

# Analyses Économiques

ÉDITORIAL

*Ce rapport est une contribution du Conseil d'analyse économique au débat sur la mondialisation. Ce n'est certes ni la première ni la dernière fois que nous en traitons. 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 querelles : celle des institutions, 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 règles de l'échange ; celle du rôle des États dans le pilotage de cet appareil institutionnel multilatéral.*

*Les auteurs du rapport de synthèse et des contributions qui l'accompagnent se sont attachés à déchiffrer les controverses et à clarifier la nature des problèmes posés. Ils leur ont ensuite appliqué les grilles de lecture des économistes. Le volume témoigne à la fois de leurs convergences et de leurs controverses.*

Jean PISANI-FERRY

n° 3/2002

AVRIL 2002

## Gouvernance mondiale

Rapport de synthèse de Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana

*Le rapport Gouvernance mondiale est le fruit d'un ensemble de réflexions conjointes qui s'éclairent ou se nuancent l'une l'autre, et parfois s'opposent l'une à l'autre. Il réunit un rapport de synthèse de Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana intitulé Gouvernance mondiale : les institutions économiques de la mondialisation, les commentaires de Christian de Boissieu et Élie Cohen, et dix-sept contributions regroupées en six volets. Trois d'entre eux sont transversaux : État des lieux, où l'on trouvera un panorama des institutions internationales ; Débats, qui regroupe des points de vue sur les enjeux de la gouvernance mondiale ; Principes, où sont rassemblés des textes plus analytiques sur les fondements de cette gouvernance. Les trois autres volets ont pour point de départ des analyses sectorielles qui portent sur la monnaie et la finance internationales, le commerce et les investissements, et enfin l'environnement.*

*Ce rapport a été présenté à la séance plénière du 13 septembre 2001 du Conseil d'analyse économique, puis, en présence du Premier ministre, le 4 octobre 2001. Cette lettre, qui le résume, est rédigée par la cellule permanente du CAE, mais les opinions qui y sont exprimées reflètent celles des auteurs du rapport ou des commentaires.*

### Les institutions de la mondialisation

L'objet du rapport de Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana est la gouvernance de l'économie mondiale. Ce terme a été choisi parce que « gouvernement » porte une connotation de centralisation susceptible d'en affecter la compréhension. *Gouvernance* exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : comment gouverner sans gouvernement ?

La question de la gouvernance mondiale a déjà été abordée dans des rapports antérieurs du CAE mais, à chaque fois, à l'intérieur d'une problématique sectorielle déterminée, qui laissait à l'écart les enjeux communs aux différents champs sectoriels – nature des règles et des institutions internationales, gouvernance de ces institutions – et les problèmes d'archi-

tecture globale – relations entre champs sectoriels, équilibre entre institutions, pilotage d'ensemble. C'est à ces questions qu'est consacré le présent rapport. Il met davantage l'accent sur les principes de la gouvernance mondiale que sur le contenu des politiques qui en relèvent. Pour prendre une analogie, il s'agit ici davantage de constitution que de politiques.

La réflexion sur les principes est, en effet, essentielle pour réfléchir aux réformes de la gouvernance internationale, parce qu'il est 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. En attestent, par exemple, les débats sur le champ d'intervention du FMI, ou ceux qui ont trait aux relations entre règles du commerce international et normes environnementales, sanitaires ou sociales.

## Gouvernance exprime le problème de base : comment gouverner sans gouvernement ?

L'angle d'attaque du rapport impliquait l'écoute des critiques dont la gouvernance mondiale et plus généralement la mondialisation font l'objet. De ce fait, ce rapport a lui-même, souvent, une tonalité critique. Cela ne doit pas occulter les succès du système économique international de l'après-guerre. 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. L'une des raisons de ce succès a été que le système de gouvernance établi à l'issue de la Seconde Guerre mondiale a montré une remarquable capacité d'adaptation aux changements économiques et géopolitiques.

### La mondialisation en danger ?

Pour que le choix de l'intégration internationale soit durable, soulignent Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana, il faut que les populations en perçoivent les bénéfices, que les États s'entendent sur ses finalités, et que les institutions qui la gouvernent soient perçues comme légitimes. Ces trois conditions ne sont que partiellement remplies.

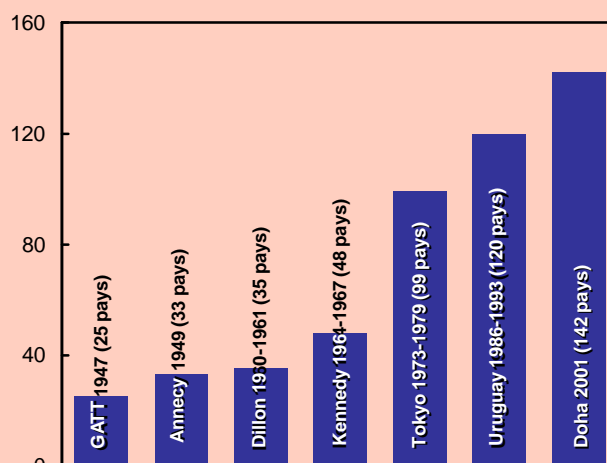
- *L'intégration économique et financière internationale est loin d'être un succès sans partage.* À côté du rattrapage des riches par certains pays pauvres, il faut relever les échecs du développement, et les liens entre ouverture extérieure et croissance restent d'ailleurs imparfaitement élucidés. Entre les nations, comme d'ailleurs au sein des nations,

il y a donc eu des gagnants et des perdants. Parmi ceux-là mêmes qui ont su tirer parti de la mondialisation des échanges, de très nombreux pays ont subi des crises financières violentes et coûteuses. La globalisation financière est potentiellement porteuse de bénéfices importants, mais qui nécessitent, pour être concrétisés, une maturité des systèmes financiers et une régulation financière à la mesure des risques que comporte la mobilité des capitaux.

