

# *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

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<i>Jean Pisani-Ferry</i>	
<b>RAPPORT DE SYNTHÈSE</b> .....	<b>9</b>
<b>Gouvernance mondiale : les institutions économiques de la mondialisation</b> .....	<b>9</b>
<i>Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana</i>	
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 renouvelée .....	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**

<i>Christian de Boissieu</i> .....	119
<i>Élie Cohen</i> .....	127

## **CONTRIBUTIONS ANALYTIQUES**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

<b>A. Panorama analytique de quelques institutions de gouvernance</b> .....	<b>145</b>
<i>Thomas Boisson</i>	

### **2. DÉBATS**

<b>B. La gouvernance, ou comment donner sens à la mondialisation</b> .....	<b>193</b>
<i>Zaki Laïdi et Pascal Lamy</i>	

<b>C. Société civile et gouvernance mondiale</b> .....	<b>211</b>
<i>Jan Aart Scholte</i>	

<b>D. La montée en puissance des acteurs non étatiques</b> .....	<b>233</b>
<i>Christian Chavagneux</i>	

<b>E. Les États-Unis et la gouvernance mondiale</b> .....	<b>257</b>
<i>Patrick Allard</i>	

<b>F. Les PMA et la gouvernance mondiale</b> .....	<b>271</b>
<i>Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney</i>	

### **3. PRINCIPES**

<b>G. La gouvernance des institutions internationales</b> .....	<b>291</b>
<i>Jean Tirole</i>	

<b>H. L'économie en avance sur les institutions</b> .....	<b>301</b>
<i>Charles Wyplosz</i>	

<b>I. Le droit, source et forme de régulation mondiale</b> .....	<b>313</b>
<i>Marie-Anne Frison-Roche</i>	

<b>J. Regard juridique sur la hiérarchie des normes</b> .....	<b>331</b>
<i>Bernard Grelon</i>	

<b>K. La question des biens publics globaux</b> .....	<b>349</b>
<i>Jean-Michel Severino et Laurence Tubiana</i>	

### **4. MONNAIE ET FINANCE**

<b>L. Problèmes posés par la régulation monétaire internationale</b> .....	<b>375</b>
<i>Michel Aglietta</i>	

<b>M. La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réforme</b> . . . . .	<b>393</b>
<i>Direction du Trésor</i>	
<b>5. COMMERCE ET INVESTISSEMENT</b>	
<b>N. Qu'est-ce qu'un droit de propriété international ?</b> . . . . .	<b>417</b>
<i>Jérôme Sgard</i>	
<b>O. Organisations régionales et gouvernance mondiale</b> . . . . .	<b>431</b>
<i>François Bénaroya</i>	
<b>6. ENVIRONNEMENT</b>	
<b>P. Gouvernance mondiale et environnement.</b> . . . . .	<b>449</b>
<i>Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo</i>	
<b>Q. La pratique de l'organe de règlement des différends de l'OMC : le cas de l'environnement</b> . . . . .	<b>463</b>
<i>Marie-Laure Mchanetzki</i>	



# 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 que 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<sup>(1)</sup>. 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 paraît hasardeux de parier sur la démobilitation 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 <sup>(2)</sup> – 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 <sup>(3)</sup> ? 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 »<sup>(4)</sup>. 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 XX<sup>e</sup> 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 avons 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 <sup>(5)</sup>, « 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 <sup>(6)</sup> : 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 <sup>(7)</sup>. 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 <sup>(8)</sup>, 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 <sup>(9)</sup>. 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.

