

Contribution E

Les États-Unis et la gouvernance mondiale

Patrick Allard

*Centre d'analyse et de prévision,
ministère des Affaires étrangères*

Introduction

Le texte qui suit a pour l'essentiel été rédigé au début de l'été 2001, avant les attaques terroristes du 11 septembre.

Dès avant les événements du 11 septembre 2001, on pouvait, en forçant le trait, dire que les États-Unis se percevaient comme plongés dans un monde « hobbsien », que seul un hegemon bienveillant mais puissant et déterminé peut maintenir en paix. Hasard de l'histoire ou prédestination, les États-Unis se voient, après d'autres puissances, investis de cette mission et se doivent de préserver, pour le bien de tous, leur prédominance, en s'entourant d'alliés choisis et en prévenant la montée de toute puissance ou toute coalition concurrente, qui pourrait être moins efficace ou moins bien intentionnée. Toujours à gros traits, on peut dire que, collectivement, les Européens se vivaient dans un monde « lockien », où ce n'est pas l'existence de tous qui est en question mais plutôt leur bien-être, ce qui appelle non pas la préservation d'une hégémonie pacificatrice, mais plutôt la définition et la mise en place de règles du jeu équitables et applicables à tous

La rupture introduite par les événements du 11 septembre est la suivante : un profond sentiment de vulnérabilité va désormais s'imposer dans la perception stratégique américaine : ni la géographie ni ses armes ne suffisent plus à protéger l'Amérique. Les États-Unis ne peuvent pas ignorer que leur sécurité propre dépend désormais de la coopération du reste du monde. Face à un ennemi difficilement identifiable, sans enracinement territorial stable, et qui, pour des raisons d'efficacité autant que de prudence, développe son action sur un plan multinational, la sécurité américaine, pas plus que celle d'aucun autre pays, ne peut être assurée sur une base strictement nationale. La lutte contre le terrorisme requiert au contraire une coopération avec un grand nombre d'États, dans des domaines multiples : militaire, renseignement, contrôle des frontières, justice, police...

La rupture avec la posture des États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale est totale. Le pays qui, grâce à ses armes et à son engagement dans le monde, était, se percevait et agissait comme, le garant de la sécurité de ses alliés, sans véritable réciprocité active, se trouve maintenant plongé dans une situation d'interdépendance, non plus seulement économique, mais sécuritaire, avec ceux-ci. G. Bush senior a fort bien formulé cette rupture : « (...) cette dernière attaque surprise fait disparaître l'idée jusqu'alors présente dans certains milieux, selon laquelle l'Amérique pourrait mener seule le combat contre le terrorisme ou contre quoi que ce soit d'autre d'ailleurs », cité par Mufson (2001). Dans ce nouveau contexte, les États-Unis sont confrontés à un dilemme. D'une part, l'unilatéralisme, auquel ils inclinent par habitus devient contre-productif, car il conduirait à un isolement des États-Unis, ce qui les priverait de l'indispensable coopération des gouvernements étrangers, notamment en matière de renseignement de situation. Mais, d'autre part, les Américains ne peuvent ignorer que la résurgence d'un ennemi commun ne suffit pas à faire converger les impératifs de sécurité des États-Unis et de leurs alliés. L'objectif premier sinon unique poursuivi par les États-Unis sera le renforcement de la sécurité américaine. Les Américains ne peuvent ignorer que les impératifs de sécurité de leurs alliés sont susceptibles de diverger des leurs, en fonction des positionnements géostratégiques, des contraintes de politique intérieure, des intérêts diplomatiques et commerciaux... En outre, les Américains n'ignorent pas que certains États dont la coopération leur est indispensable chercheront à influencer l'agenda commun pour poursuivre des objectifs propres, et potentiellement opposés aux intérêts américains. Pour sortir de ce dilemme, *les États-Unis non seulement chercheront à former des coalitions, comme ils l'ont annoncé au lendemain même des attaques, mais aussi, et surtout, à s'assurer un leadership absolu au sein de ces coalitions.*

Au total, les événements du 11 septembre ne font qu'accentuer le primat sécuritaire déjà sensible dans l'approche américaine du monde et renforcer un principe de mise en cohérence des diverses composantes de la politique extérieure des États-Unis, qui ne seront pas sans conséquences sur leurs conceptions et leurs orientations en matière de gouvernance mondiale ⁽¹⁾.

Les États-Unis, qu'ils soient gouvernés par les républicains ou par les démocrates, ont une conception particulière et, si on la compare à celle des

(1) Le général Myers, président de l'état major inter-armes a très clairement formulé les nécessités de la mise en cohérence de politiques et d'administrations diverses au service d'un même but : mener une guerre de type nouveau. « *In the past, people viewed the military, diplomatic, law enforcement and financial arms of the government as separate entities (...). All instruments of national power are now engaged in a just and relentless campaign we've named Enduring Freedom (...). This is a new kind of war. The military may not be decisive. Bankers, diplomats, intelligence operatives, law enforcement officials and customs officials have important roles to play in this war. Even the IRS (le fisc) is involved. Thankfully, they are on our side* » ; Air Force Gen. Richard B. Myers, chairman of the Joint Chiefs of Staff, intervention à la Fletcher Conference 2001 sur la sécurité nationale, Washington, 14-15 novembre 2001, cité par Garamone (2001).

Européens ou des Japonais, singulièrement minimaliste de la gouvernance mondiale, de ses problèmes et de la nécessité de la réformer pour l'améliorer. Cette attitude permanente, que les initiatives, souvent velléitaires, de l'administration Clinton ont pu occulter, a connu une réaffirmation exemplaire, avec le rejet du protocole de Tokyo par le président Bush peu de temps après son accession au pouvoir.

De fait, les États-Unis sont globalement satisfaits de l'architecture et du fonctionnement actuel du droit et des institutions internationaux, dont ils ne souhaitent guère étendre la couverture ni, s'agissant des secondes, la compétence ou le nombre, pas plus qu'ils ne souhaitent en réformer profondément le mode de fonctionnement, préférant les maintenir dans un régime de subordination aux autorités nationales, qui sert au mieux leurs propres intérêts nationaux et internationaux.

1. Le primat de la sécurité

Encore faut-il, pour bien comprendre la logique et la portée de l'approche américaine de la gouvernance mondiale, admettre que l'appréciation de leurs intérêts par les États-Unis n'est jamais exclusivement, ni même prioritairement, économique, contrairement à ce que les commentateurs et experts, européens notamment, tendent à répéter inlassablement depuis des lustres. Les États-Unis apprécient leurs intérêts et déterminent leur politique extérieure en considérant d'abord et avant tout les menaces existantes ou à venir, réelles ou potentielles, sur *la sécurité* ⁽²⁾. La priorité donnée à l'économie au début de l'administration Clinton, non seulement au plan domestique mais aussi au plan international, a pu donner l'impression d'un rééquilibrage des priorités des États-Unis dans un contexte de paix retrouvée, avec la fin de la Guerre froide. C'était le temps où les ambassadeurs américains se voyaient assigner comme mission de promouvoir les exportations américaines ⁽³⁾. Le retour des républicains à la présidence, marqué par l'attribution de postes de première importance à des personnalités issues de *l'establishment* militaire ou de sécurité et l'accent mis sur une redéfinition en profondeur de la posture stratégique des États-Unis, n'a fait que rendre manifeste une réaffirmation du primat sécuritaire, déjà perceptible au cours du second mandat de Bill Clinton.

Sans doute faut-il voir dans la focalisation américaine sur la sécurité la posture naturelle d'une puissance qui, placée par l'histoire au centre du système international s'en perçoit comme le garant et qui, à ce titre, cherche à maintenir une situation de prépondérance, tout en préservant les équilibres

(2) Sur ce point, voir par exemple, l'analyse d'Ivo Daalder (2001).

(3) Ce qui n'a pas manqué d'inquiéter certains milieux, notamment en Europe, qui ont diagnostiqué l'apparition d'une stratégie de guerre économique menée par les États-Unis à leurs anciens alliés.

régionaux ⁽⁴⁾. La Guerre froide est terminée, mais la priorité sécuritaire demeure, de Bush senior à Bush junior, en passant par Bill Clinton, priorité renforcée plutôt qu'affaiblie par la disparition de tout rival et l'avènement des États-Unis en unique superpuissance, voire en « hyper puissance ».

Puissance militaire sans rivale et mobilisée contre des menaces perçues comme bien plus incertaines, dans leurs origines et leurs manifestations, que celles de la Guerre froide ⁽⁵⁾, les États-Unis n'ont cessé au cours des dernières années de chercher à *maximiser leur liberté d'action*, rejetant toute atteinte à leur souveraineté, toute nouvelle contrainte multilatérale sur leur comportement et s'efforçant de desserrer les contraintes existantes. Les exemples en sont nombreux, du refus par le sénat de ratifier le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires aux projets de défense antimissile, qui impliquent une remise en cause du cadre stratégique mondial hérité de la Guerre froide. Ce faisant, les États-Unis s'en tiennent à une conception unilatéraliste de l'action internationale. Une conception profondément ancrée dans l'idée d'une exception américaine, qui serait le produit de l'instauration d'une société libre et pluraliste, cadre à vocation universelle de prospérité et de paix. Une conception assumée, où un membre éminent de l'actuelle équipe de la Maison Blanche ne voit qu'une manifestation de leadership ⁽⁶⁾, et dont un fin analyste de la politique extérieure américaine souligne qu'elle n'est pas propre aux républicains mais imprégnait tout autant la politique d'un Bill Clinton ⁽⁷⁾. D'ailleurs, la dénonciation par les démocrates de l'unilatéralisme de l'administration Bush repose pour l'essentiel sur un argument d'efficacité voire d'opportunité. À leurs yeux, le défaut essentiel de l'unilatéralisme est d'isoler les États-Unis et de rendre plus difficile la poursuite de leurs intérêts ⁽⁸⁾. Mais, c'est une conception qui, mise en œuvre sans précaution, peut devenir un obstacle au projet qui la fonde,

(4) Pour une synthèse récente et en français traitant du positionnement des États-Unis par rapport au reste du monde, voir le livre de Melandri et Vaisse (2001). On peut aussi se référer à l'article de Richard Hass (2000). L'auteur est devenu collaborateur de Colin Powell au State Department.

(5) « *What might those new challenges be ? As I told my fellow defense ministers at the NATO meeting, the only thing we know for certain is that it is unlikely that any of us knows what is likely* », explique le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld (2001).

(6) « *I don't think that's unilateralism ; I think that's leadership* », explique Stephen J. Hadley, conseiller adjoint pour la Sécurité nationale. « *There are a number of issues on which we have to lead... I think that's what countries expect of the United States, and that's the role we have to play given the position we have at this point on the world stage* », cité par Dana Milbank (2001). Pour sa part, Charles Krauthammer (2001), se félicite de l'affirmation d'un nouvel unilatéralisme américain avec la présidence Bush.

(7) Selon Ivo Daalder (2001) : « *President Clinton frequently gave the appearance of having been forced into unilateralist positions against his own expressed preferences. As President, Clinton talked the multilateralist talk even if did not always walk the multilateralist walk* ».

(8) Par exemple, S. Berger, conseiller du même Clinton pour la Sécurité considère que le ressentiment engendré par l'unilatéralisme de l'administration l'obligera à adopter une approche plus ouverte, voir Dana Milbank (2001).

en isolant les États-Unis, au risque d'amoindrir leurs capacités d'action internationale des États-Unis. D'où un constant balancement de la politique américaine, dans le temps ou selon les questions traitées, entre un unilatéralisme foncier et un multilatéralisme de raison, selon la formule « multilateral we when can, unilateral when we must »⁽⁹⁾.

2. L'économie sert le stratégique

Cette conception s'impose au-delà des questions étroitement sécuritaires ou militaires et contribue largement à façonner l'approche des questions économiques, financières, commerciales, sociales, environnementales, sanitaires au plan international. L'organisation de la Maison Blanche mise en place par le président Bush traduit le souci d'intégrer la stratégie économique internationale aux objectifs de politique étrangère et de sécurité. La nouvelle structure maintient *le National Economic Council*, créé sous Clinton, mais assigne les affaires économiques internationales à une équipe particulière, dirigée par un conseiller adjoint du président, sous l'autorité conjointe du conseiller pour la sécurité et du conseiller économique. « Les enjeux économiques internationaux ne sont toujours pas pris en compte de manière intégrée par le Conseil national de sécurité comme ils devraient l'être », a commenté C. Rice, conseillère du Président pour la Sécurité nationale, lors de cette réorganisation⁽¹⁰⁾. En outre, le Secrétaire au Trésor est devenu membre du comité plénier du NSC et il participe aux comités principaux. A cette approche intégrée, deux raisons principales, étroitement liées au primat sécuritaire :

- d'abord, la puissance et le dynamisme de l'économie américaine sont perçus par les dirigeants comme conditionnant directement la sécurité des États-Unis, car elles fournissent les moyens de l'établissement et de la perpétuation de la supériorité militaire. Par leur effet de démonstration et d'attraction, elles jouent en outre un rôle de dissuasion sur d'éventuels adversaires des États-Unis, en rendant plus difficiles la mobilisation des ressources à des fins militaires par des régimes antilibéraux ;

- en second lieu, l'organisation économique internationale est perçue au travers de sa contribution à la réalisation des objectifs stratégiques des États-Unis, notamment la création d'un environnement pacifique, stable et favorable aux intérêts américains, y compris, mais pas seulement, au plan économique. Conformément à ce qui constitue un credo d'une partie essentielle de la culture politique américaine, à savoir que le commerce est un facteur de paix, car il asservit les passions et les sentiments aux intérêts, qui à la différence des précédents débouchent sur des comportements prévisibles⁽¹¹⁾, les États-Unis privilégient une organisation libérale des relations

(9) Michel Riesman (1999), cité par Melandri et Vaïsse (2001, p. 450).

(10) Cité par Sangern (2000).

(11) Voir Albert O. Hirschmann (1997).

internationales, impliquant une ouverture des marchés, fondement de la paix et de la sécurité avant d'être source de bénéfices commerciaux. Dans la perspective de la conférence de Doha, Robert Zoellick (2001) le rappelle à ses interlocuteurs européens pour mieux les convaincre de la nécessité de coopérer, « Si nous nous en rapportons à notre passé – riche du souvenir de ce que le protectionnisme nourrit la discorde et les guerres, et de ce que l'ouverture et la coopération entre les démocraties alimentent la paix et la prospérité – il nous est possible de retrouver un terrain d'entente. Il nous est possible de renouveler notre démonstration au monde de ce que des sociétés et des échanges commerciaux ouverts sont les seules voies vers une prospérité durable ». Il n'a pas échappé aux dirigeants américains qu'en vertu de cette logique, ils prenaient le risque de contribuer au renforcement de la puissance de leurs partenaires-concurrents, et du même coup à leur propre affaiblissement relatif, ce qui a nourri des débats domestiques récurrents, autrefois à propos de l'Europe ou du Japon, aujourd'hui à propos de la Chine, mais tranchés dans un cas comme dans l'autre en faveur de l'ouverture : lors d'une audition au sénat consacrée à l'examen des relations commerciales entre les États-Unis et la Chine, Jeffrey Bader, assistant US Trade Representative (USTR) a souligné que le renouvellement de la clause NTR (*Normal Trade Relations*) « a des implications plus larges que celles touchant à la relation entre les États-Unis et la Chine, pour importante que celle-ci soit », ajoutant « la clause NTR satisfait l'intérêt général de la nation américaine, et touche à des enjeux aussi divers que les préoccupations de sécurité nationale et régionale, les droits de l'Homme, et la liberté religieuse dans République populaire de Chine »⁽¹²⁾.

Ainsi la sphère économique reste-t-elle, dans la politique étrangère américaine, globalement seconde par rapport à la sphère stratégique, même si l'interdépendance entre les deux ordres est grande – la stabilité dans l'ordre politique rend possible la prospérité et la mondialisation qui à leur tour favorisent la stabilité politique⁽¹³⁾ – et si la pression des lobbies tend parfois à faire prévaloir des intérêts étroitement économiques. D'ailleurs, en dépit de toutes les prédictions de remplacement de la « géostratégie » par la « géo-économie », de toutes les analyses sur l'avènement de « la guerre économique », on peut remarquer, avec Kenneth Waltz (2000), que la fin de la Guerre froide s'est finalement accompagnée d'un renforcement de l'importance des questions militaires dans la politique étrangère améri-

(12) Voir, United States Department of State's Office of International Information Programs (2001).

(13) « *At this moment, we are enjoying the benefits of unprecedented global economic expansion, driven by information technology, innovative entrepreneurs, and the spread of democracy and free market economies. But we cannot have a prosperous world unless we have a peaceful one. The security and stability that the US armed forces provide is the critical underpinning of that peace and prosperity* », écrit Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense, *op. cit.* Sur l'articulation entre aspects sécuritaires et aspects économiques de la politique extérieure des États-Unis, voir Melandri et Vaïsse, *op. cit.*, notamment pp. 435-444 : Ordre stratégique, ordre économique.

caine, une fois passés les effets d'annonce, évoqués plus haut, sur la « diplomatie commerciale » lors des débuts de l'Administration Clinton ⁽¹⁴⁾.

3. « Un multilatéralisme à la carte » ⁽¹⁵⁾

Le primat sécuritaire sous-tend une grammaire de la puissance. Celle-ci structure le discours des responsables américains, qu'ils traitent de défense, de commerce ou de stabilité du système financier international. Surtout, elle fonctionne comme un puissant instrument de mise en cohérence des divers aspects de l'action internationale des États-Unis et de définition des priorités. Aussi, les choix des États-Unis en matière d'architecture des relations économiques internationales participent-ils des mêmes impératifs que leurs choix sécuritaires : conservation de la position prééminente des États-Unis, préservation de leur liberté de décision et d'action, refus des engagements remettant en cause le plein exercice de leur souveraineté ou qui éroderait de manière jugée déloyale les avantages comparatifs de l'économie américaine.

Précisément en raison de leur contribution à l'ordre stratégique, les relations économiques extérieures doivent elles aussi permettre l'exercice d'un leadership, garant d'une organisation équitable des relations économiques entre pays mais aussi de la survie du système. Ce leadership doit pouvoir se réserver d'être bienveillant dans le cas des nations démocratiques (plan Marshall, soutien à la construction européenne, lancement de rounds de négociations multilatérales, contribution décisive aux plans de soutien aux pays en difficultés financières) mais aussi d'être plus ferme dans les autres cas (recours aux sanctions économiques unilatérales).

Ces effets ne sont jamais aussi visibles que dans les périodes de crise. Dans ce cas, sur la base d'appréciation qui leur restent propres, et parfois avec des délais de réaction appréciables ⁽¹⁶⁾, les États-Unis se posent en leader, toujours prêts à agir seuls, en dernier ressort mais s'efforçant d'associer à leur action, des partenaires représentatifs de la communauté internationale, tant pour des raisons de légitimité, que d'efficacité et de partage des coûts. La capacité d'action des États-Unis repose sur leurs ressources propres et celles qu'ils peuvent mobiliser dans le cadre d'organisations internationales, d'alliances permanentes et de réseaux de coopération formels ou non, à la

(14) Mais en 1989, Bush senior avait déjà proclamé que le temps n'était plus où les considérations économiques devaient être subordonnées à celle de sécurité.

(15) « *What you're going to get from this administration is "à la carte multilateralism"* » a déclaré Richard Haass, directeur du Policy Planning Staff du State Department, lors d'une conférence par le Nixon Center, précisant : « *We'll look at each agreement and make a decision, rather than come out with a broad-based approach* », cité par Thom Shanker (2001).

(16) Bergsten (2001) rappelle que les États-Unis ont, dans un premier temps, refusé de participer au plan de sauvetage mis en place pour la Thaïlande en 1997.

fondation desquels ils ont présidé au cours des cinquante dernières années. Cela se vérifie dans les domaines politico-militaires mais aussi dans les domaines économiques, à l'occasion, par exemple, des crises financières internationales des années quatre-vingt-dix. Comme le notent Jean Pisani-Ferry et Benoît Cœuré, les États-Unis, tout en apportant des contributions financières moindres que celle de l'Europe et du Japon, ont fait « preuve d'une capacité à appréhender les problèmes de l'économie mondiale dans toute leur ampleur et d'une capacité opérationnelle de réaction à la mesure des urgences », se comportant « comme si la responsabilité effective du pilotage des crises leur avait été confiée » (17).

Mais dans les périodes normales et vis-à-vis des problèmes de gestion et surtout de réforme ou d'approfondissement de l'architecture des relations internationales, cette grammaire de puissance ne débouche pas nécessairement sur les analyses et les positions les plus appropriées au monde de l'après-Guerre froide.

La puissance militaire des États-Unis a toutes les chances de rester incontestée dans un avenir prévisible. Mais au plan économique, les États-Unis ont définitivement perdu la suprématie économique qui a été la leur à la fin de la Seconde Guerre mondiale, quand ils représentaient à eux seuls plus d'un tiers de l'économie mondiale. Désormais, la richesse et la maîtrise des technologies qui l'engendrent sont distribuées entre un nombre croissant d'agents économiques appartenant à un nombre croissant d'États et les États-Unis, même s'ils gardent une certaine avance en matière d'innovation, ne peuvent plus espérer créer par leurs décisions solitaires les conditions de la prospérité générale pas plus qu'ils ne peuvent s'isoler du reste du monde, tant leur prospérité dépend de l'étranger, tant pour les « inputs » étrangers (humains, énergétiques, manufacturiers, financiers...) que pour les marchés qu'y trouvent leurs firmes. Au plan économique, les États-Unis, comme d'autres États, sont, pour faire avancer leur agenda, dans l'obligation de discuter et de négocier avec leurs partenaires, d'accepter des compromis, sauf à se retrouver isolés et privés de marges de manœuvre.

D'où l'ambiguïté dont fait preuve la politique américaine vis-à-vis des organisations internationales et, plus généralement, des engagements multilatéraux. Ceux-ci sont un vecteur d'influence pour la politique américaine, en même temps qu'un moyen de préserver la compétitivité de l'économie américaine, en disciplinant le comportement du reste du monde. Les démocrates ont négocié le protocole de Kyoto en partie dans cette optique. Les républicains empruntent la même voie quand ils demandent à leurs partenaires du G8 d'imposer à leur agence de crédit à l'exportation d'examiner leurs prêts au regard de critères environnementaux identiques à ceux des États-Unis (18). Mais les engagements multilatéraux représentent également une menace

(17) Pisani-Ferry et Cœuré (2001).

(18) Voir l'interview d'Alan Larson (sous-secrétaire d'État pour les affaires économiques, les entreprises et l'agriculture), à la veille du G8 de Gènes, Washington, 17 juillet 2001.

potentielle pour la souveraineté américaine ⁽¹⁹⁾. Les États-Unis ont ainsi été à l'origine de nombreuses initiatives (en matière de lutte contre la corruption, de réchauffement climatique, d'harmonisation des pratiques fiscales ou judiciaires...), le plus souvent dans le but d'étendre au reste du monde des politiques, normes ou procédures américaines, jugées plus contraignantes que celles pratiquées à l'étranger, pour les abandonner ensuite au motif de leurs effets jugés dommageables pour l'économie ou pour la souveraineté. C'est à des arguments tout droit issus des enseignements de l'école réaliste des relations internationales, que se réfère, par exemple, un Colin Powell, qui estime que le protocole de Kyoto, désormais « lettre morte » pour les États-Unis, était un « mauvais produit » car, explique-t-il, « il n'incluait pas les pays en voie de développement, les exigences concernant les États-Unis étaient trop sévères pour être compatibles avec son économie, et l'Europe, franchement, n'avait pas le même fardeau à assumer que nous » ⁽²⁰⁾. On notera que, dès 1997, le protocole de Kyoto a fait l'objet d'un rejet massif au sénat – 95 voix contre 0 – lors de l'adoption d'une résolution déclarant le projet contraire aux intérêts de l'économie américaine. La réticence américaine à l'encontre d'engagements multilatéraux en matière d'environnement n'est pas sans lien avec la crainte de voir la responsabilité du pays ou de certains de ses nationaux être mise en cause au motif de dommages infligés à l'environnement au cours d'opérations militaires. On pourrait trouver un écho des mêmes motivations dans le débat qui opposé récemment le secrétaire au Trésor, P. O'Neill au secrétariat de l'Ocde et à ses collègues au sujet des pratiques fiscales dommageables, le secrétaire américain s'opposant résolument à tout dispositif qui pourrait contraindre la politique américaine en matière d'impôts ⁽²¹⁾.

D'où également, *la défiance dont font preuve les administrations américaines vis-à-vis des organisations internationales*, toujours soupçonnées d'éroder la souveraineté américaine et de gaspiller l'argent du contribuable. Cette défiance peut aller jusqu'à justifier un retrait, comme dans le cas de l'Unesco, ou le refus de d'assumer complètement leur part des charges de

(19) L'agenda commercial présidentiel pour 2001, présenté à l'appui de la demande de *Trade Promotion Authority* par le président Bush assigne dans un raccourci saisissant une double contrainte de « respect de la souveraineté » et « de promotion des exportations américaines » aux objectifs de l'administration dans la perspectives des futures négociations commerciales. Voir, *2001 International Trade Legislative Agenda*, USIS, 2001.

(20) Cité in « Kyoto "lettre morte", Washington prouvera que meilleure voie existe », AFP, Washington, 17 juin 2001. Le chef des services de la maison blanche va encore plus loin. Selon lui, « *the goal of cutting greenhouse emissions to below 1990 levels was picked with 'Machiavellian intent' because it enabled Europeans to count in East Germany just before its economy was collapsing. The result is that Europe must now cut its emissions far less than the United States does* », cité in : « Bush Visit on the Defensive », Colin Powell (2001).

(21) « Les États-Unis ne soutiendront aucun effort visant à dicter à un pays le niveau de ses taux d'imposition ou l'organisation de son système fiscal et ne participeront à aucune initiative visant à harmoniser les systèmes d'imposition dans le monde », avait-il averti. Cité par Géraldine Amiel (2001).

fonctionnement de l'institution (cas de l'ONU). Elle se traduit également par des réexamens de la participation américaine, comme ce fut le cas de l'OMC au cours de l'année 2000. Le mécanisme de règlement des conflits de l'OMC a fait l'objet d'une évaluation par le General Accounting Office, qui a conclu que globalement les États-Unis avaient plus gagné qu'ils n'avaient perdu à l'existence du système : « Notre analyse montre que, tout bien considéré, les États-Unis ont, jusqu'ici, bénéficié plus qu'ils n'ont perdu de l'existence du système de règlement des différends de l'OMC. Les contentieux à l'OMC ont entraîné un nombre significatif de changements dans les pratiques commerciales étrangères, tandis que leur effet sur les lois et règlements américains a été minimal » (22). Ou comme ce pourrait être celui de l'OCDE, à la suite de l'infléchissement de l'attitude américaine vis-à-vis des activités de cette organisation concernant les pratiques fiscales dommageables. Les États-Unis ne souhaitent pas la création de nouvelles organisations internationales et ne soutiennent pas les projets de création d'une organisation mondiale de l'environnement.

La défiance américaine vis-à-vis des organisations internationales est particulièrement notable s'agissant des institutions de Bretton Woods, dans la création desquelles les États-Unis ont joué un rôle déterminant et où ils s'efforcent avant tout de conserver une influence prépondérante. C'est ce qu'exprime très clairement Colin Powell s'adressant aux représentants des États lors de la réunion annuelle des institutions de Bretton Woods : « Et je saisirai chaque opportunité de faire passer le message au public tout autant américain qu'étranger selon lequel, dans le monde de plus en plus interdépendant où nous vivons, la prospérité et le bien-être américains sont plus que jamais liés à la diffusion de la croissance et à la stabilité dans le monde. C'est pourquoi un leadership fort des États-Unis au sein du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC sont si essentiels à l'avenir de l'Amérique et du monde » (23). L'administration Clinton s'est vigoureusement opposée à l'idée d'un fonds monétaire asiatique tout comme elle a refusé toute réforme du fonctionnement du FMI qui aurait pu réduire l'influence du Trésor américain sur les orientations de cette institution. De son côté le congrès, en pleine crise financière internationale, s'est montré plus que réticent à augmenter le quota américain au FMI et a imposé en contrepartie un examen du rôle et des politiques menées par les IFI. L'administration Bush, sensible aux analyses des « think-tanks » conservateurs (notamment le rapport de la commission Meltzer, rédigé à la demande du congrès mentionnée plus haut), se montre favorable à un recentrage la Banque mondiale et du FMI sur leurs missions de base (extension de l'activité sous forme de dons et prêts aux seuls pays n'ayant pas accès aux marchés financiers, pour la première, prévention et résolution des crises de liquidité, pour le second). Conformément à cette approche, elle a soutenu l'octroi de facilités généreuses à deux pays

(22) Voir United States General Accounting Office (2000).

(23) Secretary Colin L. Powell, Remarks at Annual Meeting of the Bretton Woods Committee, Washington, DC, April 27, 2001.

d'enjeu stratégique crucial pour les États-Unis (l'Argentine et la Turquie). Toujours dans le droit fil des analyses conservatrices, l'administration Bush a souligné à l'envi le rôle pervers de la garantie apportée par les interventions du FMI aux investisseurs imprudents (effet de *moral hazard*), mais, pas plus que l'administration Clinton, elle ne semble disposée à soutenir la mise au point de règles prédéfinies d'association des investisseurs privés au règlement des crises financières, préférant une approche au cas par cas.

Le hiatus entre le maintien de la suprématie au plan militaro-sécuritaire et la banalisation de la position américaine au plan économique ne manque pas de rendre complexe la conduite de la diplomatie américaine, laquelle devrait idéalement combiner une approche foncièrement unilatérale, au mieux adoucie par des consultations avec les partenaires, dans les domaines sécuritaires et une approche coopérative dans le domaine des relations économiques internationales, exercice difficile, sachant, comme on l'a rappelé plus haut, que l'Amérique se donne à elle-même une image de ses responsabilités qui font de son économie une des bases de sa primauté stratégique. Confrontés à un exercice difficile, les États-Unis tendent désormais à privilégier les formes les moins contraignantes de coopération : démarches fondées sur le volontariat et les engagements unilatéraux, dont l'accord sur la protection des données personnelles et les propositions en matière de maîtrise du réchauffement climatiques constituent des exemples ; reconnaissance mutuelle des normes et standards nationaux ⁽²⁴⁾ ; recours systématique aux accords conclus avec des partenaires, notamment régionaux, sélectionnés ; créations de regroupements ad hoc et informels (G20, G15...).

Conclusion

Au total, l'attitude américaine vis-à-vis de la gouvernance mondiale, des organisations internationales, de la régulation multilatérale, reste conservatrice. *Les États-Unis restent attachés à l'ordre westphalien, fondé sur la souveraineté des États et la résolution politique des conflits entre ces derniers.* Ce hiatus se traduit dans un malaise de la diplomatie américaine vis-à-vis des thèmes nouveaux (questions environnementales, sociales, sanitaires), étroitement associés à la mondialisation, qui composent désormais l'essentiel de l'agenda international. D'où d'inévitables tensions entre les différents pôles de la politique extérieure, tensions aggravées en cas de divisions au sein de l'administration et entre l'Exécutif et le congrès. D'où d'inéluctables faux pas de la diplomatie américaine, toujours tentée de jouer une partition unilatéraliste en dehors des domaines d'application de cette approche. D'où enfin, l'usage de modalités plus diversifiées de coopération, tant du point de vue des instruments que des formats, l'accent étant mis plus que par le passé sur les coopérations dans un cadre régional.

(24) « [We] appreciate that the trading system needs to respect national differences that reflect the decisions of sovereign governments. In some area, we may be able to agree to harmonize rules. But it is more likely that we will need to work to achieve a compatibility of distinctive regulatory systems », écrivent Lamy et Zoellick (2001).

Références bibliographiques

- Amiel Géraldine (2001) : « Rome : G7-finances se préoccupe des ‘abus de la mondialisation financière’ », *AFP Paris*, 6 juillet.
- Bergsten Fred (2001) : « America’s Two-Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, mars-avril, pp. 16 et s.
- Daalder Ivo (2001) : « Are the United States and Europe Heading for Divorce », *International Affairs*, 77, 3, pp. 529-545.
- Garamone Jim (2001) : « Myers Speaks of Importance of Focused National Power », *American Forces Press Service*, 15 novembre.
- Hass Richard (2000) : « Foreign Policy in the Age of Primacy », *Brookings Review*, fall, vol. 18, n° 4, pp. 2-7.
- Hirschmann Albert O. (1997) : *The Passions et the Interest. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton UP (trad. française, *Les passions et les intérêts*, Quadrige, PUF).
- Krauthammer Charles (2001) : « The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism », *The Weekly Standard*, 4 juin, vol. 6, n° 36.
- Lamy Pascal et Robert B. Zoellick (2001) : « In the Next Round », *The Washington Post*, 17 juillet.
- Melandri Pierre et Justin Vaïsse (2001) : *L’empire du Milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris, Editions Odile Jacob, avril.
- Milbank Dana (2001) : « Tax Cut Strategy Goes to Europe. Uncompromising Bush to Stand Fast on Missile Defense Plan », *The Washington Post*, 11 juin.
- Mufson Steven (2001) : « For Bush’s Veteran Team, What Lessons to Apply ? War Doctrines Tough To Call On in Fight Against Terrorism », *The Washington Post*, 15 septembre.
- Pisani-Ferry Jean et Benoît Cœuré (2001) : « Un regard européen sur la réforme du système financier international », *Commentaire*, vol. XXIV, n° 94, Été, pp. 269-282.
- Powell Colin L. (2001) : *Remarks at Annual Meeting of the Bretton Woods Committee*, Washington DC, 27 avril.
- Powell Colin L. (2001) : « Bush Visit on the Defensive », *The International Herald Tribune*, 13 juin.
- Riesman Michel (1999) : « The United States and International Institutions », *Survival*, hiver.

- Rumsfeld Donald (2001) : « Toward 21st-century Deterrence », *The Wall Street Journal*, 21 juin.
- Sangern David E. (2000) : « Bush to Add Economics to National Security Staff », *The New York Times*, 17 janvier.
- Shanker Thom (2001) : « White House Says the US is Not a Loner, Just Choosy », *The New York Times*, 31 juillet.
- United States Department of State's Office of International Information Programs (2001) : *Bush Administration Backs Normal Trade Relations With China*, 7/11.
- United States General Accounting Office (2000) : *Briefing Report to the Chairman, Committee on Ways and Means, House of Representatives*, juin,
- United States General Accounting Office (2000) : *World Trade Organization US Experience To Date In Dispute Settlement System*.
- Waltz Kenneth (2000) : « Globalization and American Power », *The National Interest*, printemps.
- Zoellick Robert B. (2001) : US Trade Representative, *The United States, Europe and the World Trading System*, 'The Kangaroo Group', Strasbourg, France, 15 mai.