- Avec la participation accrue des pays émergents et des pays en développement à l'intégration internationale, *de nouveaux différends sont apparus* dans la négociation commerciale. Ils opposent principalement le « Nord » et le « Sud », mais traversent aussi le Nord. Ces désaccords expliquent la série de revers qui a récemment marqué la négociation internationale : abandon des négociations sur l'AMI, fiasco de la conférence de l'OMC à Seattle, échec des négociations climat à La Haye, que n'effacent pas les succès ultérieurs. Or les clivages internationaux ne sont pas en voie d'atténuation. La participation de la Chine à l'OMC est un changement de première grandeur, essentiellement positif mais aussi de nature à rendre la négociation commerciale multilatérale plus complexe.

- La mondialisation elle-même fait au sein des pays industrialisés l'objet d'une *contestation accrue qu'il n'est plus possible d'ignorer* ou de traiter par le mépris. Le phénomène a pris de l'ampleur et gagné en visibilité. Internationalisation plus authentique des mouvements sociaux, solidarité inter-thématique plus affirmée et radicalisation des formes d'expression témoignent des mutations de cette contestation.

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



Source : OMC.

Ces questionnements sont bien évidemment très hétérogènes. Mais ils se nourrissent réciproquement : par exemple, la contestation s'alimente des échecs de la négociation ; et celle-ci devient elle-même plus délicate à mesure qu'elle s'efforce de concilier les intérêts des pays en développement et les préoccupations des opinions occidentales.

### La nécessité d'un réexamen

D'où viennent vraiment les difficultés ? En bonne part, d'erreurs ou de dysfonctionnements internes à chacun des domaines de l'intégration internationale : l'action des institutions internationales est décriée parce qu'elle ne convainc pas. Mais il serait, selon Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana, erroné de vouloir réduire les difficultés à une série de défaillances sectorielles. Derrière des écueils à chaque fois spécifiques, se profilent une série de problèmes communs.

Il y a, d'abord, *crise des finalités*. Aux orientations bien définies de l'après-guerre – organiser l'ouverture aux échanges, surveiller les politiques macroéconomiques, financer le développement – s'est substitué un enchevêtre-

ment d'objectifs que ne structure plus une vision unifiée de l'avenir, alors même que l'intégration économique est devenue une fin en soi. Or la théorie économique a mis en cause les certitudes des modèles traditionnels et ne délivre plus de message univoque quant aux bénéfices de la libéralisation commerciale. Cela ne signifie pas que cette dernière n'est plus souhaitable, mais que ses fondements ne sont plus aussi simples.

*L'architecture institutionnelle est déséquilibrée et incomplète.* En dépit des capacités d'adaptation des organisations internationales, un décalage s'est creusé entre la nature des problèmes à traiter et l'architecture institutionnelle : celle-ci ne reflète pas la hiérarchie des problèmes d'aujourd'hui. Par exemple, l'environnement est devenu un sujet de préoccupation et de négociation central, mais il ne bénéficie pas d'un support institutionnel à la mesure de son importance. Par ailleurs, les problèmes d'arbitrage et de coordination entre institutions font l'objet de solutions *ad hoc*, souvent judicieuses sur le fond mais peu satisfaisantes sur le plan des principes.

*L'équité des structures de négociation est contestée.* L'un des modèles de négociation les plus efficaces a de longue date été celui des clubs. Or ce modèle est aujourd'hui pris en défaut, du moins dans sa forme traditionnelle, parce que ceux qu'il laisse de côté acceptent de moins en moins de ne pas être partie prenante à la définition des normes. Les pays en développement posent ainsi la question de l'équité des règles internationales, et celle du leadership, c'est-à-dire celle du pouvoir.

**Les institutions internationales peuvent-elles, au mépris du réalisme, se présenter comme de simples agences d'exécution ?**

Le défaut de procédures assurant la responsabilité démocratique (*accountability*) des institutions multilatérales met en question la légitimité des décisions. Bien qu'elles dérivent du mandat que les États ont confié aux institutions, ces décisions font de plus en plus l'objet de mises en cause directes. 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 responsabilité politique propre ? Ou doivent-elles, et sur quelle base, assumer une identité politique à l'égard des opinions et des organisations de la société civile ? À travers les débats sur l'OMC ou le FMI, se trouve posée la question de la nature du système de gouvernance mondiale.

**Comment concevoir la gouvernance mondiale ?**

Pour structurer leur réflexion, Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana partent de faits stylisés sur l'intégration internationale. Ils en distinguent quatre.

- *Le caractère incomplet de l'intégration internationale.* Malgré l'ouverture accrue des économies, de nombreux indicateurs attestent du caractère encore très fragmenté de l'économie mondiale, et de la persistance des frontières nationales. Il en résulte que l'utopie du monde sans frontières reste lointaine et que les États demeurent, et demeureront encore longtemps, des espaces pertinents de régulation.

- *L'hétérogénéité des préférences collectives,* en dépit d'une mondialisation souvent vue comme un processus implacable d'homogénéisation. Américains et Européens en fournissent une illustration : il n'y a guère convergence entre eux en ce qui concerne le partage entre sphère publique et sphère privée, la tolérance aux inégalités et la demande de redistribution, l'attitude face au risque, ou la conception des droits de propriété. Dans certains cas, même, la mondialisation agit comme facteur d'accentuation des différences, plutôt que comme force d'homogénéisation.