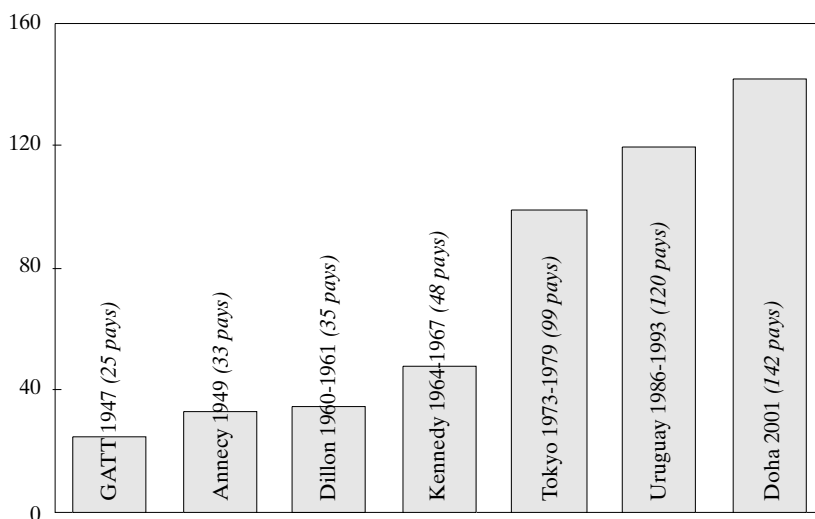
Ces trois conditions ont été dans l'ensemble remplies au cours des premières décennies de l'après-guerre, pendant lesquelles s'est construit, dans le contexte politique de la Guerre froide, le système économique multilatéral que nous connaissons. Les pays qui participaient effectivement à l'interdépendance 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 <sup>(10)</sup>.

---

(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 <sup>(11)</sup> 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 » <sup>(12)</sup>. 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<sup>(13)</sup>. 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 XIX<sup>e</sup> 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

---

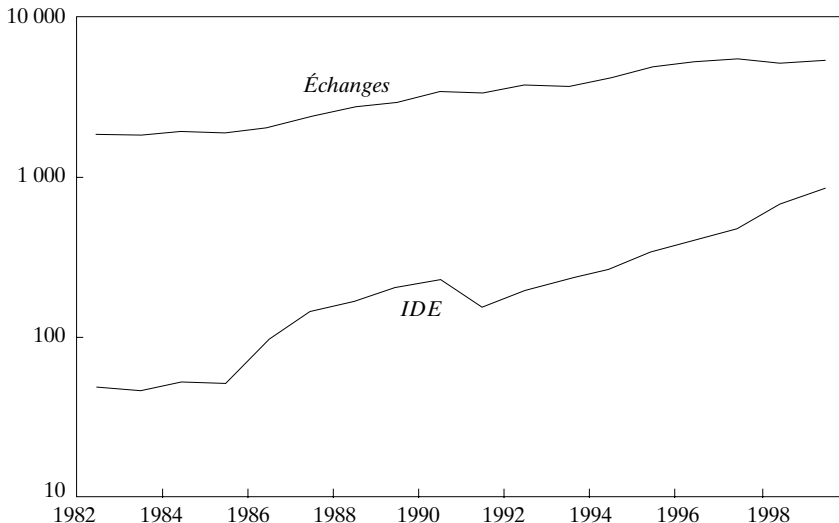
(13) Dollar (1992) ou Sachs et Warner (1996) avaient mis en évidence un lien positif entre ouverture et croissance. Leurs mesures de l'ouverture ont été contestées par Rodriguez et Rodrik (2000).

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 XX<sup>e</sup> 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 <sup>(14)</sup>.

## 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<sup>(15)</sup>, 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 bénéfiques 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 <sup>(16)</sup>, 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<sup>(17)</sup>. 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<sup>(18)</sup> 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<sup>(19)</sup> ;

- 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<sup>(20)</sup>. 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* <sup>(21)</sup>. 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 illustre 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 1<sup>er</sup> 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 <sup>(22)</sup>. 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<sup>(23)</sup>. *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<sup>(24)</sup>. 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 »<sup>(25)</sup>. 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<sup>(26)</sup> 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<sup>(27)</sup> (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<sup>(28)</sup>. 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

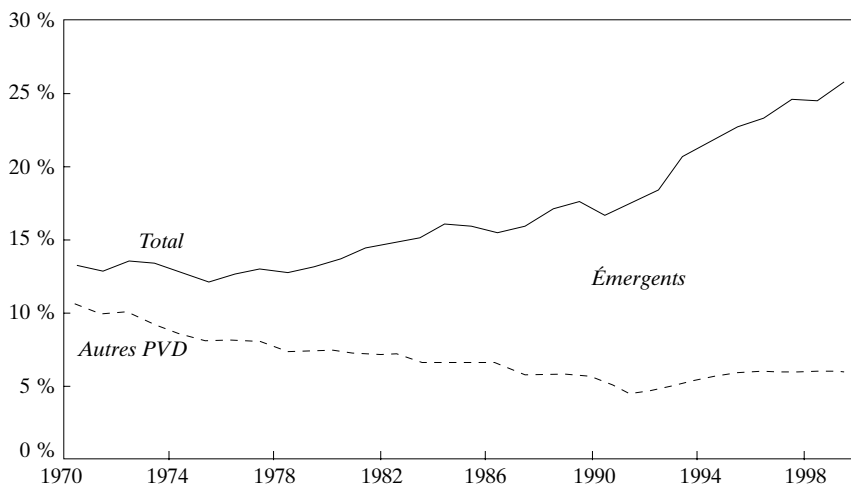
L'analyse des négociations montre de manière claire que désormais, il ne suffit plus que les pays industrialisés s'entendent entre eux sur un ordre du jour et des objectifs de négociations. De plus en plus, les pays en développement, ou certains d'entre eux, font entendre des voix discordantes et sont 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)