Les PMA et la gouvernance mondiale

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney

CERDI, CNRS et Université d'Auvergne

Les PMA, pays les moins avancés (traduction incertaine mais traditionnelle de « *Least developed countries* » (LDCs) sont un sous-ensemble de quarante-neuf pays parmi environ cent trente pays en développement indépendants. Ce sont les pays pauvres qui ont à faire face à des facteurs structurels particulièrement défavorables, et sont à ce titre considérés comme justifiant un traitement particulier de la part de la communauté internationale. Cette catégorie de pays en développement, née en 1971, est la seule reconnue officiellement par l'Assemblée générale des Nations unies. À trois reprises, en 1981, 1990 et 2001, une Conférence des Nations unies a été consacrée à l'examen des mesures susceptibles de promouvoir le développement des PMA.

Les PMA, dont le nombre a doublé depuis l'origine (ils étaient initialement vingt-cinq), sont identifiés selon une procédure dont le principe est demeuré inchangé, même si les modalités et les critères en ont été profondément remaniés. C'est le Comité des politiques du développement (anciennement Comité de planification du développement) des Nations unies – ci-après désigné CDP – (placé auprès de l'ECOSOC) qui propose à l'Assemblée générale (à travers l'ECOSOC) à la fois les critères retenus pour l'identification et les pays à inclure au regard de ces critères. Depuis 1991 le CDP propose aussi les pays à faire sortir de la liste, ce que l'on appelle la graduation (à laquelle correspondent des critères spécifiques) ⁽¹⁾.

Les PMA ne s'identifient pas aux pays à faible revenu. Selon le principe même qui fonde la catégorie, les PMA sont des pays à faible revenu qui souffrent particulièrement de handicaps structurels de croissance. Non seulement ils sont pauvres, mais plus que les autres pays pauvres, ils risquent

(1) Les informations relatives à cette introduction sont tirées de Guillaumont (2002). Les sources originelles de chiffres peuvent être trouvées dans CNUCED (2001) et dans Nations unies (1999, 2000 et 2001).

de le demeurer, et ce pour des raisons indépendantes de leur politique économique. Les handicaps structurels retenus pour les identifier sont d'une part un faible niveau de capital humain, d'autre part une forte vulnérabilité économique par rapport aux chocs externes ou climatiques⁽²⁾. Ainsi les PMA sont-ils identifiés à partir de trois critères : le PIB par tête (ce sont des pays à faible revenu), un indice composite de capital humain (dit APQLI⁽³⁾), un indice composite de vulnérabilité économique (EVI)⁽⁴⁾. À ces trois critères s'ajoute depuis 1991 le fait qu'un pays ne peut être inclus s'il dépasse 75 millions d'habitants. Toutefois, si un PMA déjà sur la liste dépasse ce seuil (ce qui est largement le cas pour le Bangladesh), ce n'est pas un motif pour l'en exclure.

Les PMA forment un ensemble de pays qui sont plutôt de petite ou moyenne dimension. Ils sont en majeure partie, d'après le chiffre de leur population (population médiane 6,4 millions en 1998), de petits pays, voire de très petits pays (alors généralement insulaires) : onze d'entre eux ont moins de un million d'habitants, vingt-et-un moins de cinq millions. Mais la majeure partie de la population des PMA vit dans cinq pays (le Bangladesh, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo, Myanmar et la Tanzanie) Au total les PMA représentent 11 % de la population mondiale (comme les pays du G7⁽⁵⁾), 13 % de celle des pays en développement. La catégorie désigne ainsi un ensemble dont la dimension démographique est suffisamment importante pour justifier une attention soutenue dans la gouvernance mondiale et suffisamment modérée pour qu'une action efficace puisse être menée en leur faveur.

En raison du poids démographique limité des PMA dans le monde et de leur bas niveau de revenu par tête, leur part dans le PIB mondial ne dépasse guère 0,5 %. Quant à leurs exportations, elles représentent seulement 0,4 % des exportations mondiales, alors qu'elles atteignaient 1,6 % il y a trente ans⁽⁶⁾, ce qui traduit leur marginalisation dans le commerce mondial.

(2) Ce dernier critère ayant récemment remplacé un critère dit de « diversification économique » établi en 1991 et qui lui-même remplaçait la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB.

(3) *Augmented Physical Quality of Life Index*, moyenne de quatre indices (correspondant respectivement à l'apport calorique moyen en proportion des besoins, à l'alphabétisation des adultes, à la scolarisation combinée primaire et secondaire et sur une échelle inversée à la mortalité infanto-juvénile).

(4) *Economic vulnerability index*, moyenne de cinq indices (correspondant respectivement à la concentration des exportations de biens, à l'instabilité des exportations de biens et services, à l'instabilité de la production agricole, et sur une échelle inversée au log de la population et à la part de la valeur ajoutée fournie par l'industrie et les services modernes).

(5) Le G7 a été créé en 1975 pour coordonner les réponses des pays industrialisés au choc pétrolier ; il est devenu une sorte de répertoire économique mondial ; il comprend les États-Unis, le Canada, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie.

(6) Chiffre relatif à la liste actuelle des PMA.

Les PMA sont en majeure partie des pays africains (trente-quatre sur quarante-neuf). Les autres, hormis Haïti, le seul PMA d'Amérique, se situent en Asie (huit pays) et dans le Pacifique (cinq micros États). Une majorité de PMA est constituée de pays enclavés (dix-sept), insulaires (douze) ou/et situés en zone aride (une quinzaine).

Au cours de la dernière décennie, les modalités de la gouvernance mondiale ont été de plus en plus contestées. Il ne s'agit plus seulement des critiques récurrentes à l'égard des relations commerciales et financières entre pays industrialisés et pays en développement. Depuis trois ans cette contestation s'est traduite par l'échec même de négociations internationales, celle de l'accord multilatéral sur l'investissement en 1998, celle de Seattle sur le lancement d'un nouveau cycle de libéralisation des échanges en 1999, ou enfin celle de la Conférence de La Haye sur le climat en 2000. De plus chaque réunion internationale est désormais l'objet de manifestations « anti-mondialisation », dont celle du G7 à Gènes a pris un tour particulièrement violent. L'échec des négociations internationales reflète « l'ampleur des divergences entre les grands partenaires de la négociation, entre les États-Unis et l'Europe, certes, mais aussi régulièrement entre ce que l'on appelait jadis le Nord et le Sud » (7).

Mais de quel Sud s'agit-il ? Alors même que la contestation organisée par les ONG brandit l'étendard de la défense des pays pauvres, la réponse est seulement, si l'on songe à élargir le G7, d'intégrer les principaux pays émergents de l'Asie et de l'Amérique latine (8). Ainsi lorsqu'au sommet de Cologne en 1999 a été créé le G20, structure de concertation annuelle des ministres de l'Économie et des Finances à laquelle sont associées les institutions de Bretton Woods, ont été ajoutés au G8 (G7 plus la Russie) les ministres de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, de la Chine, de la Corée du Sud, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique et de la Turquie, ainsi qu'un représentant de l'Union européenne. Aucun de ces pays ne fait partie des PMA.

L'objectif de cette contribution est de montrer que bien que les PMA dépendent fortement de la gouvernance mondiale, ils y participent peu.

1. Comment la gouvernance mondiale influence-t-elle l'économie des PMA ?

Appelons gouvernance mondiale dans l'ordre économique l'ensemble des processus de décisions internationaux susceptibles d'avoir des répercussions économiques largement au-delà des pays décideurs. Ainsi entendue la gouvernance mondiale exerce une influence sur l'économie des PMA de

(7) Cf. Jacquet, Pisani-Ferry et Strauss-Kahn (2001).

(8) RAMSÈS (2000), p. 189.

deux façons, d'une part à travers ses effets sur l'économie mondiale, dont les PMA sont tributaires, d'autre part du fait qu'un certain nombre de décisions internationales concerne directement les PMA. C'est le cas en matière commerciale et en matière financière.

1.1. Les PMA, à la fois tributaires de l'économie mondiale et concernés par les décisions mondiales

Ce n'est pas parce que les PMA apparaissent marginalisés dans l'économie mondiale qu'ils ne sont pas dépendants de son évolution. Au contraire les fluctuations de la croissance dans les économies développées ont chez eux des répercussions amplifiées. Ces répercussions passent principalement par les variations du prix des matières premières dont la volatilité est bien supérieure à celle du prix des produits manufacturés. Étant encore des pays majoritairement exportateurs de produits primaires, et étant, en raison de leur petite taille, naturellement ouverts sur l'extérieur, les PMA sont particulièrement exposés aux chocs de prix qu'engendre l'instabilité de la conjoncture mondiale.

D'autre part, l'instabilité des cours de change entre les grandes monnaies du monde, qui accompagne l'instabilité de la conjoncture mondiale et traduit une défaillance dans la gouvernance mondiale, affecte particulièrement les PMA. Dans ces pays, la plupart des agents économiques ne disposent pas des instruments de protection contre le risque de change (couverture à terme) qui existent dans les économies développées ou même simplement émergentes ; le développement même du commerce extérieur s'y trouve ralenti. De plus l'instabilité des cours de change des grandes monnaies entraîne pour les PMA, compte tenu de la diversité géographique de leurs échanges, une instabilité de leurs taux de change réels bilatéraux vis-à-vis de leurs principaux partenaires commerciaux, à laquelle ils ne peuvent pas remédier par leur propre politique de change. Or, comme on le sait, cette instabilité rend très incertains les calculs de rentabilité et donc risquées les décisions d'investissement.

Il convient également de noter que de nombreuses décisions internationales concernent directement les PMA, soit en raison de leur portée générale, soit parce qu'elles s'appliquent spécifiquement à eux. En effet, la plupart des décisions internationales de portée générale, qu'il s'agisse de l'architecture financière internationale, de la création de l'OMC ou la politique mondiale de l'environnement, peuvent affecter les PMA. En conséquence il est parfois apparu nécessaire de prendre en leur faveur des mesures particulières.

1.2. Reconnaissance de la spécificité des PMA dans le commerce mondial

Dès la Conférence de Marrakech (1994), concluant le cycle de l'Uruguay, avait été prise une *Décision sur les PMA* en vue de l'adhésion de ces

pays à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), selon laquelle ils ne seraient « tenus de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles ». Une fois l'OMC créée (1995), la Conférence ministérielle de Singapour (1996) a fait adopter par les États membres un « plan d'action global et intégré en faveur des PMA » comprenant à la fois des mesures relatives à l'adhésion et aux obligations des PMA, des mesures relatives à l'accès au marché et des mesures de renforcement des capacités. L'année suivante (1997) fut adopté à Genève un « cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA ». À travers ce cadre six organisations internationales (OMC, Banque mondiale, FMI, CNUCED, CCI, PNUD) visent à fournir aux PMA une assistance technique particulière afin de faciliter leur insertion dans le commerce mondial.

1.2.1. L'adhésion des PMA à l'OMC

Ainsi trente PMA ont-ils pu déjà (en avril 2001) adhérer à l'OMC⁽⁹⁾ et en ont accepté les obligations, tout en bénéficiant d'un régime particulier. Ils ont été dispensés de certaines obligations (par exemple la suppression des subventions à l'exportation agricole). Ils disposent de plus longs délais pour remplir certaines d'entre elles (notamment pour les mesures sanitaires). Ils bénéficient d'un traitement particulier au sein de l'organisme de règlement des différends (par exemple la possibilité d'une médiation du directeur général à leur seule demande...).

En revanche, certains avantages de l'appartenance à l'OMC sont pour les PMA de moindre portée : ainsi les sanctions (sous forme de protection), éventuellement permises à un pays membre à l'égard d'un partenaire par l'organisme de réglementation des différends, risquent d'être bien peu dissuasives pour le partenaire lorsque le plaignant est un PMA, compte tenu de l'étroitesse du marché intérieur de ce dernier.

Le plus important pour les PMA dans le domaine commercial est sans doute ce qui concerne l'accès aux marchés des pays industrialisés. En ce domaine, après trente ans de mesures à l'efficacité incertaine, des perspectives nouvelles semblent s'être ouvertes.

1.2.2. L'usage par les PMA du SGP

Depuis une trentaine d'années en effet, c'est-à-dire depuis la création à la suite de la deuxième CNUCED en 1968 du SGP (système généralisé de préférences), lequel en dérogation au principe de la nation la plus favorisée autorisait à accorder aux PVD un traitement préférentiel, et la naissance de la catégorie PMA en 1971, de nombreux pays industrialisés à des dates

(9) Neuf autres PMA sont à cette date en voie d'adhésion, plus deux autres ayant un statut d'observateurs (huit ne sont pas encore en voie d'adhésion).

variées ont effectivement accordé aux PMA des avantages particuliers au sein du SGP, y compris par rapport aux autres PVD (couverture plus large quant aux produits, baisse de tarifs plus forte, éventuellement règles d'origine plus souples). Mais, chaque initiative prise dans le cadre du SGP était la décision souveraine et révoquant d'un pays (ou groupe de pays dans le cas de l'Union européenne). L'ensemble – actuellement une quinzaine de systèmes différents – constitue une série hétérogène d'avantages, souvent limités et de plus changeants, donc difficiles à gérer. Il n'est pas étonnant alors que les PMA n'aient finalement utilisé que de façon partielle les préférences ainsi offertes, dont la marge par rapport au régime de la nation la plus favorisée s'est au demeurant progressivement érodée. De plus, la marge de préférence sur les principaux marchés pour les produits faisant l'objet de « pics tarifaires » est bien inférieure à la marge moyenne. Comme l'écrit un document interne récent de la Banque mondiale » à l'exception de l'Union européenne, quand les préférences sont les plus nécessaires, elles n'existent pas » (Hoekman *et al.*, 2001).

À cela s'ajoute que depuis 1975 dans le cadre des Conventions de Lomé, puis de nouveau, mais cette fois de façon transitoire, de la Convention de Cotonou, un régime de préférences non réciproques a été offert aux pays ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique), lesquels intègrent la majorité des PMA, avec accès libre au marché européen pour les produits qui ne font pas l'objet de la politique agricole commune. Ce régime est destiné avec la convention de Cotonou à se transformer en accords de partenariat impliquant libre échange, donc réciprocité, à conclure sur une base régionale (APER ou accords de partenariat régional).

1.2.3. L'initiative TSA et sa portée

Plus importante apparemment est l'initiative nouvelle prise par l'Union européenne dite TSA, c'est-à-dire « tout sauf les armes », d'admettre depuis mars 2001 sur le marché européen, sans aucune restriction, toutes les marchandises en provenance des PMA hormis les armes, donc y compris les produits agricoles. Pour seulement certains produits sensibles (sucre, riz, bananes) la mise en œuvre fait l'objet d'une période transitoire.

Ainsi, avec TSA, les PMA, qu'ils soient ACP ou non ACP, bénéficieront-ils sur le marché européen d'un régime d'accès éventuellement plus favorable que les ACP non PMA, ce qui n'a pas été sans provoquer un certain mécontentement de la part de ces derniers. Reste à savoir quelles seront les modalités des futurs accords de partenariat régional, et surtout si les autres grands pays développés (États-Unis, Japon, Canada) suivront l'Union européenne en prenant des initiatives similaires à TSA.

Certes l'initiative européenne n'est pas isolée, mais elle est à ce jour la seule de son ampleur. Dès la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour (1996), les pays industrialisés avaient promis de réfléchir aux moyens d'accroître l'accès aux marchés pour les PMA, et ils s'étaient encore

à la dixième Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement à Bangkok (février 2000) déclarés disposés à supprimer taxes et quotas sur les importations en provenance des PMA. De nouveau enfin à la veille de la Conférence des Nations unies sur les PMA (Bruxelles 2001), les pays de la Quad ⁽¹⁰⁾ ont exprimé leur accord pour aller en ce sens, mais sans qu'il se soit agi encore d'engagements fermes... Notons toutefois qu'en mai 2000, les États-Unis avec le Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) avaient élargi leur SGP pour divers produits d'habillement en provenance des pays africains et offert à ceux qui étaient PMA un traitement plus favorable dans les règles d'origine. En septembre 2000 le Canada avait largement étendu la liste des produits à droit nul pour les PMA. En avril 2001 le Japon à son tour a largement accru la liste des produits (textile notamment) autorisés à entrer librement sur son territoire en provenance des PMA. Lors de la Conférence de Bruxelles divers pays ont exprimé ou renouvelé leur intention de prendre des initiatives de type TSA.

Le pouvoir d'entraînement de l'initiative européenne est un élément décisif de son efficacité. En effet il ressort de diverses études récentes (de la Banque mondiale, de la CNUCED, du Secrétariat du Commonwealth) que l'impact de l'ouverture totale du marché aux produits en provenance des PMA sera sensiblement plus faible en Europe (en raison d'une ouverture déjà beaucoup plus marquée aux produits des PMA) que dans les autres pays de la Quad (États-Unis, Canada ou Japon), où la protection à l'égard de produits exportés par les PMA demeure plus importante. Cette situation transitoire montre combien la position des PMA vis-à-vis de la gouvernance mondiale, bien que renforcée à l'occasion de la Conférence de Bruxelles, reste fragile.

Notons enfin que les préférences commerciales susceptibles d'accroître sensiblement les exportations des PMA sont essentiellement celles qui concernent les produits industriels à haute intensité de main-d'œuvre, tels que les produits textiles, et les produits agricoles. En effet ces deux catégories de produits constituent (en 1998-1999) 70 % des exportations (hors énergie) des PMA contre 55 % pour les pays à faible revenu, 29 % pour les pays à revenu intermédiaire et 15 % pour les pays industrialisés ; 60 % des exportations (hors énergie) des pays d'Afrique au Sud du Sahara sont des produits agricoles (World Bank, 2002). L'enjeu des préférences contingentes et tarifaires accordées aux PMA dans le domaine du textile est d'autant plus important que le *Uruguay Round Agreement on Textile and Clothing* (ATC) a prévu seulement pour 2005 la fin du démantèlement des quotas, dont la portée pourrait être au demeurant sensiblement réduite par le recours aux mesures contingentes de protection, et du fait que les barrières tarifaires demeurent élevées. Le problème des produits agricoles est plus complexe car ceux-ci font l'objet de la part des pays développés non seulement de restrictions à l'importation mais aussi de subventions à la production et à l'exportation.

(10) La Quad est un groupe informel qui comprend les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada.

1.2.4. Les PMA face au protectionnisme agricole des pays industrialisés

Il n'est pas évident que les divers avantages commerciaux accordés aux PMA ou qu'il est prévu de leur accorder compensent, pour ceux d'entre eux qui sont exportateurs nets de produits agricoles cultivés également en zone tempérée (riz, céréales, oléagineux, sucre, coton), le manque à gagner que représente le prix international artificiellement bas de ces produits : leur offre est en effet gonflée par les différentes formes de subventions qu'accordent aux producteurs nationaux les gouvernements des pays industrialisés, mais aussi de certains pays en développement à revenu intermédiaire ⁽¹¹⁾. La plupart des productions agricoles des États-Unis, de l'Europe et du Japon bénéficient non seulement d'une protection à l'importation, mais de différentes aides sous formes de conseils techniques gratuits, d'intrants subventionnés, d'aides régionales ou pour la protection de l'environnement et de crédits bonifiés ainsi que de subventions directes à l'exportation. L'Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA 1995) a autorisé le maintien de ce type d'aides ⁽¹²⁾. Il apparaît, selon une étude de l'OCDE (2001), que le soutien total aux producteurs agricoles dans les pays développés (y compris le transfert des consommateurs dû à la protection des importations) aurait plutôt augmenté depuis 1995, notamment en raison du déclin des prix internationaux. Il aurait atteint en 2000 environ 1,3 % du PNB des pays de l'OCDE. Naturellement le protectionnisme agricole des pays développés ne concerne pas les seuls PMA parmi les pays en développement, mais, en raison de l'impact particulièrement élevé qu'il peut avoir dans certains d'entre eux, il devrait faire l'objet d'une attention particulière de la gouvernance mondiale, sous la forme par exemple d'une priorité à la libéralisation des produits plus particulièrement exportés par les PMA ou, à défaut, d'une compensation financière.

L'importance de ce handicap pour les PMA peut être illustrée par l'exemple du coton, qui constitue la principale exportation de nombreux pays africains sahéliens et la principale source de revenu monétaire de leur population rurale. Dans les années quatre-vingt-dix, le coton a constitué 40 % des exportations du Mali et 30 % de celles du Tchad, du Soudan ou du Bénin. Une étude récente (ICAC, 1999) a calculé que le soutien public au secteur du coton s'est élevé en 1997-1998 à 754 millions de dollars aux

(11) L'aide accordée aux producteurs agricoles des pays développés entraîne non seulement une baisse structurelle des prix internationaux mais aussi une plus forte instabilité conjoncturelle de ces prix. En effet comme les prix payés aux producteurs agricoles des pays industrialisés ne suivent pas l'évolution des prix internationaux, leur offre n'est pas influencée par les fluctuations de la demande mondiale, de telle sorte que l'instabilité des prix est accrue (Winters, 1994).

(12) Selon l'accord sur l'agriculture (URAA), les pays développés sont tenus à réduire leur soutien global à l'agriculture de 20 % en six ans et les pays en développement de 13 % en dix ans ; mais les mesures de la « boîte verte » (les aides à la production) et de la « boîte bleue » (les subventions directes liées à des programmes de limitation des productions) sont exclues des engagements.

États-Unis (dont 156 millions en subventions à l'exportation), 320 millions en Grèce, 205 millions en Turquie, et aussi 290 millions en Égypte et 2 milliards en Chine... Aux États-Unis, le prix payé aux producteurs de coton comporte une subvention de 25 % à laquelle s'ajoutent des subventions au crédit et aux intrants ; ces différentes aides représentent environ la moitié de l'aide au développement des États-Unis aux PMA (chiffre OCDE). Quant aux producteurs grecs de coton, ils ont pu grâce à la politique agricole commune européenne recevoir jusqu'à deux fois le prix international du coton (Baffes 2001) Or ces deux pays, les États-Unis et la Grèce, réalisaient à eux seuls en 1997-1998 31 % des exportations mondiales de coton. À l'heure actuelle toutes les filières de production cotonnière africaines sont en grave difficulté financière en raison d'un prix international du coton très bas, alors même que leur coût de production est généralement inférieur à celui des pays développés.

Si à la réunion de l'OMC à Doha en novembre 2001 la libéralisation des produits agricoles a bien été une fois encore à l'ordre du jour, aucun engagement n'a été pris en matière de calendrier.

1.3. Gouvernance mondiale et aide publique au développement des PMA

1.3.1. Un objectif d'aide spécifique sans impact apparent

S'agissant des apports financiers publics, qui sont essentiels pour les PMA, lesquels reçoivent une infime partie des investissements directs étrangers mondiaux, diverses initiatives ont aussi été prises en leur faveur, dont la portée demeure incertaine. C'est tout d'abord le cas de la résolution relative à l'objectif spécifique d'aide aux PMA, prise une première fois en 1981 (0,15 % du PNB des pays donateurs), réitérée ensuite, mais dont les pays industrialisés, loin de se rapprocher, se sont au contraire en moyenne éloignés (0,09 % en 1990, 0,05 % en 2000). Cette baisse du ratio de l'aide publique au développement (APD) aux PMA sur le PNB des pays du Comité d'aide au développement (CAD) n'est pas le simple reflet de la baisse générale de l'APD. La part même des PMA dans le total de l'APD a diminué au cours des années quatre-vingt-dix, alors qu'elle avait antérieurement augmenté. À l'occasion de la Conférence de Bruxelles, les pays du CAD ont toutefois annoncé le déliement de leur aide bilatérale à destination des PMA. Cette annonce a plus de chance d'être suivie d'effets que l'objectif global d'aide aux PMA, car son coût pour les pays donneurs est sans doute assez faible.

1.3.2. De nouveaux mécanismes d'aide principalement mais non exclusivement destinés aux PMA

Les décisions internationales les plus importantes concernant les apports de capitaux aux PMA ont été ces dernières années la création de la nouvelle

facilité du Fonds monétaire international (facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, FRPC) et l'initiative de réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés (PPTE).

La nouvelle facilité du FMI est venue en 1999 remplacer la facilité d'ajustement structurel renforcée créée en 1996 et qui s'était elle-même substituée à la facilité d'ajustement structurel créée en 1984, toutes deux devenues une activité essentielle du FMI. Certes la FRPC ne concerne pas uniquement les PMA puisque quatre-vingts pays en voie de développement y sont éligibles, mais elle les concerne tous, et au 30 avril 2000, sur cinquante-trois pays bénéficiant de la facilité, trente-quatre étaient des PMA.

La création de ce nouveau mécanisme peut apparaître comme un compromis en réponse à deux types de critiques : d'une part le reproche fait à l'aide de ne pas suffisamment réduire la pauvreté, d'autre part le sentiment d'une confusion dans les tâches respectives de la Banque mondiale et du FMI. C'est pourquoi il a été explicitement prévu que la conditionnalité attachée à la nouvelle facilité devait d'une part prendre en compte la situation de pauvreté des pays, telle que définie dans le document « cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » (CSLP) (dont l'élaboration est elle-même une condition de l'annulation de la dette) et d'autre part demeurer exclusivement macroéconomique, les mesures de nature structurelle destinées à lutter contre la pauvreté devant être intégrées à la conditionnalité des prêts et crédits de la Banque mondiale.

1.3.3. L'allègement de la dette et la réforme de la conditionnalité pour les PMA

L'initiative de réduction de la dette pour les PPTE est également très importante pour les PMA, même si elle n'a pas été conçue exclusivement pour eux. Sur les quatre-vingts pays éligibles à la FRPC du Fonds monétaire international, trente-huit sont éligibles à l'initiative PPTE, dont trente et un sont des PMA. Mais il faut noter qu'il existe aussi un risque que le coût de l'initiative en ce qui concerne les non PMA, plus endettés et plus riches que les PMA, ne détourne au détriment des PMA des flux d'aide dont le montant global est limité.

L'initiative PPTE, lancée en 1996 par le G7 et redéfinie en 1999, comporte d'importantes innovations dans le traitement de la dette par rapport aux pratiques antérieures, dont quarante-trois PMA avaient déjà bénéficié entre 1988 et 1998. Tout d'abord le processus d'annulation de la dette concerne désormais aussi les institutions multilatérales. Auparavant la seule réponse que ces institutions pouvaient apporter aux difficultés du service de la dette des pays en voie de développement était le refinancement de leurs prêts. Cette pratique a conduit à une forte croissance de la part de la dette multilatérale dans la dette totale des PMA, qui a atteint environ 60 %. En second lieu, cette initiative vise officiellement à rendre la dette des pays en voie de développement soutenable à long terme, grâce à la mobilisation de

nouvelles ressources internationales. Enfin et surtout, elle semble avoir conduit à une modification importante de la nature de la conditionnalité de l'aide au développement.

En effet l'allègement de la dette des PPTE s'inscrit dans un processus complexe. Pour pouvoir bénéficier de l'initiative, les pays doivent définir une stratégie globale de lutte contre la pauvreté (*cf.* le CLSP, appelé désormais DSRP ou Document stratégique de réduction de la pauvreté), et pendant trois ans avoir de bonnes performances macroéconomiques et sociales, c'est-à-dire satisfaisante aux conditions des prêts en vigueur du FMI et de la Banque mondiale. Ayant atteint alors le « point de décision », le montant de la dette soutenable est défini en fonction de règles préétablies et les pays commencent à bénéficier d'un allègement du service de leur dette. Cependant l'annulation ne devient définitive « qu'au point d'achèvement » que les pays en développement peuvent atteindre plus ou moins rapidement, en fonction de la mise en œuvre de réformes définies à l'avance et approuvées par le FMI et par la Banque mondiale.

Ce processus a été présenté par la communauté internationale comme une réponse aux critiques de plus en plus vives sur le manque d'appropriation par les pays en développement de leur propre politique économique, dû à la pratique même de la conditionnalité des organismes de Bretton Woods et de manière générale des donateurs. La mise sous tutelle des gouvernements des pays en développement paraissait en contradiction avec le souhait émis d'autre part d'un renforcement de la démocratie et de la responsabilité des gouvernements dans ces mêmes pays (Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney, 1994 et Collier *et alii*, 1997). C'est pourquoi le document cadre de stratégie de réduction de la pauvreté doit-il être établi par les responsables du pays, en association avec les représentants de la société civile. Mais dans la pratique les experts étrangers, en particulier dans les PMA qui ont un nombre insuffisant de cadres compétents, continuent de jouer un rôle important. De plus et surtout, l'ancienne conditionnalité n'a pas disparu pour autant, même si en principe elle doit s'appuyer sur la stratégie de lutte contre la pauvreté préalablement définie par le pays.

Enfin chaque créancier conserve le choix des modalités d'annulation de ses créances. Lorsqu'il choisit, comme c'est le cas de la France, d'annuler les échéances du service de la dette (plutôt que la dette elle-même) par un système de refinancement des amortissements dont l'affectation (au bénéfice des secteurs sociaux) est elle-même contrôlée, la tutelle sur la politique sociale, domaine particulièrement sensible de la souveraineté nationale, s'étend virtuellement aussi longtemps que la durée des prêts annulés ⁽¹³⁾.

(13) Certes ce problème se pose moins dans les PMA, où la France fait depuis plusieurs années essentiellement des dons que dans les autres PVD, comme par exemple le Cameroun ou la Côte d'Ivoire.

1.3.4. La sélectivité de l'aide : chance ou risque pour les PMA ?

Certes, les décisions internationales que nous venons d'évoquer manifestent le souci de la communauté internationale à l'égard de la pauvreté dans le monde. Mais en même temps il n'est pas certain que l'orientation actuelle du débat sur les critères de sélectivité de l'aide soit finalement favorable aux PMA. En effet, face à la fois aux vives critiques de l'inefficacité supposée de l'aide au développement et aux contraintes budgétaires des pays industrialisés, dès la réunion du G7 à Halifax en 1995 (Chavagneux et Tubiana, 2000), il a été prévu que « les ressources concessionnelles devront être allouées en priorité aux pays qui en ont le plus besoin et ont démontré la capacité de les utiliser efficacement ». La thèse de la sélectivité de l'aide a été reprise par la Banque mondiale qui a tenté de faire prévaloir l'idée que, l'aide au développement n'étant efficace que dans les pays menant une bonne politique, il conviendrait, pour mieux réduire la pauvreté dans le monde, de la réserver aux pays menant de bonnes politiques économiques (World Bank, 1998).

Cette position de la Banque mondiale pose un double problème. En premier lieu, la définition même des bonnes politiques économiques, censées être une condition d'efficacité de l'aide, est évidemment objet de débats, et soulève les difficultés inhérentes à une conditionnalité d'instruments. En second lieu, si, dans l'analyse économétrique qui fonde le principe de la sélectivité de l'aide et sert à évaluer l'impact de celle-ci, on tient compte non seulement de la politique suivie par les pays receveurs, comme l'ont fait initialement Burnside et Dollar (2000), mais aussi de leur plus ou moins grande vulnérabilité économique (Guillaumont et Chauvet, 2001), le rôle de la politique (macro) économique comme facteur d'efficacité de l'aide disparaît : en revanche, il apparaît que l'aide est d'autant plus efficace qu'elle s'adresse à des pays plus vulnérables, ce que sont précisément les PMA.

On voit ainsi que les PMA ont bénéficié de la part des pays industrialisés de toute une série d'initiatives, tant d'un point de vue commercial que financier. Cependant la portée et la permanence des mesures commerciales demeurent encore incertaines, ce qui réduit leur effet d'incitation pour le développement des activités exportatrices. D'autre part, si l'accent mis sur la réduction de la pauvreté dans les nouvelles formes d'aide à l'ajustement et du traitement de la dette est en principe favorable aux PMA, les conséquences indirectes du traitement de la dette sur le montant des ressources disponibles et l'orientation actuelle vers plus de sélectivité de l'aide, fondée sur des critères de bonne politique plutôt que de vulnérabilité, ne leur sont pas nécessairement favorables. Du moins ne leur sont-elles pas aussi favorables que ce qui serait légitime, et d'ailleurs accepté par les pays industrialisés lors des Conférences sur les PMA. Enfin ces nouvelles modalités de coopération internationale impliquent un plus fort contrôle externe de la politique économique et sociale des PMA et donc pour eux une plus grande perte de souveraineté.

2. Dans quelle mesure les PMA participent-ils à la gouvernance mondiale ?

Il est devenu courant de distinguer dans la pauvreté trois dimensions : le manque de revenus, le manque d'occasions, le manque de pouvoir (World Bank, 2000). La lutte contre la pauvreté implique donc l'émancipation (*empowerment*), ce qui est vrai à l'échelon des nations comme des individus. Les PMA, pays pauvres par leurs revenus, pays handicapés par le niveau de leur capital humain et par leur vulnérabilité, sont-ils aussi des pays manquant du pouvoir d'agir sur les décisions internationales, et donc en quelque sorte exclus de la gouvernance mondiale ?

2.1. Les PMA au sein des Nations unies

2.1.1. Une représentation supérieure à leur poids démographique et économique

Certes au premier regard, les PMA, pays en moyenne de petite dimension, peuvent paraître disposer à travers leurs voix aux Nations Unies d'un poids relativement élevé, en tout cas supérieur à leur poids démographique dans le monde : au nombre de quarante-neuf, ils représentent environ 30 % des voix aux Nations Unies alors que leur population représente environ 11 % de la population mondiale et leur PIB 0,5 % du PIB mondial.

De fait, on a vu, à l'occasion, tel ou tel PMA de très petite dimension (par exemple le Vanuatu ou les Maldives) disposer d'une influence importante au sein des Nations unies pour éviter leur graduation de la liste. Mais il ne s'agissait que d'une action exercée pour préserver leur position individuelle.

2.1.2. L'apparence trompeuse des voix aux Nations unies

Pourtant au sein même des Nations unies où la catégorie est effectivement reconnue, le poids collectif des PMA semble singulièrement limité. Le sous-groupe des PMA est en effet fondu dans l'ensemble constitué par le groupe dit des 77 où siège la totalité des pays en développement (environ 130) et où les pays en développement autres que les PMA sont les plus influents.

Il est frappant d'ailleurs de voir qu'à l'occasion même de la dernière Conférence des Nations unies sur les PMA (Bruxelles mai 2001), laquelle réunissait, rappelons-le, l'ensemble des pays membres des Nations Unies, le groupe des PMA s'est dans une large mesure effacé derrière le groupe des 77. Celui-ci, interlocuteur actif des pays industrialisés, était chargé en quelque sorte de défendre les intérêts des PMA, alors même que ces intérêts pouvaient s'opposer à ceux des pays en développement non PMA. Cette tension a eu pour conséquence, à la fin de la conférence, l'inclusion

dans la Déclaration du souhait de voir créer au sein des Nations unies une structure spécifiquement chargée des PMA, placée sous l'autorité d'un haut représentant du Secrétaire général et relevant directement de celui-ci ⁽¹⁴⁾.