- *La montée des problèmes globaux.* Elle est illustrée par les alarmes sur l'environnement planétaire, mais ne s'y réduit pas. Elle déplace les priorités de l'intégration de la gestion des relations bilatérales vers l'organisation de l'action collective. En résulte un nouveau modèle de représentation et de gestion de l'interdépendance, qui tend à s'appliquer à un nombre croissant de domaines.

- Enfin le dernier fait saillant est *l'émergence d'éléments de conscience civique planétaire,* dont la contestation de la mondialisation est une composante. Un nombre rapidement croissant de mouvements et d'organisations porte le débat au niveau international ou mondial. Malgré ses

limites, cette tendance est, à l'évidence, une réponse logique à la montée des questions de gouvernance mondiale.

Il n'est au total possible ni de se représenter l'économie mondiale comme une entité en voie d'homogénéisation rapide, ni de s'en tenir à une représentation traditionnelle calquant, dans l'ordre économique, les principes du Traité de Westphalie. Il faut raisonner sur deux dimensions (schéma) : celle de l'intégration (moins complète qu'on ne le croit) ; et celle de la solidarité née d'un destin commun (moins absente qu'on ne le suppose).

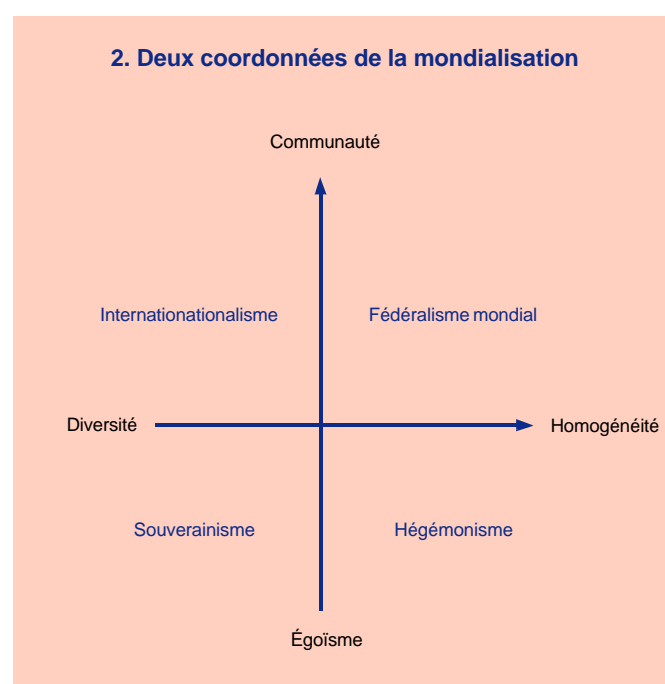
À ces deux dimensions peuvent être rattachées deux grandes visions de l'ordre économique international. La première mise sur des règles du jeu stables qui ont pour fonction de coordonner l'action des États et celle des entreprises. Selon cette vision, la gouvernance de l'économie mondiale réalise l'idéal libéral en évacuant le politique. Toute analogie avec un gouvernement national est par nature infondée. À l'inverse, la seconde approche présuppose l'existence d'objectifs

communs et met l'accent sur la fonction exécutive. Elle fait de la gouvernance mondiale le prolongement de l'action des gouvernements nationaux. La pratique internationale hésite entre ces deux visions. La seconde a dominé l'après-guerre. Mais la première n'a pas disparu et inspire certaines critiques adressées au système multilatéral.

Sur cette base, comment analyser les modèles de gouvernance ? Le rapport identifie deux modèles classiques et trois modalités émergentes de gouvernance, qui sont successivement passés en revue.

Fondé sur la transposition au niveau global du modèle de gouvernement démocratique des États fédéraux, le *gouvernement mondial* a l'attrait des utopies constituées. Mais il souffre de l'absence d'une citoyenneté mondiale qui pourrait en constituer le fondement. Il s'agit donc d'une référence intellectuelle plutôt que d'un modèle potentiellement opérationnel.

Le second modèle classique, celui de la *coopération institutionnalisée des nations*, peut revendiquer une opération-



nalité certaine. Mais il souffre de plusieurs défauts : il est peu adapté au traitement des problèmes globaux parce que personne n'y représente l'intérêt général ; ses fondements sont mal assurés parce que la question de la pondération des voix n'a pas reçu de solution générale ; il est dépassé dans les faits, en raison de l'identité et de l'autonomie que les agences internationales ont déjà acquises.

Les trois modalités émergentes sont le réseau d'autorités indépendantes, le droit sans État et l'autorégulation privée.

L'idée de fonder la gouvernance mondiale sur un *réseau d'autorités indépendantes* prend appui sur le développement de telles instances au niveau national. Dévolues à une mission spécifique, ces institutions tirent leur légitimité de leur mandat, de leur efficacité dans l'accomplissement de leur tâche et de leur capacité à en rendre compte. La limite de ce modèle tient d'abord au fait qu'il n'est pas applicable à l'ensemble des domaines de gouvernance : nombre de décisions ne sont pas réductibles à l'exécution d'un mandat déterminé. Elle provient ensuite de ce que, comme l'illustre parfaitement le cas du FMI, la nature des problèmes que pose l'intégration internationale est éminemment évolutive.