conurrencés 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 <sup>(29)</sup>. 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 <sup>(30)</sup>. 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 XIX<sup>e</sup> 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 XIX<sup>e</sup> 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 XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'identité nationale restait un facteur structurant des mouvements sociaux internationaux<sup>(31)</sup>, 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<sup>(32)</sup> – 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 défaire 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 <sup>(33)</sup>, 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 pré-occupante, elle participe, à côté d'autres facteurs, d'un renouveau des tensions Nord-Sud. En effet, les sociétés civiles des pays industrialisés dominant 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 <sup>(34)</sup>.

### 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 <sup>(35)</sup>.

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 accrédi-ter 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 relierons 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](http://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.

Pendant, 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 <sup>(36)</sup>.

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<sup>(37)</sup>. 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 <sup>(38)</sup>. 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 <sup>(39)</sup> : 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-

jour d'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 <sup>(40)</sup> 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 »<sup>(41)</sup>, 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 XX<sup>e</sup> 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 <sup>(42)</sup>.

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 <sup>(43)</sup> 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 <sup>(44)</sup> :

- *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 médias, 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<sup>(45)</sup> ; 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).



nement 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 XIX<sup>e</sup> 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 confirmés 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 <sup>(46)</sup>.

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 <sup>(47)</sup>. 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 <sup>(48)</sup>.

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 XIX<sup>e</sup> 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 XX<sup>e</sup> siècle était à certains égards 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 <sup>(49)</sup>. 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 <sup>(50)</sup>.

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 XX<sup>e</sup> 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 XIX<sup>e</sup> 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 XIX<sup>e</sup> siècle l'échange répondait pour l'essentiel à une logique d'avantages comparatifs et de commerce inter-branche, il est au début du XXI<sup>e</sup> 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.

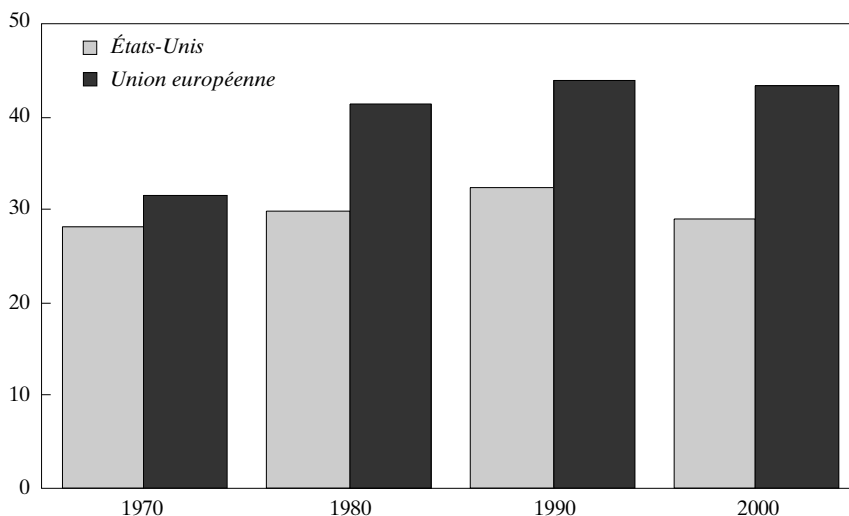
Cette vision correspond assez étroitement aux perceptions courantes et à l'image véhiculée par les entreprises transnationales. Dans les faits, cependant, la convergence est au mieux inégale, et il est frappant de constater, après plusieurs décennies de libéralisation et d'intensification des échanges, 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 <sup>(51)</sup>.