2.2. Les PMA en dehors des Nations unies

De fait jusqu'à récemment la catégorie PMA a été extrêmement peu utilisée en dehors du système des Nations unies. Seuls les documents des Nations Unies y faisaient référence et, le cas échéant, procédaient à des agrégations de statistiques relatives à la catégorie des PMA (*cf.*, par exemple, les rapports sur le développement humain du PNUD).

2.2.1. Une catégorie peu reconnue, malgré un changement récent

Le changement est récemment venu de la discussion sur le commerce. Dès la conférence ministérielle de Singapour (1996) l'Organisation mondiale du commerce, comme on l'a vu plus haut, a fait adopter par les États membres un plan d'action global et intégré en faveur des PMA faisant non seulement bénéficier ces pays d'avantages particuliers, mais assurant aussi leur représentation au sein d'un sous comité des PMA relevant du Comité du commerce et du développement. En 1997 le plan d'action global et intégré a donné naissance au « cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce », dont il a également été question plus haut.

Or au sein des institutions de Bretton Woods la catégorie même des PMA avait été pendant longtemps ignorée, même si nombre de PMA faisaient à travers d'autres regroupements de pays l'objet d'une attention particulière : par exemple pour la Banque mondiale, les pays dits éligibles à l'IDA ; ou, pour le Fonds monétaire international, les pays éligibles à la facilité d'ajustement structurel, puis à la facilité d'ajustement structurel renforcée, enfin à la nouvelle facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté (*cf. supra*). En fait c'est la participation des institutions de Bretton Woods aux côtés de l'OMC, de la CNUCED, du CCI et du PNUD au « cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA » qui a conduit à ce que la catégorie ait été enfin nommément prise en compte dans les activités de ces institutions. Un pas de plus a été fait dans cette direction lors du réexamen de ce « cadre » en avril 2000, où les institutions participantes ont décidé que « l'effort d'intégration sera dirigé et coordonné par la Banque mondiale » ⁽¹⁵⁾...

(14) Jusqu'alors en effet le suivi du programme en faveur des PMA est assuré au sein de la CNUCED.

(15) La catégorie LDC (ou PMA) apparaît explicitement dans World Bank (2002).

2.2.2. Voix et pouvoirs dans les institutions de Bretton Woods

Plus important sans doute pour apprécier la participation des PMA à la gouvernance mondiale est leur pouvoir de décision ou d'influence au sein des organismes de Bretton Woods. Considérons principalement le cas du Fonds monétaire international (FMI). Le premier organe de décision est en principe constitué par le Conseil des gouverneurs où siègent tous les États membres. Mais la réunion annuelle de ce Conseil revêt un caractère assez formel et les décisions sur l'activité du Fonds reviennent au Conseil d'administration qui dispose d'une large délégation de pouvoirs⁽¹⁶⁾. Celui-ci est composé de vingt-quatre administrateurs, dont huit sont nommés par leur gouvernement et seize sont élus dans des circonscriptions régionales par les différents États concernés. Il en résulte que les quarante-huit PMA actuellement membres du FMI (un pays n'en est pas membre, le Tuvalu)⁽¹⁷⁾ sont représentés à travers sept administrateurs, qui hormis les deux administrateurs africains, ont en charge une large majorité de pays non PMA. Aucun administrateur n'est originaire d'un PMA⁽¹⁸⁾.

Ce sont les quotes-parts de chaque État, c'est-à-dire leur souscription au capital du Fonds, qui déterminent leur droit de vote à l'Assemblée générale (ou Conseil des gouverneurs) et à travers le système des circonscriptions au Conseil d'administration. Les quotes-parts étant calculées selon une formule mathématique qui prend en compte le Produit intérieur brut (PIB), les réserves de change, les recettes et les dépenses au titre de la balance des paiements courants (ainsi que la variabilité de ces recettes et leur rapport au PIB), le système de vote est largement censitaire. Cependant l'existence d'une part fixe de voix, qui s'ajoute à celle liée aux quotes-parts, avantage les petits pays et donc les PMA. Finalement le total des voix détenues par les PMA représente 2,6 % du total : ce chiffre est évidemment bien moindre que la part des PMA dans la population mondiale, mais il est bien supérieur à leur part dans le PIB mondial, qui est de 0,5 % (même si l'on exprime les produits en parité de pouvoir d'achat, cette part n'est encore que de 1,6 %)⁽¹⁹⁾.

Si l'on considère l'intensité du recours des PMA aux concours du FMI, intensité définie comme le rapport de leur part relative dans l'usage des ressources du FMI à leur part relative dans le PIB mondial, pour la comparer

(16) Cf. Direction du Trésor (2002).

(17) Deux PMA n'ont pas participé à la désignation des administrateurs (l'Afghanistan et la Somalie). Quant à la République démocratique du Congo son droit de vote a été suspendu.

(18) Au 30 avril 2001. Cependant l'adjoint d'un administrateur est originaire de Guinée équatoriale. Cf. FMI (2001, Appendice VIII).

(19) L'évolution des missions du Fonds ayant périodiquement justifié une réforme de l'institution ou au-moins de ses modes d'intervention, plusieurs Comités ont été créés pour préparer les réformes : le Comité des Vingt (1974), le Comité intérimaire (1976), le Comité monétaire et financier (1999) ; la composition de ces comités a été calquée sur celle du Conseil d'administration.

à celle des autres pays en développement, la position des premiers apparaît favorable : selon le tableau ci-après, cette intensité est bien supérieure pour les PMA (elle est égale à 13) à ce qu'elle est pour l'ensemble des pays en développement (3,5). Toutefois on note que le pourcentage des PMA dans les ressources du FMI allant aux pays en développement (9,7 %) est du même ordre que le pourcentage des PMA dans les voix détenues par les pays en développement au FMI (environ 9 %).

La place relative des PVD et des PMA au sein du FMI (en %)

	PMA (1)	PVD (2)	(1)/(2)
A. Part dans le PIB mondial en 1998	0,5	22,6	2,6
B. Part dans l'usage des ressources (B) du FMI	7,8	80,0	9,7
C. Intensité relative du recours au FMI (A/B)	13,0	3,5	3,7
D. Part des voix au FMI	2,6	30,0	9,0

La représentation des PMA dans le groupe de la Banque mondiale pose un problème largement similaire à celui de leur représentation au FMI. En effet la souscription au capital de l'IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) comporte à l'heure actuelle une part fixe de 195 actions et une part variable égale à 88,29 % du quota au FMI, plus une souscription optionnelle non appelée de 250 actions. Chacun des 183 membres bénéficie de 500 voix plus un nombre variable de voix au prorata de sa souscription au capital, de telle sorte que les PMA disposent globalement de 3,8 % du total des voix, donc à peine un peu plus qu'au Fonds monétaire international. Toutefois leur pouvoir de vote est supérieur à l'IDA (International Development Association), à laquelle ont adhéré seulement 161 pays, mais tous les PMA (sauf Tuvalu qui n'est pas membre du FMI). Comme les crédits concessionnels de cette institution sont réservés aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 885 dollars (en 2000) et qui n'ont pas la capacité financière d'emprunter à l'IBRD à un taux de marché, la majorité des pays éligibles à ce guichet (79) sont des PMA et ce guichet est donc essentiel pour eux. Le montant obligatoire de la souscription au capital de l'IDA correspond à 78,6 % de la part obligatoire de la souscription à l'IBRD, à quoi s'ajoute une souscription facultative pour les pays emprunteurs destinée à leur permettre de maintenir leur pouvoir de vote au fur et à mesure que les pays riches augmentent leurs contributions : les voix des PMA s'élèvent ainsi à 7,5 %. Cependant seulement deux directeurs exécutifs sur vingt-quatre (équivalents aux administrateurs du FMI) sont à l'heure actuelle originaires d'un PMA (le Mali et l'Érythrée).

3. Conclusion

On voit ainsi que les deux organisations mondiales les plus importantes pour les PMA sont justement celles où le pouvoir est censitaire. Leur situa-

tion est apparemment plus favorable à l'OMC. Cependant la recherche systématique d'un consensus dans cette dernière institution favorise les pays qui peuvent assurer une présence continue, ce qui n'est pas le cas de la plupart des PMA ⁽²⁰⁾.

Le déficit de représentation des PMA au sein des grandes institutions internationales explique en partie la défiance que ressentent les responsables de ces économies à l'égard des décisions qui y sont prises. Cependant renforcer la présence des PMA dans l'architecture internationale est une tâche qui est difficile et n'apparaît pas actuellement comme une priorité à la communauté internationale. Les différents projets de création d'un Directoire économique mondial, plus légitime que le G7, laisse peu de place aux PMA, alors même que ces projets se préoccupent d'intégrer les pays en développement. En effet ils se fondent très largement sur le mode de pondération du FMI.

Certes, la prise en compte d'un problème spécifique des PMA par les pays industrialisés, telle qu'elle apparaît dans l'initiative européenne TSA, ou pour une catégorie plus large de pays dans l'initiative PPTE, manifeste une avancée de la conscience mondiale vis-à-vis des inégalités internationales de développement. Mais on ne saurait, à la fois, prôner le renforcement de la démocratie dans les pays les plus pauvres et leur refuser au niveau mondial de participer pleinement aux décisions qui les concernent.

Le renforcement de la gouvernance mondiale dans les domaines où elle est à l'heure actuelle singulièrement insuffisante tels que l'environnement et les politiques sociales devrait être l'occasion d'une réflexion sur la participation des PMA, car le respect des normes (environnementales et sociales) à définir par les nouvelles institutions compétentes en la matière est dans les PMA plus difficile qu'ailleurs, même si elle y est sans doute plus nécessaire.

(20) La décision de la Commission européenne de financer un bureau ACP à Genève devrait améliorer la participation des PMA ACP aux activités de l'OMC.

Références bibliographiques

- Baffes J. (2001) : « Policy Reform Experience in Cotton Markets » in *Commodity Market Reforms. Lessons of Two Decades*, Akiyama, Baffes, Larson et Varangis (eds), World Bank, Regional and Sectoral Studies, pp. 165-189.
- Burnside C. et D. Dollar (2000) : « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, vol. 26, n° 4, pp. 847-868.
- Chavagneux C. et L. Tubiana (2000) : « Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité » in *Développement*, Rapport du CAE, n° 25, La Documentation française, pp. 43-74.
- CNUCED (2001) : *Rapport sur les pays les moins avancés*.
- Collier P., P. Guillaumont P., S. Guillaumont-Jeanneney et J. Gunning (1997) : « Redesigning Conditionality », *World Development*, vol. 25, n° 9, pp.1399-1407.
- Direction du Trésor (2001) : « La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réformes », Contribution M in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.
- FMI (2000) : *L'économie mondiale au service de tous*, Rapport annuel.
- FMI (2001) : *L'économie mondiale au service de tous*, Rapport annuel.
- Guillaumont P. (2002) : *Les pays les moins avancés. Échapper au piège du sous développement*, à paraître, *Economica* (version anglaise distribuée par the Brookings Institution Press).
- Guillaumont P. et L. Chauvet. (2001) : « Aid and Performance : A Reassessment », *Journal of Development Studies*, août, pp. 66-82.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (1994) : « Vue d'ensemble : leçons des expériences d'ajustement » in *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbe, Pacifique*, *Economica*, pp. 15-112.
- Hoekman B., F. Ng et M. Olarreaga (2001) : « Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries » *Working Paper*, 2604, Banque mondiale, 30 mai.
- ICAC (International Cotton Advisory Committee) (1999) : *Government Measures Affecting the Cotton Sector*, Washington, DC.
- Jacquet P., J. Pisani-Ferry et D. Strauss-Kahn (2001) : « Comment gouverner la mondialisation ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 205, 10 mai.

- Nations unies (1999) : *Vulnerability and Poverty in a Global Economy*, Comité des politiques du développement, Rapport annuel, 1^{re} session, avril.
- Nations unies (2000) : *Poverty Amidst Richer : The Need for Change*, Comité des politiques du développement, Rapport annuel, 2^e session, avril.
- Nations unies (2001) : *Participatory Development and Governance : Africa's Special Needs*, Comité des politiques du développement, Rapport annuel, 3^e session, avril. *Rapport annuel*.
- OCDE (2001) : *The Uruguay Round Agreement on Agriculture : An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*, Paris.
- OMC (2001) : *Rapport annuel*.
- RAMSÈS 2000 (1999) : *L'entrée dans le XXI^e siècle*, IFRI, Dunod.
- RAMSÈS 2001 (2000) : *Les grandes tendances du monde*, IFRI, Dunod.
- United Nations Conference on Trade and Development (2000) : *The Least Developed Countries Report 2000*.
- Winters L. A. (1994) : « The LDC Perspective » in *Agriculture in the Uruguay Round*, Ingersent, Rayner et Hine (eds), St Martin's Press, New York, pp. 157-181.
- World Bank (1998) : *Assessing Aid, What Works, What doesn't, and Why*.
- World Bank (2000) : *Rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001., Combattre la pauvreté*.
- World Bank (2002) *Global Economic Prospects and the Developing Countries*.

La gouvernance des institutions internationales

Jean Tirole

IDEI, Toulouse, et CERAS

1. Introduction

Les institutions multilatérales sont depuis quelques années l'objet de vives critiques dans l'opinion publique. Ces critiques, bien qu'assez diffuses, portent sur deux aspects :

- l'absence de mission clairement définie et faisant l'objet d'un consensus intellectuel assez vaste ;
- l'absence de responsabilisation et de contrôle politique.

Bien évidemment, ces deux aspects ne sont pas sans lien. En particulier, l'absence de mission claire laisse craindre l'existence de dérives technocratiques, et cette crainte donne naissance à une réaction instinctive de recours au politique comme contrepoids.

Le débat semble souvent « regarder le problème par le petit bout de la lorgnette ». Sans doute faut-il revenir aux fondamentaux. Tout d'abord, l'on doit se poser la question de la raison d'être de l'agence multilatérale. Quelle défaillance du marché cette agence essaie-t-elle de pallier (« défaillance du marché » doit être compris au sens large, comme l'illustre l'exemple du FMI développé plus loin) ? D'une réponse claire à cette question dépendent à la fois la légitimité de l'agence et la nature de la mission qui lui est confiée. Ensuite, et dans un deuxième temps seulement, on doit se poser la question du meilleur « gouvernement d'entreprise » pour l'agence ; en particulier dans quelle mesure un contrôle politique strict de celle-ci favorise-t-il ou nuit-il à la mise en œuvre de cette mission ?

Les institutions internationales répondent au principe de spécialisation, et se penchent chacune sur un problème particulier : développement (Banque Mondiale, banques de développement), finance (Fonds monétaire international), réglementation prudentielle et systèmes de paiement

(Banque des règlements internationaux), commerce (OMC), santé (OMS), travail (BIT), maintien de la paix (ONU), pour ne citer que les principaux. Dans les grandes lignes, elles tentent de répondre à trois types de problèmes :

- en premier lieu, elles traitent des externalités entre pays. Des pays souverains exercent des externalités diverses entre eux : guerres commerciales, actions militaires, pollutions transfrontalières, etc. Ces externalités peuvent souvent être réglées plus aisément dans un cadre multilatéral que de façon bilatérale ;

- elles ont ensuite vocation à mettre en œuvre l'action collective. Certaines agences visent à coordonner l'action des états en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation ou de santé dans les pays pauvres. Le bien public correspondant – l'aide aux plus démunis, pour simplifier – n'est qu'imparfaitement fourni par des contributions bilatérales, tant en niveau (du fait du « problème du passager clandestin », chaque pays préférant que ce soient les autres qui fassent l'effort budgétaire permettant d'éradiquer la pauvreté) qu'en composition (un niveau donné d'aide est souvent distribué de façon inefficace – aux mauvaises personnes dans un pays ou aux mauvais pays -, car les dons de la plupart des États – les pays scandinaves étant une exception notable – ne sont pas toujours dépourvus d'arrière-pensées politiques, militaires et commerciales et ne répondent pas seulement à des considérations humanitaires) ;

- ces institutions offrent enfin certains services aux pays. Certaines agences ont notamment pour vocation de « certifier » au niveau international la qualité de la politique poursuivie dans un domaine donné (travail, social, bancaire, financier...) par un pays donné.

Pour illustrer le discours théorique, il est utile de prendre une institution internationale, ici le FMI, à titre d'exemple.

2. Un exemple : le FMI

Le FMI illustre bien les deux critiques auxquelles font face certaines organisations internationales dans l'opinion publique. Ces critiques portent tant sur les missions que sur le mode de gouvernance.

2.1. Missions

Le Fonds monétaire international n'a pas à l'heure actuelle de mission claire. Ou plutôt, et de façon quasi équivalente, il fait face à une pléthore de missions. Oublions pour l'instant la question de la lutte contre la pauvreté, sur laquelle nous reviendrons par la suite. Même avec cette simplification, l'on demande au Fonds d'éviter les crises financières, de les résoudre en douceur quand elles apparaissent, d'être économe de l'argent du « contribuable mondial », de protéger les investisseurs étrangers, de respecter la

souveraineté des pays, de diminuer la volatilité de leur PNB, d'éviter la contagion internationale, de faciliter l'accès des pays membres à l'emprunt international, de promouvoir des réformes structurelles, d'encourager la croissance, sans oublier les objectifs traditionnels du FMI d'équilibre de la balance commerciale, de contrôle de l'inflation et de maintien des réserves ! Une telle pléthore crée un manque de clarté, sans même mentionner le fait que ces objectifs sont en grande partie contradictoires...

Le FMI n'est pas entièrement responsable de cet état de choses, loin s'en faut. Les décideurs et les experts n'hésitent pas à rajouter des éléments dans la « liste d'achats ». La logique et la cohérence du tout laissent donc à désirer.

Dans le cas du FMI, il n'est pas non plus question de retourner aux sources, à supposer que la logique et la cohérence aient été respectées à ce moment-là. La mission originelle du FMI, définie à Bretton Woods en 1944, était d'aider au maintien de taux de changes fixes (mais ajustables). À l'époque, la mobilité du capital était très régulée et les problèmes de balance commerciale mobilisaient toute l'attention. Le FMI surveillait étroitement les politiques budgétaires et monétaires des pays. Son rôle de gestionnaire de crise était limité.

L'environnement a bien changé depuis Bretton Woods. La libéralisation des marchés financiers implique que les mouvements de capitaux sont de taille bien supérieure aux déficits de la balance commerciale. Le FMI joue un rôle majeur de gestionnaire de crise et ses modes d'intervention ont pris une ampleur nouvelle, avec en particulier une conditionnalité très portée sur les aspects microéconomiques.

L'analyse des crises financières internationales se focalise trop souvent sur les symptômes – par exemple le montant considérable de l'endettement à court terme en devises des pays ayant subi une crise – et conduit à la recommandation d'éliminer les symptômes au lieu d'essayer de traiter le problème sous-jacent. De même, les statuts du FMI, ainsi que l'évolution ultérieure des missions qui lui sont confiées, ne laissent pas apparaître une vision claire des fondamentaux. D'un point de vue économique, l'objectif collectif, qui coïncide avec celui des pays emprunteurs, est l'accès des pays en voie de développement (en particulier) à des emprunts à l'étranger en quantité suffisante et dans de bons termes, afin de financer leur croissance. Il n'est en aucun cas d'éviter les crises en soi (même s'il est efficace d'en limiter l'impact). Après tout, l'interdiction d'emprunter à l'étranger empêcherait toute apparition de crise !

Un retour aux fondamentaux peut suivre l'approche suivante : le financement à l'étranger de la dette souveraine et du secteur privé donne naissance à un « problème d'agence commune », dans la mesure où le rendement pour les investisseurs étrangers dépend d'un certain nombre de politiques publiques et qu'aucun des investisseurs n'a individuellement d'incitation à contracter avec le gouvernement du pays, surveiller et intervenir

en cas de crise. Le pays peut alors souffrir d'un déficit de confiance de la communauté internationale. Ce déficit de confiance se traduit par des pénuries de capitaux et des conditions « usurières » et peut être pallié par la présence d'un Fonds Monétaire International, acteur certifiant le pays et lui donnant ainsi un accès juste aux capitaux. En quelque sorte, le FMI se substitue à un contrat inexistant. L'identification de cette défaillance du marché permet à la fois de réfléchir à la mission du FMI et de reconsidérer nos recommandations de politique économique, dont certaines semblent peu fondées. Les grandes lignes de l'analyse n'ont que peu de pertinence pour cette note, qui prend le FMI comme exemple d'institution multilatérale, mais ne s'intéresse pas au problème des crises financières en soi. Ce qu'il convient de retenir est la nécessité d'identifier à l'aide de la théorie économique une défaillance sérieuse du marché, et d'en tirer les conclusions quant à la mission de l'agence. La multiplication des objectifs n'est pas réaliste et n'augure en rien d'une bonne politique.

2.2. Gouvernance

L'autre sujet très controversé est celui de la gouvernance du FMI. Le FMI a joui dans le passé d'une autonomie non négligeable dans les faits malgré son manque quasi total d'autonomie de droit. Le FMI est très différent d'une banque centrale dans sa structure de contrôle. L'autorité finale va au conseil des gouverneurs composé de 182 ministres des Finances ou gouverneurs de banques centrales. L'on imagine bien les difficultés associées à une telle gestion ; c'est pourquoi ce conseil des gouverneurs est représenté par un comité intérimaire (devenu Comité monétaire et financier international) composé de 24 ministres des Finances ou gouverneurs. La gestion de plus court terme est confiée à 24 administrateurs, responsables auprès de leurs gouvernements. Comme toujours, le staff permanent du FMI, du fait de sa connaissance du terrain et de sa compétence économique, a souvent de l'« autorité réelle » bien qu'étant dépourvu d'« autorité formelle ».

De nombreuses voix se sont élevées pour demander plus de contrôle politique sur le FMI.

3. La gestion des organisations coopératives

Les organisations multilatérales sont en quelque sorte des coopératives dont les utilisateurs sont des pays. Les intérêts représentés à leurs conseils d'administration sont nécessairement très hétéroclites. Les intérêts commerciaux, culturels, régionaux, politiques ou militaires des pays sont souvent prépondérants. Par exemple, dans les crises financières, les pays ayant des intérêts dans ou des alliances avec un pays en crise se font souvent les avocats d'une certaine mansuétude (par exemple les États-Unis en Russie

en 1998, malgré le non-respect répété des conditions imposées par le FMI). Inversement, les pays prêteurs peuvent tenir une ligne très dure si le pays en crise présente à leurs yeux un intérêt géopolitique faible.

Un corpus récent de recherche en économie a démontré la difficulté de gestion de coopératives pour des utilisateurs aux objectifs dissonants. Les conflits d'objectifs donnent naissance à des marchandages, à un processus de décision lent, et à la formation de coalitions majoritaires effectuant des choix inefficaces. Les conflits au niveau du conseil d'administration rendent la tâche difficile pour l'équipe dirigeante qui, au lieu de se concentrer sur la mission, occupe son temps à la recherche de compromis politiques.

Les difficultés rencontrées par des coopératives d'utilisateurs hétéroclites sont par exemple bien documentées dans l'ouvrage de Hansmann (1996). Hansmann analyse la gouvernance des coopératives américaines (contrairement à une croyance commune, le secteur coopératif joue un rôle économique important même dans une économie aussi tournée vers le gouvernement d'entreprise actionnarial que les États-Unis). Il montre que le succès de la forme coopérative est très lié à l'alignement des intérêts de ses membres.

Les organisations multilatérales, malheureusement, ne peuvent s'offrir ce luxe. Leur nature même résulte en des objectifs conflictuels, et il convient d'en tirer les conséquences. Au mieux ces membres peuvent s'accorder sur une mission d'ordre général, même si les conflits d'objectifs réapparaissent au niveau de chaque application de cette mission (par exemple au niveau de la résolution d'une crise financière particulière).

4. Contrôle politique ou indépendance ?

Comme nous l'avons déjà noté, de nombreuses voix se sont récemment élevées pour demander plus de responsabilisation politique des agences internationales (dans le milieu académique, une exception notable et remarquée est de Gregorio *et al.*, 1999). Cela peut paraître surprenant, car d'une part ces organisations sont déjà éminemment politiques, et d'autre part la tendance générale pointe vers le désengagement du politique (indépendance des banques centrales, création d'agences de régulation indépendantes, non-subordination du judiciaire au pouvoir politique). Il est difficile de rendre des organisations comme le FMI *de jure* plus politiques. L'on peut par contre les rendre *de facto* plus réactives aux préférences politiques. Par exemple, au FMI, les 24 administrateurs prennent souvent leurs décisions « par consensus ». L'on pourrait exiger la publication de leur vote, l'écriture d'opinions contraires par les administrateurs minoritaires sur une décision, etc. Est-ce désirable ? Revenons tout d'abord au débat sur les coûts et bénéfices de l'indépendance.

Les révolutions française et américaine et les réflexions qui les avaient précédées avaient bien identifié les deux problèmes inhérents à la démo-

cratie : la possibilité d'oppression des minorités par la majorité et l'absence de réflexion de l'opinion publique. L'absence de réflexion n'est pas liée à une incapacité de l'opinion publique à comprendre les problèmes, mais plutôt à la rationalité individuelle de ses membres : nous sommes tous des « passagers clandestins ». Très peu d'électeurs consacrent les semaines ou les années nécessaires à une bonne compréhension des enjeux et techniques du dégroupage de la boucle locale, de la Sécurité sociale, des crises financières internationales, des OGMs ou du brevetage du génome humain ; ce comportement est individuellement rationnel (le vote d'un seul électeur n'étant jamais décisif) mais il mène à des prises de décision collectives peu informées. La méfiance vis-à-vis des préjugés de l'électorat est un des fondements de la démocratie représentative.

La démocratie représentative cependant ne résout pas forcément le problème de base, car le politique est souvent incité à suivre l'opinion publique (« *think with the voters instead of for the voters* ») afin d'entrer dans ses bonnes grâces ⁽¹⁾. Bien sûr, être à l'écoute de l'opinion publique n'a pas que des inconvénients au plan social. Les élus se doivent de répondre à l'attente de l'opinion et de ne pas chercher leur intérêt personnel. Le point principal est cependant que les choix politiques sont dans tous les pays du monde, le plus souvent dictés par des considérations électorales, et que le courage politique consistant à aller à l'encontre de préjugés incorrects de l'opinion publique est finalement (et sera toujours) trop peu fréquent.

L'indépendance des instances de décision publique vis-à-vis du politique n'est bien entendu pas la panacée. Tandis que les juges et les agences indépendantes peuvent prendre leurs décisions plus sereinement que l'élu, l'envers de la médaille est la possibilité de dérive technocratique sans sanction électorale.

Intuitivement, l'indépendance sera particulièrement désirable quand les préférences de la majorité peuvent être fortement nuisibles à une minorité, ou quand la nature des décisions publiques est très technique (quand le « problème du passager clandestin » évoqué ci-dessus est particulièrement important) et que leur impact est révélé à l'opinion publique avec un délai important (nuisant à l'efficacité de la sanction électorale) ⁽²⁾.

Revenons maintenant à la gouvernance des organisations multilatérales. Une responsabilisation politique forte de leurs dirigeants contraint ces derniers, à travers les gouvernements qu'ils représentent, à envoyer constamment des signaux apaisants en direction de l'opinion publique de leur pays et les force par là même à « oublier » la mission fondamentale de leur organisation. Mettre indirectement les administrateurs de l'organisation multi-

(1) Le même principe implique que le politique essaie de faire plaisir à chaque groupe de pression.

(2) Voir mon article avec Eric Maskin (2001) pour plus de détails.

latérale en campagne électorale permanente ne semble pas être une bonne façon d'encourager ceux-ci à réfléchir en profondeur aux questions et à prendre des décisions courageuses, en un mot à internaliser le bien-être collectif (sans compter que cet argument ne prend pas en compte le problème de « cacophonie » évoqué dans la section précédente).

Par exemple, il me semble qu'étant donnée la structure formelle de gouvernance du FMI, l'absence de transparence dans le processus de décision protège quelque peu les administrateurs et leur permet de se concentrer plus sur leur mission. Cela ne signifie pas, bien sûr, que le manque de transparence soit généralement désirable. Dans le cas d'une agence indépendante, le besoin de suivre systématiquement l'opinion publique du pays est diminué, et la publication des votes, de certains comptes rendus et d'opinions minoritaires est, à mon avis, une bonne chose, car elle encourage des dirigeants soucieux de leur réputation à réfléchir plus en profondeur et à prendre des décisions justifiées. Il faut noter ici que la transparence des processus de décision dans certaines cours suprêmes (américaine par exemple) ou banques centrales (américaine, anglaise, japonaise par exemple) accompagne une situation d'indépendance.

Mon argument principal est que la démocratie représentative est une bonne approche pour certaines questions, celles sur lesquelles l'opinion publique est relativement bien informée et pour lesquelles la majorité bénéficie plus que la minorité ne perd lors d'une décision majoritaire, mais pas pour d'autres. Toute réforme des institutions devrait revenir à ces principes fondamentaux et se poser la question des incitations de l'organisation à accomplir sa mission. La réponse dépendra en général de la nature de la mission confiée à l'agence.

Il n'est pas non plus question de soustraire complètement certaines organisations internationales au contrôle du politique, pas plus que les agences indépendantes et banques centrales ne le sont. Il faut bien sûr un garde-fou. Mais ce contrôle peut être fait sur l'évaluation globale de l'adéquation des politiques suivies par l'agence à sa mission, ce qui nécessite par ailleurs l'existence d'une mission claire, et non pas sur chaque question particulière en réponse à des impératifs électoraux nationaux.

Enfin, il est clair que la présence d'une équipe permanente de haut niveau dans le domaine couvert par l'agence internationale contribue à lui inculquer un sens de la mission à l'agence. De même, la création d'un comité d'évaluation complètement indépendant contribue à l'accomplissement de cette mission.

5. Les bénéfices de la spécialisation

La science économique a mis en avant plusieurs bénéfices de la spécialisation. Nous en retiendrons deux ici.

5.1. L'efficacité incitative d'une mission simple (« focus »)

Concluant son étude classique des agences gouvernementales américaines, Wilson (1989) estime que les agences les plus performantes sont celles qui ont une mission simple. A un niveau abstrait d'analyse, on peut considérer que les ministères et diverses agences ont pour fonction d'internaliser des externalités ou problèmes de bien public mal traités par le mécanisme du marché : environnement (contrôle de la pollution), travail, protection du consommateur, défense nationale, etc. De par leur nature même, ils ont donc un objectif beaucoup plus complexe (multidimensionnel) qu'une entreprise commerciale. L'intérêt de l'étude de Wilson, et de quelques travaux théoriques s'y rapportant, est de montrer qu'il n'est pas toujours bon de poursuivre plusieurs lièvres à la fois. L'abandon d'objectifs par ailleurs désirables permet de focaliser l'agence et de la responsabiliser, l'évaluation de sa performance étant grandement simplifiée.

5.2. Conflits entre missions

L'argument en faveur de la spécialisation est encore renforcé quand les tâches confiées à l'agence sont contradictoires. On ne peut demander à une agence de faire quelque chose et son contraire à la fois. Il est alors bon de transformer les agences en « avocats » pour différentes causes (travailleurs, consommateurs, contribuables, pollués, etc.) quitte à réaliser les arbitrages en plus haut lieu.

6. Le coût de la spécialisation

Le coût de la spécialisation des agences est bien entendu l'existence d'externalités entre agences, donnant naissance à des conflits entre elles. Il n'existe pas au niveau international d'équivalent à la fonction d'un premier ministre arbitrant entre les recommandations des différents ministères.

Une réflexion en profondeur devrait être développée à ce sujet, car la concertation entre organisations internationales spécialisées ne résoudra pas tous les conflits. Jacquet *et al.* (2000) suggèrent quelques pistes intéressantes. Par exemple, l'on pourrait exiger qu'une agence dont la décision risque de compromettre la mission d'une autre agence demande à cette dernière son opinion écrite (si le temps le permet), et qu'elle suive la recommandation contenue dans cette opinion ou qu'elle motive son refus de la suivre. L'on pourrait aussi envisager des procédures plus contraignantes, avec recours à un tribunal des conflits (de « sages » ?).

7. Concurrence entre organisations internationales

L'on peut très bien concevoir l'existence d'agences en concurrence sur une même tâche, à condition que ces agences aient chacune une mission

claire. Le bénéfice de la concurrence est alors le même que celui observé dans d'autres domaines : si par exemple le FMI n'offre pas un service satisfaisant aux pays en voie de développement en rassurant les investisseurs sans pour autant imposer de conditions trop dures aux pays, ces pays pourraient alors s'adresser à un FMI bis plus performant.

Comme toujours, la concurrence aurait des vertus incitatives fortes. Cependant une réflexion plus en profondeur semble nécessaire avant de conclure. Ce type de concurrence n'est pas facile à mettre en œuvre et présente certains inconvénients. Prenons de nouveau l'exemple du FMI. Une bonne connaissance du pays nécessite un investissement lourd qui n'est pas facile à répliquer. D'ailleurs, les grands investisseurs internationaux, bien qu'ayant développé une certaine expertise dans les pays emprunteurs, ont toujours recours de manière importante aux analyses du FMI et de la Banque mondiale. Ensuite, l'importance de la réputation de ces agences donne lieu à une forme de rendements d'échelle : il est difficile pour une nouvelle agence de se bâtir une réputation en n'étant en relation étroite qu'avec un faible nombre de pays. Enfin, dans des situations de risque systémique, la concurrence donne naissance à des externalités entre agences.

8. Conclusion

L'objet de cette note était restreint. Son message est double :

- un retour aux fondamentaux (la défaillance de marché) s'impose non seulement pour bien identifier l'objectif à poursuivre par l'organisation internationale, mais aussi pour créer une gouvernance sérieuse. Il n'y a pas de responsabilisation sans mission simple et bien définie. Courir plusieurs lièvres à la fois est souvent une bonne excuse pour n'en attraper aucun ;
- la réponse à la question de la responsabilisation politique des organisations internationales doit, elle aussi, passer par une étude en profondeur des incitations des différents acteurs. Les positions à la mode en la matière ne me semblent guère répondre à ce critère. Les réflexions récentes en théorie des organisations et en économie politique offrent, à mon avis, une grille d'analyse utile pour l'étude de la gouvernance des institutions internationales.