La deuxième modalité, que les auteurs du rapport qualifient de *droit sans État*, met l'accent sur la capacité de la jurisprudence à produire un ensemble de normes à partir d'une base légale réduite. Inspirée notamment de l'expérience de l'Organe des règlements des différends (ORD) de l'OMC, elle conduit à évacuer le politique au profit de la création d'un droit de la mondialisation à vocation économique. Son attrait est d'offrir une réponse construite à des problèmes que la négociation internationale ne par-

vient pas à surmonter. Son défaut est de n'offrir qu'une solution partielle, qui résout en apparence seulement les questions de légitimité.

La troisième modalité, l'*autorégulation privée*, doit être mentionnée parce que son emprise s'étend, souvent par défaut, dans des secteurs où la régulation publique est absente. Elle est intéressante aussi parce qu'elle suggère des modalités de normalisation souples (*soft law* dans ses diverses variantes) dont la régulation publique a commencé à s'inspirer. Mais il ne s'agit pas d'une alternative construite.

Aucun de ces modèles n'est complètement satisfaisant, aucun d'ailleurs n'est en voie de s'imposer au détriment des autres. Il faut donc concevoir le système de gouvernance mondiale comme une construction essentiellement hybride.

#### **Principes pour une gouvernance hybride**

Comment garantir la cohérence d'une gouvernance hybride ? Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana proposent de penser les priorités de l'action collective internationale à partir de six principes.

**1. Principe de spécialisation.** Il ne s'agit pas seulement ici d'efficacité. À la différence de ce qui se passe à l'intérieur d'un État, où la légitimité procède de la souveraineté populaire et s'organise par délégation globale à l'exécutif, la spécialisation des institutions multilatérales est indispensable à leur légitimité, parce qu'elle permet de spécifier le mandat qui leur est confié par traité, et facilite ensuite leur surveillance par les citoyens. Même s'il a servi de prétexte à des tentatives d'affaiblissement des institutions multilatérales, le principe de spécialisation doit donc être retenu.

Il doit aller de pair avec un réexamen périodique du périmètre des institutions, de la définition de leur mandat, et des instruments dont elles sont dotées.

---

#### **La spécialisation des institutions multilatérales est indispensable à leur légitimité**

---

**2. Principe de responsabilité politique.** Ce principe est complémentaire du premier. Il porte d'abord sur le gouvernement des organisations multilatérales, c'est-à-dire sur la façon dont les États exercent leurs responsabilités d'actionnaires : définition des missions, fixation d'orientations, choix des instruments, coordination entre différentes institutions, contrôle *a posteriori*. Il touche ensuite au pilotage d'ensemble. Il s'agit ici de fixer les priorités de l'action collective internationale : seule une instance politique (comme l'actuel G7) peut décider si, dans un contexte donné, la priorité doit, par exemple, aller à la négociation commerciale ou à la réforme de l'architecture financière.

**3. Principe d'équilibre.** Tant la structure institutionnelle que le poids respectif des normes relatives aux différents domaines sont fortement déséquilibrés. L'ordre international s'est construit sur le primat de l'économique, parce que les États ont trouvé intérêt à commercer entre eux. Cela ne justifie pas que par hystérèse institutionnelle, l'économie reste dominante à l'heure où de nouvelles préoccupations globales – environnement, santé, sécurité – s'imposent ; ni qu'elle bénéficie d'une espèce de présomption de prééminence dans les conflits de normes, lorsque les États sont convenus de faire place à

d'autres valeurs que celles du commerce. Il faut donc rééquilibrer le système institutionnel et construire les conditions d'un équilibre des normes. À cet égard, le rapport examine différentes solutions et préconise finalement une méthode procédurale consistant à établir les organisations spécialisées comme « experts légitimes » dont la consultation serait requise en cas de conflit de normes. Concrètement, l'OMC devrait, pour des questions touchant à l'environnement dont elle aurait à traiter, requérir l'avis d'une Organisation mondiale de l'environnement à créer.

**4. Principe de transparence et de démocratisation.** L'exigence démocratique s'étend dorénavant à l'ensemble des décisions internationales. Cette quête paradoxale d'une démocratisation sans démocratie – puisque la démocratie mondiale n'existe pas – peut se résoudre par la transparence, la délibération et le contrôle. Elle implique l'ouverture aux acteurs de la société civile, notamment experts et ONG. À condition que ces dernières respectent aussi les exigences de transparence, elles ont un rôle à jouer tant dans la préparation en amont de la décision – mais pas dans la décision elle-même – et dans la surveillance de son exécution.

**5. Principe de subsidiarité.** L'échelon multilatéral n'est pas toujours optimal. La recherche d'une gouvernance globale efficace doit laisser beaucoup de place à la subsidiarité. Ce principe a également valeur tactique : même lorsque, à terme, le bon niveau est multilatéral, la démarche régionale ou plurilatérale est parfois le mieux à même de faire avancer l'action collective, car elle peut s'appuyer sur une certaine affinité des préférences et cons-

tituer un champ d'expérimentation utile. La mise en œuvre de ce principe suppose aussi de renforcer le cadre multilatéral, pour éviter que le développement du régionalisme soit envisagé comme une alternative à l'échelon multilatéral.

**6. Principe de solidarité.** La montée des problèmes planétaires et l'émergence d'une conscience citoyenne appellent un renouveau de la réflexion sur la solidarité. Celle-ci doit viser d'abord une clarification des fondements de l'aide au développement, ensuite la définition d'un financement adéquat pour les biens publics globaux, sans évacuer la perspective d'une taxation internationale.

#### **Propositions pour une gouvernance renouvelée**

Le rapport avait davantage pour objet de proposer une problématique que de formuler des propositions concrètes. Quatre priorités ressortent cependant de l'analyse.