---

(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 XIX<sup>e</sup> 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 <sup>(52)</sup> 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'actionariat 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 XIX<sup>e</sup> 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 là même à se fixer des objectifs analogues, 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<sup>(53)</sup>, 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 <sup>(54)</sup>.

---

(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 <sup>(55)</sup> ;

- 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 passerager clandestin et aboutir à des régimes suffisamment solides pour durablement influencer 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*

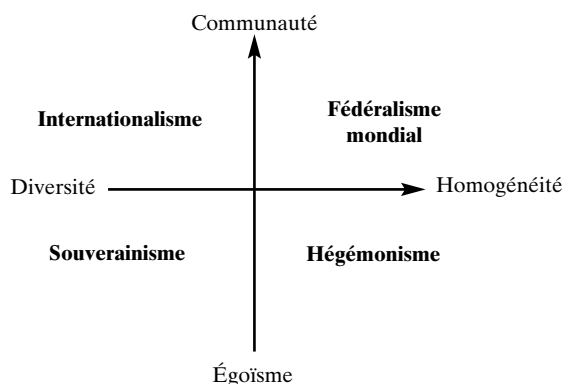
Il est possible de résumer le constat auquel nous sommes parvenus par un graphique. La vision usuelle envisage la mondialisation comme une évolution au long d'un axe mesurant le degré d'intégration, dont une extrémité représenterait la diversité, et l'autre l'homogénéité :

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<sup>(56)</sup>. 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<sup>(57)</sup> : 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 <sup>(58)</sup>. 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 <sup>(59)</sup>. 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 XIX<sup>e</sup> 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<sup>(60)</sup>. 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<sup>(61)</sup>. 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)<sup>(62)</sup>, 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 Grellon (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 <sup>(63)</sup>. 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 <sup>(64)</sup>.

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 <sup>(65)</sup>, 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 <sup>(66)</sup>. 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 éloquent 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 <sup>(67)</sup> 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 <sup>(68)</sup>.

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 <sup>(69)</sup>. 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 <sup>(70)</sup>.

## 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 ( <i>output</i> )	Expertise	Normes. Décisions arbitrales. Instruments financiers	Gouvernance interne <i>Accountability</i>	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 <i>Soft law</i>	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](http://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 <sup>(71)</sup>

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 <sup>(72)</sup>, 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 <sup>(73)</sup>, 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 <sup>(74)</sup> 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 <sup>(75)</sup> 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 sur-représentés, 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 <sup>(76)</sup>.

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 du 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<sup>(77)</sup>. 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 parties 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 électorale, 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 <sup>(78)</sup>. 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 <sup>(79)</sup>. 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<sup>(80)</sup>. 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<sup>(81)</sup>). 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 Chiang 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 empruntées aux 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'efficacité, 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 où 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)<sup>(82)</sup>. 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 <sup>(83)</sup>.

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 <sup>(84)</sup>.

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 <sup>(85)</sup> ; 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 <sup>(86)</sup>. 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 » <sup>(87)</sup>.

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 <sup>(88)</sup>. 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 <sup>(89)</sup> ? 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 »<sup>(90)</sup>.

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<sup>(91)</sup> 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<sup>(92)</sup> 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 <sup>(93)</sup> ;

- 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 <sup>(94)</sup> ; 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 <sup>(95)</sup>.

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 <sup>(96)</sup> ; 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'Aarhus.

(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<sup>(97)</sup> 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<sup>(98)</sup>. 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 donateurs, 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 <sup>(99)</sup>. 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 <sup>(100)</sup>, 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 <sup>(101)</sup> : 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 <sup>(102)</sup>, 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<sup>(103)</sup>. 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<sup>(104)</sup>.

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 <sup>(105)</sup>.

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 réciprocité 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 économie*, 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 Countries 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, 3<sup>e</sup> 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 », *American 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) : *Safeguarding 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](http://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 conférence 'The Multilateral Trading System at the Millennium, organisée par l'Université Harvard les 1<sup>er</sup> et 2 juin, disponible sur [www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/keohane.htm](http://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](http://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](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 Patterns », *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 Zettlemeier 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 Macroeconomics: 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](http://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 Reports », *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](http://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

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

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

<b>PED</b> .....	Pays en développement
<b>SDN</b> .....	Société des Nations
<b>SFI</b> .....	Société financière internationale
<b>SPG</b> .....	Système de préférence généralisée
<b>TRIPs (ADPIC)</b> .....	<i>Trade Related Intellectual Property Agreements</i> , Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
<b>UE</b> .....	Union européenne
<b>UNESCO</b> .....	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 déspecialisation 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 événements 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 1<sup>er</sup> 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 électorale 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 <sup>(1)</sup>. 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 démagogues, aux idées reçues et aux solutions panacées. 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'invoication 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 <sup>(2)</sup>.