Références bibliographiques

- De Gregorio J., B. Eichengreen, T. Ito et C. Wyplosz (1999) : *An Independent and Accountable IMF*, CEPR et ICMB.
- Hansmann H. (1996) : *The Ownership of Enterprise*, Belknap Harvard.
- Jacquet P., J. Pisani-Ferry et D. Strauss-Kahn (2000) : « Trade Rules and Global Governance : A Long-Term Agenda, » *Document de Travail du CEPII*, n° 22/2000, décembre.
- Maskin E. et J. Tirole (2001) : *The Politician and the Judge : Accountability in Government*, Mimeo.
- Tirole J. (2001) : *Financial Crises, Liquidity Provision, and the International Monetary System* (Paolo Baffi Lecture on Money and Finance), Banca d'Italia et Princeton University Press.
- Wilson J.Q. (1989) : *Bureaucracy : What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.

Contribution H

La mondialisation : l'économie en avance sur les institutions

Charles Wyplosz

*Institut universitaire des hautes études internationales,
Genève, et CEPR*

1. Introduction

L'irruption de la mondialisation au premier rang de la contestation n'est pas un hasard. La mondialisation représente une évolution normale ; elle reproduit au niveau international le processus d'intégration et d'uniformisation nationale qui a caractérisé les cent dernières années. De même que les différentes régions françaises ne se distinguent plus vraiment les unes des autres (dialectes, costumes, ni même spécialisations industrielles hormis l'agriculture et l'implantation aléatoire de multinationales), on assiste aujourd'hui à une évolution qui bouleverse les traditions et remet en cause la notion d'État-nation au profit d'une communauté mondiale. Un tel bouleversement, que certains trouvent enthousiasmant et d'autres catastrophique, ne peut laisser indifférent.

Comme toute évolution profonde, la mondialisation crée des gagnants et des perdants, et les règles du jeu qui s'élaborent sont largement définies par les puissants du moment. Il n'est pas surprenant que ceux qu'inquiète la mondialisation l'identifient aux pays du G7, États-Unis en tête, aux entreprises multinationales et aux institutions internationales telles l'OMC, le FMI ou la Banque mondiale. Et ce n'est que paradoxe apparent que de constater que les opposants s'organisent à l'échelle mondiale.

On a coutume de rappeler que les économies étaient plus intégrées à la fin du XIX^e siècle qu'aujourd'hui. C'est exact, mais ces économies étaient

essentiellement quelques grands empires à l'intérieur desquels se développaient de profondes inégalités. La mondialisation de l'époque s'appelait colonialisme, et s'accompagnait d'une forte capacité à « réguler » (militairement) les difficultés. La mondialisation d'aujourd'hui a, heureusement, perdu cet élément de stabilité. Il n'a pas encore été remplacé. Le monde qui s'élabore n'a pas encore établi des institutions qui aient l'autorité et la légitimité requises pour décider de mécanismes régulateurs.

On oublie souvent que, même au niveau national, l'uniformisation n'a pas été chose facile. Les mutations qu'elle a provoquées se sont accompagnées de crises douloureuses et ont permis à des idéologies extrêmes de se développer : le communisme et le nazisme ont exploité des angoisses réelles. Ces mêmes angoisses réapparaissent aujourd'hui. Hier, c'est au niveau national que les gagnants et les perdants de l'uniformisation s'opposaient, aujourd'hui on trouve des perdants et des gagnants dans tous les pays du monde. De l'alliance des perdants naît la contestation de la mondialisation, et cette contestation est aussi naturelle que la mondialisation elle-même. Le débat est parfaitement légitime, mais il est essentiel de ne pas laisser à nouveau se développer des idéologies extrêmes. Ceci impose bien sûr de trouver des réponses aux angoisses qui s'expriment.

2. Objectifs et effets économiques de la mondialisation

2.1. L'intégration commerciale

Les pays avancés ont depuis longtemps atteint un niveau élevé d'intégration commerciale. Ce qui a changé, c'est d'une part l'élaboration de règles du jeu contraignantes, et d'autre part l'extension de l'intégration commerciale aux pays dits émergents.

Pourquoi l'OMC apparaît-elle plus menaçante que le GATT ? Le GATT restait un forum de négociations entre États souverains, préservant toutes les prérogatives de l'État-nation. L'OMC est dotée de véritables pouvoirs d'arbitrage ; son organe de règlement des différends (ORD) dit le droit et légalise l'usage de sanctions commerciales, alors que l'ORD du GATT voyait ses conclusions soumises à la validation politique (par consensus) des États membres. Là où certains pensaient établir une régulation, d'autres voient un pouvoir supranational.

Après des décennies dominées par le concept marxisant d'indépendance économique et de protection des industries locales face à la concurrence « sauvage » ou inique, les PVD ont tiré les conclusions de leur échec et amorcé une politique d'intégration commerciale. Les grands principes sont clairs et fonctionnent comme prévu : l'intégration commerciale accélère la croissance grâce à la division internationale du travail (commerce à la Ricardo et à la Heckscher-Ohlin) et grâce à la concurrence (commerce à la

Krugman). Mais ces deux canaux impliquent aussi une redistribution des revenus à l'intérieur de chaque pays et entre les pays. La théorie nous dit que ces effets sont désirables au sens de Pareto, c'est-à-dire que les gagnants peuvent compenser les perdants, et être encore gagnants. Ceci n'est pas remis en cause, mais le problème est que ces transferts parétiens n'ont pas lieu : les perdants perdent, sérieusement. La solidarité nationale qui, tant bien que mal, a permis de traverser les bouleversements des cent dernières années grâce à des systèmes de transferts, n'existe pas entre les nations.

2.2. L'intégration financière

La grande vague d'intégration financière a été voulue par trois pays : les États-Unis, la Grande-Bretagne thatchérienne, et l'Allemagne. Le raisonnement est bien connu : une meilleure allocation de l'épargne profite aux prêteurs comme aux emprunteurs. Ce raisonnement souffre de nombreuses failles, toutes liées au fait que les marchés financiers ne fonctionnent pas aussi bien qu'on le croit parfois, essentiellement en raison de la présence d'asymétries de l'information :

- le crédit est rationné pour les emprunteurs de qualité non établie (Stiglitz-Weiss). Donc, certains pays ont peu de chance de profiter de l'intégration financière ;
- les marchés financiers ont tendance à adopter un comportement moutonnier. Il s'ensuit des phénomènes tels les flux entrants excessifs (Amérique Latine, Asie, Pologne, Hongrie, etc.), les crises auto-réalisatrices ;
- les emprunteurs n'utilisent pas toujours les capitaux à des fins productives (*chaebols* en Corée, dépenses militaires dans les PVD, corruption en Russie, etc.) et ne peuvent donc pas alors rembourser leurs emprunts lorsqu'ils parviennent à échéance ;
- les organisations internationales interfèrent constamment avec ces flux, soit en octroyant des prêts parfois injustifiés (Banque Mondiale, BERD), soit en créant un aléa moral pour des raisons parfois purement politiques (FMI au Mexique et en Russie) ou en raison de l'argument *too big to fail* (Russie, Argentine et Brésil, Asie) ⁽¹⁾.

En conséquence, les marchés financiers sont sujets à des phénomènes tels le comportement moutonnier et les paniques qui, de temps à autre, aboutissent à des crises qui peuvent être extrêmement coûteuses ⁽²⁾. Coûteuses pour le budget lorsqu'elles sont accompagnées de crises bancaires (la remise en route d'un système bancaire peut nécessiter une dépense de 10 % ou plus du PIB), coûteuses pour l'économie lorsque le taux de change s'effondre et provoque à la fois faillites et inflation.

(1) Cela ne signifie pas que ces institutions sont inutiles, mais que leurs modes d'intervention doivent être repensés. Cette question, connexe à celle de la mondialisation, n'est pas développée ici.

(2) Une revue de ces arguments se trouve dans Eichengreen, Tobin et Wyplosz (1995).

L'instabilité structurelle des marchés financiers est bien reconnue et se traduit par un ensemble très élaboré de règles prudentielles imposées au niveau national – avec des efforts de plus en plus poussés d'harmonisation internationale via les accords de Bâle – sans qu'un effort parallèle ne s'applique aux marchés des changes et aux flux internationaux de capitaux qui restent libres de toute régulation ⁽³⁾.

3. Deux problèmes

Les deux problèmes essentiels sont :

- l'absence de mécanismes redistributifs. Au sein de l'État-nation, le réflexe de solidarité vient facilement, et pourtant il a été insuffisant tout au long du XX^e siècle. En Europe, et même aux États-Unis dans une moindre mesure, les professions naufragées ont souvent été abandonnées, ce qui a généré des conflits violents et fait le lit des idéologies extrêmes. Le même problème apparaît dans les pays émergents, même si leur croissance rapide a permis une élévation générale du niveau de vie. Dans les PVD qui ne décollent pas, ou décollent très lentement, le problème ne peut que devenir de plus en plus aigu. L'écart le plus douloureux est celui qui sépare les pays, entre le Nord et le Sud, entre les PVD qui décollent et les autres. La solidarité n'est pas naturelle. La contestation est le fait de ceux qui se sentent solidaires, et sont une minorité ;

- la mauvaise utilisation de la mondialisation. La mondialisation a aussi une mauvaise image parce que certaines de ses applications ne sont pas correctes. L'accélération de la libéralisation des mouvements de capitaux en est l'exemple le plus frappant. Mais l'existence de régimes corrompus qui sont parfois traités comme de « bons élèves » de la mondialisation (Indonésie, Russie) est un autre exemple qui illustre les liens difficiles entre mondialisation et géopolitique.

Sur le plan purement économique, le défi est d'expliquer pourquoi la mondialisation est désirable au sens de Pareto tout en imaginant des mécanismes de transferts compensatoires : défi redoutable, car il s'agit pour les États-nations de s'adapter à une situation qui a pris une avance considérable sur leurs réflexions et les menace très directement ;

- les concepts de gain parétien et des avantages comparatifs sont contre-intuitifs. Ils demandent une compréhension du principe d'équilibre général. Dans certains pays, par exemple les États-Unis, l'idée que le marché est la source de richesse pour tous est suffisamment ancrée (du fait de l'histoire et de l'éducation) pour servir de substitut au raisonnement élaboré qu'implique la notion d'équilibre général. Ce substitut n'existe pas dans d'autres pays, dont la France, où le marché est vu avec suspicion et ses mécanismes

(3) Burki et Perry (1998) présentent une discussion détaillée de ces questions.

spontanément interprétés en terme de pouvoir ⁽⁴⁾. L'explication est d'autant plus difficile que la plupart des États-nations continuent d'adopter une attitude protectionniste (les sanctions autorisées par l'OMC reviennent à légaliser des réponses protectionnistes à d'autres actes protectionnistes), tout en prônant les bienfaits de la mondialisation ;

- pour ce qui est des transferts parétiens, la difficulté est redoutable. Les expériences nationales (aide aux chômeurs, par exemple) ne sont pas très encourageantes et les cinquante ans d'aide au développement offrent un bilan négatif.

4. Les conclusions erronées

Ce qui frappe dans les demandes des opposants à la mondialisation c'est leur incapacité à innover face à une situation nouvelle. Leur seule avancée à ce jour est d'avoir amorcé une alliance qui dépasse les États. Mais leurs revendications se basent soit sur un rejet des mécanismes de marché, soit une demande d'aides interétatiques.

Le rejet des mécanismes de marché est non seulement incompatible avec le fonctionnement des économies nationales, il remet en cause les leçons tirées de plusieurs décennies d'économie du développement. L'intégration économique et financière des pays en développement dans une économie de marché mondialisée est leur seul espoir de croissance économique. Que cette intégration génère des inégalités et des inefficiences n'est pas en doute, mais la solution ne peut être que dans la mise en œuvre de régulations et de redistribution des fruits de l'intégration ⁽⁵⁾.

Si la redistribution des revenus doit être une partie intégrale de la mondialisation, il reste essentiel de ne pas oublier les leçons du « welfare state ». La redistribution concerne deux groupes de perdants de la mondialisation. Au Nord, les effets de nouvelles compétitions se traduisent par du chômage et des industries en déclin. Au Sud, des mutations importantes (disparition des industries traditionnelles, migrations vers les villes) laissent de côté les personnes les moins aptes à s'adapter. De plus, la pauvreté qui persiste dans de nombreux pays apparaît de moins en moins un problème national au fur et à mesure où les espaces économiques s'intègrent et créent de facto une solidarité internationale ⁽⁶⁾. La réponse doit prendre la forme de transferts,

(4) L'existence de pouvoirs de monopole est visible. La notion de marché contestable n'est pas aussi aisément démontrée.

(5) Ce point de vue est brillamment défendu par Sen (2001).

(6) La solidarité internationale peut être vue sous deux angles : un angle humanitaire, qui existe indépendamment de la mondialisation, et un angle économique qui s'intensifie du fait de la mondialisation. L'intensification de cette seconde forme de solidarité tient au fait que des écarts de richesse très importants génèrent des réactions (criminalité, corruption, etc., plus généralement une remise en cause des droits de propriété) qui sapent l'efficacité des mécanismes de marché. La violence politique joue le même rôle.

internes aux pays du Nord, et des pays du Nord vers les pays du Sud. Or les transferts ont un puissant effet désincitatif qui aggrave la situation des bénéficiaires en la pérennisant.

5. Éléments de solution

Il a été noté ci-dessus que la mondialisation nécessite d'être accompagnée de deux types d'interventions : des transferts et des mesures de régulation qui corrigent les dysfonctionnements des mécanismes du marché là où ils sont clairement identifiés.

5.1. Transferts

La première question qui se pose est celle de savoir si les transferts doivent concerner uniquement les effets de la mondialisation ou aussi prendre en compte les inégalités existantes. La question des inégalités existantes renvoie immédiatement aux raisons de cet état de fait, qui dépasse l'objet de cette note. Pour simplifier, on peut noter qu'il est impossible de déterminer avec la moindre précision les effets redistributifs de la mondialisation et donc que la distinction théoriquement justifiée entre inégalités nouvelles et existantes n'est guère possible en pratique. Par souci de pragmatisme, la seule possibilité est de prendre les inégalités que l'on observe, quelle qu'en soit l'origine.

La deuxième question consiste à éviter les effets désincitatifs de tout transfert. Un certain nombre de principes sont utiles à cet égard.

Premièrement, les effets négatifs de la mondialisation sont temporaires, les transferts doivent également l'être explicitement.

Deuxièmement, la redistribution doit se faire au sein des États, puisque partout la mondialisation crée des perdants et des gagnants. Cela vaut pour le Nord – où les mécanismes de redistribution existent déjà – mais aussi pour le Sud.

Troisièmement, les transferts doivent s'adresser à ceux qui n'ont pas pu éviter d'être victimes de la mondialisation. Or dans un certain nombre de pays, des politiques économiques erronées aggravent, et parfois créent, les inégalités, quand elles ne bloquent pas le processus de développement. Il serait illusoire de continuer à transférer des ressources à de tels pays. Cela ne signifie pas que les citoyens de ces pays doivent être laissés de côté, cela signifie que les aides ne doivent pas être versées aux gouvernements, mais aux citoyens.

Quatrièmement, tout comme les transferts internes, il est important de minimiser la politisation des transferts internationaux. Ceci représenterait un changement sensible par rapport à la situation actuelle où les aides sont souvent considérées comme un des éléments de la politique étrangère.

5.2. Dérèglements des marchés

Si le commerce international souffre de distorsions limitées, il n'en va pas de même des marchés financiers et du travail.

Comme il a été noté plus haut, les marchés financiers sont instables. La grande libéralisation des années quatre-vingt-dix s'est achevée sur de nombreuses crises financières qui ont secoué le consensus de Washington. Si le FMI a accepté le principe que la libéralisation financière ne doit pas être appliquée sans précautions, il n'en va pas de même de nombreux membres du G7 qui considèrent que ce qui a marché chez eux doit aussi marcher ailleurs. Or, dans la plupart des marchés émergents, les capacités à réguler les marchés financiers sont limitées. Non seulement le savoir-faire est long à transférer, mais aussi la nature des marchés (taille, qualités des intervenants, situation de croissance rapide qui incite à la prise de risque, régimes de change) diffère souvent de ce qui existe dans les économies avancées. Dans ces conditions, les efforts du type Accords de Bâle ne sont pas directement applicables aux pays émergents. De plus, les liens entre pouvoirs politique et financier ont, de tous temps, été des sources de difficultés qui ne peuvent être occultées au prétexte qu'elles ne sont pas moralement acceptables. La capacité politique de bien des États à mettre en place et appliquer des régulations « standards » dans les pays développés doit être explicitement reconnue.

Enfin, les marchés des changes sont libres de toute régulation, bien que soumis aux mêmes tendances instables que les autres marchés financiers. La solution prônée par le consensus de Washington est la théorie des solutions en coin : soit laisser les taux de change flotter librement, soit ancrer la devise de manière « dure » (dollarisation ou caisse d'émission). Cette approche radicale ne reconnaît pas le besoin d'un certain degré de stabilité des taux de change ainsi que celui d'une certaine marge de manœuvre pour la politique monétaire. Les régimes de change traditionnels (fixes et ajustables) restent le choix préféré de nombreux pays. Ils exigent un niveau de viscosité des flux de capitaux, et donc une limite à la libéralisation financière.

Les marchés du travail demandent également une approche plus nuancée. L'intégration commerciale met directement en compétition les marchés du travail. Les principes des avantages comparatifs prédisent un gain global mais aussi des restructurations profondes, au Nord comme au Sud. Une solution est de mettre en place des transferts, comme indiqué précédemment. Mais l'autre approche, celle des normes sociales soulève d'importantes difficultés. Dans leur ensemble, les pays en développement rejettent l'établissement de normes sociales universelles car le faible coût de la main d'œuvre et la flexibilité des conditions de travail est pour eux un atout considérable. De telles conditions s'accompagnent de coûts sociaux importants ce qui conduit à la recherche de normes universelles. Même si, bien souvent, de telles demandes sont essentiellement formulées à des fins protectionnistes – défendre les revenus des travailleurs des pays riches au

détriment des travailleurs des pays pauvres, elles soulèvent une question fondamentale que les raisonnements en terme d'efficacité économique ne prennent pas en compte.

L'adoption de normes sociales universelles représenterait pour les pays en développement un coût économique élevé, tout en protégeant les travailleurs les moins qualifiés dans les pays développés. Ce conflit d'intérêt, qui inclut également des aspects moraux normatifs, peut être abordé sous l'angle des transferts compensatoires. Il revient à ceux qui sont « demandeurs » de normes sociales universelles d'offrir à ceux qui les redoutent des transferts qui correspondent au coût économique subi.

6. L'économie en avance sur les institutions

La mondialisation bouscule les frontières. Elle accroît les interdépendances. Sa mise en place s'accompagne d'une redistribution des activités, avec des groupes de perdants et de gagnants. Elle génère des flux migratoires qui ont déjà profondément transformé tous les pays du Nord. Dans les faits, l'économie est largement mondialisée. Par contre, sur le plan institutionnel, on en est resté au règne absolu de l'État-nation. Les instances internationales (ONU, FMI, OMC, etc.) restent entièrement sous le contrôle des États. Face à une économie mondiale, il n'existe pas d'embryon de gouvernement mondial. Les partisans du laissez faire s'en réjouissent mais ils ignorent les nombreux besoins de régulation nés des imperfections de marché ainsi que le besoin toujours plus poussé de coopération qui requiert des transferts de compétence ⁽⁷⁾. Deux exemples, déjà abordés précédemment, illustrent les difficultés créées par cette approche minimaliste.

6.1. Régulation

Les besoins de régulation (commerce, échanges financiers, normes sociales) sont pris en charge par des institutions spécialisées (OMC, FMI, BIT). Le choix des mesures possibles est toujours large, d'où de nombreuses différences d'appréciation qui correspondent souvent aux intérêts économiques, voire politiques, des uns et des autres. Les institutions qui sont en charge de proposer et de mettre en place ces régulations sont naturellement au cœur de conflits, d'où l'importance de leur gouvernance. Le

(7) Le processus d'intégration européenne offre de nombreux exemples de ces tensions entre logique nationale et logique de coopération. La réponse a été la création de nombreuses instances européennes (Commission, BCE, Court de Justice, Parlement, etc.) auxquelles les états membres ont accepté de céder des éléments de souveraineté nationale. La coexistence entre ces deux niveaux est souvent malaisée, mais le décalage entre intégration économique et institutions est moins aigu qu'au niveau mondial.

FMI est essentiellement contrôlé par un pays, les États-Unis, ce qui sape sa légitimité et son autorité⁽⁸⁾. Le BIT est plus représentatif des parties concernées mais il est dénué de véritable pouvoir. L'OMC, la plus récente des institutions, est à la fois plus représentative de la collectivité mondiale et dotée de véritables pouvoirs. En ce sens, l'OMC est la plus démocratique et la plus mondialisée des institutions internationales. La contestation de son autorité, depuis Seattle, représente donc un défi important à l'approche suivie. L'OMC est perçue, à juste titre, comme l'émanation des États qui la composent, et non pas des peuples qui vivent les conséquences de ses décisions. Ainsi apparaît les germes d'une demande de représentativité démocratique directe, dès lors que des compétences nationales sont transférées à une autorité internationale. L'État-nation perd son rôle de dépositaire de la légitimité démocratique.

6.2. Redistribution

Cette note a mis l'accent sur l'importance de la redistribution du revenu dans un monde de plus en plus intégré. Jusque là, la réponse a consisté à transférer une petite partie des aides offertes par les pays les plus riches à des organismes internationaux spécialisés⁽⁹⁾ tout en gardant l'essentiel des ressources sous contrôle national. Le financement des transferts ne peut continuer à reposer sur les seules initiatives nationales, et ceci pour trois raisons principales :

- parce que le phénomène est global, sa solution ne peut être construite sur une base nationale ;
- parce que le manque naturel de solidarité crée une situation où chaque pays donneur attend que les autres fassent le premier pas. Le résultat est un équilibre – qui s'apparente à un équilibre de Nash – dans lequel les contributions sont insuffisantes ;
- parce que les aides interétatiques discrétionnaires font inévitablement intervenir des enjeux géopolitiques, la mobilisation et la mise en place des transferts sont inefficaces et souffrent de sérieuses distorsions.

La solution logique serait de passer à un niveau supranational, mais une telle approche soulève une série de questions délicates. En premier lieu, celle de son mode de financement. Il serait logique de créer un fonds commun alimenté par des quotes-parts nationales établies en fonction des res-

(8) De Grégorio et *al.* (1999) présentent une analyse de la gouvernance du FMI, et proposent des solutions.

(9) Certains organismes pourraient être utilisés pour prendre en charge une nouvelle approche. Les organismes dépendant directement de l'ONU (PNUD, CNUCED, BIT, etc.) ont, en général, failli et souffrent d'un niveau élevé de politisation et de bureaucratie. Une solution attrayante serait de les combiner en une nouvelle structure mais le risque est évidemment considérable que les lourdeurs existantes prévalent et n'empêchent le nouvel organisme de fonctionner mieux que ses prédécesseurs.

sources de chaque pays. Elles pourraient être prélevées sur le budget général mais, à terme, un lien avec un instrument fiscal devrait s'imposer. Il en va ainsi, par exemple, du budget de la Commission Européenne prélevé sur la TVA. Si une telle évolution est logique, elle amorce cependant un glissement vers une fiscalité mondiale. Une telle évolution n'est pas absolument certaine, mais elle est déjà préfigurée par le débat sur la taxe Tobin, ainsi que le mentionne l'encadré ci-dessous.

La taxe Tobin : un symbole riche de leçons

Le succès populaire de ATTAC mérite que l'on y réfléchisse soigneusement. La campagne pour la taxe Tobin a rencontré un succès inespéré car ce projet incarne plusieurs logiques latentes :

- la crainte des marchés financiers. Les crises ont puissamment renforcé cette crainte qui se mélange dans l'inconscient populaire avec le mythe du banquier exploiteur ;
- la demande de redistribution. « Les riches paieront » reste un slogan qui a une forte résonance. Les riches sont aujourd'hui les multinationales, les financiers et les pays développés ;
- le devoir de solidarité à l'égard des pays pauvres, perçus comme des victimes de la mondialisation, elle-même parfaitement symbolisée par les marchés financiers ;
- un intérêt latent pour une fiscalité mondiale, perçue par les mondialistes comme l'amorce du gouvernement mondial qu'ils appellent de leurs vœux.

La question suivante est celle du mode de décision en ce qui concerne le niveau et le type de transferts. Dans tous les pays démocratiques, cette question, hautement conflictuelle, est tranchée par des gouvernements élus et approuvée par un parlement. Rien de tel n'existe au niveau mondial, et l'exemple de l'Europe suggère qu'une évolution en ce sens sera très longue. En l'absence d'une autorité budgétaire mondiale, les décisions ne pourront qu'être prises par les États. Les règles de décision deviendront alors importantes et l'expérience acquise n'est pas encourageante, on a déjà évoqué le cas de l'OMC. Un autre exemple est celui de l'ONU : sa règle un pays = une voix (profondément inique en terme de représentativité des citoyens par opposition aux États) implique une politisation poussée, qui aboutit à une paralysie sauf lorsque les « grands » se mettent d'accord. Le cas du FMI, enfin, illustre les limites de la méthode censitaire. Le mode de décision implicite actuellement, le G7, est une variante de la méthode censitaire, et ses limites sont désormais visibles. Différentes solutions, dont les G20 et G22 un temps proposés par les États-Unis, restent des tentatives *ad hoc*. Le débat n'a pas encore eu lieu.

Références bibliographiques

- Burki Shahid Javed et Guillermo E. Perry (1998) : *Beyond the Washington Consensus : Institutions Matter*, Banque mondiale, Washington.
- De Gregorio José, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito et Charles Wyplosz (1999) : « An Independent and Accountable IMF », *Geneva Reports on the World Economy*, 1, CEPR, Londres.
- Eichengreen Barry, James Tobin et Charles Wyplosz (1996) : « Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance », *Economic Journal*, 105, pp. 162-72
- Sen Amartya (2001) : « Dix vérités sur la mondialisation », *Le Monde*, 19 juillet.

Le droit, source et forme de régulation mondiale

Marie-Anne Frison-Roche

Université Paris-Dauphine

Le droit a un aspect à la fois formel et mécanique. Il est sans doute plus attrayant de le percevoir de l'intérieur, à travers ce qu'il exprime, les normes qu'il élabore, les valeurs qu'il impose et les mœurs qu'il charrie. Mais le droit ne vaut pas que par ce qu'il recèle, contenu qui peut d'ailleurs être appréhendé dans une autre perspective que juridique et par d'autres spécialistes que les juristes. Sa nature a une spécificité qui mérite qu'on la lui reconnaisse, indépendamment du contenu que le droit met en forme.

En effet, le droit, parce qu'il est le droit, produit de l'ordre. On doit prendre cette expression « ordre » dans son sens premier, parce que le droit engendre de l'obligatoire et normalise par ses prescriptions les comportements, mais aussi dans sa signification seconde, à savoir que le droit produit une unité entre les règles qu'il pose, en organisant entre les préceptes une articulation dont des institutions sont garantes⁽¹⁾. Sous certaines conditions, cet ordre est juste, disons plus juste qu'un ordre construit sur un autre principe que celui du droit, la simple violence notamment. Il faut pour cela qu'il soit composé de règles qui s'appliquent d'une façon neutre à l'ensemble des personnes concernées. Voilà certes deux exigences fortes, puisque cela implique à la fois qu'il existe des agents en charge de rendre effective l'application de ces règles (administrateur, juge, policiers, etc.) et que ces mêmes agents aient une impartialité suffisante pour que la substance de la loi et l'égalité de chacun devant la loi soit préservée. Ces conditions ne sont pas remplies dans tous les pays du monde, loin s'en faut. Cela d'autant moins qu'il existe non seulement des pays qui fonctionnent sur le mode de la pure force de l'arbitraire mais encore des pays qui ont établi un régime tout aussi dictatorial au nom et au moyen du droit. La loi et la réglementation sont d'usage quotidien dans

(1) C'est notamment la définition avancée par l'étude de référence de Santi Romano (1946).

les régimes autoritaires, les prescriptions juridiques y sont même plus présentes qu'ailleurs.

C'est pourquoi il faut compléter la description du droit comme mode d'élaboration d'un ordre plus juste que celui gouverné par la force – y compris par la force pervertie du droit –, en insistant sur le fait qu'un juge indépendant, impartial et devant lequel les parties disposent des garanties fondamentales de procédure, est le garant indispensable d'un système dans lequel la force du droit concourt à limiter la force pure. C'est alors par un effet mécanique que le droit, quelle que soit sa teneur, interfère dans les rapports de pure force ⁽²⁾. Même si la règle est dans son contenu plus favorable à un type de personne qu'à une autre, dès l'instant qu'elle s'appliquera avec automatisme, elle protège de ce seul fait la personne la moins favorisée par le champ de force de la situation dans laquelle elle se trouve confrontée à d'autres. Le puissant a déjà la force pour lui, le droit lui apporte donc moins qu'à celui qui ne l'a pas. Il est vrai que si la norme a pour objet de rétablir l'équilibre au bénéfice du faible, comme le fait le droit du travail notamment et plus largement les droits unilatéraux de protection, l'effet obtenu sera plus grand. Mais ce phénomène ne joue que sur l'ampleur du rééquilibrage et ne contredit pas l'idée d'un équilibre mécanique du droit.

C'est en cela que le droit peut prétendre être à la fois la source d'une régulation juste et sa forme d'expression. En effet, en prenant une définition de la régulation par simple provision et sous son angle le plus large possible, celle-ci peut se percevoir comme l'ensemble des instruments corrélés entre eux ayant vocation à engendrer et à maintenir des équilibres là où les seules forces en présence ne les produisent pas. Il peut s'agir de permettre à une partie plus faible de n'être pas à la merci du plus fort à la mesure de cet écart. S'établit alors une coïncidence entre l'ambition de régulation et la définition du droit, dans le rapport de celui-ci à la justice. Dès lors qu'on recherche à promouvoir un meilleur équilibre des forces dans le monde, ou à tout le moins à obtenir une organisation et des décisions telles qu'elles seraient si les forces économiques, politiques et techniques étaient plus équilibrées, c'est au droit comme source et comme forme qu'on songe.

Le déploiement du droit, au-delà de la diplomatie et des arrangements particuliers, a accompagné le phénomène de mondialisation. On peut l'observer à travers la mise en œuvre des règles de l'Organisation mondiale du commerce. La question n'est alors pas tant de savoir si l'OMC se cristallise autour de règles et processus juridiques ⁽³⁾ : cette part du droit est désormais incontestée et régulièrement soulignée, notamment en raison de l'importance du contentieux à travers l'Organe de règlement des différends ⁽⁴⁾.

(2) Voir *contra* pour une conception marxiste du droit, qui présente le droit comme un nouvel instrument au bénéfice des gagnants économiques de la mondialisation, Chemillier-Gendreau et Moulner-Boutang (2001).

(3) Voir, par exemple, Flory (1999).

(4) Voir, par exemple, Organe de règlement des différends (2000) ou Ruiz-Fabri (2000).

Non seulement, ce pouvoir d'adopter des sanctions efficaces offre à l'OMC une place prépondérante dans la normativité mondiale, mais encore c'est la transformation d'une autorité qui devient proprement juridique ⁽⁵⁾.

Ce fait étant acquis, on constate une intensification de phénomènes juridiques globaux : multiplication des institutions, entrelacs des règles, insertion de mécanismes de règlement des conflits, meilleure exécution des décisions. Au-delà, la question est ce qui pourrait être un véritable ordre juridique mondial, allant au-delà d'un « espace juridique mondial » ⁽⁶⁾ parce qu'il serait porteur en lui-même de régulation, favorisant l'application systématique et neutre des règles. La notion précitée d'ordre juridique tend aujourd'hui à être remplacée aujourd'hui par la notion de système juridique ⁽⁷⁾, celui-ci traduisant la dynamique de l'ordre juridique établi, pendant en avant le fonctionnement du droit plus que ces présupposés.

Il faut ici distinguer le droit et le système juridique. Il est très difficile de définir le droit mais, là aussi par provision et en recourant à la tautologie, on peut dire que le droit est une manifestation de puissance validée et obligatoire, dont les meilleures illustrations sont le contrat, la loi et le jugement. Appréhendé ainsi, le droit renvoie à une distinction, voire à une hiérarchie, des volontés qui en sont la source : les volontés individuelles, seules ou collectivement liées, puis la volonté générale, exprimée par les représentants du peuple et le gouvernement, puis la volonté du juge, soit comme agent neutre d'interprétation et de concrétisation des contrats et des lois (conception de *Civil Law*), soit comme agent égal de création du droit à travers des cas particuliers (conception de *Common Law*).

Ce faisant, le droit se définit avant tout par son origine, ce qui engendre son organisation en terme de hiérarchie des sources. C'est là qu'intervient la notion de système juridique. Un ordre juridique fait plus que mettre en masse les différentes manifestations juridiques, il les « ordonne » ⁽⁸⁾, c'est-à-dire qu'il les articule et met en place les procédés qui font fonctionner les règles en elles-mêmes et les unes par rapport aux autres. Ainsi, la mise du droit en système évite les deux défauts majeurs d'un entassement de règles que sont l'antinomie et la lacune, car celles-ci engendrent l'insécurité contre laquelle le système juridique est fait. L'antinomie concerne l'hypothèse où deux règles ont à la fois vocation à régir une situation et se contredisent. La lacune vise l'hypothèse dans laquelle la situation qui requiert solution juridique n'est visée par aucune règle. On peut d'ailleurs réduire ces défauts à un seul, à savoir la lacune, puisque l'antinomie ne fait jamais que révéler la

(5) Voir sur ce point, Pace (2000).

(6) Sur cette notion, Loquin et Kessedjian (2000).

(7) Voir principalement, Archives de Philosophie du Droit (1986) et Timsit (1986).

(8) Pour aller plus loin sur les notions d'ordre et de système juridique, voir Romano (1975), Timsit, (1986) et Archives de Philosophie du Droit (1986).

lacune d'un dispositif de résolution de conflit des règles prétendant imposer leurs effets à une même situation ⁽⁹⁾.

Lorsqu'on observe l'état des institutions internationales et de leur fonctionnement, on constate et l'ampleur des lacunes (des situations qui ne sont régies par aucune règle juridique, des situations abandonnées à elles-mêmes, des situations régies par la loi de l'offre et de la demande, ce qui n'est pas une règle juridique tant qu'elle ne s'appuie pas sur un droit de la concurrence), et l'ampleur des antinomies (les organisations internationales qui prétendent appliquer en redondance des normes diverses sur une même situation et dans une même perspective, par exemple la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé). Un auteur a pu évoquer le « bric-à-brac » du droit international ⁽¹⁰⁾.

Lacunes et antinomies sont donc des défaillances de la gouvernance, des défaillances que l'on peut apprécier mécaniquement et que l'on peut combattre méthodiquement. On peut alors souhaiter la construction d'un ordre juridique global. En outre, dès l'instant que l'on considérerait que la mondialisation a produit elle-même un « ordre mondial » ⁽¹¹⁾ ou « grand système » ⁽¹²⁾, le droit doit se mettre en ordre et en système pour en produire la balance.