**1. Établir une instance politique légitime de gouvernance mondiale** qui exerce à la place du G7 la fonction de pilotage d'ensemble. Cette instance devra associer les grands pays en développement. Différentes propositions ont été avancées, une solution pragmatique serait de combiner membres permanents et membres temporaires. Une telle évolution ne conduirait pas à faire disparaître le G7, mais à le recentrer sur sa fonction macro-économique et monétaire, pour laquelle il reste l'instance pertinente.

**2. Rééquilibrer l'architecture institutionnelle**, d'abord en créant une Organisation mondiale de l'environnement, définissant les principes communs de doctrine et regroupant les Accords multilatéraux sur l'environnement existants

ensuite en dotant les organisations « faibles » de moyens juridictionnels à l'image de l'ORD de l'OMC.

**3. Impliquer les sociétés civiles** en facilitant leur accès à l'information et en développant la surveillance des institutions multilatérales. Sous réserve de remplir elles-mêmes des conditions de transparence, les ONG devraient se voir doter d'un droit de saisine sur le respect des accords internationaux, d'un droit de proposition et d'une représentation dans les procédures de règlement des différends.

**4. Intégrer les pays pauvres à travers un pacte de développement.** Cela implique une ouverture plus déterminée des marchés du Nord, le cas échéant sur une base asymétrique ; une approche de la négociation commerciale qui donne un poids accru aux impératifs du développement en regard de la défense des intérêts de nos propres producteurs ; une association des pays en développement à la gouvernance ; une politique d'aide au développement plus ambitieuse et mieux fondée.

Ce programme d'action conduit à poser les questions du rôle et des formes d'expression de l'Union européenne. En matière commerciale, elle est un acteur de premier plan. Mais dans les autres domaines comme l'environnement ou l'architecture financière internationale, elle peine à faire entendre une voix cohérente.

Cette déficience est d'abord intellectuelle et renvoie aux insuffisances du débat économique européen. Elle tient ensuite à la gouvernance interne de l'Union. L'unification de sa représentation externe serait un moyen d'avancer. L'heure du G3 n'est pas venue, mais l'unification de la représentation au FMI envisagée dans la contribution du

Trésor, associée au rapport, est une voie prometteuse. D'autres champs d'application immédiats sont l'environnement, l'aide au développement et, plus généralement, la gouvernance globale. Dans ces domaines, et pour des actions collectives concrètes et ciblées, il est envisageable de procéder par délégation temporaire de responsabilité.

#### **Commentaires**

**Christian de Boissieu** approuve dans ses grandes lignes la démarche du rapport Jacquet-Pisani-Tubiana et partage beaucoup de ses conclusions. Il souligne la nécessité d'adopter une vision dynamique des questions de gouvernance et celle de combler ce qu'il appelle l'écart critique entre la forte intégration des systèmes productifs et l'intégration plus limitée des politiques. Selon lui, cet écart nourrit en effet l'instabilité, en particulier financière. Il insiste aussi sur la nécessité de tirer parti de la « fenêtre » ouverte le 11 septembre pour prendre des mesures énergiques à l'égard des paradis fiscaux.

Il adhère à l'idée de spécialisation des organismes internationaux et souligne par contraste l'ampleur de la déspecialisation qu'ont connu le FMI et la Banque mondiale, avec pour conséquence une concurrence accrue entre institutions, dommageable à l'efficacité. Il soutient également le projet de multiplier les coopérations entre institutions et propose de développer les conditionnalités croisées.

Sur le pilotage d'ensemble, **Christian de Boissieu** considère également que le G7 a fait son temps et suggère de le remplacer par un « Gx ». Il approuve la création d'une organisation de l'environnement, tout en redoutant le risque d'inflation institutionnelle.

Enfin, il partage le constat d'une faiblesse européenne sur les questions mondiales et s'inquiète de cet état de fait, qui renvoie aux déficiences de la gouvernance interne de l'Union. Ce chantier est, selon lui, fortement prioritaire.

**Élie Cohen** est beaucoup plus critique. Dans un commentaire développé, il conteste vivement le positionnement du rapport de synthèse, avant d'exposer sa propre analyse des questions de gouvernance mondiale.

Pour **Élie Cohen**, à trop vouloir écouter les critiques de la mondialisation, Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana se sont écartés de la démarche de l'économiste et ont fait des concessions excessives sur le fond de l'analyse, tout cela sans bénéfice aucun. Leur tentative est aussi vaine que de prêcher la licence à un séminariste, leur analyse donne l'impression de rendre les armes face aux anti-mondialisation, et leur construction intellectuelle tourne sur elle-même en quête d'une introuvable direction.

Après avoir rappelé que les économistes s'accordent pour insister sur les vertus de la liberté des échanges et de l'investissement direct, et souligné que le protectionnisme offensif ne peut favoriser le décollage économique que s'il est temporaire, **Élie Cohen** indique que la libéralisation financière n'est pas à ses yeux aussi souhaitable, et surtout dénonce l'assimilation des politiques d'ouverture au « consensus de Washington » qui a propagé une vision simpliste du développement.

S'agissant des prochains objectifs de négociation commerciale, il plaide pour que l'inter-régulation, c'est-à-dire les enjeux intersectoriels de type commerce et travail, commerce et environnement, etc. aient une place centrale

dans le programme de négociations. Cela impose de rendre opérationnelle une notion comme le principe de précaution. Cela exige aussi de prendre la mesure de la nouvelle question Nord-Sud et, sur des sujets comme la propriété intellectuelle ou l'accès au marché, de répondre mieux que ne l'avait fait l'*Uruguay Round* aux préoccupations des pays en développement.