### **3. Libre-échangeisme 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 irrépessible 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 imposés 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 acquis 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 grandes 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 <sup>(3)</sup>.

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 technocratie 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<sup>(4)</sup>. 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 marchands. 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<sup>(5)</sup>, 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 connaissent 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* <sup>(1)</sup>

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 <sup>(2)</sup> (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 <sup>(3)</sup>. 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 pré-qualification un soutien quasi-automatique en cas de crise).

Si les risques de contagion paraissent avoir été bien maîtrisés et si l'aléa moral<sup>(4)</sup> 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* <sup>(5)</sup>.

### **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 l'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 <sup>(6)</sup>. 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'ordonnement 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 M<sup>me</sup> 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 XIX<sup>e</sup> 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) <sup>(7)</sup>.

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<sup>(8)</sup> 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.
- Bouso-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.

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.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil des gouverneurs</i> composé d'un gouverneur (ministre des Finances ou gouverneur de la Banque centrale) par État.</li> <li>• Détient tous les pouvoirs, notamment en matière d'admission de membres, de révision des statuts et de conclusions d'accords internationaux.</li> <li>• Se réunit une fois par an en Assemblée générale.</li> <li>• 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 <i>de facto</i> d'un pouvoir <i>de veto</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil d'administration</i> 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 représentant les autres États membres répartis en circonscriptions, qui ne comptent parfois qu'un pays (Chine, Russie, Arabie saoudite).</li> <li>• 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.</li> <li>– 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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Directeur général</i> (européen par convention tacite, actuellement H. Köhler) choisi pour 5 ans.</li> <li>• 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).</li> <li>• 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.</li> <li>• <i>Administration</i>, 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.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Comité monétaire et financier international</i> créé en septembre 1999 sur une proposition française et composé de 24 gouverneurs.</li> <li>• 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.</li> <li>• Remplace le Comité intérimaire (1974) comme prévu par le deuxième amendement aux statuts (1978) et traite désormais aussi des questions financières.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 300 fonctionnaires dont 700 auxiliaires et 1600 cadres en 2000.</li> <li>• Budget : 0,7 md de \$ (administratif : 650, dont 70 % de personnel, équipement : 50).</li> </ul>		

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.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Assemblée générale</i>, composée des représentants des banques centrales des pays membres.</li> <li>• 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 différents pays.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil d'administration</i>, composé de 17 membres dont 5 membres d'office, dont les États-Unis ne font pas partie.</li> <li>• Organe directeur de la BRI, il fixe la politique de la Banque et nomme les membres de la Direction.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Direction</i>, met en œuvre la politique fixée par le Conseil.</li> <li>• Le personnel s'élève à 506 personnes de 37 nationalités différentes.</li> </ul>
---	--	---

Banque mondiale : 181 pays ; siège situé à Washington ; condition d'admission : être membre du FMI.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil des gouverneurs</i> composé d'un gouverneur par État.</li> <li>• Le fonctionnement est proche de celui du FMI. Les Assemblées du FMI et de la Banque mondiale se réunissent à la même période.</li> <li>• 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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil d'administration</i> composé de 24 administrateurs désignés selon des modalités proches de celles employées au FMI.</li> <li>• Choisit le Président de la Banque.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Président</i> (américain par convention tacite, actuellement J. Wolfensohn) choisi pour un mandat de cinq ans renouvelables.</li> <li>• Préside les réunions du CA et se fait le porte-parole de l'opinion qui émane par consensus des débats.</li> <li>• Dirige les <i>services opérationnels</i> 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.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Panel d'inspection</i> 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.</li> <li>• Organe indépendant composé de 3 membres choisis par les administrateurs sur proposition du Président en fonction de leur compétence et de leur indépendance.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• <i>Le Comité de développement</i> (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.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> </ul>		