Même si l'on s'accordait sur cela, on doit encore se poser la question de savoir vers quel type d'ordre juridique il faudrait faire effort. On peut concevoir un ordre juridique d'une façon préétablie et hiérarchique. Il s'agit alors construire des catégories hétérogènes les unes aux autres, et répartir des pouvoirs, de sorte que les compétences des organisations n'empiètent pas les unes sur les autres. À cette répartition plane des pouvoirs juridiques en abscisse, doit s'organiser en ordonnée un enchâssement des pouvoirs de contrôle, les organisations les plus légitimes contrôlant les décisions prises par des organisations moins fortement légitimes. Répartition des compétences et principe hiérarchique gouvernent le système.

L'absence d'une volonté politique mondiale forte éloigne cette perspective : sur quelle page blanche réécrire les organisations, leurs pouvoirs, leur hiérarchisation ? Cela ne décourage pas d'entreprendre. Mais il convient de garder à l'esprit qu'un tel radicalisme n'est pas le seul horizon de la volonté, qu'il ne s'agit pas soit de reconstruire, soit de baisser les bras. En effet, par pragmatisme, on peut se contenter de ce qui est déjà virtuellement en place,

(9) Voir Perelman (1968), notamment Savatier qui évoque le droit comme réponse au double mouvement de technicisation et de socialisation du monde (« Le creux du Droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation », pp.521-535).

(10) Combacau (1986), l'auteur concluant à l'époque qu'il n'existe encore de procédés pour sanctionner des comportements illicites des États mais qu'on observe tout de même les germes d'un système parce qu'il s'agit d'un ordre formellement cohérent et qu'il est animé d'une logique globale.

(11) Moreau Defarges (2000).

(12) Dans ce sens voir, Balandier (2001).

en ce que cela peut apparaître comme un système juridique, dont les conditions d'actualisation sont déjà acquises et dont il convient modestement d'accompagner l'actualisation.

En effet, un système juridique, ce n'est pas nécessairement une organisation hiérarchique (13). On peut concevoir un ordre construit sur un cumul d'origine hasardeuse de compétences attribuées à différentes institutions, non seulement à travers différents offices mais encore à travers différentes emprises géographiques (nationales, régionales, mondiale). Par ailleurs, l'ordre peut supporter un pluralisme non hiérarchisé de sources, sans se soucier toujours de trouver le gardien du gardien. Cette absence de maître du jeu qui en résulte peut même être présentée comme une qualité du système qui ne peut plus être la propriété d'un seul pays ou d'une seule institution ou d'une seule caste.

Ce pragmatisme renvoie alors à une autre conception du droit que l'on pourrait désigner comme celle du « droit en reflet » et que l'on peut résumer ainsi : la légitimité du droit ne repose pas sur la légitimité de sa source mais sur l'efficacité de son application, au regard des intérêts maintenus en balance et en équilibre. Cette efficacité fondatrice naît d'une construction du droit la plus proche possible de son objet, en reflet de son objet, de sorte que les agents se reconnaissent dans le droit, de sorte que le droit suive ses objets. Or, la mondialisation est marquée par l'entrecroisement des forces, par l'interdépendance des puissances. Dès lors, la construction d'un ordre juridique mondial peut produire un équilibre des puissances en s'organisant lui-même dans une interdépendance de pouvoirs non hiérarchisés entre eux.

Le pragmatisme y conduit, mais au-delà de la résignation sous-jacente à ce vocable, une conception moins dogmatique et plus sociologique du droit y mène pareillement. Un tel ordre produit les ajustements nécessaires. Il permettrait d'aller au-delà de l'intensification observée des règles juridiques internationales, dont les lacunes semblent difficilement dépassables pour servir l'ambition d'un système juridique mondial véritablement régulateur des puissances.

1. L'intensification de règles juridiques internationales et ses lacunes

Il serait tout aussi inexact de prétendre que les relations internationales sont abandonnées aux purs rapports de force, le droit ne se déployant que

(13) *Contra* Troper (1986). Il est compréhensible que si on lie système juridique et État, dans la mesure où l'État est organisé hiérarchiquement, on estime que le système juridique est pareillement organisé d'une façon consubstantielle. Mais précisément l'ordre international conduit à penser le droit dans un rapport moins intime à l'État, la notion d'ordre pouvant alors être pensée sans la notion de hiérarchie. Sur ces points, voir *infra*.

dans des espaces nationaux ou régionaux, que d'affirmer qu'un ordre juridique mondial est déjà disponible. Nous sommes dans l'entre-deux. Ainsi, en ce qui concerne les relations économiques entre les agents économiques, le droit a depuis longtemps mis en place des outils performants, par l'alliance du contrat et de l'arbitrage. Mais le but des règles juridiques est autre chose que cet intérêt marchand bien compris. C'est alors à un maillage de souveraineté que le droit international public classique a recours.

1.1. L'ordre mondial et clos des intérêts marchands bien compris

Depuis que des relations marchandes excèdent les frontières des territoires, le droit a construit à la fois le moyen de régir ces relations et, d'une façon secondaire mais qui est le garant virtuel et permanent de l'effectivité des règles, le moyen de rappeler à l'ordre les parties qui s'en écarteraient. Il s'agit tout d'abord du contrat, qui est une sorte de « petite loi » à l'échelle des intérêts des parties contractantes. Le droit international privé a même admis que des contrats internationaux puissent efficacement régir des rapports commerciaux sans que ceux-ci soient rattachés à un quelconque ordre juridique national. Il s'agit de la catégorie emblématique des contrats dite « contrats sans loi »⁽¹⁴⁾.

En articulation à cela, si un litige survient entre les parties, le recours à des juges étatiques n'est pas requis parce que les parties insèrent systématiquement dans leur contrat une clause dite « compromissoire » par laquelle toute compétence pour résoudre des litiges à venir à propos du contrat est dévolue à un tribunal arbitral⁽¹⁵⁾. Les États eux-mêmes, lorsqu'ils contractent avec des entreprises, se prêtent à ces modalités. Les parties désignent alors librement leur arbitre, leur juge privé. Le plus souvent, les parties renoncent par avance à l'exercice de voie de recours contre la sentence arbitrale, voire délient les arbitres du respect du droit pour trouver la solution la plus efficace et équitable. Il ne faut certes pas exagérer l'impression de lévitation d'un tel système car, s'il est vrai que les acteurs économiques s'y plient, demeurent à l'arrière plan les pouvoirs étatiques nationaux qui offriront au besoin la puissance publique, à travers la procédure dite d'exequatur, lorsqu'une partie condamnée par une sentence arbitrale résiste à celle-ci.

Il est important de poser les avantages et les inconvénients que cette sorte de machinerie spontanée élaborée dès les grandes foires du Moyen Âge pour offrir aux échanges internationaux la sécurité juridique requise.

Le premier avantage est l'efficacité du système qui permet aux États, lorsque leur politique économique se traduit par des contrats internationaux, ainsi qu'aux entreprises, de prendre des engagements à long terme.

(14) Voir, par exemple, Level (1966).

(15) Voir, par exemple, Boissesson (1990) ou Fouchard, Gaillard et Goldman (1996).

Le deuxième avantage est la maturité du droit du commerce et de l'arbitrage international. Ainsi, lorsqu'une entreprise moins puissante que les grands acteurs mondiaux, ou un État en voie de développement – surtout lorsqu'il passe d'un système de propriété collective et d'économie fermée à un système de propriété privée et d'échanges de consentement sur des marchés (États et économies « en transition ») – internationalise ses activités, il leur suffit de s'insérer dans un système qui prendra en charge leurs intérêts, pour la sécurité juridique commune. Certes, une objection, un soupçon plutôt, vient du fait que ce système a été progressivement construit par les systèmes et les entreprises occidentales, leurs règles du jeu pouvant ne pas convenir aux pays en voie de développement, voire fonctionner contre ceux-ci. On fera alors remarquer que la mécanique du droit, en premier lieu décrite, vaut mieux pour ces pays que les purs rapports de force. Ensuite, l'arbitrage international fait ployer ses règles pour tenir compte de la situation de faiblesse dans laquelle peut se trouver un pays moins juridiquement mature ou une entreprise moins habilement conseillée.

Le troisième avantage est précisément cette créativité juridique qui permet aux rédacteurs des contrats, puis aux arbitres internationaux, de faire naître des principes juridiques adaptés aux échanges internationaux⁽¹⁶⁾. Il faut souligner que ce *corpus* n'est pas la simple extension du droit anglo-américain à l'ensemble du monde, mais plutôt un mixte pragmatique de règles, relevant d'une sorte de droit naturel des engagements, tel la force obligatoire des contrats ou l'obligation de loyauté dans l'exécution des obligations. En outre, ce pragmatisme a conduit par exemple les arbitres à réviser les contrats atteints d'un vice plutôt que de les anéantir, car cette solution est préférable pour la relation économique sous-jacente à l'accord juridique. Ainsi, l'arbitrage permet de combler les lacunes des contrats et des ordres juridiques de référence, l'ensemble offrant la sécurité requise pour des échanges économiques amples et à long terme.

Mais il faut mettre en balance les inconvénients. Le premier est le coût de fonctionnement de cet ordre, tant dans l'élaboration des contrats que la menée des arbitrages, ce qui fragilise les acteurs économiques plus petits. Il faut relativiser cette remarque, non pas en elle-même, mais parce qu'elle vaut pareillement pour l'appareillage bancaire, financier, voire institutionnel, que requiert toute opération internationale d'envergure.

Le second inconvénient est plus dirimant car il tient dans la proposition même : cet ordre clos repose sur l'intérêt commun bien compris des grands agents économiques mondiaux, qu'il s'agisse des entreprises ou des États, ce qui exclut du jeu les autres types d'intérêts, ou les intérêts divergents. On peut citer comme intérêts divergents celui du développement durable des pays en voie de développement face aux économies matures. On peut citer

(16) L'analyse de référence est celle menée par Goldmann (1963).

comme intérêts non servis par le système celui de la préservation de l'environnement, la lutte contre les risques systémiques, la plénitude de l'emploi ou le maintien de la paix. L'intérêt bien compris des agents économiques mondiaux n'est pas tout. Il s'agit donc d'une lacune existentielle, que le perfectionnement du système ne peut combler. Il faut donc prendre acte et de ses bienfaits et de sa défaillance consubstantielle lorsqu'on prétend utiliser le droit pour contribuer à une véritable régulation mondiale. Les États reprennent alors position au premier plan.

1.2. La course au maillage des souverainetés étatiques

Lorsqu'il s'agit de défendre l'intérêt général, dans sa double face de poursuite d'un bien commun et de lutte contre des maux globaux, les États retrouvent leur rôle de prise en charge de cet intérêt. C'est l'intensification du droit international public, notamment des engagements multilatéraux, cet entrelacs de conventions et de diplomatie. On relèvera en droit international public le même mouvement de juridictionnalisation que celui observé dans les rapports marchands, à travers les cours internationales plus actives ou nouvelles, dont le Tribunal pénal international, établi mais à compétence limitée ou le projet de Cour pénale internationale sont des exemples.

L'avantage d'un tel mouvement est qu'il emporte avec lui les légitimités des sujets de droit qui le portent : les États souverains sont à même d'aliéner l'autonomie des nations et de communiquer leur propre légitimité dans les instruments qu'ils consentent à construire. Plus encore, par un heureux choc en retour, si les États démocratiques, en tant qu'ils sont exemplaires par des droits par nature soucieux des garanties individuelles, voire des droits de l'homme, apportent une légitimité très forte aux instruments internationaux qu'ils construisent, les États construits différemment lorsqu'ils y participent pareillement tendent à produire en leur sein une évolution mimétique.

Enfin et en troisième lieu, l'effectivité de ces conventions est grandement garantie par le fait que les États signataires disposent directement du bras séculier pour mettre en œuvre les conventions adoptées. Ainsi, les États souverains accueillent les interventions, extradent les criminels, sanctionnent les violations commises sur leur territoire, prêtent leur *imperium* à la coopération judiciaire internationale.

Mais là aussi, il faut mettre en balance de ces avantages deux principaux inconvénients. En premier lieu, le droit international public suppose des États « de bonne volonté », c'est-à-dire désireux d'user de leurs pouvoirs souverains au départ mais encore tout au long de l'application des traités pour assurer l'effectivité de ceux-ci, même si cela n'est plus ou pas toujours de leur intérêt. C'est une nouvelle forme de l'État bienveillant. Il faut y croire. Si l'on n'y adhère pas suffisamment, alors il faudra mettre en place des agents de contrainte agissant sur les États tout en étant extérieurs à ceux-

ci, à l'exemple de la Communauté européenne, voire de l'Organisation mondiale du commerce.

En second lieu, la multiplication des engagements internationaux produit une sorte de maillage des obligations et des obligés. Mais du point de vue des obligations, celles-ci ne débordent pas le champ des conventions considérées, et les lacunes dans l'interstice des conventions ne peuvent être mécaniquement comblées. Il faut donc songer toujours à de nouvelles conventions, ce qui finit par produire des antinomies insolubles.

Plus encore, du point de vue des obligés, le système ne peut fonctionner que si aucun ne manque à l'appel. Ceux-ci qui ne se prêtent pas méritent alors cette étrange appellation de « paradis ». Cela est vrai pour l'extradition, pour la fiscalité, pour les normes sociales, pour la criminalité financière, etc. Les efforts mais aussi les difficultés rencontrées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la lutte contre le blanchiment d'argent en sont un bon exemple.

Or, l'interdépendance financière rend ces lacunes plus difficiles à supporter, en ce qu'elles sont porteuses de risques pour l'ensemble. Ce qui est vrai pour la finance, l'est aussi pour l'économie, les normes sociales, voire la paix et la guerre. L'ampleur de ces enjeux mérite qu'en l'état des choses, l'on assume l'ambition d'un système juridique mondial régulateur. Ce système juridique mondial n'aura pas pour objet ou pour effet d'anéantir les modes plus anciens d'établissement du droit dans l'espace international⁽¹⁷⁾, ni à travers la sphère de l'arbitrage contractuel, ni à travers les contraintes issues d'un rapport de volonté entre États également souverains, mais il pourra englober l'ensemble et construire de meilleures articulations entre des phénomènes juridiques très divers, dans un système explicitement pluralisé.

2. L'ambition d'un système juridique mondial régulateur

Reprenons l'idée d'un ordre juridique comme mécanique qui, d'une part, produit un rééquilibrage des rapports de force, faute de prétendre anéantir un tel rapport, et d'autre part procure une sécurité supérieure au bénéficiaire de tous les agents et bénéficiaires du système juridique en question. Il convient dans un premier temps de reprendre l'indice d'un système juridique en formation, qui repose au final sur un système de règlement effectif des litiges par un juge ou un quasi-juge, pour réfléchir sur les modalités de fonctionnement de ce système plus ou moins bien ordonné.

(17) Même s'il est vrai que les relations internationales n'occupant plus la totalité du droit, certains sont tentés de voir dans la mondialisation la cause de leur relatif recul. Voir, par exemple, dans une description très excessive, Charvin (2000).

2.1. L'indice d'un système juridique virtuellement complet par la mise en place d'un juge

L'existence d'un tiers indépendant, impartial et désintéressé⁽¹⁸⁾ qui utilise les règles de droit disponibles et les interprète de sorte que des solutions soient dégagées pour résoudre les conflits entre les participants au système peut être considéré comme l'indice le plus sûr d'un système juridique complet. Lorsque cela est acquis, lorsque ce personnage qui s'apparente à la figure du juge est mis en place, le système est virtuellement complet, c'est-à-dire qu'il suffit au cas en cas de développer les interprétations nouvelles adéquates. Le temps actualise la plénitude du système de lui-même.

On peut dire que le système européen est ainsi sorti tout casqué du Traité de Rome, du fait de sa plénitude des fonctions législatives (règlements, directives), administratives (surveillance et mise en œuvre des textes) et judiciaires (règlements des litiges entre États et entreprises, sanctions des entreprises ou des États qui contreviennent au droit communautaire). Le temps fait mûrir le système, révèle ses solutions virtuelles, et déploie sa puissance. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes est exemplaire de cela.

L'expérience montre plus encore qu'un système peut se mettre en place alors qu'il ne bénéficie pas d'un pouvoir normatif intégré, dès l'instant qu'à travers l'interprétation ou l'actualisation de principes généraux, la juridiction peut à la fois faire office de création de normes (et ce qu'on soit dans une culture de *Civil Law* ou dans une culture de *Common Law*), de règlement des conflits et de rappel à l'ordre des contrevenants. Ainsi, si les droits de l'homme ont fondamentalement transformé chacun des droits nationaux européens, c'est du fait de la jurisprudence créative et impérieuse de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'Europe reconstitue une sorte de droit commun à travers la puissance de ces juridictions⁽¹⁹⁾.

Mais l'ordre juridique mondial ne pourra se construire ainsi, en ce qu'il est pour l'instant sous une forme pulvérisée, la virtualité de sa plénitude faisant défaut. Si l'on veut bien retenir comme premier indice d'un système la juridictionnalisation du fonctionnement des institutions (le second indice étant la mise en corrélation des règles et des décisions⁽²⁰⁾), on en constate que la majeure partie des organismes à compétence mondiale ne disposent pas d'un organe juridictionnel ou quasi-juridictionnel. Il est vrai que le juge en tant qu'extérieur à la règle et aux parties est culturellement étranger à des institutions qui ont été conçues sur un mode contractuel et diplomatique, fonctionnant sur le principe d'un accord sans cesse requis et sans cesse sollicité des parties en cause. L'Organisation des nations unies relève de ce principe-là. Dans une pers-

(18) Sur cette notion et cette référence, voir principalement Kojève (1943).

(19) Voir, par exemple, et en dernier lieu, UMR de droit comparé de Paris (2001).

(20) V. *supra*.

pective pragmatique, cette nécessité d'un accord continué diminue l'efficacité de l'ensemble.

Si l'on admet que l'efficacité en même temps que la plénitude du système est du côté du juridictionnel, alors l'expérience de référence est celle de l'Organisation mondiale du commerce, du fait de l'existence d'un Organe de règlement des différends. Ce n'est pas tant l'existence de nouveaux accords que l'intégration d'une fonction juridictionnelle indépendante qui a constitué l'innovation, non seulement par rapport aux accords précédents du GATT mais encore parce que les autres institutions internationales n'y avaient guère recouru auparavant.

C'est d'ailleurs autour des différentes décisions adoptées par les panels, puis par l'Organe Permanent d'appel, que les discussions autour de la mondialisation se cristallisent. Dès le départ, et au-delà du *mémorandum* de procédure, les garanties fondamentales des parties ont été organisées, et le principe de motivation des décisions a été imposé par les panels eux-mêmes. La fonction ainsi assurée relève tout à la fois d'un office civil, proprement de règlement des différends puisqu'il s'agit d'indemniser l'État victime d'une barrière à l'entrée construite par un autre, et d'un office pénal, proprement de sanction, puisqu'il s'agit de sanctionner un État qui a ainsi méconnu les règles principales du libre-échange mondial. Le système des sanctions, s'il peut certes être critiqué bien que constitué un progrès par rapport à des systèmes précédents de sanctions véritablement unilatérales ⁽²¹⁾, a montré son efficacité.

2.2. L'articulation procéduralisée des compétences et des décisions

Mais l'on connaît les critiques et les mouvements plus ou moins spontanés qui ont fait front à l'OMC. C'est cette puissance juridique, jusqu'ici peu familière à l'ordre international, qui a mis la lumière cette organisation plutôt que les autres, et c'est la relative transparence de son fonctionnement qui a fait grimper les griefs d'opacité. L'ironie du phénomène est connue : c'est l'institution qui débute la réforme d'un précédent système (ici le système diplomatique plutôt qu'un système juridique) qui cristallise les contestations. Parce que le droit fonctionne par une puissance qui se donne à voir, il engendre plus de réaction négative que des pouvoirs moins légitimes, moins contrôlables mais plus cachés. Cela explique les appels à une sorte de conscience humaine planétaire, appel que l'on trouve aussi bien dans des écrits non savants que dans des écrits plus académiques ⁽²²⁾.

Le principal grief formulé contre l'OMC consiste dans ce qui est perçu comme l'univocité de son office : la défense du libre-échange et l'ignorance corrélative d'autres soucis, distincts voire plus nobles, tels la défense de

(21) Voir notamment, Gherari et Szurek (1998).

(22) Par exemple, Lévy (2000).

l'environnement ou les normes sociales minimales. Sans développer davantage ce point et pour en rester à la problématique du système juridique, l'on peut chercher des solutions dans quatre directions. Il convient de distinguer pour chacune les difficultés, les avantages, et les inconvénients.

La première perspective est celle consistant à prendre l'OMC comme la matrice d'un système juridique mondial, du fait qu'il s'agit de la seule institution ayant intégré une fonction juridictionnelle par principe indépendante et impartiale et dont les décisions reçoivent exécution. Il s'agirait alors, soit en fermant les yeux sur des interprétations audacieuses des panels – pouvant ainsi aboutir notamment à insérer le principe de précaution dans les normes en corrélation –, soit en utilisant les nouveaux *rounds* de négociations pour forcer le système – pouvant ainsi aboutir notamment à insérer les normes sociales minimales –, de remplir les lacunes d'un ordre clos sur des principes commerciaux.

L'avantage d'une telle perspective réside dans le fait que l'OMC qui contient déjà la plénitude institutionnelle intégrerait aussi une plénitude normative, ses organes pouvant mettre en hiérarchie ou en balance ces règles diverses. Cet appel à la plénitude normative est fréquent et confirme l'intuition selon laquelle l'OMC contient en germe un ordre juridique complet, dont il faudrait trouver la constitution, au sens courant mais aussi au sens fort que peut avoir ce mot.

La difficulté d'une telle évolution tient dans le fait qu'en premier lieu, les États semblent tous d'accord pour ne pas accroître un pouvoir juridictionnel qui, par définition, échappent à leur pouvoir commun et qu'en second lieu, les tensions et les divergences d'intérêts entre les pays négociateurs rendent incertain les résultats des *rounds* à venir.

De toutes les façons, ce mouvement n'est pas sans inconvénient : en effet, il pourrait être imprudent de reconstituer ainsi un ordre complet, assorti de contraintes, dont les États qui en furent fondateurs en deviendraient les sujets contraints, si ce n'est passifs. Cette perspective d'un *Léviathan* mondial peut inquiéter car, au moment où le principe de bénévolence des États est mis en question, il faudrait adhérer à celui des juges.

C'est en réaction à cette perspective que certains voudraient contrôler l'OMC ou plutôt contrôler l'Organe de règlement des différends (ORD) en créant une sorte de recours ultime. C'est la quête du gardien des gardiens, le réflexe hiérarchique par excellence. Ce principe hiérarchique existe déjà au sein de l'ORD, puisque les décisions des panels peuvent être frappées d'un recours devant un organe permanent d'appel. La légitimité tient alors dans la professionnalisation de cet organe, par rapport à des panélistes qui sont, en première instance, choisis au coup par coup. S'il fallait penser à un autre recours, la légitimité du « gardien ultime » serait sans doute d'une nature politique, des représentants des États composant alors l'organe.

C'est sans doute une solution dont l'adoption paraît moins difficile que la précédente, la reprise en main du système par les États pouvant séduire,

et les États eux-mêmes et les opinions publiques, et cela affaiblirait le pouvoir technocratique, qui n'a pas bonne presse.

Elle présenterait l'avantage d'insérer une nouvelle légitimité au système. Mais qu'il soit ici permis de dire que c'est alors récuser l'idée même d'un système juridique, parce que les juges ne sont plus indépendants, la reprise de leur décision par un pouvoir politique réintégrant l'organisation dans le modèle précédent, politique et diplomatique.

Une troisième perspective consiste à prendre acte de l'efficacité inégalée de l'OMC, du fait des décisions de l'ORD. Cela est alors corrélé avec le fait que, par ailleurs, l'ordre mondial est normativement plein, puisqu'il existe des normes à prétentions mondiales quasiment en toute matière, la déficience n'étant qu'institutionnelle. Ainsi, l'Organisation internationale du travail produit les normes sociales, travaille à leur effectivité. Mais leur violation ne donne pas lieu à sanction efficace, faute d'ORD⁽²³⁾. Il faudrait alors, et il suffirait d'insérer dans les autres institutions internationales un procédé de règlement des conflits et de sanctions.

L'avantage est de conférer à des normes précieuses une effectivité dont elles sont pour l'instant démunies et d'autre part d'assurer la balance et l'équilibre entre les normes, en front des règles commerciales dont l'OMC a la garde.

Les difficultés sont de trois ordres. Tout d'abord, lors des accords de 1995 fondant l'OMC, l'importance de l'ORD avait été sous-évaluée, ce qui explique en partie son adoption. Maintenant que le mécanisme cristallise les attentions critiques, il est sans doute plus difficile encore de la dupliquer.

Ensuite, le contenu même des sanctions n'est pas si aisément transportable. En effet, la violation d'accords commerciaux engendrent des pénalités commerciales ou plus largement affectent l'État dans son activité économique : il est puni par là où il a péché. Mais si le manquement est d'une autre nature, par exemple l'atteinte à l'environnement, ou la méconnaissance de la dignité des enfants, il y aurait alors hiatus entre le manquement et la sanction. Si l'on voulait échapper à cela, par exemple faire en sorte que l'environnement abîmé soit restauré par l'État ou que les pratiques de travail des enfants cessent, il faudrait recourir à des contraintes plus indirectes, s'imposant de l'extérieur à l'intérieur. Or, cela n'est pour l'instant pas techniquement possible puisqu'il n'existe pas de bras séculier mondial et que la souveraineté des États continue sur ce plan de les protéger. L'aporie apparaît : la sanction commerciale de l'OMC est efficace parce qu'elle est adoptée par l'État victime lui-même (par la montée des droits de douane), ce qui évite d'avoir à trouver un moyen direct de contraindre l'État responsable ; si l'on voulait des sanctions non commerciales, on ne

(23) Sur cette dimension, voir Senarclens (2000), spécialement Maupain (2000) et les travaux cités notamment concernant le « travail décent ». Sur la nécessité d'une sorte de « autorité de régulation sociale », voir Supiot (2001).

pourrait en obtenir l'effectivité. Ainsi, si l'on conçoit, par une sorte de reflet, que les sanctions commerciales ne sont adéquates que pour sanctionner la violation d'engagements commerciaux des États mais pas pour d'autres types d'engagement, il n'y a pour l'instant guère de solution disponible. Il faut tout de même relativiser l'objection. Celle-ci n'a pleine pertinence que si l'on prend en considération la dimension civile des mesures de rétorsion, c'est-à-dire que la sanction a pour fin première de réparer le dommage subi par l'État victime, de le restaurer dans sa situation antérieure. Dans une telle conception, ce à quoi on oblige le responsable et la teneur du dommage causé doit être de même nature (à dommage commercial, sanction commerciale), couple qui ne peut être rompu, parce que par exemple l'obligation de payer ne répare pas l'esclavage ou la destruction de la nature. Mais si l'on adopte une conception pénale de la mesure de rétorsion ⁽²⁴⁾, le couple ne joue pas : l'essentiel est de pénaliser le responsable, de le faire légitimement souffrir, sans qu'il y ait une corrélation entre le type de dommage et la sanction (la prison étant le meilleur exemple de cette déconnexion). Dès lors, il devient concevable d'imposer des sanctions commerciales pour des comportements d'une autre nature, sanctions dont la réalisation pourrait être laissée à l'État victime.

Enfin, l'inconvénient est que la duplication d'un ordre produit plusieurs ordres juridiques mais que fait alors défaut l'articulation ou le règlement des conflits entre ces ordres. C'est l'hypothèse même de la lacune : si chaque institution produit un ordre juridique autonome, centré sur ses propres principes juridiques (qui le libre-échange, qui le développement durable, qui la défense des ressources naturelles, qui la protection sociale), les décisions émises vont se contredire et se neutraliser. C'est pourquoi cette perspective ne peut dispenser de penser plus globalement l'ordre juridique.

La quatrième perspective est moins ambitieuse, plus pragmatique et requiert moins d'arrachement par rapport à l'état actuel des choses. Elle consiste à favoriser trois mouvements plus naturels, dont le phénomène n'est guère le fruit d'une volonté politique commune, mais qu'il convient néanmoins d'accompagner.

Le premier mouvement est celui de la « considération » que les institutions peuvent avoir des autres compétences. Cela revient à admettre spontanément les compétences des autres et à les prendre en considération dans son propre ordre normatif. Ce qui fonda le droit international au Moyen Âge, la théorie de la « courtoisie », se retrouve aujourd'hui à l'identique, lorsqu'il s'agit par exemple de faire avec succès collaborer des organismes qui ne sont pas obligés de le faire, pour obtenir la sanction de comportements anticoncurrentiels internationaux. Cette considération produit un ajustement spontané, les institutions se souciant de ne pas heurter l'action des autres. Ainsi, pour en rester à l'exemple probant du droit de la concurrence, qui tend à se mondialiser, les différentes autorités s'ajustent dans leur

(24) Voir dans ce sens, Frison-Roche (2000).

intervention, y compris dans le calendrier. L'avantage d'un tel procédé est que les redondances de compétence entre divers organismes ne débouchent plus sur des conflits insolubles mais sur des attitudes d'ajustement. Les empiètements de compétence n'ont plus à être combattues par principe. Pour favoriser ces sortes d'ajustements courtois, il convient de favoriser les contacts, notamment par des rencontres et échanges de personnels entre les institutions.

Le deuxième mouvement, lié au premier, est celui d'une doctrine commune. Dans le droit financier, dans le droit économique, dans le droit de l'environnement, etc., le *Soft Law* constitue désormais le matériau de construction des systèmes, à travers les communications, lignes directrices, etc., ce qui revient à admettre une puissance de type doctrinal. Dans un système où les agents (entreprises, États, voire opinions publiques) ont l'intérêt et la compétence pour observer les discours, la doctrine commune a un effet juridique acquis, qui donne le sens à l'ensemble du système. Pour favoriser cela, il convient, au-delà des textes techniques éparpillés, d'élaborer des documents, si possible communs aux différentes institutions concernées, lisibles et posant des principes d'intelligibilité, notamment dans les rapports que doivent avoir les principes entre eux (par exemple principe de libre-échange et principe de développement durable). Favoriser une telle doctrine commune, accompagnant des compétences communes ou corrélées⁽²⁵⁾, ou allant au-delà de cela, est d'autant plus important qu'un système juridique ne peut produire une cohérence vraiment satisfaisante que si, au-delà de l'articulation mécaniste et procédurale entre les normes, il y a un fond commun auquel les différentes institutions ou systèmes régionaux ou nationaux, et leurs juges, puisent. La démarche universaliste, celle relative aux droits de l'homme notamment, a alors un fondement pragmatique qui vient s'ajouter à la raison dogmatique. Il faut souligner que l'ordre juridique mondial peut certes se construire plus aisément à partir d'un tel fond commun, mais qu'il constitue aussi un moyen de le constituer à rebours, par un effet sur les droits régionaux ou nationaux eux-mêmes⁽²⁶⁾.

Des mouvements pour établir une doctrine commune de droit économique sont déjà amorcés entre autorités de marchés financiers ou entre autorités de concurrence. On pourrait le favoriser non seulement entre régulateurs de même type mais encore dans une perspective d'interrégulation, entre régulateurs ayant des offices et objets distincts.

Le troisième mouvement est celui de la procéduralisation. Le fonctionnement de l'OMC s'est très rapidement procéduralisé. Les tiers ont de plus en plus accès aux procédures, celles-ci sont gouvernées par les droits de la défense, les décisions sont minutieusement motivées. On a montré le lien entre procéduralisation des prises de décision et organisation démocra-

(25) Sur cette corrélation, produisant des « principes généraux communs » aux diverses institutions, voir Carreau et Juillard (1998).

(26) V. *supra*.

tique ⁽²⁷⁾. C'est cette ouverture qui a produit le débat public autour de l'OMC. Le perfectionnement des mécanismes procéduraux dans l'OMC, l'implantation analogique de ces principes d'accès, participation au débat et motivation des décisions dans les autres institutions mondiales, favoriseraient l'accroissement de légitimité par la procédure ⁽²⁸⁾.

Plus encore, on peut tisser des liens entre les institutions internationales, liens qui ne seraient pas de nature hiérarchique, mais simplement procéduraux. En effet, on peut concevoir des institutions qui demeurent autonomes, non hiérarchisées entre elles, non contrôlées par un organe central mondial, mais en permanence observées grâce à un fonctionnement interne procéduralisé et en permanence corrélées entre elles par des procédures de consultation et d'avis ⁽²⁹⁾, les contraignant à intégrer leurs doctrines respectives, ce qui sera d'autant plus aisé qu'un cœur de doctrine commune aura été constitué et les corrélations déjà dessinées.

Pour favoriser ce mouvement déjà entamé à l'intérieur des institutions, mais peu amorcé entre institutions, il convient de puiser dans le fonds commun des systèmes juridiques, dans sa matière la plus classique et la plus ancienne ⁽³⁰⁾ qu'est la procédure. La procédure peut construire l'interdépendance plane entre les institutions, en reflet de l'interdépendance politique, économique et financières de l'ensemble des pays ⁽³¹⁾.

La procédure construit des liens qui ne sont ni exactement institutionnels ni substantiellement normatifs, et qui peuvent pragmatiquement produire cette corrélation générale qui comble les lacunes et dissout les antinomies pour qu'existe un ordre juridique mondial, afin de tempérer le jeu des purs rapports de force, ce jeu contre lequel les civilisations ont conçu le droit.

(27) Voir Habermas (1992) et Ferry (1994).

(28) Luhmann (2001). Niklas Luhmann est certainement le théoricien du droit dont la conception circulaire du système juridique convient le mieux à la description d'un ordre juridique mondial dans lequel l'organisation hiérarchique des États n'a plus la même place. On pourra par exemple se reporter à Luhmann (1999).

(29) Avis plus ou moins contraignant. Par exemple, sur la notion d'« avis déterminant », voir Frison-Roche (2000).

(30) Ainsi, le droit romain s'est construit sur les procédures d'actions devant le préteur, ce qui s'est retrouvé à l'identique dans le droit anglais de *Common Law*, la procédure devenant aujourd'hui un terrain d'entente entre systèmes romanistes et systèmes anglo-américains.

(31) Sur cette conception du droit en reflet de l'objet, alternative à la légitimité hiérarchique des sources, v. *supra* Introduction.