Élie Cohen examine enfin les questions touchant à l'architecture de la gouvernance mondiale. Comme les auteurs du rapport, il plaide pour un rééquilibrage institutionnel et pour l'association des grands pays émergents au système de gouvernance. Mais il s'en distingue en considérant que la gouvernance mondiale ne peut reposer que sur des Autorités de régulation mondiales (ARM) construites sur le modèle des autorités de régulation indépendantes qui existent dans de nombreux pays. Ces autorités non élues et donc dégagées des vicissitudes du cycle électoral opèrent des choix politiques et produisent du droit, mais tiennent leur légitimité de la loi qui les a instituées, de la transparence de leurs procédures, de la qualité de leurs décisions et de leur capacité à en rendre compte. Entre elles devraient être établis des liens procéduraux reposant sur des techniques de consultation réciproque obligatoire. Ce pouvoir arbitral aurait vocation à couvrir un champ étendu, économique, environnemental, culturel ou social. Il pourrait s'ouvrir à la consultation des ONG, mais pas à leur implication dans des processus décisionnels.

## Contributions

Certaines des contributions associées au rapport apportent un point de vue ou un éclairage global sur les questions de gouvernance mondiale.

D'autres examinent de manière détaillée une question spécifique. D'autres enfin fournissent un complément d'information.

### État des lieux

La contribution de **Thomas Boisson** a pour objet d'offrir un panorama d'ensemble des institutions de la gouvernance mondiale. Plus exactement, il se limite à sept d'entre elles : FMI, BRI, Banque mondiale, OMC, OMS, PNUE et autres institutions en charge de l'environnement, OIT. Dans chaque cas, il fournit un bref historique, présente les missions, les structures et le mode de gouvernance de l'institution, analyse l'évolution de son mandat et de ses fonctions, détaille les critiques et propositions de réforme dont elle a fait l'objet. Enfin, il étudie quelques cas de coopération interinstitutionnelle.

### Débats

Pour poser les problèmes de gouvernance, **Pascal Lamy et Zaki Laïdi** partent d'une analyse de la mondialisation dans laquelle ils voient, au delà de ses enjeux économiques, un « fait social total » qui produit une confrontation des préférences collectives caractéristiques des différentes sociétés. Dans ce cadre, la gouvernance mondiale se définit pour eux comme l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées. À côté de celles de la démocratie représentative émergent ainsi des procédures nouvelles qui reposent davantage sur la délibération et la contractualisation, et conduisent les États à négocier en permanence leur légitimité.

Pour Lamy et Laïdi, la recherche d'une gouvernance mondiale est la première préférence collective de l'Europe.

Parce que porteuse d'une culture non hégémonique des rapports mondiaux, et encline à préférer les règles et la négociation, elle est fondamentalement un *soft power*. Pour contribuer à la réforme des institutions internationales, et à leur renforcement, l'Union européenne doit cependant renforcer sa propre gouvernance interne.

Le propos de **Jan Aart Scholte** est d'analyser l'implication dans la gouvernance mondiale de la société civile, qui ne se réduit pas, pour lui, aux ONG spécialisées, mais englobe une grande diversité d'acteurs à but non lucratif. Stimulée par la mondialisation économique et facilitée par les technologies de la communication, la montée en puissance de cette société civile est impressionnante : le nombre de groupes et associations à caractère transfrontalier a été multiplié par dix en quarante ans et s'élève à 17 000. Quelle est sa légitimité ? La question ne peut pas faire l'objet d'une réponse *a priori*, mais doit être examinée au cas par cas sur la base de quatre critères : la légitimité morale des objectifs poursuivis, l'efficacité de l'action conduite au service de ces objectifs, la contribution des organisations de la société civile à une démocratie participative mondiale, les résultats obtenus en matière de cohésion sociale.

Comme la participation de la société civile à la gouvernance mondiale est selon lui un phénomène durable, Scholte formule quelques propositions pragmatiques pour l'organiser, qui se fondent notamment sur les idées de transparence et de dialogue.

**Christian Chavagneux** propose un éclairage différent à partir d'une analyse du rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance mondiale. À la

différence de Scholte, il ne s'intéresse pas aux acteurs à but non lucratif, mais à ceux qui défendent des intérêts sectoriels ou individuels, que leur autorité soit ou non formellement reconnue, et qu'elle soit ou non licite. Dans certains cas, par exemple celui des normes comptables, la régulation leur a été en droit ou en fait concédée. Dans d'autres, ils se sont aménagé des espaces de pouvoir ou d'influence, qui peuvent aller jusqu'à la capture des régulateurs publics.

Chavagneux consacre une partie de son analyse à ce qu'il nomme d'un oxymore délibéré « autorités illicites » : mondialisation du crime et finance mafieuse. Il considère en effet que les frontières entre licite et illicite sont trop poreuses pour que ces activités puissent être laissées à l'écart de la réflexion.

**Patrick Allard** consacre sa contribution à analyser le point de vue d'un acteur particulier, mais de poids : les États-Unis. Pour lui, ce pays envisage structurellement les questions de gouvernance mondiale à partir du primat de la sécurité sur les enjeux économiques, environnementaux ou sociaux, et en vue de préserver sa liberté d'action, ce qui le conduit à une attitude ambivalente à l'égard du multilatéralisme. Les événements du 11 septembre n'ont fait que renforcer ce primat.

Allard tient cette domination des préoccupations stratégiques pour un handicap : le hiatus entre une suprématie militaire incontestée et une certaine banalisation économique est, selon lui, source de difficultés pour la diplomatie américaine. Attachés à l'ordre westphalien pour des raisons essentiellement sécuritaires, les États Unis peinent à se situer dans la discussion sur les nouveaux thèmes économi-

ques ou environnementaux associés à la mondialisation.