OMC : 143 pays membres ; siège situé à Genève.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conférence ministérielle</i> composée des représentants de tous les États membres.</li> <li>• Se réunit au moins tous les deux ans.</li> <li>• Dispose de pouvoirs « législatifs » (décisions, résolutions, recommandations).</li> <li>• 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).</li> <li>• Néanmoins la pratique favorise la recherche du consensus, ce qui évite les majorités automatiques (type ONU) mais rend les négociations parfois difficiles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil général</i> ouvert aux représentants des membres intéressés (une soixantaine).</li> <li>• 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).</li> <li>• 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).</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Secrétariat</i> dirigé par un <i>Directeur général</i> (actuellement Mike Moore) qui assume souvent un rôle d'impulsion ou d'arbitre dans les négociations commerciales.</li> <li>• L'un des traits distinctifs de l'OMC réside dans le rôle actif joué par les États membres, au travers de leurs <i>délégations permanentes</i> 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.</li> <li>• Le Directeur général ne peut engager une procédure devant l'ORD, interpréter les règles de l'OMC ou présider les comités.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'OMC se caractérise par le nombre élevé de <i>délégations permanentes</i> (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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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</li> <li>• 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.</li> <li>• L'ensemble de la procédure est encadré par des délais stricts.</li> <li>• 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.</li> <li>• Le rôle du Secrétariat dans la promotion d'une plus grande transparence dans les politiques commerciales a été renforcé par la création du <i>Mécanisme d'examen des politiques commerciales</i>. 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.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le <i>Secrétariat</i> 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.</li> </ul>		



PNUE : siège situé à Nairobi.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil d'administration</i>, composé de 58 membres élus par l'AGNU sur la base de circonscriptions géographiques par sous-continent. Il se réunit tous les ans en principe.</li> <li>• Définit la politique du PNUE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrétariat, dirigé par le Directeur exécutif.</li> <li>• Le PNUE possède des bureaux régionaux à Bahreïn, Bangkok, Genève et Mexico.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Financement</i> : le fonctionnement du Secrétariat est financé par le <i>budget ordinaire</i> de l'ONU.</li> <li>• Le <i>Fonds pour l'environnement mondial</i>, 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 \$.</li> <li>• En 1996, 68 <i>fonds d'affectation spéciale</i> du PNUE étaient financés à hauteur de 0,04 md de \$ par les contributions de gouvernements intéressés par des actions spécifiques.</li> </ul>		
<p>Le PNUE emploie 650 personnes.</p>		

OMS : 191 États membres et 2 membres associés ; siège situé à Genève.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Assemblée</i>, composée des délégués (techniciens et fonctionnaires) de tous les États membres.</li> <li>• Se réunit une fois par an pour les sessions ordinaires. Chaque État dispose d'une voix.</li> <li>• 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.</li> <li>• Adopte conventions et accords (majorité des deux tiers, art. 19, peu utilisé) et exerce un pouvoir réglementaire contraignant (art. 21, très utilisé).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil</i>, 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.</li> <li>• Organe exécutif de l'Assemblée, 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Secrétariat</i> est composé du Directeur général et du personnel technique et administratif, nommé par le Directeur.</li> <li>• Organe permanent de l'OMS, il assure la continuité des relations avec les États membres.</li> <li>• 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.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <i>structure régionale</i> 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.</li> <li>• 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).</li> <li>• La structure centralisée ne gère que la répartition des enveloppes et la mise en œuvre de règles budgétaires.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Effectifs</i> : 5 000 (dont 1 500 à Genève et 1 300 en Afrique).</li> <li>• <i>Budget ordinaire</i> (1992-1993) : 0,77 md de \$. <i>Crédits extrabudgétaires</i> : 0,95 md de \$.</li> </ul>		

OIT : 168 États membres en 1997 ; siège situé à Genève.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conférence internationale du travail</li> <li>• 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 mêmes droits.</li> <li>• Ses séances sont publiques et joue le rôle d'un forum de discussion.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Conseil d'administration</i> 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bureau international du travail</li> <li>• 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</li> <li>• Le Conseil et le BIT sont secondés dans leur tâche par des <i>commissions d'industrie</i> tripartites dans les principaux secteurs industriels, ainsi que par des commissions d'experts spécialisés sur certains problèmes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'originalité de l'OIT par rapport à d'autres organisations internationales réside dans la <i>représentation tripartite</i> 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.</li> <li>• Des <i>conférences régionales</i>, regroupant tous les États d'une zone ou des <i>commissions consultatives régionales</i> de composition plus restreinte se réunissent périodiquement pour examiner les questions concernant certaines régions.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Effectifs</i> du BIT : 2 300 fonctionnaires et 800 experts en mission.</li> <li>• <i>Budget ordinaire</i> de l'OIT financé à 75 % par les pays industrialisés : 0,29 md de \$ en 1996.</li> </ul>		