Références bibliographiques

- Archives de Philosophie du Droit (1986) : *Le système juridique*, t. 31, Sirey.
- Balandier G. (2001) : *Le grand système*, Fayard.
- de Boissesson M. (1990) : *Le droit français de l'arbitrage, interne et international*, Éd. Joly.
- Carreau D. et P. Juillard (1998) : *Droit international économique*, 4^e éd., LGDJ.
- Charvin R. (2000) : *Relations internationales, droit et mondialisation*, L'Harmattan.
- Chemillier-Gendreau M. et Y. Moulier-Boutang (2001) : *Le droit dans la mondialisation*, Actuel Marx, PUF.
- Combacau J. (1986) : « Le droit international : bric-à-brac ou système ? » in *Le système juridique*, Archives de Philosophie du Droit (ed.), t. 31, Sirey.
- Ferry J-M. (1994) : *La démocratie procédurale*, Le Cerf.
- Flory T. (1999) : *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruylant.
- Fouchard Ph., E. Gaillard et B. Goldman (1996) : *Traité de l'arbitrage commercial international*, Litec.
- Frison-Roche M-A. (2000) : « OMC versus OIT » in *Éthique et commerce international*, Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation, Centre français du commerce extérieur, n° 2, pp. 285-294.
- Gherari H. et S. Szurek (1998) : *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Herms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Montchrestien.
- Goldmann B. (1963) : *Frontières du droit et Lex Mercatoria*, Archives de Philosophie et de Droit, p.177.
- Habermas J. (1992) *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, traduction Rochlitz et Bouchindhomme, 1997, Coll. « NRF Essais », Gallimard.
- Kojève A. (1943) : *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, 1943, traduction française : 1981, Coll. « Bibliothèque des idées », Gallimard.
- Level P. (1966) : *Le contrat dit sans loi*, Travaux du Comité français de droit international privé, 1964-1966, p. 209.
- Lévy P. (2000) : *World Philosophie*, O. Jacob.
- Loquin E. et C. Kessedjian (2000) : *La mondialisation du droit*, Litec.

- Luhmann N. (1999) : *Politique et complexité : les contributions de la théorie générale des systèmes*, Coll. « Humanités » Le Cerf.
- Luhmann N. (2001) : *La légitimité par la procédure*, traduction Sosoe et Bouchard, Coll. « Passages », Le Cerf.
- Maupain F. (2000) : « L'OIT devant le défi de la mondialisation : de la réglementation à la régulation internationale du travail ? » in *Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale*, de Senarclens (ed.), Presses de Sciences Po, pp.147-175.
- Moreau Defarges Ph. (2000) : *L'ordre mondial*, 2^e éd., Armand Colin.
- Organe de règlement des différends (2000) : *L'OMC et son tribunal*, dossier spécial des *Notes Bleues de Bercy*, MINEFI, 1-15 juillet.
- Pace V. (2000) : *L'organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*, L'Harmattan.
- Perelman Ch. (dir.) (1968) : *Le problème des lacunes en droit*, Travaux du centre national de recherche de logique, Bruxlant.
- Romano S. (1946) : *Ordinamento giuridico*, traduction française : *L'ordre juridique*, Dalloz, 1975.
- Ruiz-Fabri H. (2000) : « Le règlement des différends au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation » in *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XX^e siècle*, Kahn (ed.), Litec, pp. 303-334.
- de Senarclens P. (dir.) (2000) : *Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale*, Presses de Sciences Po.
- Supiot A. (2001) : Revisiter les droits d'action collective, *Droit social*, juillet, pp.687-704.
- Timsit G. (1986) : *Thèmes et systèmes de droit*, coll. « Les voies du Droit », PUF.
- Troper M. (1986) : « Système juridique et État » in *Le système juridique*, Archives de Philosophie du Droit (ed.), t. 31, Sirey.
- UMR de Droit comparé de Paris (2001) : *Variations autour d'un droit commun*, Société de législation comparée.

Regard juridique sur la hiérarchie des normes

Bernard Grelon

Université de Paris-Dauphine, UGCC et associés

Cette contribution s'inscrit dans la perspective développée par le rapport de synthèse de Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana en vue de formuler des propositions concrètes d'amélioration du système de régulation économique mondial en fondant les bases d'une « gouvernance mondiale ».

Dans le dernier état de ce rapport, une proposition serait d'instituer un mécanisme « d'avis déterminant » auprès de l'Organisation de règlement des différends (ORD) de l'OMC afin d'obliger celui-ci, chaque fois qu'il est confronté à une question ne relevant pas de sa compétence ou de ses finalités institutionnelles à solliciter l'avis de l'institution internationale compétente pour élaborer des normes dans le domaine en cause. L'ORD devrait alors se conformer à cet avis, sauf à motiver et donc à justifier son refus.

Après avoir rappelé les compétences de l'OMC et les principes de fonctionnement de l'ORD, la présente contribution comparera le mécanisme envisagé aux différents mécanismes de renvoi à une autorité tierce pour connaître d'une difficulté dans la perspective de règlement des litiges.

1. L'OMC et l'articulation des normes

1.1. L'OMC et la perspective d'un droit mondial

1.1.1. Le renforcement des normes

Le droit de l'OMC est perçu tant par ses partisans que par ses détracteurs, comme un droit mondial ⁽¹⁾. Il en résulte un inévitable décalage par

(1) Voir Pace (2000) p. 22 et s., Ruiz Fabri (2000a), p. 347 et s. et Morand (2001), p. 81 et s.

rapport aux règles classiques du droit international qui s'inscrivent dans un cadre où les États constituent la source essentielle du droit – à travers, soit des règles unilatérales, soit du droit conventionnel.

Les promoteurs de l'OMC ⁽²⁾, reprenant l'effort inachevé du GATT – afin d'améliorer la sécurité et la prévisibilité des relations économiques internationales et transnationales –, ont tenté de faire reculer l'unilatéralisme en instituant une organisation des échanges structurée afin de pouvoir y évoquer l'ensemble des questions relatives au commerce international, y compris monétaires, sociales et environnementales.

Par ailleurs, s'est manifesté le souci d'interdire le « multilatéralisme à la carte » en contraignant, grâce au principe de l'accord unique, les futurs membres à s'engager sur l'ensemble des accords.

L'OMC et les accords commerciaux multilatéraux et plurilatéraux, contenus dans les annexes à l'Accord OMC forment ainsi un instrument juridique solidaire et hiérarchisé. Solidaire, car nul ne peut être partie à l'Accord OMC sans l'être aux accords commerciaux multilatéraux, juridiquement obligatoires pour tous les membres ⁽³⁾. Hiérarchisé, car en cas de conflit entre des stipulations de l'Accord OMC et de l'un des accords commerciaux multilatéraux, la primauté est donnée, pour ce qui concerne les accords commerciaux à l'Accord spécial dont la stipulation prévaut dans la limite du conflit, conformément à la note interprétative figurant à l'Annexe 1. A de l'Accord général, l'Accord général prévalant sur les autres accords multilatéraux conformément à l'article XVI paragraphe 3 de l'Accord OMC.

Le passage du GATT à l'OMC s'est incontestablement accompagné du renforcement de la juridicité de l'ensemble. Même si celui-ci ne constitue pas un ordonnancement parfaitement rigoureux, il ne peut plus être considéré comme un simple réseau d'engagements particuliers, bilatéraux et variables.

Surtout, ce renforcement du multilatéralisme s'est traduit par la mise en place d'un système multilatéral de règlement des différends.

1.1.2. Le renforcement des procédures

L'institution d'un organisme, spécialement prévu pour assurer le règlement des différends (ORD) ⁽⁴⁾, manifeste le souci du renforcement de la part du droit dans le cadre de l'OMC. Les États ont voulu souligner par là même sa spécificité en même temps que son importance.

(2) Voir Pace, *op. cit.*

(3) Il s'agit des accords regroupés dans les quatre annexes à l'Accord général. L'Annexe 1 regroupe les accords commerciaux multilatéraux : Accord sur le commerce des marchandises, Accord général sur le commerce et les services (AGCS) et Accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC).

(4) Voir Pace, *op. cit.* p. 217 et s.

Organe spécifique plénier, l'ORD est composé des représentants de tous les membres de l'OMC. Il exerce les pouvoirs du Conseil général et des conseils et comités visés par l'Acte final. L'ORD reprend l'essentiel des fonctions précédemment exercées par le Conseil des représentants permanents du GATT. Il a principalement le pouvoir de désigner, lors de la survenance d'un différend des groupes spéciaux (panels) qui sont chargés d'examiner à la lumière des accords les questions posées par les parties, d'adopter les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, d'assurer la surveillance de la mise en œuvre des décisions et recommandations dans le cadre des délais qu'il fixe et, le cas échéant, d'autoriser la suspension de concessions et d'autres obligations qui résultent des accords (articles 2.1, 2.2, 6 et 7 du Mémorandum d'Accord).

Pour la réalisation de ses missions L'ORD dispose d'une grande souplesse. Habilité à se réunir aussi souvent qu'il sera nécessaire dans les délais prévus par le mémorandum d'accord, il dispose de son propre président et établit son règlement intérieur. Ces prérogatives lui permettent notamment, d'établir de véritables règles de procédure. Amené à appliquer les dispositions de l'Accord général et à développer sa propre pratique, il dispose d'une large autonomie fonctionnelle.

L'ORD, en dépit de son caractère et de son rôle politique, a acquis, dès sa conception, mais aussi par son fonctionnement, les caractéristiques essentielles d'un mécanisme de type juridictionnel. Ce mécanisme est devenu irrésistible pour les États membres.

En effet, d'une part, il s'agit d'un mécanisme de « juridiction obligatoire », fonctionnant donc sur saisine unilatérale. Les possibilités de blocage de la procédure ont été évacuées (comme le fait de ne pas nommer un expert) et celle-ci a été enfermée dans des délais stricts (qui jusqu'à présent ont été tenus). Elle débouche en outre sur des décisions contraignantes dont la technique d'adoption (dite de consensus négatif ou consensus inversé) rend illusoire tout rejet. Compte tenu de la difficulté à obtenir ce consensus inverse, l'ORD se trouve pratiquement lié par les rapports des groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel. Enfin, l'exécution des décisions n'est pas laissée au libre arbitre des parties : des délais sont prévus, l'organisation doit être informée de ses termes et, enfin, les mesures susceptibles d'être adoptées en réplique à une inexécution sont encadrées.

La part du droit y est croissante à la fois sur le plan de la procédure et sur le plan du fond. Cette croissance doit beaucoup à la présence de l'Organe d'appel, organe permanent, à la différence des groupes d'experts qui interviennent en première instance, et qui, comme tel et parce que sa mission consiste exclusivement à se prononcer sur les questions de droit, joue un rôle unificateur. Fréquemment saisi, il a exercé à chaque occasion un contrôle approfondi, n'hésitant pas, au demeurant, à rappeler ses décisions antérieures. Ses interventions ont accru la juridictionnalisation de la procédure et permis le développement d'un véritable corps de règles processuelles.

1.2. L'OMC et les conflits de normes

L'activité de l'Organe d'appel aboutit également à la constitution d'une véritable jurisprudence qui se crée à partir de la mission d'interprétation qui lui est reconnue. Dans ce cadre, de nombreuses questions d'articulation de normes sont soulevées, concernant non seulement des normes propres au système, mais aussi des normes externes. Les appréciations ainsi portées tiennent donc notamment à ce que la Charte de l'OMC se réfère elle-même à de nombreuses normes externes.

1.2.1. La hiérarchisation des normes

Comme droit mondial, le droit de l'OMC est susceptible de se trouver confronté avec les autres ensembles de règles à prétention universelle ⁽⁵⁾.

L'articulation avec le droit de l'ONU ne soulève pas, a priori, de difficultés particulières en raison de sa primauté affirmée par l'article 103 de la Charte des Nations unies ⁽⁶⁾ et des mécanismes d'exception contenus dans le droit de l'OMC. En revanche, la question est plus difficile pour les autres espaces normatifs à vocation universelle. Il faut à cet égard noter que l'article 3.2 du Mémorandum d'Accord renvoie expressément pour l'application du droit de l'OMC aux « règles coutumières d'interprétation du droit international public », manifestant la volonté d'intégrer le droit de l'OMC dans l'espace normatif international existant.

Du fait de sa vocation mondiale le droit de l'OMC affirme logiquement sa primauté sur les droits internationaux régionaux et sur les droits nationaux. La juridicisation de l'OMC a pour effet de mettre au premier plan la question de son articulation avec les autres sources de droit international.

La primauté sur les droits régionaux résulte notamment de l'article XXIV du GATT et de l'interprétation qui en a été donnée par le Mémorandum d'Accord selon lesquels est affirmée la nécessaire compatibilité des unions douanières et zones de libre-échange avec les engagements pris au titre de l'OMC. La conception retenue de la compatibilité dans le cadre du règlement des différends accroît incontestablement l'exigence de primauté du droit mondial ⁽⁷⁾. Le recours à l'article XXIV pour justifier des mesures établies dans un cadre régional qui entrent en contradiction avec les principes du droit de l'OMC et avec les engagements pris à ce titre, en particulier l'engagement de non-discrimination, « ne peut être utilisé que si deux conditions sont remplies ». Premièrement, la partie qui invoque l'article XXIV dans une affaire mettant en cause une union douanière « doit démontrer que la mesure en cause est adoptée au moment de l'établisse-

(5) Sur l'ensemble de ces questions voir Ruiz Fabri (2000b), p. 303 et s.

(6) Selon l'article 103 : « En cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

(7) Voir Organe d'appel (1999).

ment d'une union douanière qui satisfait pleinement aux prescriptions des paragraphes 8a) et 5a) de l'article XXIV⁽⁸⁾. Deuxièmement, cette partie doit démontrer qu'il serait fait obstacle à l'établissement de ladite union douanière si elle n'était pas autorisée à adopter la mesure en cause. Là encore il faut satisfaire à l'une et l'autre de ces deux conditions... ». La charge de la preuve pèse en outre sur celui qui invoque ainsi un « moyen de défense affirmatif », ce qui aggrave la difficulté.

S'agissant des droits nationaux, ils doivent désormais être compatibles avec le droit de l'OMC puisqu'ils ne peuvent plus bénéficier de la « clause du grand-père » qui existait à l'époque du GATT et qui autorisait le maintien en vigueur de législations nationales incompatibles, mais antérieures à cet accord.

Se pose donc la question de savoir comment sont traités les instruments de droit régional ou les lois nationales dans l'hypothèse d'un différend. Dans l'Affaire de la banane⁽⁹⁾, les Communautés européennes prétendaient que la Convention de Lomé exigeait l'adoption des mesures critiquées et en concluaient qu'elles étaient en droit de se prévaloir de la dérogation dont bénéficiait la Convention de Lomé dans le cadre de l'OMC pour justifier leur régime d'importation des bananes. Contrairement à ce que soutenaient les Communautés européennes l'Organe d'appel a considéré être en droit d'interpréter cette convention pour déterminer ce qu'elle exigeait, en considérant que l'inclusion d'une référence à la Convention de Lomé dans la dérogation accordée par l'OMC faisait de l'interprétation de cette convention une question relevant de l'OMC « tout au moins dans cette mesure ».

De la même manière pour ce qui concerne les droits nationaux, la question se pose de savoir jusqu'où peut aller l'appréciation par l'ORD d'une législation nationale. Elle a été soulevée par l'Inde dans un litige où il lui était reproché de ne pas avoir adopté un système provisoire d'enregistrement des brevets pharmaceutiques, nécessaire pour mettre en œuvre ses

(8) Le paragraphe 5a) dispose en substance que les mesures et politiques commerciales résultant du nouvel accord régional n'auront pas d'effets globalement plus restrictifs sur le commerce que ne l'étaient ceux des politiques commerciales antérieures des pays constitutifs. Le paragraphe 8a) dispose :

a) On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers lorsque cette substitution a pour conséquence :

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela est nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;

ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance.

(9) Voir Organe d'appel (1997a).

obligations, au regard de l'article 70 : 8 de l'Accord sur les ADPIC. Cet État reprochait au groupe spécial d'avoir interprété sa législation nationale, considérant qu'il n'était pas compétent pour le faire. L'Organe d'appel ⁽¹⁰⁾ a rejeté cette thèse. Cette position est traditionnelle en droit international public. Mais en l'espèce elle a permis à l'Organe d'appel de ne pas laisser se développer des objections de nature à redonner force à l'unilatéralisme que les accords OMC ont cherché à atténuer sinon à supprimer. Ainsi, tout comme il avait considéré pouvoir interpréter la Convention de Lomé, l'Organe d'appel, reprenant une solution affirmée par la Cour Internationale de Justice, a considéré pouvoir examiner les législations nationales, non en elles-mêmes, mais afin de déterminer si les États, à travers leurs législations, respectent leurs engagements internationaux. Cette solution a été reprise par le Groupe spécial saisi de la question de la compatibilité de la Section 301 américaine avec le droit de l'OMC ⁽¹¹⁾, puis à l'occasion de a confrontation de la loi canadienne avec les obligations du Canada au regard de l'Accord ADPIC ⁽¹²⁾.

1.2.2. La concurrence des normes

La concurrence des normes tient à ce que, dans l'interprétation des lois nationales ou de droits régionaux, en conflit avec le droit de l'OMC, les États concernés peuvent invoquer des normes externes que les accords de l'OMC commandent de prendre en considération.

Il existe de nombreux exemples de référence à des normes externes, éventuellement gérées par d'autres institutions internationales ⁽¹³⁾.

Les normes externes peuvent faire l'objet d'un renvoi par référence directe opérée par un accord de l'OMC. Ainsi, pour les classifications douanières, est-il fait référence à la nomenclature internationale élaborée sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes. De même, en matière de propriété intellectuelle, il est renvoyé à plusieurs accords gérés par l'OMPI dont les règles concernées se trouvent ainsi substantiellement intégrées dans le droit de l'OMC. Celui-ci se construit donc en intégrant des corps de normes édictés par des accords externes déjà existants.

Ces méthodes se retrouvent ainsi dans le Mémorandum sur le règlement des différends. En effet, celui-ci prévoit l'utilisation des règles coutumières d'interprétation du droit international public. L'appel à des règles externes est donc inscrit dans la mission même du « juge ». Ainsi, est-ce par ce biais que les Organes de règlement des différends ont été saisis d'arguments relatifs au principe de précaution dans l'Affaire de la viande aux hormones.

(10) Voir Organe d'appel (1997b).

(11) Voir Groupe spécial (1999).

(12) Voir Groupe spécial (2000).

(13) Sur l'ensemble de ces questions voir Ruiz Fabri (2000a).

L'analyse des contentieux fait ressortir que les règles et méthodes d'interprétation du droit international public sont très largement mises en œuvre notamment par une référence récurrente aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne et à la jurisprudence de la Cour internationale de justice, notamment en vue d'apprécier la portée de ces dispositions. Ainsi le droit de l'OMC intègre les normes conventionnelles et jurisprudentielles élaborées dans le cadre de sources traditionnelles du droit international public à prétention universelles.

Les normes externes peuvent aussi être utilisées comme références supplétives.

Dans tous ces cas, les normes visées sont des normes internationales élaborées dans d'autres enceintes et auxquelles les États peuvent choisir de se référer au lieu et place de leurs propres normes. Ce mécanisme constitue une incitation à une harmonisation par voie supplétive. Ainsi, les accords sur les obstacles techniques au commerce ou sur les mesures sanitaires et phytosanitaires renvoient-ils aux normes internationales et notamment au *Codex alimentarius* élaboré dans le cadre d'une commission commune FAO/OMS.

Le renvoi à des normes externes peut encore tenir à la simple manifestation du souci de les prendre en compte. C'est le cas des instruments relatifs au droit de l'environnement exprimé dans le préambule de la Charte de l'OMC.

Plus précisément, l'ouverture aux préoccupations externes apparaît dans la possibilité de faire prévaloir certaines préoccupations non commerciales sur les engagements commerciaux. Techniquement, la prise en compte des interférences externes se réalise par le régime de l'exception. Ce régime, s'il est admis, permet de dispenser l'État concerné de tout ou partie de ses obligations au titre du droit de l'OMC. Il résulte principalement des exceptions générales prévues par l'article XX du GATT, qui a son pendant dans l'article XIV de l'AGCS. Les objets et finalités envisagés sont très divers : protection de la moralité publique, de la santé publique, des animaux et des végétaux, des ressources naturelles épuisables, des trésors nationaux, etc. Il est évident qu'en fonction de l'interprétation donnée à ces dispositions, le nombre d'objets couverts peut être plus ou moins élargi. L'Affaire des crevettes⁽¹⁴⁾ dans laquelle l'Organe d'appel a recherché si les ressources naturelles épuisables visées par l'article XX du GATT incluaient les ressources biologiques et donc les tortues marines en est l'illustration. De même, dans l'Affaire de l'amiante⁽¹⁵⁾, pour la première fois, l'Organe d'appel a estimé qu'une mesure nationale prise en vue de la protection de la santé publique était couverte par l'article XX du GATT.

Ainsi, l'Organe d'appel a-t-il eu à se prononcer sur la possibilité que des engagements externes au droit de l'OMC prévalent sur lui et justifient la

(14) Voir Organe d'appel (1998b).

(15) Voir Organe d'appel (2001).

méconnaissance d'obligations inhérentes aux règles commerciales résultant du droit de l'OMC. Il l'a refusé à partir du moment où cela n'a pas été expressément prévu. Dans l'Affaire des textiles ⁽¹⁶⁾, l'Argentine soutenait qu'elle était tenue par des engagements pris envers le FMI, et que l'Accord entre le FMI et l'OMC ainsi que la Déclaration de cohérence permettaient de relever l'Argentine de ses obligations au titre de l'article VIII du GATT. L'Organe d'appel a considéré, au contraire, après examen de l'accord avec le FMI invoqué par l'Argentine et de différentes déclarations relatives à leurs relations, que rien ne justifiait « une conclusion selon laquelle de tels engagements pourraient l'emporter sur les obligations au titre de l'article VIII du GATT » et qu'il n'y a « aucune exception dans l'Accord sur l'OMC qui permettrait à l'Argentine de se soustraire aux exigences de l'article VIII du GATT ».

S'agissant des hypothèses où le droit de l'OMC se réfère explicitement à des normes et préoccupations externes, les modalités concrètes de cette prise en compte ne sont généralement pas précisées. C'est dans le cadre du règlement des différends que les difficultés essentielles sont traitées. Certaines affaires l'ont particulièrement fait ressortir. Ainsi, de l'interférence avec les questions environnementales dans les Affaires de l'essence ou des crevettes, de l'interférence avec les questions sanitaires dans les Affaires de la viande aux hormones, du saumon, ou de l'amiante, de l'interférence avec les questions culturelles dans l'Affaire des périodiques. À partir du moment où une norme relève de plusieurs systèmes, elle peut recevoir dans chacun d'eux une valeur juridique, une interprétation et donc une portée différentes, en l'absence de mécanisme de coordination ou d'harmonisation. L'Affaire de la banane en fournit une illustration, l'Organe d'appel estimant que la Convention de Lomé était devenue une question intéressant l'OMC, s'est livré à sa propre interprétation de cette Convention. L'affaire a montré qu'il peut y avoir concurrence de deux espaces juridiques sur une même norme. De même, les contentieux mettant en cause des questions d'environnement l'ont aussi montré, en posant en outre le problème de normes externes non adossées à un système institutionnel. Le débat sur leur force obligatoire s'est ainsi déplacé vers une enceinte où il pouvait être ouvert, même si ce n'était pas nécessairement la plus adéquate.

L'Organe d'appel a eu également l'occasion de se prononcer sur le statut et la valeur juridique de normes externes. La question a été posée, dans l'Affaire de la viande aux hormones, concernant le *Codex alimentarius*, corps de normes relatives à l'innocuité des produits alimentaires élaboré dans le cadre d'une commission conjointe FAO/OMS et auquel l'accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires se réfère. Il s'agissait de déterminer si ces normes, qui n'ont que valeur de recommandation dans l'enceinte dans laquelle elles sont élaborées, pourraient acquérir une force obligatoire dans le cadre de l'OMC. Selon l'Organe d'appel, la translation d'une norme vers

(16) Voir Organe d'appel (1998a).

un espace juridique autre que le sien ne peut changer sa force juridique qu'à condition que les négociateurs l'aient expressément voulu.

L'Organe d'appel a également dû se prononcer sur le principe de précaution qui lui était proposé comme principe d'interprétation dans l'Affaire de la viande aux hormones. Après une investigation dans le droit international, en particulier de l'environnement, il a estimé que ce principe « du moins en dehors du droit international de l'environnement, n'a pas encore fait l'objet d'une formulation faisant autorité », et lui a dénié toute capacité de jeu autonome.

L'Organe d'appel a enfin largement utilisé le droit de l'environnement pour interpréter l'article XX du GATT, notamment le champ d'application de l'exception relative à la protection des ressources naturelles épuisables. Il en a souligné l'importance et la positivité croissante, et la nécessité de prendre en compte les évolutions qu'il reflétait (Affaire des crevettes) ⁽¹⁷⁾.

Toutefois, il ne suffit pas que la finalité du recours aux exceptions soit justifiée. Il faut encore, conformément à une solution habituelle en droit économique, que les modalités de recours à l'exception soient acceptables.

Il faut ainsi que l'altération des engagements commerciaux que sa prise en compte produit soit la plus limitée possible et qu'elle ne soit pas un prétexte à une politique protectionniste.

En résumé, l'ORD se reconnaît compétent pour intégrer des normes existantes provenant d'autres sources (règles de droit international) et pour apprécier la portée et, de fait, la compatibilité des règles externes lorsque celles-ci sont susceptibles d'entrer en conflit avec les normes OMC.

Une telle problématique peut avoir un double effet.

Il en résulte nécessairement un risque de conflit de compétence entre institutions, l'appréciation par l'ORD de l'autorité et de la portée de la règle externe pouvant être contraire à l'appréciation que porte l'autorité chargée d'interpréter ou de mettre en œuvre ladite règle externe.

En soi cette situation n'est sans doute pas exceptionnelle. Elle se retrouve, notamment en droit interne, chaque fois que des organes distincts et autonomes ont une compétence concurrente pour appliquer et interpréter une norme. La difficulté qui est susceptible d'apparaître, dans l'ordre international, tient à l'absence de mécanisme de régulation susceptible de résoudre les conflits susceptibles d'apparaître.

En outre, ce système porte en lui-même l'affirmation d'une certaine prééminence des règles de l'OMC par rapport aux règles externes. Prééminence, évidemment, par rapport aux règles externes nationales ou régionales, l'ORD ayant pour objet d'assurer que les droits nationaux et régionaux ne prennent pas de mesures incompatibles avec les règles de l'OMC.

(17) Voir Organe d'appel (1998b).

Prééminence aussi par rapport aux règles externes trouvant leur source dans l'activité normative des autres institutions internationales ou dans des conventions multilatérales, lorsque ces règles rentrent en contradiction possible avec les règles de l'OMC. L'ORD est en effet en situation, soit d'affaiblir leur portée pour éviter que celles-ci soient susceptibles de justifier le comportement d'un État, qui se fonde sur elles, soit de l'écartier purement et simplement pour faire respecter la règle de l'OMC.

Certains ont ainsi vu dans ce mécanisme donnant à l'OMC le soin de juger la compatibilité des normes externes avec le droit de l'OMC, plus que la reconnaissance de la possibilité de la primauté de certains « droits fondamentaux » sur les normes commerciales, un triomphe de l'organisation économique sur les autres et un renforcement des distorsions et des déformations du système international ⁽¹⁸⁾.

Le mécanisme proposé par le rapport de Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana a justement pour objet d'examiner quelles procédures permettraient d'atténuer la prééminence ainsi émergente du droit de l'OMC et de prévenir les risques de conflit.

2. Le mécanisme de l'avis déterminant

Le mécanisme de l'avis déterminant consisterait à obliger l'ORD à solliciter l'avis d'une autre organisation – compétente pour élaborer des règles à vocation mondiale – sur son appréciation du comportement d'un État ou d'une institution régionale justifiant son comportement par des exigences ou des normes formulées par ladite organisation à vocation mondiale lorsque ce comportement constitue une méconnaissance des règles de l'OMC susceptible d'être justifiée par une exception ou une dérogation admise par l'accord OMC.

Le mécanisme de l'avis déterminant fonctionnerait de manière unilatérale, l'ORD interrogerait les autres organisations internationales. Mais il ne peut être exclu que la création d'autres ORD dans d'autres institutions internationales compétentes pour élaborer et appliquer des normes à caractère multilatéral conduise à la mise en place d'une réciprocité et d'une multilatéralisation du mécanisme de l'avis déterminant.

2.1. L'avis déterminant, unilatéral

Un mécanisme envisageable serait de prévoir un avis obligatoire que l'ORD serait tenu de solliciter chaque fois qu'un État invoque pour justifier son comportement le fait justificatif d'une exigence à caractère non commercial (protection de l'environnement, de la santé publique, culture, etc.)

(18) Voir Morand, *op. cit.*, p. 90.

dont la validité est admise par l'accord OMC. L'ORD serait tenu de suivre cet avis, sauf à motiver son refus.

Cette proposition conduit à s'interroger tant sur la procédure que sur la nature de l'avis ainsi sollicité.

2.1.1. La nature de l'avis déterminant

Pratiquement deux types d'avis peuvent être sollicités. Le premier est d'ordre technique, le second est d'ordre juridique.

Dans le cadre de l'instruction d'une procédure à l'encontre d'un État, il peut être prévu – comme cela se fait actuellement dans le cadre de la coopération institutionnelle avec certaines organisations internationales⁽¹⁹⁾ – le recours à un avis de caractère essentiellement technique destiné à apprécier les conditions de fait par lesquelles l'État mis en cause justifie ou prétend justifier son comportement et la législation nationale qu'il a édictée. Le recours à un avis technique s'apparente à une mesure d'expertise judiciaire.

Dans un tel avis, l'organisation requérante est seule compétente pour apprécier et définir la règle de droit applicable, l'organisation requise ne fournissant que des éléments de fait d'ordre technique ou scientifique.

Une telle analyse ne signifie pas que l'organisation requise ne soit pas conduite en réalité à émettre des considérations d'ordre juridique – existence d'un usage, appréciation de la légitimité ou de l'opportunité du comportement décrit ou analysé. Mais cette appréciation n'a par nature aucun caractère obligatoire pour le juge requérant (en l'espèce l'ORD de l'OMC). Seul ce dernier est maître de l'appréciation et de l'interprétation de la règle de droit qu'il applique.

En pratique, un avis technique est seul concevable chaque fois que l'ORD estimera que la question à résoudre relève du point de vue juridique de sa compétence et que la question posée ne tend pas à interroger l'institution requise sur la compatibilité d'une loi, d'une règle ou d'une pratique nationale avec une règle édictée par l'institution requise mais tend à l'analyse de la compatibilité d'une loi, d'une réglementation ou d'une pratique nationale avec une règle dont l'appréciation relève de la compétence de l'OMC, soit parce que l'institution requise n'a pas compétence pour élaborer de règle en ce domaine, soit parce qu'en fait il n'aura élaboré aucune règle spécifique.

On pourra, notamment, se trouver dans une situation de ce type chaque fois que l'institution interrogée n'a pas pour compétence d'élaborer des normes mais a pour rôle d'inspirer ou de coordonner des politiques (en matière sanitaire ou autre).

(19) Dès à présent divers accords de coopération ont été conclus avec le FMI le 9 décembre 1996, la Banque mondiale le 28 avril 1997, l'Office international des épizooties le 4 mai 1998.

Dans une telle situation, le mécanisme de l'avis déterminant paraît inadapté.

D'une part, le caractère obligatoire du recours à l'avis ne s'impose pas, l'ORD, comme tout juge, étant normalement maître de l'appréciation du besoin qu'il a d'être éclairé par la production d'un avis technique ou scientifique. Cet avis constitue en effet une question de fait dont l'appréciation relève des prérogatives du juge saisi, et dont il paraît difficile de le dessaisir ⁽²⁰⁾. D'autre part, le caractère déterminant est, par essence, exclu puisque l'interprétation ou la construction de la norme relève de la compétence de l'OMC – et, par voie de conséquence, de l'ORD.

Dans ces conditions, il apparaît que le mécanisme de « l'avis déterminant » n'est concevable que lorsque la question que doit trancher l'ORD de l'OMC implique l'appréciation d'une règle que l'autorité requise a édictée ⁽²¹⁾. Ainsi en sera-t-il lorsque la question posée sera d'apprécier si le comportement de l'État en cause est conforme, voire est l'exécution d'une norme élaborée par l'institution requise.

Une condition préalable doit alors être remplie pour que le mécanisme puisse jouer : il faut que l'institution requise se reconnaisse compétente pour apprécier la conformité des décisions ou actes des États à ses propres normes. Il faut donc que l'institution requise dispose d'une quasi-compétence juridictionnelle.

Ensuite, le mécanisme de l'avis sollicité peut aboutir à deux types de réponses : une première réponse conduira à l'affirmation que le comportement de l'État en cause est simplement compatible avec la norme de l'institution requise. Dans l'autre cas, elle conduira à l'affirmation de ce que le comportement de l'État en cause est nécessaire à la mise en œuvre de la norme de l'institution requise. Dans ce dernier cas, la réponse donnée est de nature à conduire à un conflit de compétence ou à un conflit d'autorité.

En effet, la solution qui sera retenue en définitive conduira à affirmer soit qu'une des institutions en cause n'avait pas compétence pour édicter des règles interférant avec la sphère de compétence de l'autre institution (par exemple, l'OMS n'aurait pas compétence pour édicter des règles portant atteinte à la liberté du commerce), soit qu'une règle édictée par l'une des institutions doit prévaloir sur l'autre, soit en raison de sa nature (hiérarchie des sources), soit en raison de ses caractères d'espèce (hiérarchie des fins).

(20) Sur l'affirmation d'un pouvoir discrétionnaire de recourir à des experts, voir le rapport de l'Organe d'appel dans l'Affaire des hormones (précité). De même dans l'Affaire des textiles (Organe d'appel, 1998a) l'Organe d'appel a affirmé le caractère discrétionnaire du recours à des avis externes et a refusé de faire droit à la demande de l'Argentine qui sollicitait le recours à un avis du FMI.

(21) En ce sens on peut citer l'article XV : 2 du GATT de 1994 qui pose le principe d'une obligation pour l'OMC de consulter le FMI lorsqu'elle est appelée à examiner « des problèmes ayant trait aux réserves monétaires, aux balances des paiements ou aux dispositions en matière de change ».

Si l'on admet, comme cela paraît être la tendance, que la prééminence d'une norme extérieure à l'OMC n'est envisageable que si les accords OMC l'ont expressément admis, il en résultera quasi-mécaniquement une prééminence du droit OMC sur l'ensemble des normes du droit international (y compris multilatéral ou coutumier) dont la prise en compte n'a pas été prévue dans les accords OMC.

Le phénomène risque d'être accentué en raison de la procédure de mise en œuvre de l'avis déterminant.

2.1.2. La procédure de l'avis déterminant

Dans le système envisagé, l'ORD aurait l'obligation de solliciter l'avis de l'institution compétente pour élaborer une norme « externe » avant d'interpréter et d'appliquer une telle norme.