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont-Jeanneney s'intéressent quant à eux au point de vue des pays les moins avancés (PMA), qui souffrent à la fois de faibles revenus et de handicaps structurels de croissance. Pauvres, économiquement marginalisés, et généralement de petite taille, ils dépendent fortement des institutions multilatérales, mais bien qu'ils soient en majorité membres de l'OMC ou du FMI, participent très peu à la gouvernance mondiale. Malgré la récente initiative européenne *Tout sauf les armes*, ils subissent encore le protectionnisme des pays industrialisés, et malgré l'allègement de leur dette, leur accès aux financements internationaux reste incertain.

Guillaumont et Guillaumont Jeanneney relèvent que les PMA n'ont pas, malgré leur poids numérique, un rôle très actif aux Nations Unies ou à l'OMC, et qu'ils souffrent d'un déficit de représentation dans les institutions de Bretton Woods. Ils appellent à un renforcement de leur participation au système de gouvernance mondiale.

### Principes

La contribution de Jean Tirole porte sur les fondements de la gouvernance des institutions internationales : il cherche à déterminer si leur spécialisation est souhaitable et si elles doivent faire l'objet d'un contrôle politique. Sur le premier point, sa réponse est sans ambiguïté. La théorie de l'agence établit clairement que les bénéfices de la spécialisation l'emportent sur ses coûts. Chaque institution internationale doit donc se voir confier la mission de traiter une défaillance de marché identifiée.

Pour examiner la question de la responsabilité politique,

Tirole fait retour sur l'analyse de la démocratie. Celle-ci rencontre, selon lui, une difficulté importante à traiter des questions complexes sur lesquelles les électeurs sont mal informés et font face à des coûts élevés d'acquisition de l'information. Les questions de gouvernance mondiale en font partie, ce qui le conduit à prôner de doter les institutions comme le FMI d'un statut d'indépendance.

Charles Wyplosz s'intéresse particulièrement à la question de la redistribution internationale. Il part du présupposé généralement admis selon lequel la mondialisation est génératrice de gains d'efficacité, mais fait des gagnants et des perdants. Or les seconds ne font éventuellement l'objet d'une compensation qu'à l'intérieur du cadre national. Cela pose, selon lui, la question de la redistribution internationale.

La demande de redistribution internationale ne pourra selon Wyplosz être satisfaite que par un instrument de type fiscal. Les institutions politiques susceptibles de légitimer un recours à la fiscalité ne sont cependant pas en place.

Marie-Anne Frison-Roche aborde en juriste la question de la gouvernance mondiale. Elle voit dans le droit un outil susceptible de produire un ordre juste – au sens où il équilibre les rapports de force, à défaut de les éliminer – et de surmonter des difficultés que faute de volonté politique, la négociation internationale ne parvient pas à surmonter. Un système juridique n'est en effet pas nécessairement une organisation hiérarchique, il peut supporter un pluralisme non hiérarchisé de sources, sans que soit toujours identifié le gardien des gardiens.

Plus spécifiquement, Frison-Roche suggère une voie prag-

matique d'amélioration de la gouvernance mondiale, consistant :

- à encourager la « considération » mutuelle entre les institutions internationales ;
- à favoriser l'élaboration entre ces institutions d'une doctrine commune non contraignante (*soft law*) susceptible de promouvoir la cohérence des décisions ;
- à bâtir entre elles des procédures horizontales de consultation et d'avis.

C'est aussi en juriste que Bernard Grelon examine la question de la hiérarchie des normes. Il analyse tout d'abord la pratique de l'Organe de règlement des différends de l'OMC dans des situations de conflit entre les règles du commerce internationale et d'autres règles à prétention universelle, par exemple celles qui touchent à l'environnement. Sa conclusion est que l'ORD se reconnaît compétent pour intégrer des normes provenant d'autres règles de droit international et apprécier leur compatibilité avec celles de l'OMC, et que cette situation porte en elle-même l'affirmation d'une prééminence des normes du commerce international.

Grelon étudie ensuite ce qui se passerait si l'ORD était, face à un conflit de normes potentiel, obligé de solliciter l'avis d'une autre organisation. Il exprime des doutes sur cette solution, car l'OMC conserverait selon lui un pouvoir d'appréciation en amont et en aval d'une éventuelle saisine, et pourrait l'utiliser pour affirmer sa primauté aux dépens d'autres institutions.

Laurence Tubiana et Jean-Michel Severino montrent comment le concept de bien public global qui recouvre des notions telles que la paix, l'environnement ou la connaissance a permis de relancer la

réflexion sur la coopération internationale.

Ils rappellent que les marchés ne conduisant pas spontanément à une fourniture suffisante de ces biens, il faut créer des incitations adaptées par la fiscalité ou instaurer des marchés de droit de propriété, ou encore instituer des réglementations internationales contraignantes.

Tubiana et Severino soulignent le rôle de toute façon essentiel des conditions de négociation des accords internationaux et notamment l'importance des acteurs, de l'expertise et de l'équité.

### Monnaie et finance

Michel Aglietta s'interroge sur les raisons pour lesquelles le débat de 1998-1999 sur la réforme de l'architecture financière internationale a finalement produit peu de résultats. Il faut voir selon lui l'effet de divergences profondes sur la nature de la monnaie internationale. La vision dominante, qui reste fidèle au principe de neutralité de la monnaie, sous-estime gravement les problèmes d'action collective que pose sa gestion. Elle reste donc enfermée dans une approche qui met l'accent sur l'ajustement des pays en crise au lieu de porter remède aux problèmes de contagion inhérents à la globalisation financière.