## 2. Financement du FMI et de la BRI

	Sources de financement	Ressources mises en œuvre
FMI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux modalités de financement du compte des <i>ressources générales</i> sont employées :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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).</li> <li>– Emprunt : après la révision des Accords généraux d'emprunt (AGE, 1983) et les Nouveaux accords d'emprunt (NAE, 1997), le plafond d'emprunt est porté à 45 mds de \$.</li> </ul> </li> <li>• Les produits de la vente des stocks d'or et les contributions bilatérales (prêts ou dons) sont gérés sur des <i>fonds fiduciaires</i> 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 \$.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encours des crédits du financés sur les <i>ressources générales</i> en 2000 : 60 mds de \$.</li> <li>• Encours des facilités financées sur les <i>fonds fiduciaires</i> : 9 mds en 2000.</li> </ul>
BRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Capital</i>, souscrit par les banques centrales : 3 mds de \$.</li> <li>• <i>Réserves</i> : 2 mds de \$.</li> <li>• <i>Dépôts</i>, provenant de banques centrales, d'organisations internationales ou de banques commerciales : 90 mds de \$.</li> </ul>	

### 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)
<p><i>Activité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournit des prêts et une aide aux PED solvables.</li> <li>• Être membre de la BIRD est une condition d'admission aux autres entités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournit aux pays les plus pauvres une aide et des prêts à des conditions très avantageuses, dites « concessionnelles ».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accorde des prêts et prises de participations pour favoriser le développement des entreprises privées dans les PED.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre des moyens de règlements des différends entre investisseurs privés et États destinataires des investissements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre des garanties contre les risques non commerciaux touchant prises de participation et investissements directs étrangers dans les PED.</li> </ul>
<p><i>Éléments de structure et spécificités</i></p> <p>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.</p>				
BIRD et AID partagent le même personnel.		SFI, AMGI et CIRDI disposent chacun de services autonomes.		
<p><i>Financement (en 1999)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital versé : 12 mds \$ sur les 190 souscrits faisant office de garantie.</li> <li>• Emprunts : encours de 115 mds \$ ; 10 mds \$ empruntés en 1999.</li> <li>• Revenus propres (remboursement et intérêt des prêts, commissions de gestion) : 1,5 md \$.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital versé.</li> <li>• Transferts de la BIRD et revenus propres.</li> </ul> <p>Contributions des États (soit 90 % des ressources ; reconstitution en 1999 ; 21 mds \$ sur 3 ans).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital libéré : 2,3 mds \$.</li> <li>• Bénéfices d'activité.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les frais de fonctionnement du CIRDI sont supportés par la Banque mondiale, et le coût des procédures est supporté par les parties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital souscrit : 2,2 mds \$.</li> <li>• Le capital a été augmenté pour faire à une demande croissante de garanties.</li> </ul>
<p><i>Instruments financiers mis en œuvre (en 1999)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gamme de prêts diversifiés, à moyen terme (12-20 ans), à un taux proche du LIBOR.</li> <li>• Prêts engagés : 22 mds \$ (prêts d'investissement ; prêts d'ajustement dont le volume ne dépasse pas 30 % du total).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A accordé 3,5 mds \$ de crédits.</li> <li>• Total des engagements : 21 mds \$.</li> <li>• Se distingue du Groupe de la BM par sa fonction et sa culture de banque d'affaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre des facilités d'arbitrage et de conciliation.</li> <li>• 65 cas d'arbitrage lui ont été soumis depuis sa création, dont 11 en 1999.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A accordé 1,3 mds \$ de garanties des risques souverains et de crédit, qui jouent un rôle de catalyseur de crédits.</li> <li>• Facilité le dialogue entre gouvernement et investisseurs.</li> </ul>
<p><i>Assistance technique</i></p> <p>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.</p>				

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 posée. 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 XIX<sup>e</sup> 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 <sup>(1)</sup>.

La seule différence avec ce qui se passait au XIX<sup>e</sup> 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 tendancielleme nt 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 macro-économique 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<sup>(2)</sup>. 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 XX<sup>e</sup> 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 XXI<sup>e</sup> 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 <sup>(4)</sup>. 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 <sup>(5)</sup>.