En revanche, l'ORD ne serait plus tenu de considérer ladite interprétation comme s'imposant à lui et pourrait, au terme d'une motivation spéciale, écarter l'interprétation proposée par l'institution consultée. Ce système suscite un certain nombre d'interrogations tant en amont qu'en aval de l'avis.

2.1.2.1. En amont

L'obligation de solliciter un avis est un mécanisme connu qui trouve à s'appliquer dans deux hypothèses : lorsqu'un processus de décision implique la consultation d'un organe consultatif par l'organe décisionnel (par exemple, procédure devant le Conseil d'État ou décision ministérielle en matière de contrôle et de concentration) et lorsque, à l'opposé, un organe doit prendre une décision qui implique une décision préalable dans une matière qui ne relève pas de sa compétence (question préjudicielle).

En revanche, lorsque l'avis sollicité relève d'un organe doté d'une compétence concurrente (par exemple, avis sollicité par les juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire auprès du Conseil de la concurrence ou compétence concurrente des juridictions consulaires et de la Commission bancaire), la demande d'avis est usuellement facultative.

En l'espèce, la demande d'avis ne relève pas de la première hypothèse puisqu'il ne s'agit nullement d'instituer un organe consultatif auprès de l'ORD mais de l'obliger à solliciter l'avis d'institutions dans les domaines de leur compétence propre pour prendre des décisions sur des matières ne relevant pas des finalités attribuées à l'OMC.

Il ne relève pas non plus de la deuxième hypothèse dans la mesure où la question préjudicielle oblige l'organe qui a posé la question à adopter la réponse qui y a été apportée par l'organe seul compétent pour interpréter la règle litigieuse.

Le mécanisme se rattache essentiellement au troisième type de décisions, celles sollicitées auprès d'un organisme à compétence concurrente puisqu'on l'a vu cet avis, une fois rendu, ne serait pas obligatoirement suivi.

C'est donc que l'OMC conserverait, au regard de ses propres règles, le pouvoir d'apprécier la positivité de ces normes tierces aussi bien que celui de les interpréter.

Pour la mise en œuvre d'un mécanisme de cet ordre, le caractère obligatoire de la demande d'avis ne relève pas d'une logique normative impérieuse. La consultation de l'institution tierce relève plus de la coopération entre institutions que du règlement d'un conflit de compétences.

Il paraît, dans ces conditions, pratiquement impossible d'imposer à l'ORD de ne pas conserver la possibilité d'apprécier la nécessité de recourir à l'avis de l'institution tierce, en fonction de son appréciation de la clarté qu'il attribue au texte soumis à interprétation. Déjà en matière de conflits de compétence (questions préjudicielles *stricto sensu*) lorsqu'il est imposé à une juridiction de recourir à l'appréciation d'une autre juridiction parce qu'elle doit *appliquer* une norme qu'elle n'a pas compétence pour *interpréter*, il est impossible, en pratique, d'interdire à cette institution de ne pas jouer sur son appréciation de « la clarté » du texte en cause, au regard de la question qui lui est posée et donc d'apprécier d'une certaine manière l'opportunité de solliciter l'interprétation de la disposition en cause par l'autorité tierce. Ce jeu possible dans le mécanisme même de la question préjudicielle a notamment été utilisé par les juridictions nationales et notamment le Conseil d'État à l'égard des règles communautaires.

A fortiori en va-t-il ainsi lorsque, comme en l'espèce, l'institution qui doit solliciter l'avis conserve la compétence d'en apprécier le sens et la portée au regard de ses propres normes. Dans ce schéma, en effet, le recours à l'avis n'est qu'un moyen d'éclairer l'autorité compétente par l'intervention d'une autorité tierce qui est consultée pour sa compétence au sens technique et non pour sa compétence au sens juridique. Cette répartition des rôles suscite, dès lors, certaines difficultés en aval de l'avis lui-même.

2.1.2.2. En aval

Du point de vue juridique, rien ne s'oppose au mécanisme d'un avis « déterminant » qui doit être suivi en principe mais peut être écarté au terme d'une justification spécialement motivée.

Il n'en demeure pas moins que solliciter un avis pour ne pas le suivre soulève nécessairement des difficultés tant au regard de l'opportunité de la demande que des relations entre institutions.

En décidant de ne pas suivre l'avis qui lui est donné, l'institution sollicitante affirme, outre sa primauté, sa capacité à disposer, nonobstant l'avis, des éléments nécessaires à sa prise de décision. Le recours à l'avis devient donc largement inutile et il est vraisemblable que la pratique conduira assez vite l'institution concernée (l'ORD) à ne pas solliciter un avis dont elle peut penser qu'il ne sera pas en l'espèce déterminant sur sa décision finale, en prétextant l'existence d'un texte clair – dans son sens, sa portée et son autorité – ne nécessitant pas d'interprétation.

Plus gravement, peut-être, en agissant ainsi – certes au risque parfois de se déconsidérer au regard de l'opinion mondiale ⁽²²⁾ – l'ORD manifesterait de manière non équivoque la primauté au plan institutionnel de l'OMC, de ses normes et de ses finalités, aux dépens des autres grandes institutions en cause (environnement, social, culture, etc.). Ce serait, en effet, clairement manifester que les normes externes à l'OMC ne sont légitimes et ne sont applicables qu'autant qu'elles sont compatibles avec l'OMC et les finalités que celle-ci est chargée d'atteindre ou de faire respecter ⁽²³⁾.

On peut se demander si un tel système n'induirait pas des effets pervers graves au prétexte d'atténuer les difficultés actuelles.

Alors qu'aujourd'hui les dispositions de l'accord OMC prévoient que certaines règles OMC peuvent être écartées en raison de l'existence de normes externes dont les finalités et les exigences sont en définitive supérieures à celles de l'OMC ⁽²⁴⁾, le mécanisme d'avis déterminant appliqué de manière unilatérale ferait ressortir qu'en présence de normes externes, à la positivité et au caractère obligatoire affirmés par l'autorité compétente pour les édicter, l'ORD est en droit de les tenir à l'écart au nom des finalités propres de l'OMC.

Sans doute une correction possible du système pourrait être alors de « multilatéraliser » le mécanisme de l'avis déterminant.

2.2. L'avis déterminant multilatéral

La multilatéralisation de l'avis déterminant impliquerait la création d'ORD auprès d'un certain nombre d'institutions à vocation mondiale en matière de santé, de travail, d'environnement, etc., une profonde réforme des institutions internationales concernées.

D'une part, elle supposerait une sélection et une hiérarchisation des institutions parmi toutes celles existantes, aux compétences parfois concurrentes ⁽²⁵⁾ faisant naître, à l'occasion, un risque de *forum shopping* en permettant à certains États de choisir le système de règles qui leur paraît le plus favorable.

D'autre part, elle impliquerait la mise en place auprès de ces institutions d'un véritable pouvoir normatif dérivé ainsi que d'une fonction juridictionnelle.

(22) À cet égard les décisions les plus récentes manifestent le souci de prudence de l'ORD (voir notamment l'Affaire de l'amiante, Organe d'appel, 2001).

(23) Dans le même ordre d'idées sur les craintes de « phagocytage » du droit des autres institutions internationales par l'OMC, voir Ruiz Fabri (2000a), p. 379.

(24) Certains (Morand, 2001) estiment cependant que dès à présent ce mécanisme consacre « le triomphe de l'organisation économique sur toutes les autres ».

(25) Ruiz Fabri (2000a), p. 329.

Il n'est pas certain que les États soient prêts, dans des domaines comme la santé, la protection sociale ou l'environnement, à accepter de telles mesures qui ne peuvent pas ne pas être perçues comme de nature à affecter sensiblement leur souveraineté.

Enfin, un tel système impliquerait que ces différentes institutions disposent d'une compétence territoriale, sinon strictement identique, du moins très proches. En d'autres termes, un tel système suppose que les pays soumis à l'un de ces régimes normatifs le soient à tous les autres.

À supposer l'ensemble de ces conditions réunies, le fonctionnement de ce système d'ORD concurrents et d'avis déterminants réciproques serait susceptible de rencontrer des difficultés non négligeables.

En particulier, le risque d'une divergence profonde entre les décisions des ORD, leur interprétation des normes qu'elles seraient chargées de mettre en œuvre et, le cas échéant, de coordonner, ne peut être exclu⁽²⁶⁾. Ce risque est d'autant plus sérieux que ces institutions seraient par définition investies de finalités différentes et qu'au point de rencontre de leurs différentes compétences, là où il faudrait déterminer les frontières ou les zones et modalités de recouvrement, chacune de ces institutions aurait vocation – ne serait-ce que pour conserver sa légitimité – à faire prévaloir sa finalité propre et à proposer en conséquence une solution conforme à cette finalité mais difficilement compatible avec celles de l'institution voisine et concurrente.

À supposer qu'il n'en aille pas ainsi, le refus de suivre l'avis sollicité sera de nature à tendre sensiblement les relations entre institutions concernées et à aller à l'encontre du but recherché d'assurer, par l'intermédiaire du « soft law » une véritable coordination entre les institutions chargées de la régulation de l'ordre économique mondial.

Dans un tel schéma, à défaut d'un instrument de régulation de ces différents mécanismes juridictionnels, le système mis en place risquera très vite la paralysie complète.

Il est, certes, possible de penser que, conscients de ces risques, les ORD et leurs institutions mères, chercheront, par une coopération renforcée, à assurer une cohérence de leurs décisions et une unité de leur jurisprudence. Il n'est pas certain qu'elles pourraient y parvenir dans la mesure où l'on peut craindre que les forces centrifuges tenant à ce que les finalités attribuées soient par trop antagonistes pour permettre une conciliation généralisée ne l'emportent, à défaut d'autorité chargée – soit d'un point de vue politique, au niveau de l'élaboration des normes, soit d'un point de vue juridictionnel au niveau de leur application – de définir et d'imposer la hiérarchie des fins.

(26) Le désenchantement de Michel Camdessus, Directeur général du FMI, qui déclarait il y a peu : « On n'a fait aucun progrès pour faire travailler ensemble les grandes institutions économiques qui ont en charge le destin de la planète... » (*Le Monde* du 21 juin 2000) laisse penser que ces risques de discordance ne sont pas purement théoriques.

Mais à supposer qu'une telle coordination se réalise et consacre probablement la prééminence d'une des finalités en cause et donc l'institution chargée de la promouvoir, risque alors de se poser – au regard des États et des peuples – la question de la légitimité de cet ordre juridictionnel mondial. Car la décision du juge ne tire pas son autorité de sa seule compétence institutionnelle. Un jugement n'est pas juste parce qu'il émane d'un juge habilité. Il est juste parce qu'il est reconnu tel par les parties en cause et aussi par tous ceux qui y sont intéressés. Et l'appréciation ainsi portée tient en grande partie à la possibilité de rattacher la décision rendue à un ordre juridique accepté par tous ceux qui en relèvent et considéré comme légitime. Tout jugement a besoin de se rattacher à un système normatif légitime. Et c'est sans doute un pari audacieux que de penser que des organes quasi juridictionnels multiples, formellement indépendants, arrivent, par leur seule existence, à produire un ordre juridique légitime considéré, par les peuples et nations du monde comme une expression acceptable de la justice, là où l'action des États y aura échoué.

Références bibliographiques

- Groupe spécial (1999) : *États-Unis. Section 301-310 du Trade Act de 1974*, Rapport du 22 décembre.
- Groupe spécial (2000) : *Canada. Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques*, Rapport du 17 mars.
- Morand Ch.-A. (2001) : *Le droit saisi par la mondialisation : définitions, enjeux et transformations*, in *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant.
- Organe d'appel (1997a) : *Communautés européennes. Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, Rapport du 9 septembre.
- Organe d'appel (1997b) : *Inde. Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, Rapport du 19 décembre.
- Organe d'appel (1998a) : *Argentine. Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, Rapport du 27 mars.
- Organe d'appel (1998b) : *États-Unis. Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, Rapports des 5 juin et 12 octobre.
- Organe d'appel (1999) : *Turquie. Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements*, Rapport du 21 octobre.
- Organe d'appel (2001) : *Communautés européennes. Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, Rapport du 12 mars.
- Pace (2000) : *L'organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges internationaux*, L'Harmattan.
- Ruiz Fabri H. (2000a) : « La contribution de l'Organisation mondiale du commerce à la gestion de l'espace juridique mondial » in *La mondialisation du droit*, Travaux du CREDIMI, Litec.
- Ruiz Fabri H. (2000b) : « Le règlement des différends au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit » in *Mélanges*, Kahn (ed.), Litec.

Contribution K

Biens publics globaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement

Laurence Tubiana

Inspection générale de l'agriculture

Jean-Michel Severino

Agence française du développement

Le débat sur les biens publics globaux relancé par le Programme des Nations Unies pour le développement, et à sa suite par la Banque mondiale, constitue un effort de renouvellement de l'approche théorique de la coopération internationale. Ce réexamen est rendu nécessaire par une mobilisation décroissante de l'aide publique au développement. La tension sur les finances publiques et les craintes des sociétés développées, liées aux incertitudes du mouvement d'intégration économique, favorisent un recentrage des politiques publiques en faveur des intérêts nationaux au sens étroit.

Dès lors, les risques et intérêts collectifs globaux liés au degré élevé d'interdépendance économique mondiale apparaissent désormais comme la motivation majeure de l'action collective internationale et permettent de trouver de nouvelles sources de légitimité aux actions de coopération qui impliquent des sacrifices de bien-être à court terme, en faveur du long terme.

De plus, les problèmes globaux, tels qu'ils sont perçus aujourd'hui, ne paraissent plus pouvoir être réglés par la seule voie de la coopération inter-étatique. L'origine comme la solution de ces problèmes d'environnement, de santé, de criminalité ou d'instabilité financière échappent aux seules politiques gouvernementales et demandent la coordination d'actions décentralisées d'acteurs privés. L'approche par les biens publics globaux permet de concevoir cette coordination à plusieurs niveaux ou en tous cas d'en poser la nécessité. Ainsi ce *catch word* malgré ou avec ses confusions sémantiques permet de relégitimer l'intervention publique internationale

et, paradoxalement, de démontrer dans le même temps la nécessité de dépasser le cadre intergouvernemental actuel.

Le recentrage doctrinal de la coopération internationale autour du concept de biens publics permet ainsi de sortir des impasses des négociations internationales sur le développement, la perception des intérêts communs pouvant relancer une solidarité internationale qui s'essouffle.

Nous reviendrons dans un premier temps sur le contexte du débat sur les biens publics globaux, pour traiter ensuite des modalités de la coordination internationale pour les produire et revenir enfin sur les questions de gouvernance posées par la négociation de ces biens publics.

1. Pourquoi l'émergence du débat sur les biens publics globaux

1.1. La globalisation et l'ouverture du débat chez les économistes

En 1986, dans son introduction, en tant que Président, à l'assemblée annuelle de l'*American Economic Association*, C. Kindleberger reprend les définitions théoriques générales des biens publics nationaux pour les étendre aux biens publics internationaux ; il le fait avec l'intention de relancer l'analyse de la coopération internationale dans de nouvelles directions dans un contexte intellectuel où la tendance est à l'assimilation de tout bien à un bien privé ou privatisable. Il s'interroge aussi sur la capacité des États-Unis à continuer à fournir des biens publics essentiels à la croissance et à la stabilité mondiale comme la liquidité internationale, des flux de capitaux stables vers les pays en développement, ou l'ouverture des marchés. Joseph Stiglitz (1995) reprendra pour la développer cette même thématique quelques années plus tard. La question sur les biens publics internationaux émerge donc dans une conjoncture où les institutions censées fournir ces biens semblent défailtantes, et où la coordination des politiques macroéconomiques, notamment via le G7, s'essouffle.

Cette interrogation va s'amplifier avec le développement des travaux économiques sur les défaillances de marché et les interdépendances croissantes observables dans le mouvement de mondialisation. Quelles que soient en effet les définitions adoptées des biens publics globaux (restrictives ou étendues), elles sont toutes étroitement liées à l'analyse de ces défaillances et de ces interdépendances.

Différents types d'externalités nouvelles accompagnent le mouvement d'intégration économique mondial. Certaines sont globales. Le meilleur exemple en est les émissions de carbone à l'origine du réchauffement atmosphérique, dont l'origine est essentiellement dans les pays industrialisés, mais dont l'impact touche toute la planète et en particulier les pays en déve-

loppement. C'est aussi l'existence de certains biens publics détenus par certains pays ou certains individus et qui ont une dimension globale. Le cas de la biodiversité est significatif. Du fait de la dégradation écologique qui a sévi dans les pays industrialisés, l'essentiel de la biodiversité actuelle est désormais concentré dans les pays en développement, tout particulièrement dans les zones humides et les zones forestières. La théorie économique suggère que les marchés puissent être défaillants dans l'allocation des biens publics et leur production. Les biens publics peuvent être produits en quantité insuffisante ou l'accès peut en être réduit en sorte que l'optimum économique n'est pas atteint par les seuls mécanismes de la concurrence. La connaissance en est un bon exemple. Si le savoir est un bien public, sa production comme son accès ne sont pas sans coûts. Si l'on estime que l'éducation, c'est-à-dire fondamentalement la capacité d'accès au savoir, fait partie des dotations de survie, et si l'on estime par ailleurs que l'accès à la connaissance, y compris scientifique, fait partie des éléments fondamentaux pour le fonctionnement performant du marché, les difficultés d'accès au savoir sont des obstacles à l'efficacité économique.

Ces différents types d'externalités par rapport auxquelles les marchés ne sont pas pleinement efficaces sont un des points critiques du processus de mondialisation. Elles entraînent des coûts, des pertes de bien-être pour les économies qui les subissent, qui peuvent largement obérer les bénéfices de l'intégration à l'économie mondiale. Elles compromettent aussi la stabilité du système d'ensemble. La discussion sur les biens publics globaux naît de ce constat et cherche les moyens de pallier ces défaillances des marchés. Différents types de solutions sont envisageables : chercher à compléter les marchés, créer des institutions propres à assurer une coordination décentralisée des actions ou déboucher sur des actions collectives publiques internationales.

1.2. La globalisation et la question de la coordination chez les politologues

Les politologues ont repris la discussion sur les biens publics globaux à partir de l'analyse des interdépendances et des incertitudes qui en découlent, en les considérant comme les éléments moteurs des coopérations intergouvernementales (Katzenstein et al., 1998).

Pour les politologues, un des enjeux du fonctionnement du système mondial est la fourniture de certains biens publics globaux tels que la paix, la sécurité, la convertibilité des changes. L'existence de ces biens publics est une condition de réduction des incertitudes qui affectent les relations internationales. Dans un système interdépendant, ces biens publics (ou leur absence) sont le résultat de la coopération interétatique (ou au contraire de sa faillite). Pour les réalistes, la question est celle de la puissance dominante et de sa volonté à produire ou à faire produire les biens publics globaux considérés comme stratégiques du point de vue de l'intérêt national. Pour

les institutionnalistes l'enjeu est davantage pour la puissance hégémonique d'organiser un « régime » c'est-à-dire un corps de principes et de règles et de procédures de décision permettant de faire converger les comportements des acteurs internationaux dans les différents champs de problèmes.

Ces courants constatent aujourd'hui la fin du rôle hégémonique des États Unis comme ordonnateur et producteur principal des biens publics globaux ou à tout le moins la réticence croissante de cet acteur dominant à continuer à en assumer l'essentiel des coûts. Un bon exemple en est la baisse de l'aide publique américaine, autrefois utilisée à sécuriser certaines zones du monde et prévenir les conflits, la réduction de l'aide alimentaire outil de stabilisation des marchés agricoles ou encore les réticences à assumer les coûts liés au régime des changes fixes.

Les courants institutionnalistes font l'hypothèse qu'en l'absence d'un acteur hégémonique ou si son rôle est restreint, l'ordre mondial qui s'appuie sur des régimes internationaux doit être défini par la négociation et la coordination. L'établissement de ces régimes est évidemment plus difficile quand aucun pays ne veut ou ne peut se charger de les promouvoir et d'en assurer la viabilité. La discussion sur les biens publics globaux, les priorités et les règles à établir pour les obtenir grâce aux actions collectives devient donc un champ privilégié du débat international. (Krasner, 2000).

La coordination pour obtenir les biens publics globaux relève d'une approche d'optimisation du fonctionnement du système global (*regime-choice*). Cette coordination va bien au-delà de la gestion des interdépendances entre États. Les approches d'optimisation individuelle (*policy-optimizing approach*) où les pays cherchent simplement à exploiter leurs interdépendances ne fonctionnent que si peu de pays sont impliqués ; c'est le cas d'accords entre pays riverains pour répartir les coûts en matière de dépollution d'un cours d'eau. Si les interdépendances sont importantes et les acteurs nombreux, il devient nécessaire de définir des objectifs collectifs communs et la définition commune de règles est alors le moyen le plus efficace. C'est par exemple la négociation des engagements contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre, où il s'est agi de définir un régime pour faire converger les comportements, le but étant la diminution de la pollution globale. L'enjeu est la définition du régime global puisqu'il est impossible de régler le problème de coordination en se fondant sur la convergence spontanée des actions ou une entente stratégique.

Dès lors, pour les politologues du « *regime choice* », la question fondamentale est le choix des priorités de l'action collective et les processus de négociation et de décision qui y conduisent. La construction des régimes internationaux - vise à réduire l'anarchie du système international et la production de biens publics globaux est une voie majeure de cette réduction. En ce sens, c'est davantage les modalités d'élaboration de ces régimes, leur solidité et leur effectivité qui est importante au contraire des approches économiques qui s'intéressent aux biens publics du point de vue substantiel.

2. La notion de bien public global

La définition économique des biens publics part de la notion de bien privé pour définir à contrario les caractéristiques des biens publics. Elle débouche, à partir des deux critères fondamentaux d'exclusivité et de rivalité, sur une typologie analytique des biens publics.

Comme le reconnaît Samuelson lui-même, très peu de biens répondent strictement aux critères définis et l'extension du concept de bien public de l'échelle des nations à l'échelle internationale ou globale ne réduit pas ce problème, bien au contraire. Il existe de fait un continuum entre biens publics et biens privés selon l'intensité et la portée géographique des externalités du bien public considéré. Ces externalités peuvent être considérées comme la partie « bien public » d'un bien privé. Cette difficulté est à l'origine des doutes et des critiques qui s'expriment sur cette nouvelle approche. Pour un certain nombre d'analystes, la notion est trop floue et n'a pas vraiment d'utilité conceptuelle ; pire elle aurait pour certains politologues, une fonction d'occultation des rapports de force, l'idée d'intérêt collectif venant déguiser l'expression des logiques d'intérêt de la puissance dominante.

Du point de vue de l'analyse économique, la réponse à ces objections est plus simple. Comme de nombreux biens présentent des degrés variables de non-rivalité et/ou de non-exclusion (Ostrom et Ostrom, 1977 et Adams et McCormick, 1993), la notion de bien public, même impur, est utile dès lors qu'elle permet d'identifier les raisons de leur sous-production ou de leur production inadéquate. En revanche, la réponse aux objections des politologues est plus complexe, et dépend largement de l'approche choisie et notamment de la place donnée aux institutions et aux régimes.

2.2. La nature du bien public est le produit d'une décision collective

Les caractéristiques d'un bien ne sont évidemment pas figées dans le temps, mais peuvent évoluer suivant le contexte : un bien peut acquérir les caractéristiques d'un bien public ou d'un bien privé (ou tout autre intermédiaire) selon les préférences sociales (décision de conférer à la connaissance un caractère de bien public pur ou au contraire d'un bien commun), les évolutions techniques (modification de la capacité d'exclusion de la consommation ou du caractère indivisible des bénéfiques), les contraintes budgétaires (caractère limité des ressources destinées à la fourniture de biens publics). Deux exemples sont éclairants à cet égard : le signal du phare, exemple type du bien public pur, peut être remplacé par un système de signalisation électronique accessible seulement à ceux qui paient pour son accès ; les informations génétiques d'une plante peuvent être réservées à ceux qui les achètent au moins pour une période ou au contraire, laissées par décision dans le domaine public.

Ce débat sur le caractère public ou « excluable » d'un bien public, et donc sur les modalités de son financement, est un débat important et récurrent au plan des politiques publiques internes. Il le devient aussi de façon plus

Typologie des biens publics

Les biens publics purs

La définition économique – et canonique – d'un bien public pur a été formalisée par Samuelson (1954) à partir de deux critères.

Le premier, l'indivisibilité des bénéfices – encore appelée non-rivalité des bénéfices – caractérise le fait que le bénéfice lié à la consommation d'un bien n'entraîne aucune réduction du bénéfice pour un autre agent qui consomme ce même bien en même temps. Autrement dit le coût marginal lié à l'utilisation de ce bien par un individu supplémentaire est nul.

Le second critère consiste en l'impossibilité d'exclure quiconque de la consommation de ce bien (non-exclusion de la consommation). Pour cette catégorie de biens, il n'est pas possible de limiter l'usage d'un bien à certains individus sans entraîner des coûts exorbitants. Si ces deux critères ne sont pas respectés, nous nous trouvons en présence de biens privés, biens dont les bénéfices sont divisibles, ou de biens collectifs dits « excluables » pour lesquels l'exclusion de la consommation est possible.

Les biens publics globaux purs sont des biens publics purs universels, c'est à dire des biens qui peuvent être consommés en même temps par l'ensemble de la population mondiale.

Parmi les exemples de biens publics globaux « purs » on peut citer : la paix, le maintien de la capacité d'absorption de gaz à effet de serre de l'atmosphère, l'éradication des maladies infectieuses, les résultats de la recherche fondamentale.

Entre biens publics et biens privés, existent des biens publics intermédiaires, suivant que l'un ou l'autre des deux critères est respecté, et que l'on qualifie de biens publics impurs

Les biens communs

Les biens dont les bénéfices sont divisibles (consommations rivales) mais dont on ne peut réserver la consommation à quelques-uns (critère de non-exclusion respecté) sont définis comme des biens communs. Parmi eux, à l'échelle internationale, on peut citer l'exploitation raisonnée des ressources halieutiques, la lutte contre le crime organisé, dans la mesure où les efforts consentis par certains permettent à d'autres d'en profiter sans efforts particuliers.

Les biens clubs

Les biens qui respectent le critère de non-rivalité mais dont on peut interdire ou réserver la consommation sont qualifiés de « biens club ». Dans cette catégorie, et toujours à l'échelle internationale, on peut identifier des biens comme les systèmes de défense, la dissémination de l'information, des systèmes comme Intelsat ou des infrastructures comme le canal de Suez, dont l'accès est réservé à ceux qui paient (possibilité d'exclusion). Cornes et Sandler (1996) ajoutent une autre catégorie de biens publics impurs : Les produits joints. Ces derniers proviennent de la production simultanée et indissociable de deux ou plusieurs produits, dont certains ont les caractéristiques requises pour entrer dans la catégorie des biens publics purs ou impurs, les autres étant des biens privés. Par exemple, dans les domaines des biens publics internationaux, la préservation de la forêt tropicale permet de lutter contre l'érosion des sols, accroît la conservation des réserves d'eau, favorise l'éco-tourisme qui peuvent être des biens privés mais elle permet également la préservation de la biodiversité et la séquestration de carbone, qui sont des biens publics globaux.

récente au plan international et s'exprime au travers des débats sur l'agenda international. L'illustration la plus récente est liée aux débats autour de l'usage d'Internet. Plusieurs conceptions du réseau s'affrontent à la fois sur l'accès et les financements des services mais aussi sur les outils de navigation sur le réseau et sur les contenus des services qui sont fournis. Ces débats existent depuis les débuts d'Internet : différentes tentatives de limitation de l'accès, ou de « privatisation », ont été entreprises y compris par certains de ses initiateurs mais ont été combattues par ceux qui veulent lui garder un statut de bien public pur (Castells, 2002). Ce débat comporte plusieurs aspects.

Le premier porte d'abord sur les préférences des agents, c'est à dire l'utilité que les acteurs internationaux attribuent à un bien public particulier : certains jugeront tel bien indispensable alors que d'autres le considèreront comme inutile. Il est donc nécessaire qu'intervienne un consensus sur l'utilité du bien, ce qui est particulièrement complexe au niveau international et ne peut se résoudre que par des processus de négociation si aucun acteur dominant n'est à même d'imposer ses préférences. Le deuxième volet concerne la consommation effective de ce bien public par tous et dans les mêmes proportions. À l'échelle internationale se pose la question de la répartition effective des bénéfices liés à la production d'un bien public, notamment en faveur des pays pauvres, et de l'identification des bénéficiaires réels de ces biens. Le troisième aspect est celui de la répartition de son financement entre ceux qui sont décidés à le consommer.

Trouver un équilibre satisfaisant est difficile dans la mesure où certains acteurs peuvent être tentés d'adopter des stratégies non coopératives (dites de « passager clandestin ») lorsque les dispositifs d'exclusion sont trop coûteux ou impossibles techniquement à mettre en œuvre. Ces stratégies visent à bénéficier des efforts des autres sans participer à la charge de financement commune du bien collectif à hauteur de ses préférences réelles ou de l'utilité que l'on en tire.

Les solutions de coordination qui permettent de produire les biens publics globaux de façon optimale dépendent de leurs caractéristiques ; ces solutions (marchandes, réglementaires, centralisées ou décentralisées) sont en effet liées aux modalités de production des biens et au caractère contraignant et possible de l'exclusion.

3. Les modalités de production des biens publics globaux et la nature de la coordination internationale nécessaire

3.1. La fourniture des biens publics : des coordinations différentes selon les modalités de production

La résolution des problèmes de fourniture sous optimale des biens publics mondiaux liés à la possibilité d'adoption par certains pays de com-

2. Quelques exemples de biens considérés comme biens publics globaux purs ou communs

- réduire les émissions de gaz à effet de serre responsables du changement climatique mondial ;
- maintenir les potentialités d'évolution générées par la biodiversité ;
- protéger la couche d'ozone ;
- réduire les pluies acides ;
- freiner la pollution de l'air ;
- diminuer et éliminer sans risque les déchets nucléaires et toxiques ;
- prévenir et réduire la désertification ;
- contrôler et inverser le processus de l'érosion du sol ;
- préserver les parcs naturels ;
- garantir l'approvisionnement mondial en eau et protéger les frontières maritimes (lignes de partage des eaux) ;
- maintenir l'accès des voies navigables et des réseaux de transports ;
- maintenir la réserve des pêches mondiales ;
- maintenir l'accès et réguler l'exploitation des ressources maritimes (fonds marins) ;
- s'assurer d'une utilisation de l'espace à des fins pacifistes ;
- maintenir les communications satellites en orbite géostationnaire ;
- maintenir les satellites de télécommunications (*remote-sensing satellites*) ;
- préserver l'héritage culturel ;
- assurer la stabilité financière, éviter les crises financières ;
- empêcher (prévenir) les conflits meurtriers ;
- freiner l'expansion du crime organisé ;
- réduire la pauvreté mondiale ;
- assurer un niveau de travail mondial équitable ;
- empêcher les accidents nucléaires ;
- empêcher la propagation de maladies infectieuses (SIDA, tuberculose, malaria) ;
- apporter des traitements aux malades porteurs du virus HIV ;
- permettre à chaque enfant de bénéficier d'un traitement immunitaire ;
- garantir la sécurité alimentaire mondiale ;
- assurer une bonne gestion des institutions internationales et mondiales ;
- développer le commerce international et l'intégration au marché mondial ;
- étudier l'efficacité des mesures prises pour le financement des biens publics mondiaux et internationaux, et procéder à une large diffusion des résultats ;
- diriger la recherche et fournir des statistiques sur les indicateurs sociaux, économiques, politiques, scientifiques, technologiques, environnementaux et culturels ;
- recherche et extension dans le secteur agricole ;
- générer et diffuser la connaissance et les technologies utiles aux pays en voie de développement ;
- création de vaccins contre les maladies endémiques des pays tropicaux

Source : Bezanson (2002).

portements non coopératifs ou insuffisamment coopératifs dépend des modalités de fourniture de ces biens ; on distingue couramment quatre cas types.

3.1.1. La fourniture du bien public global est la somme des actions de chaque pays

Lorsque la production totale du bien public global dépend de la somme des actions de chacun, la coordination doit chercher à impliquer le maximum de pays. Nombre de biens d'environnement global correspondent à ce cas de figure telles, par exemple que les émissions de gaz à effet de serre qui sont le produit des activités polluantes de chaque nation.

C'est pour ce type de bien public global que la question de la coopération de chaque pays se pose de façon la plus aiguë. Mais elle se pose différemment selon la configuration des intérêts de chacun (selon le type de « dilemme », pour reprendre le vocabulaire de la théorie des jeux).

Dans certaine configuration d'intérêts (type « dilemme du prisonnier ») le bien public n'est pas produit optimalement si les pays sont laissés à eux-mêmes et s'ils n'acceptent aucune règle commune. En effet chaque pays estime qu'au mieux il profitera des actions entreprises par des tiers, au pire il ne retirera aucun bénéfice mais ne supportera aucun coût au bénéfice d'autrui.

Dans d'autres configurations (type « dilemme de la poule mouillée ») un optimum peut être atteint.

Il suffit par exemple qu'un pays ou un groupe de pays estime que son intérêt est d'agir quels que soient les gains qu'il octroie ainsi aux autres parties et donc qu'il manifeste une forte préférence pour ce bien, ou encore que cet acteur estime que l'inaction est trop dangereuse. C'est l'approche que tente l'Union européenne sur la question du climat. Il faut que les coûts unitaires apparaissent pour un certain nombre de pays plus faibles que les bénéfices unitaires attendus. Dans tous les cas l'information sur les bénéfices à attendre du bien (ou les coûts éventuellement supportés du « mal ») est capitale pour la réussite de la coordination.

3.1.2. Le maillon faible

Dans certains cas, le plus classique étant le contrôle d'une maladie infectieuse, le maillon faible définit le niveau de bien public global produit. Le pays qui fournit le moins d'effort pour éliminer la maladie infectieuse détermine le niveau de santé du pays voisin. C'est aussi vrai dans le cas d'un réseau d'alerte par exemple où le maillon faible définit le niveau d'efficacité du réseau dans son ensemble. La fourniture du bien public dans ce cas peut devoir être prise en charge par les pays victimes, qui subissent la plus grande partie des externalités négatives ou encore par la communauté internationale. La coordination est moins difficile à assurer dans ces situations de

maillons faibles car les incitations à coopérer parfois à faible coût additionnel sont fortes. Des approches de type assistance peuvent en outre être utilisées car il est facile de convaincre les citoyens d'un pays qu'il faut aider des pays plus pauvres pour se protéger soi-même. C'est un fondement rationnel qui s'inspire d'un souci « d'assurance » contre le risque pour l'aide au développement. La coordination par le biais d'une institution internationale peut aussi, dans ce cas, être efficace.