Pour Aglietta, la question du prêteur en dernier ressort concentre toutes les difficultés de l'action collective. C'est à elle qu'il faut répondre en priorité, en clarifiant la division du travail entre le FMI, en charge des crises ponctuelles affectant des États, et les banques centrales, qui doivent veiller à la liquidité globale. Il faut aussi passer d'une régulation sur base institutionnelle (qu'il illustre la supervision des banques) à une régulation sur base fonctionnelle.

## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 20. Le cycle du millénaire
- 21. Retraites choisies  
et progressives
- 22. Formation tout au long de  
la vie
- 23. Réduction du chômage :  
les réussites en Europe
- 24. État et gestion publique
  - 25. Développement
- 26. Politiques industrielles  
pour l'Europe
- 27. Questions européennes
- 28. Nouvelle économie
- 29. Régulation des relations  
entre fournisseurs  
et distributeurs
- 30. Plein emploi
- 31. Aménagement du territoire
  - 32. Prix du pétrole
- 33. Inégalités économiques
- 34. Échères et gestion publique
- 35. Démographie et économie
  - 36. Enjeux économiques  
de l'UMTS
- 37. Gouvernance mondiale

Ces rapports sont disponibles  
à La Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr)

La documentation Française



La contribution de la Direction du Trésor porte sur la gouvernance du FMI. Après avoir précisément décrit la situation actuelle, elle retrace les débats de ces dernières années entre les partisans d'un recentrage du Fonds sur son « cœur de métier », qui pourrait s'accompagner de sa transformation en agence indépendante, et ceux qui, comme le gouvernement français, ont plaidé pour un renforcement de son contrôle politique. La contribution donne aussi un premier bilan des réformes de 1999-2000. Prudente sur les effets de la création du Comité monétaire et financier international, elle est plus positive sur les progrès de la transparence.

La contribution du Trésor examine ensuite la question des droits de vote au conseil d'administration du Fonds et celle de sa composition. Elle exprime des réserves sur la proposition de réforme du calcul des quotes-parts en cours de discussion et esquisse les étapes qui pourraient mener à une représentation unifiée de la zone euro au Conseil d'administration du FMI.

### Commerce et investissement

Jérôme Sgard s'interroge sur la profondeur de l'intégration internationale à partir d'un exemple significatif, celui du droit de propriété. L'enjeu est important parce que le développement de l'investissement direct, la fabrication sous licence ou le financement par émission de titres soulèvent tous la question de la définition de ce droit. Or les controverses sur le règlement des faillites en Asie ou les disputes sur le partage du fardeau lors des crises financières illustrent que le problème n'a pas été résolu de manière satisfaisante.

Sgard examine la situation européenne pour déterminer si

elle indique la voie à suivre. Il montre que malgré le marché unique, les problèmes n'ont pas été vraiment résolus : les lenteurs du projet de statut de société anonyme européenne, les conflits sur la directive OPA et l'absence de procédure unifiée de règlement des faillites indiquent que la définition précise des droits de propriété reste principalement nationale.

François Benaroya consacre sa contribution à un sujet qui faisait récemment encore l'objet de nombreuses controverses : la compatibilité entre gouvernance mondiale et coopérations régionales. Après avoir rappelé les progrès du régionalisme, il souligne que la coopération régionale est souvent adéquate, et qu'elle offre dans bien des cas une alternative à l'absence de gouvernance structurée. C'est le cas pour la gestion des interdépendances ou pour celle de certains biens publics internationaux. En outre, le régionalisme peut être éducateur ou expérimentateur.

Les risques du régionalisme demeurent significatifs : il peut être néfaste aux pays qui en sont exclus et affaiblir la coopération globale. Il importe donc, selon Benaroya, de mettre en place les conditions d'un renforcement mutuel de la gouvernance mondiale et de la gouvernance régionale. Cela implique de définir les conditions que doivent respecter les unions régionales, de leur demander de la transparence, et de les associer à la gouvernance globale.

### Environnement

La contribution de Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo offre un panorama des questions de gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement.

Après en avoir recensé les enjeux, ils dressent un bilan critique des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) qui ont proliféré sans coordination ni hiérarchisation, et ne disposent pas de systèmes de contrôle du respect des engagements. Dans ce contexte, la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) leur paraît souhaitable parce qu'elle permettrait d'assurer une plus grande cohérence.

Bureau, Daveu et Gastaldo examinent ensuite les liens entre enjeux commerciaux et gouvernance environnementale. Ils s'attendent à une multiplication des contentieux entre commerce et environnement, et envisagent pour les traiter une alternative : l'intégration des préoccupations environnementales au sein de l'OMC ou la coopération entre institutions. La première leur paraissant peu souhaitable et peu praticable, ils se prononcent pour la seconde.

Marie-Laure Mchanetzki examine enfin très précisément quelle sont les bases juridiques de la prise en compte des questions d'environnement dans le règlement des différends commerciaux et quelle a été la pratique de l'ORD en la matière. Elle juge que celui-ci s'est montré soucieux de prendre en considération les préoccupations environnementales, et a fait une application nuancée du principe de précaution. Mais elle montre aussi que les textes ne permettent pas en l'état une articulation satisfaisante entre normes commerciales et environnementales, et que l'intégration des AME dans le corpus des accords OMC ne le serait pas non plus. Elle plaide donc pour une clarification de l'articulation des AME avec le droit commercial multilatéral.