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 aiguë. 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 <sup>(6)</sup>.

---

(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 XXI<sup>e</sup> 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 <sup>(1)</sup>

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'allègement 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 <sup>(2)</sup>, tant s'en faut. Dans la pensée politique anglaise du XVI<sup>e</sup> siècle, le terme de société civile se confondait avec celui d'État, alors que l'usage actuel tend à les opposer. Au XIX<sup>e</sup> 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 XXI<sup>e</sup> 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 <sup>(3)</sup>, 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 <sup>(4)</sup>. 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) <sup>(5)</sup>. 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 <sup>(6)</sup>. 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 <sup>(7)</sup>.

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 cyberspace <sup>(8)</sup> et de fait, les forums de discussion sur Internet et les réseaux d'action ont joué un rôle prédominant dans les mouvements antimondialisation <sup>(9)</sup>.

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 environmentalistes 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)<sup>(10)</sup>. 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 <sup>(11)</sup>, 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 <sup>(12)</sup> 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. <sup>(13)</sup>.

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 <sup>(14)</sup>.

Tout d'abord, l'expansion récente de la société civile est une réponse au niveau visage de la gouvernance consécutivement au phénomène de mondialisation <sup>(15)</sup>. 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<sup>(16)</sup>. 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 influencer 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 <sup>(17)</sup>.

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 <sup>(18)</sup>. 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 <sup>(19)</sup>. 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](http://www.interweb-tech.com/nsmnet/resources/default.asp)) et SocioSite Activism ([www.pscw.uva.nl/sociosite/TOPICS/Activism.html](http://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'allègement 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* ?<sup>(20)</sup> 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 des 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<sup>(21)</sup>. 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<sup>(22)</sup>.

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<sup>(23)</sup>. 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 multi-causale 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<sup>(24)</sup>. 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 », *Millennium. 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.
- Willets 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 <sup>(1)</sup>

**Christian Chavagneux**

*Center for Global Political Economy,  
Université du Sussex <sup>(2)</sup>*

*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 utilisées 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<sup>(3)</sup>. Il a deux conséquences. S'agissant des acteurs 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<sup>(4)</sup>.

### 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 <sup>(5)</sup>.

#### 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 feraient 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 Kellogg, Coca Cola ou Procter et Gamble, a fonctionné pendant près de dix ans avant d'être mise à jour début 1999 <sup>(6)</sup>. 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'Am-Cham 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 élevée 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<sup>(7)</sup>. 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<sup>(8)</sup>. 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'Advisory 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 <sup>(9)</sup>.

L'évolution des règles prudentielles internationales permet également de montrer la montée 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 <sup>(10)</sup>. 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 <sup>(11)</sup> :

- il n'y a pas de règles en la matière : des normes informelles à la « capture » directe des sources 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 <sup>(12)</sup>. 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'Équité, etc.) <sup>(13)</sup>.

Le XX<sup>e</sup> 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 XVIII<sup>e</sup> 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)<sup>(14)</sup>. 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 (Poulligny, 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 Wildlife 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<sup>(15)</sup> (Poulligny, 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 XVIII<sup>e</sup> siècle (Charnovitz, 1997).

(15) On peut donner plusieurs exemples de ces processus d'exclusion, voir Poulligny, 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 nigériens 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 (I)*, 1999, Broyer, 2000 et Peillon et Montebourg, 2000a, b et 2001a, b). L'influence financière des mafias revêt trois dimensions concrètes<sup>(16)</sup> : 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<sup>(17)</sup>.

---

(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 XVIII<sup>e</sup> 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 Économique*, 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, 4<sup>e</sup> 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 Politique (l')* (1999) : *Les paradis fiscaux*, n° 4, 4<sup>e</sup> 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](http://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, 2<sup>e</sup> 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, 2<sup>e</sup> trimestre.
- Lamy P. (2001) : « Faire progresser la gouvernance mondiale », *Alternatives Économiques*, Hors-Série n° 47, 1<sup>er</sup> trimestre.
- Laroche J. (2000) : *Politique internationale*, 2<sup>e</sup> 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.
- Observatoire 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, 2<sup>e</sup> 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*, Cambridge 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 21<sup>st</sup> Century*, OCDE.
- Walras L. (1874) : *Éléments d'économie politique pure*, 3<sup>e</sup> 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.