to the EU would also be justified in areas such as the environment or global governance.

2. Comments

Christian de Boissieu is in agreement with the broad outlines of the Jacquet-Pisani-Tubiana report and supports many of its conclusions. He emphasises the need to adopt a dynamic vision of governance issues and to close what he terms as the critical gap between the broad integration of production systems and the lesser integration of policies. He feels that this gap is a factor of financial instability. He also emphasises the need to exploit the window provided by September 11 in order to take determined action regarding tax havens.

He supports the idea of specialising international organisations while emphasising the extent to which the IMF and the World Bank have become de-specialised, thereby creating greater competition between the institutions, to the detriment of efficiency. He also endorses the project for greater co-operation between institutions and recommends developing reciprocal conditionalities.

Élie Cohen is far more critical. In his developed comments he fiercely challenges the stance adopted in the final report and goes on to submit his own analysis of global governance issues.

In Élie Cohen's view, Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana have gone too far in their acquiescence of criticism of globalisation and have thus departed from the economist's approach, thereby making excessive concessions regarding key aspects of the analysis, achieving no benefit whatsoever. Élie Cohen emphasises the broad agreement among economists regarding the merit of free trade and direct investment and also stresses that aggressive protectionism provides no more than a temporary boost to economic take-off. He goes on to argue that financial liberalisation is a less desirable development and refutes the assimilation of openness with the "Washington consensus" which has propagated a simplistic approach to development.

Regarding the next objectives of trade negotiations, he recommends that inter-regulation, meaning inter-sector issues such as trade and labour, trade and the environment, etc, feature prominently in the negotiation pro-

gramme. Finally Élie Cohen discusses issues related to the architecture of global governance. Similarly to the authors of the report, he argues in favour of an institutional re-balancing and the involvement of the major emerging countries in the system of governance. He does however depart from this view by stating that global governance can only rest on on world independent regulatory bodies on the model of the independent regulatory bodies that can be found in many countries.

3. Contributions

Some of the contributions included in the report provide an opinion or shed light in broad terms on issues related to global governance. Others provide detailed analysis of a specific issue. Finally others provide additional insight.

3.1. Current situation

Thomas Boisson's contribution aims to provide an overview of the institutions of global governance. He focuses specifically on seven organisations: the IMF, the BIS, the World Bank, the WTO, the WHO, the UNPE and other environment-related organisations, and the ILO. In each case he provides a brief historical outline, presents the organisation's mission, its structure and its mode of governance, analyses the change in its objectives and functions and provides details of the criticisms and suggested reforms regarding each institution. Lastly he examines several cases of inter-institutional co-operation.

3.2. Debates

In order to set out the problems of governance, Pascal Lamy and Zaki Laïdi begin with an analysis of globalisation which they define as "an overall social reality" extending beyond economic issues that produces a confrontation between the collective preferences that characterise various societies. Within this framework, they define global governance as the overall process whereby collective rules are defined, decided upon, legitimised, implemented and supervised. New procedures in addition to the rules of representative democracy thus emerge, emphasising consultation and contractual agreement and thereby requiring States to constantly negotiate their legitimacy.

In the view of Lamy and Laïdi, the quest for global governance represents Europe's primary collective choice.

Jan Aart Scholte focuses on an analysis of the involvement of civil society in global governance, which includes a broad cross-section of non-profit

making organisations as well as specialised NGOs. To what extent are they legitimate? There is no ex ante answer to this question, as this requires case by case analysis on the basis of four criteria: the moral legitimacy of the stated goals, the effectiveness of the steps taken in pursuit of these objectives, the contribution made by civil society organisations to global representative democracy, and the results achieved in terms of social cohesion.

Given his view that the participation of civil society in global governance is a durable phenomenon, Scholte makes some pragmatic proposals in terms of organisation, primarily based on transparency and dialogue.

Christian Chavagneux adopts a different stance based on the roles of non-government players in global governance. Unlike Scholte, he does not focus on non profit making organisations, but rather on those defending sector or individual interests, whether their authority is officially recognised or not and whether it is licit or not. Chavagneux devotes part of his contribution to analysing what he terms as "illicit authorities": globalisation of crime and Mafia-backed finance. In his view the dividing line between licit and illicit activity is too thin for these activities to be excluded from the analysis.

Patrick Allard devotes his contribution to analysing the viewpoint of a single, major player, namely the United States. In his view, this country's approach to global governance is structurally based on the primacy of security over economic, environmental and social issues, in order to preserve its freedom of action, implying that its attitude towards multilateralism remains ambivalent. The events of September 11 have further emphasised this primacy.

Patrick Guillaumont and Sylviane Guillaumont-Jeanneney focus on the stance of the least developed countries that suffer both from low income and structural handicaps in terms of growth. Generally speaking these are small, poor countries that are economically excluded and thus highly dependent on international organisations. Despite the fact that most of them are members of the WTO or the IMF, they have very little involvement in global governance. Despite the recent European initiative *Everything but arms*, they are still confronted with protectionism on the part of the industrialised countries and despite the reduction of their debt load they still have very limited access to international funding.

The authors recommend greater least developed countries participation in the global governance system.

3.3. Principles

Jean Tirole's contribution emphasises the foundation of the governance of international institutions: he seeks to establish whether their specialisation is desirable and whether they should be subjected to political control. Regarding the first point, he provides an unequivocal answer. The agency

theory clearly establishes that the benefits of specialisation are greater than the costs. Each international institution is thus entrusted with the task of dealing with specific market failures.

In order to analyse the issue of political responsibility, Tirole goes back to the analysis of democracy. In his view democracy encounters major difficulties in dealing with complex issues where voters are ill informed and are confronted with high costs in terms of access to information. This is true of global governance issues, leading him to recommend independent status for institutions such as the IMF.

Charles Wyplosz takes particular interest in the issue of international redistribution. He reassesses the widely accepted view that globalisation generates efficiency gains but produces winners and losers. However the latter only receive compensation at the national level, which raises the issue of international redistribution.

According to Wyplosz, demand for international redistribution can only be satisfied through taxation. However the political institutions required to confer legitimacy upon the use of taxation have not been established.

Marie-Anne Frison-Roche adopts a lawyer's approach to the issue of global governance. She views the law as a potential tool for establishing an equitable order – in the sense that it produces a balance of power – and for removing the obstacles that international negotiations have failed to overcome because of the lack of political will. A legal system does not necessarily imply a hierarchical organisation and may allow for a non-hierarchical diversity of sources, without necessarily identifying the guardian of the guardians.

Bernard Grelon also adopts a lawyer's approach to the issue of the hierarchy of standards. First of all he analyses the practice of the WTO Dispute Settlement Body regarding conflicts between the rules of world trade and other, more universal rules, such as those related to the environment. He concludes that the Dispute Settlement Body feels equipped to integrate the standards arising from other rules of international law and to assess their compatibility with those of the WTO. This in itself represents a statement of the pre-eminence of the standards of international trade.

Laurence Tubiana and Jean-Michel Severino show how the concept of global public good encompasses notions such as peace, environmental protection, knowledge, protection against nuclear accidents has made it possible to relaunch the reflection on international cooperation.

They recall that when markets are not providing a sufficient supply of those goods there is a whole set of solutions for market failure: incentives adapted to the goals through taxation, creation of property rights, or international regulations.

Tubiana and Severino emphasise the role, in any case essential, of the conditions and processes of international negotiations, and particularly the importance of the actors, of expertise and of equity.

3.4. Monetary and financial issues

Michel Aglietta seeks to establish the reasons for the lack of results produced by the debate over reform of the international financial system in 1998-1999. In his view this reflects major divergence over the role of international money. The prevalent view, reflecting the principle of the neutrality of money, seriously underestimates the problems arising from the management of collective action. It thus remains constrained to an approach emphasising adjustment within the countries affected by a crisis and does not seek to remedy the inherent contagion problems arising from financial globalisation.

In Aglietta's view, the issue of the lender of last resort conveys the difficulty of collective action. This is the issue that should be addressed in the first instance through clarifying of the division of labour between the IMF which handles specific crises affecting States, and central banks entrusted with maintaining global liquidity. There also has to be a shift from institutional regulation (as illustrated by banking supervision) to regulation on a functional basis.

The French Treasury's contribution focuses on the governance of the IMF. After providing a detailed account of the current situation, it retraces the debate of recent years between the advocates of a refocusing of the IMF on its "core business" which could lead to its transformation into an independent agency and those including the French Government who argue in favour of greater emphasis on political control. This contribution also discusses the conditions for a joint European representation at the IMF board.

3.5. Trade and investment

Jérôme Sgard assesses the extent of international integration on the basis of a significant example, namely property rights. There is a major issue at stake as the growth of direct investment, manufacturing under licence or financing through the issuance of securities all raise the question of the definition of this right. However controversy over bankruptcy settlement in Asia or disputes over the sharing of the burden during financial crises illustrate that there has not been any satisfactory remedy to the problem.

François Benaroya devotes his contribution to what was until recently a controversial subject: the compatibility between global governance and regional co-operation. After a reminder of the progress achieved in regionalism, he emphasises that regional co-operation is frequently effective and in many cases represents an alternative to the lack of structured governance. This is true of the management of interdependency as well as that of

specific international public goods. Furthermore, regionalism may be used for the purposes of education or experiments.

The risks of regionalism remain nevertheless significant: it may prove damaging to countries which are excluded from it and undermine global co-operation.

3.6. Environment

The contribution of Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu and Sylviane Gastaldo provides an overview of environment-related global governance issues. After a summary of the various issues, they give a critical review of the various multilateral agreements on the environment that have proliferated in an uncoordinated, anarchic manner and are not underpinned by monitoring systems in order to enforce the commitments. Against this backdrop, they recommend the establishment of a World Environment Organisation in order to establish greater consistency.

Finally, Marie-Laure Mchanetzki provides a detailed analysis of the legal basis for taking into account environmental issues in the settlement of trade disputes and the standard practice of the ORD in this area. She feels that it has sought to take into account environmental concerns and has shown discernment in applying the principle of precaution. However she also shows that current legislation does not provide a satisfactory link between trade and environmental issues and this also applies to the incorporation of Multilateral Arguement on the Environment (MAEs) into the corpus of the NTO agreement. She therefore argues in favour of the establishment of a link between the MAEs and international trade law.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Jean Pisani-Ferry
Président délégué du Conseil d'analyse économique

Mario Dehove
Secrétaire général
01 42 75 76 13

Joël Maurice
Conseiller scientifique
Membre du CAE
Politiques structurelles
Questions européennes

Laurence Bloch
Conseillère scientifique
Commerce extérieur
Questions internationales

Jean-Christophe Bureau
Chargé de Mission
Agriculture
Environnement

Éric Dubois
Conseiller scientifique
Macroéconomie
Conjoncture

Christine Carl
Chargée des publications
01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau
Chargée d'études documentaires
01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

Mise en page et impression
bialec, nancy
Dépôt légal n° 55450 - mai 2002