3.1.3. Le fournisseur dominant

Le niveau de production du bien public global est, dans cette hypothèse, fonction de la contribution la plus importante et les efforts complémentaires sont inutiles ou très faiblement productifs. L'exemple le plus souvent cité est celui de la recherche : l'équipe la plus nombreuse et qui dispose des moyens supérieurs sera la plus à même de trouver la solution, les efforts additionnels produiront une très faible amélioration des résultats. Un autre exemple est celui de la sécurité ou de l'éradication efficace d'une espèce nuisible. Dans ce type de situation le problème de coordination se résume au choix parmi les fournisseurs potentiels du pays qui portera l'effort. C'est lorsqu'il n'y a qu'un offreur potentiel que la solution de coordination est la plus simple et la plus efficace. Dans le cas de plusieurs offreurs potentiels, le choix rationnel est de combiner les efforts pour financer le pays le plus avantage. Un cas positif est celui où un pays leader est capable de s'approprier une part suffisante des bénéfices pour justifier la production du bien même s'il en supporte l'essentiel des coûts. C'est le cas du financement américain du centre de contrôle des maladies. Lorsqu'il n'y a pas de possibilité de recours à un pays leader, il faut qu'une structure supranationale répartisse le financement sur une base liée à la capacité de payer de chacun. C'est un cas de figure où financer le pays qui a le plus de ressources peut s'avérer bénéfique pour tous. Lorsque les pays les plus riches ont peu ou pas d'intérêt dans la production du bien public (par exemple, des maladies infectieuses « orphelines »), la coordination est très difficile à obtenir. Le financement doit provenir des sources internationales.

3.1.4. La pondération des contributions

L'hypothèse de ce cas de figure est l'inégalité des contributions à la production du bien public. Chaque contribution a un poids spécifique et le montant total de l'offre est la somme de ces contributions inégales, les bénéfices tirés du bien pouvant aussi être très inégaux. Dans ce cas, certains pays reçoivent un bénéfice disproportionné par rapport aux autres. Cela constitue pour ce pays une forte incitation à soutenir la production de ce bien public. Plusieurs formes de jeux coopératifs sont possibles dans ce cas de figure où les contributions et les bénéfices de chacun sont inégaux. Les approches d'assurance où la combinaison de moyens des nations les plus concernées peuvent être mises en œuvre, et permettent d'éviter le recours à un financement multilatéral réparti de façon homogène, méthode qui est la

plus difficile à obtenir au plan international. La règle la plus courante et la plus acceptable étant celle des responsabilités éventuellement partagées mais en tout état de cause différenciées, notamment entre les pays en développement et les pays développés.

Modes de production des biens publics globaux

Modalités	Exemples	Logiques de comportement
<i>Somme des efforts</i> : le niveau des biens publics globaux est égal à la somme des contributions individuelles.	<ul style="list-style-type: none"> • freiner la pollution de l'air, • réduire le réchauffement du climat, • faire une liste des espèces. 	Caractérisé souvent : <ul style="list-style-type: none"> • par le dilemme du prisonnier ; il existe dans ce cas de fortes incitations à adopter les comportements de passager clandestin, • un autre modèle de comportement de type « poule mouillée » ; dans ce cas, il y aura une forte propension chez les plus riches à coopérer pour empêcher les conséquences néfastes.
<i>Maillon faible</i> : seul le plus petit des apports détermine le niveau des biens publics.	<ul style="list-style-type: none"> • contenir l'onchocercose, • maintenir l'intégrité des réseaux d'infrastructures (Telecom, voies de chemins de fer). 	Les joueurs mieux nantis ont une forte propension à assister les moins aisés.
<i>Fournisseur dominant</i> : seul le plus grand des apports détermine le niveau des biens publics.	<ul style="list-style-type: none"> • trouver un remède au SIDA, • éradiquer un fléau, • préparer la prochaine révolution verte. 	Dans ce cas, la coordination repose essentiellement sur un seul fournisseur. Un problème existe lorsqu'il y a deux ou plusieurs candidats – c'est là que la coordination s'avère nécessaire. Pour ce qui est des questions de développement, des problèmes surgissent quand les nations les plus nanties tirent peu de bénéfices de leur action
<i>Pondération des efforts</i> : la contribution de chaque pays a un impact différent, il en retire un bénéfice différent.	<ul style="list-style-type: none"> • contrôler les émissions de soufre, • maîtriser un fléau. 	Une participation pondérée implique que certains des participants reçoivent des bénéfices plus importants et sont par là même encouragés à participer davantage.

Source : Sandler 2002.

3.2. La coordination par le marché : relâcher les critères de non-exclusion ou de non-rivalité

Pour atteindre les objectifs de fourniture optimale des biens publics globaux au moindre coût et sans mise en œuvre d'un système de contraintes et de sanctions, le recours à des instruments incitatifs (*self enforced*) des règles et des engagements peut être préférable. Deux principaux types d'outils peuvent être utilisés : la création de marchés de droits, et l'imposition de taxes ou de redevances. Ils correspondent à deux types de solutions pour

résoudre les problèmes de bien public et d'externalités : les solutions à la Lindahl qui s'appuient sur les disponibilités à payer des consommateurs du bien commun comme révélateur de leurs préférences ; les solutions à la Coase qui consistent à établir des droits de propriété ou des droits d'usage sur le bien commun et à instituer un marché concurrentiel de ces droits.

3.2.1. *L'institution de taxes et de redevances*

Le système le plus classique et le plus simple pour financer la production de biens publics ou pour inciter les acteurs économiques à « internaliser les externalités » de leurs actions consiste à instituer des taxes ou des redevances. Ces taxes et ces redevances peuvent être directement affectées à la production d'un bien public ou, au contraire, contribuer au financement indistinct de l'ensemble des biens publics. Ces taxes ou redevances internationales peuvent aussi compléter des instruments liés aux activités locales (taxe carbone sur les émissions nationales couplées à une fiscalité locale).

Les redevances prélevées sur des activités internationales sont assez fréquentes : c'est le cas des redevances pour les services postaux, des taxes aériennes ou encore des commissions bancaires sur les échanges de devises.

Le recours à des taxes permet, grâce au signal prix, de modifier des comportements là où l'exclusion de l'usage est trop coûteuse soit par impossibilité matérielle (climat) soit du fait du coût très élevé des procédures : par exemple la surveillance de certaines ressources marines ou terrestres. Parfois l'usage d'une ressource par un des acteurs réduit le bénéfice pour les autres (effet « d'encombrement » ou de « congestion ») sans que pour autant on puisse définir des droits de propriété. C'est le cas des voies de transport ou de l'usage du web. Pour éviter la disparition des ressources ou leur saturation, l'utilisation de taxes peut permettre d'introduire une certaine régulation. Le résultat de ce signal prix n'est pas toujours mesurable ni prévisible (cela dépend évidemment des élasticités prix) contrairement à l'allocation de quotas où, en principe, les objectifs et les produits sont connus.

Au-delà de l'aspect correctif des taxes, la collecte de recettes peut être recherchée pour elle-même pour financer les biens publics. Mais la dualité des objectifs est souvent contradictoire car si une taxe est efficace, elle décourage le comportement incriminé ou le limite. Dans ce cas, le produit de la taxe peut devenir faible ou nul. Une taxe faible et d'assiette très large n'a pas pour objectif d'internaliser des externalités mais de générer des revenus. L'identification et la hiérarchie des objectifs recherchés est donc essentielle au choix du mode et du taux de taxation.

Les redevances qui créent un club (ceux qui ne paient pas n'ont pas accès) peuvent, si elles sont élevées, exclure des consommateurs. Des propositions sont avancées aujourd'hui pour utiliser les redevances comme un outil de collecte financière à condition que leur niveau soit très faible. L'objectif d'internalisation des coûts est dès lors abandonné au profit de l'objectif de collecte. Ces redevances pourraient être payées en fonction de

l'usage des biens globaux, par exemple l'espace aérien pour les mers et les océans, des prélèvements sur les satellites géostationnaires pour l'exploitation des minéraux marins.

Le débat sur les taxes internationales est aujourd'hui relancé par l'importance des problèmes à traiter et la charge financière qui en résulte. La concurrence fiscale entre les pays, qui y voient une des conditions d'attractivité des investissements étrangers, réduit en effet les possibilités de mobilisation des budgets publics. Le débat sur les taxes internationales n'est pas nouveau : le rapport Brandt en proposait déjà en 1980 différentes assiettes : taxes sur les échanges, sur les ventes d'armes, sur le pétrole, l'usage des ressources communes non appropriées ou encore sur les produits de luxe. La faisabilité politique de cette fiscalité internationale est encore très incertaine. Cependant grâce aux pressions des ONG en faveur de l'instauration de la taxe Tobin sur les échanges de devises, ce débat a retrouvé une certaine actualité. L'acceptabilité politique de ces taxes repose sur deux types de considérations : l'évolution des politiques fiscales dans les pays développés, l'hétérogénéité des niveaux et des types de taxation selon les pays. Si on prend l'exemple de l'énergie dans les pays de l'OCDE le principal blocage à l'instauration d'une taxe carbone réside à la fois dans le conservatisme fiscal - réticence à instituer de nouveaux impôts (« no new tax » mot d'ordre du président G. Bush), difficulté de modifier la structure de la fiscalité qui est dans chaque pays le produit de compromis sociaux - et dans le niveau très hétérogène des niveaux de taxation de l'énergie (très faible aux USA, élevée en Europe). En revanche, prélevées par chaque gouvernement, la mise en place et la gestion des taxes elles-mêmes sont moins complexes que l'organisation d'un marché international de droits.

L'un des problèmes politiques majeurs posés par les taxes internationales réside dans l'hétérogénéité des préférences. La taxe peut produire une baisse de bien être pour le pays taxé s'il n'a pas de préférence pour le bien public global visé. Dans cette configuration, la charge de la taxe sera toujours supérieure au gain dérivé de la production supplémentaire du bien public global. Il faudrait donc imaginer des systèmes de péréquation en fonction des préférences pour les différents biens publics et instaurer des taxes sur plusieurs d'entre eux pour se donner les possibilités de réduire les asymétries.

3.2.2. La création de marchés

On peut considérer qu'il est préférable de rendre au marché son efficacité dans l'allocation des ressources, donc dans la production des biens publics, en évitant de la consommation d'un bien donné tout consommateur en dehors de son propriétaire (exclusion) et/ou en soustrayant aux stocks de biens disponibles toutes les unités consommées (rivalité). Dans ce cas on peut définir des droits de propriété ou d'usage.

L'attribution de quotas est une des modalités d'exclusion qui relâche le critère de non-rivalité : cette attribution suppose que la quantité totale du

bien public global consommé soit définie par la communauté des pays ou d'acteurs qui décident de le produire. Dans le cas du climat, les quotas de droits d'émission ont été négociés entre les parties au protocole de Kyoto et distribués gratuitement sur la base de l'accord international. Les droits de pêche transférables dans certaines zones de pêche ont été mis aux enchères. Une fois ces quotas attribués, un marché peut s'instaurer qui permet aux pays, ou aux entreprises, d'ajuster leur demande de droits en fonction de leurs besoins. Le prix déterminé dans l'échange donne le signal d'information nécessaire. La création et l'administration de tels marchés sont évidemment très complexes et les problèmes d'information, de transparence et de vérification de l'honnêteté des contrats ne sont pas importants.

Mais au-delà de ces difficultés, la question majeure est l'établissement de la quantité de bien public fixée et les effets distributifs de l'allocation initiale. L'une et l'autre question posent de redoutables problèmes de négociation qui expliquent largement le pessimisme existant sur le protocole de Kyoto. À défaut de s'entendre sur l'équité de l'allocation initiale, les pays en développement d'une part, les États-Unis de l'autre, refusent de s'intégrer dans un système d'engagements contraignants.

L'attribution de droits de propriété (droits de propriété foncières, droits de propriété sur l'eau) ou de droits d'usage (licences ou concession, droits d'accès ou droits de « développement » qui ouvrent l'accès, par exemple, à l'exploitation des ressources naturelles) crée en principe une incitation pour produire le bien public en relâchant le critère de non-exclusion. Là encore, au-delà des arrangements institutionnels, le fait de définir des droits de propriété et d'usage au-delà du territoire national constitue un enjeu de négociation particulièrement difficile. L'équilibre des droits et donc des pouvoirs est très difficile à instituer au plan international. C'est pourtant la voie qui est aujourd'hui privilégiée tant les approches fiscales paraissent difficilement acceptables, malgré leur plus grande simplicité.

Les marchés de droits ou la fiscalité ne sont pas les seuls moyens de financement des biens publics globaux. L'aide publique au développement, bilatérale ou multilatérale, à condition qu'elle soit coordonnée, les financements privés provenant d'entreprises ou d'organismes sans but lucratif, l'association entre les sources publiques et privées sont aussi des moyens de financement qui peuvent être mobilisés. Ils sont cependant très variables dans leur montant, leur permanence et leur efficacité.

Plusieurs problèmes se posent sur la mobilisation de fonds publics en faveur du financement des biens publics globaux. Le premier problème est celui de l'additionnalité, la crainte de beaucoup de pays en développement étant que les ressources rares de l'aide publique soient détournées des objectifs de réduction de la pauvreté ou de réduction des inégalités de développement pour financer des biens au bénéfice des pays développés.

Le deuxième problème tient au biais dans les préférences et le consentement à payer des pays détenteurs de ressources. Leurs préférences en

matière de biens publics ne sont pas nécessairement identiques à celles des pays éventuellement receveurs de l'aide au développement. Or, par nature et malgré les efforts de contractualisation, elle garde un caractère unilatéral sauf quand cette aide est insérée dans un cadre multilatéral contraignant (c'est le cas des agences des Nations Unies, mais même dans ce cas les financements sont souvent contraints par les choix des donateurs bilatéraux, ce qui explique la multiplication des fonds fiduciaires).

3.2.3. La coordination par les règles ou par l'apprentissage

La démarche inverse de celle qui conduit à la création de marchés peut être choisie pour fournir un bien public. C'est-à-dire qu'au lieu de relâcher un des critères de non-exclusion ou de non-rivalité, on peut au contraire, choisir de les renforcer. Cela suppose que le bien en question soit caractérisé par un degré suffisant de non-rivalité et/ou de non-exclusion ou qu'initialement partiellement ou totalement privé, il puisse acquérir ces qualités.

Ainsi, il peut être décidé de placer certains biens publics impurs, voire certains biens à l'origine privés, sous tutelle publique, les rendant ainsi accessibles à l'ensemble de la population. Cette seconde possibilité revient à garantir l'accès de tous à un bien dont l'exclusion de la consommation est normalement possible à très faible coût et/ou de rendre non-rival un bien qui initialement l'est, en le produisant en quantité suffisante pour éviter tout effet de congestion. La discussion qui s'est ouverte aujourd'hui sur le traitement des problèmes de santé à l'échelle globale sous l'angle du contrôle des maladies infectieuses est un exemple où un bien dont les bénéfices sont en grande partie divisibles, peut devenir par décision collective un bien sous tutelle publique internationale. Cela ne signifie pas pour autant que la fourniture de ces biens relève systématiquement d'une contribution des pouvoirs publics, car il peut exister des organisations mixtes faisant intervenir à la fois le marché et la sphère publique. Mais il faut créer un cadre pour l'action collective qui implique la participation des États et l'instauration de règles : dans le cas des médicaments, on cherche aujourd'hui à obtenir ce résultat en relâchant les règles des droits de propriété intellectuelle et en créant le fonds mondial pour les maladies infectieuses.

Le débat sur la tragédie des biens communs (Hardin, 1990) a suscité de nombreuses réflexions sur les mécanismes de l'action collective. Hardin a montré que les biens communs (consommation rivale, non-exclusion) sont voués à l'épuisement. Il défend ainsi les solutions de type Coase, et la définition de droits de propriété privés pour sortir de l'impasse. Ostrom (1997) a montré que d'autres solutions du problème étaient possibles à travers des dispositifs participatifs de délibération : il s'agit de substituer la logique décentralisée du marché par des mécanismes de coopération sociale appuyés par la délibération et l'apprentissage.

D'autres types d'institutions sociales que le modèle institutionnel du marché compétitif existent qui peuvent parvenir à des résultats équivalents

ou supérieurs selon le type de biens recherchés ou le système politique en place. Dans ce cadre de raisonnement, le dessin (design) d'institutions favorables aux comportements coopératifs est essentiel et dépend en grande partie des processus délibératifs, de leur qualité et de leur nature, utilisés pour parvenir à la décision publique.

Les décisions publiques internationales dans les domaines des biens publics globaux, interviennent la plupart du temps dans un contexte d'incertitude et d'asymétrie d'information ; la capacité de jugement et de raisonnement des acteurs est limitée, la coordination pour être optimisée doit être encadrée par des dispositifs institutionnels. Ces mécanismes de coopération introduisent des processus d'apprentissage. Ainsi dans le cas des négociations internationales on constate l'importance de ces processus pour parvenir à un accord.

D'une part, parce que les délibérations, si elles sont transparentes et si les procédures semblent équitables, contribuent à créer un climat de confiance entre les acteurs et induisent un processus d'apprentissage collectif. Ainsi dans le cas de la négociation sur la biosécurité, le processus délibératif a joué un rôle essentiel pour construire un corps de concepts communs dans un domaine où l'incertitude domine sur bien des points. L'exemple inverse peut être trouvé dans les préparations des négociations commerciales de l'OMC en 2000 où l'opacité de la prise de décision a conduit les pays en développement à se retirer du jeu.

D'autre part, ces processus créent des effets « réputationnels » qui incitent les pays à démontrer un comportement coopératif pour ne pas supporter la responsabilité de l'échec. Cet aspect renvoie cependant, au-delà du jeu des gouvernements qui négocient, à l'économie politique interne de leur prise de décision.

4. Les problèmes de gouvernance mondiale

4.1. Les biens publics globaux : des choix à négocier

Si la définition économique des biens publics globaux fonde la nécessité d'une action collective pour assurer leur fourniture, elle ne suffit pas à déterminer quel bien doit être fourni ni sur quelle action doit porter la coordination internationale. C'est, au niveau international, un processus de négociation politique qui est nécessaire pour identifier les biens publics qui seront considérés comme prioritaires (qu'ils soient publics par nature ou sous tutelle) et pour déterminer le montant des ressources allouées à la production de chacun d'entre eux. Ce processus est complexe. Tout d'abord parce qu'un nombre croissant de problèmes se sont en effet imposés dans les vingt dernières années comme des urgences à traiter par la communauté internationale. Leur liste s'allonge à mesure que les problèmes gérés jusque là dans la limite des territoires nationaux échappent à la géographie tradi-

tionnelle du pouvoir : croissance de la population mondiale, grands trafics, risques de contamination sanitaire, encore accrus par les échanges (pandémies, apparitions de nouvelles maladies ou de virus résistants), instabilité des marchés financiers, dégradation des ressources naturelles, avec ses corollaires (déforestation, pénuries de ressources en eau potable, désertification, pertes de biodiversité et raréfaction des ressources halieutiques), dégradation de l'environnement global (réchauffement climatique, couche d'ozone), toutes ces questions dérivent directement ou indirectement de l'intégration économique.

Les choix des actions à mener se font plus difficiles et les priorités peuvent diverger. Ainsi, la Banque mondiale (2001) reconnaît comme biens publics globaux la santé (mais uniquement la lutte contre les maladies infectieuses), la connaissance, l'environnement (essentiellement la lutte contre le changement climatique), la paix et la stabilité financière. Stiglitz (1995) lui, relève comme biens publics globaux la lutte contre le réchauffement climatique et contre la réduction de la couche d'ozone, la recherche développement, l'aide humanitaire, et la stabilité et la sécurité mondiale. Au niveau international, l'exemple de la réduction de l'émission des CFC pour protéger la couche d'ozone montre clairement comment l'atmosphère est devenue un bien public alors qu'elle ne l'était pas il y a 20 ans. De même la lutte contre le Sida apparaît comme une priorité nouvelle de la communauté internationale.

La situation politique actuelle est une frappante illustration des divergences possibles dans l'appréciation de priorités de l'action collective internationale. Rompant avec la définition de l'administration Clinton de la sécurité, la « *security at large* » incluant les effets d'interdépendance tous azimuts, le Président Bush a choisi de privilégier la sécurité du territoire et la lutte contre le terrorisme à l'extérieur. Dès lors les moyens consacrés aux actions collectives pour les biens publics globaux sont strictement mesurés en fonction de leur contribution à la sécurité du territoire. La priorité donnée à la lutte contre le sida est vue comme un complément de cette stratégie de sécurité. Les autres actions multilatérales sont restreintes et soumises à ce critère. Cette politique crée une nouvelle situation qui fait reposer les actions collectives sur les autres pays. Le gouvernement américain semble avoir choisi une stratégie de fournisseur dominant pour ce qui concerne la sécurité et a décidé d'être très vigilant sur les maillons faibles du système pour toutes les externalités qui peuvent affecter négativement son territoire comme les maladies infectieuses. Il s'oppose le plus souvent à l'établissement de nouveaux régimes internationaux et cherche à affaiblir ceux qui existent. La communauté internationale est donc confrontée à de fortes divergences, voire des conflits, pour établir cet agenda des biens publics globaux, divergences nées des préférences collectives et des logiques institutionnelles différentes.

Le processus de choix des biens publics globaux qui feront l'objet d'une action collective est donc particulièrement important : il est lié à la percep-

tion des problèmes et des risques et dépend donc des représentations que s'en font les acteurs du jeu ; il dépend aussi du mode de négociation. Enfin il est lié à la perception des gains et des pertes relatives pour chaque participant à l'action collective.

4.2. L'enjeu des représentations

Pour déterminer la nécessité d'une action collective pour produire un bien public global, il faut tout d'abord que l'ampleur du problème et son caractère d'urgence aient été établis. Ce processus de construction d'un problème fait intervenir des informations et des connaissances nouvelles mais aussi les stratégies des acteurs qui interviennent en fonction de leurs intérêts tels qu'ils les perçoivent.

L'accroissement des connaissances est en lui-même un facteur d'évolution des modalités d'organisation de l'action publique internationale car ces connaissances nouvelles entraînent des comportements nouveaux ou des adaptations. Cela est particulièrement clair lorsque les connaissances accumulées permettent d'identifier des bénéfices potentiels ou de mieux mesurer les dommages et les risques des interdépendances internationales ou des phénomènes globaux. L'environnement est le thème d'illustration par excellence du rôle de la connaissance dans la modification des comportements. En effet l'identification précise des risques environnementaux a supposé d'intenses efforts de recherche et de partage des informations. L'un des exemples les plus connus de cette démarche est les problèmes des pluies acides principalement liées aux émissions de soufre produites par l'utilisation du charbon : les différents pays affectés par ces pluies en Europe du nord ont cherché à analyser les origines des phénomènes, mesurer les impacts et identifier les responsabilités. C'est par le partage des connaissances, le croisement des expertises qu'un règlement du problème des pluies a pu être obtenu, malgré l'intérêt objectif de plusieurs des parties à ne rien entreprendre.

Ce cas d'école a mis en valeur le rôle joué par les réseaux d'experts qui se constituent autour des questions globales et qui induisent un apprentissage collectif (Breslauer et Tetlock, 1991). Ces groupes d'experts tirent leur influence du besoin d'information ressenti par les décideurs publics. Les décideurs doivent faire face à des incertitudes dans des situations complexes, comme les pollutions transnationales, le réchauffement climatique, ou l'impact des modifications génétiques sur les plantes et les animaux. L'élaboration de décisions raisonnées lorsque la probabilité des risques est faible mais leur ampleur potentielle est très importante conduit à donner un rôle prédominant à l'expertise. Lorsqu'il s'agit de problèmes globaux la constitution d'une expertise collective ne va pas de soi. Des réseaux d'experts doivent se constituer et leur influence dépend de leur capacité à développer ou à maintenir un consensus scientifique suffisant : C'est ce consensus qui permet à cette communauté d'acquiescer de positions de pouvoir au sein des

instances de négociation. C'est là que peuvent jouer les comportements stratégiques. La communauté des physiciens du climat américaine a été encouragée par les deux administrations Bush puis Clinton. Les gouvernements voulaient faire comprendre au public américain la nécessité d'accepter des politiques d'économies d'énergie. La sécurité des approvisionnements en pétrole est en effet en permanence menacée par l'insécurité dans la région du golfe ; aussi des politiques plus économes en énergie ont un rôle à jouer dans la sécurité nationale. La représentation de l'enjeu du réchauffement climatique pouvait servir de levier à ces changements nécessaires des comportements. Si le but intérieur recherché n'a pas été atteint, l'apprentissage international qui a résulté de la mise en exergue du risque du réchauffement est considérable. L'acquisition des connaissances est le meilleur moyen de résoudre les difficultés considérables de la coordination internationale nécessaire à la lutte contre le réchauffement.

On peut tirer quelques conclusions de ces exemples. La collecte et le traitement des informations sur les problèmes globaux sont essentiels à la mise en place de l'action collective. Ce savoir devrait être construit collectivement et cela suppose que la mise en réseaux des expertises soit constante et soutenue par la communauté internationale. L'accès aux réseaux d'expertise, leur composition, mais aussi le débat autour de leurs conclusions est une manière de mieux asseoir la légitimité de l'action internationale et surtout d'en améliorer l'effectivité en donnant les meilleures chances de modifier les comportements d'acteurs nombreux et dispersés.

Ensuite, l'information joue un rôle dans la mesure où elle peut réduire les désaccords sur l'évaluation des problèmes et les conséquences des actions. Le protocole de Kyoto ou la convention biodiversité achoppent encore sur cette évaluation des gains et des coûts entraînés par les actions à mettre en œuvre. Pour les pays en développement, par exemple, la mesure des gains et des pertes est un élément décisif de leur implication future dans les engagements de Kyoto comme dans la mise en œuvre de la convention biodiversité. Il faut cependant nuancer cette affirmation car un certain voile d'ignorance est utile : si l'incertitude est trop forte il y a des raisons de ne pas s'engager, si elle est trop faible et la répartition des gains et des pertes trop précises, cela peut aussi rendre les accords difficiles à conclure.

4.3. Les modes de négociation, l'effectivité des accords

La coordination des politiques publiques pour obtenir des biens publics internationaux pose la question de la réussite d'une action collective volontaire sans qu'une autorité supérieure soit présente pour l'impulser (Cooper, 1985 ; Kindelberger, 1986). Sans cette action collective, en effet, trop peu de biens collectifs sont produits. Il s'agit donc de savoir à quelles conditions les acteurs de la coordination préféreront adopter des règles contraignantes pour l'intérêt collectif plutôt que de se replier vers des stratégies non coopératives. La réponse n'est pas triviale. En effet les résultats de la théorie des

jeux comme des théories des relations internationales (Krasner, 1973) démontrent plutôt la prévalence des comportements non coopératifs.

L'un des exemples les plus souvent cités comme réussite d'accord international sur un bien public global est le protocole de Montréal sur l'élimination des chlorofluocarbones (CFC). Cet accord porte sur un objectif quantifié (l'élimination) et soumet les parties à de fortes contraintes, notamment des sanctions commerciales, si elles commercent avec des non-parties au protocole. Ce n'est pas l'évidence du risque encouru par la couche d'ozone qui explique la volonté des signataires : il n'existait pas au moment de l'accord de certitude scientifique sur l'état de la couche d'ozone ni sur les impacts des CFC. C'est plutôt l'existence d'une solution technique de substitution sans surcoût important qui a emporté l'adhésion. Barret (1999) montre qu'un accord n'a de chances de réussite que si sa mise en œuvre est spontanée (*self enforced*) et liée à des incitations ou appuyée par des sanctions.

Les incitations et les pénalités qui permettent de rendre l'application d'un traité effective sont cependant difficiles à utiliser. Elles doivent d'abord être crédibles et les pays qui mettent en œuvre ces pénalités ou ces incitations doivent y trouver un intérêt. Montréal a réussi en obligeant tous les pays à participer avec des instruments mixtes, incitatifs et dissuasifs ; incitatifs en forme de compensation pour les pays en développement et les économies en transition, et dissuasifs sous forme de sanctions commerciales contre les non-parties. Cet accord s'assure ainsi une participation quasi complète de l'ensemble des nations. Il en est de même pour les accords de libéralisation commerciale : les incitations à l'adhésion sont fortes car les coûts de non-participation (discrimination commerciale) sont très élevés. Même dans ce cas l'incitation n'a pas suffi et il a fallu instituer un système de sanctions.

En fait, les institutions devront chercher à équilibrer la balance des menaces : l'incitation à ne pas coopérer de chaque pays dans un domaine est limitée par les conséquences possibles de cette stratégie si elle est largement suivie. Si un pays fait l'hypothèse qu'un comportement non coopératif entraînera les autres dans cette voie, il peut craindre la situation catastrophique qui en résultera. Le recours à la stratégie de passager clandestin est donc limité par cette menace qui joue un rôle de dissuasion. Toute la polémique développée aux États-Unis autour de l'évaluation du risque climatique vise à minimiser cette menace (« le réchauffement n'est pas prouvé ») et démontrer que l'adoption d'une stratégie non coopérative est rationnelle et acceptable. Minimiser la menace, permet au plan interne comme au plan international de minimiser la responsabilité américaine dans les effets des émissions.

La structure des négociations a aussi un rôle à jouer. La pratique de négociations répétées entre un groupe limité de pays peut apparaître plus facile à conduire qu'une négociation globale, mais c'est parfois la taille de la coalition de pays souhaitant un accord qui permet à la menace de rétor-

sion contre les stratégies de passager clandestin d'être suffisamment crédible pour empêcher les autres pays de les adopter.

L'efficacité de la coordination internationale pour produire les biens publics dépend donc à la fois de l'évaluation des risques encourus et de la réalité des menaces de sanctions ou de rétorsion auxquelles un pays s'expose s'il choisit une stratégie de passager clandestin. La protection de la souveraineté nationale est un frein manifeste pour que le système international évolue vers des régimes dotés de sanctions économiques ou financières en cas de non-respect d'un engagement. L'hypothèse même de sanctions peut conduire à affaiblir le contenu substantiel d'un accord et il existe un *trade off* évident entre l'ambition des objectifs d'un accord et son caractère contraignant. Faut-il pour autant en conclure que les accords internationaux doivent privilégier les sanctions « douces » notamment par l'obligation de rapports d'exécution des engagements et les effets de réputation (*name and shame*) en cas de manquements ? Tout ce qui a été analysé plus haut conduit à adopter une démarche progressive : qualifier les problèmes et les risques, induire un apprentissage, mesurer les gains sont des étapes indispensables pour fonder la légitimité de l'action. Les systèmes de sanctions, on l'a vu dans le cadre de l'OMC, ne sont acceptables qu'au bout de ce processus qui va bien au-delà des gouvernements. De tels systèmes doivent aussi veiller aux effets d'asymétrie des menaces : c'est aujourd'hui l'un des principaux reproches formulés à l'encontre des mesures de rétorsion commerciales acceptées à l'OMC. Il faudrait imaginer d'autres instruments qui rétablissent un certain équilibre, par exemple le versement de compensations financières en contrepartie du dommage produit. Il n'en reste pas moins que l'intensité des interdépendances et des externalités, comme l'ampleur des gains de bien-être potentiels, justifient des institutions internationales fortes dotées de moyens de faire respecter les engagements.

4.5. Économie politique des choix de négociations, réseaux d'acteurs

Les institutions et les forums de négociation jouent un rôle crucial dans le succès des stratégies coopératives ou dans leur échec. Ainsi il ne faut pas sous-estimer le rôle des acteurs et des institutions nationales dans la négociation des accords. Le degré de décentralisation des décisions politiques joue : plus le système est décentralisé, plus la médiation politique est complexe et le résultat imprévisible ; plus le nombre d'acteurs nationaux impliqués dans la prise de décision politique est grand, plus les décideurs politiques auront du mal à se coordonner au-delà de leurs frontières. On en voit la démonstration à travers les difficultés de l'administration américaine à tenir une position forte dans la négociation sur le climat qui la contraignent, *in fine*, à se replier sur une position de pression sur les pays en développement. Autre illustration, les difficultés européennes à agir de façon stratégique dans les enceintes multilatérales.

Les groupes de pression nationaux, dans la poursuite de leurs objectifs, influencent les décisions des gouvernements, tant sur les enjeux nationaux qu'internationaux. Il convient alors d'analyser la distribution des gains et des pertes liés à la coordination des politiques économiques entre les acteurs nationaux : une telle méthode pose la question non seulement de l'évaluation des gains et des pertes au niveau national, mais également celle de l'identification et de la perception de ces gains par les différents groupes de pression avant qu'ils ne prennent position. L'avis de ces groupes est primordial puisque les gouvernements recherchent leur soutien. (Frey, 1997). Il faut donc envisager lorsque l'obtention d'un bien public global entraîne des pertes identifiées pour un acteur spécifique, des formes de compensation pour « désintéresser » ces acteurs d'une action négative. Il peut ainsi être utile et économique pour la communauté internationale d'appliquer dans certains cas un principe de victime payeur. Il est aussi utile de jouer sur les effets de réputation en rendant transparents les intérêts d'acteurs ou de groupes qui entrent en contradiction avec la fourniture d'un bien public global.

La coordination internationale pour produire des biens publics globaux est aussi un enjeu de réforme institutionnelle interne : associer les institutions nationales, les organiser autour des débats internationaux pour qu'elles puissent influencer sur les comportements internes et facilitent ainsi la prise de décision internationale est un facteur de légitimité important pour l'action internationale.

4.6. L'équité et l'efficacité de la coordination

Vue sous l'angle du choix rationnel, l'équité n'est pas nécessaire à la réalisation des objectifs collectifs ni à la réussite de coalitions pour produire les biens publics globaux. En effet, en théorie, les plus grands pays devraient entreprendre les actions les plus importantes parce qu'ils percevront la plus grande partie des bénéfices sauf si le niveau de fourniture du bien public est déterminé par la contribution la plus faible (cas d'éradication des maladies contagieuses). En pratique on peut considérer que la nation dominante crée le système à son propre avantage et force ensuite les autres nations à en accepter les règles, tout en s'assurant l'essentiel des gains (Kindelberger, 1973). Cependant les pays raisonnent aussi en terme de gains relatifs ; un pays ne négocie un accord international que si les gains qu'il en retire par rapport aux autres participants – gains relatifs incluant d'éventuelles compensations – paraissent équilibrés (Grieco, 1990). Ainsi, la perspective de gains absolus importants n'est ni nécessaire ni suffisante pour assurer la coordination des politiques : c'est la répartition relative de ces gains entre les pays qui compte. À ce titre l'équité joue un rôle dans la réussite d'une action collective.

La prise en compte de l'équité peut jouer aussi un rôle décisif dans l'initiation d'un processus coopératif entre des nations très inégales entre elles.

Dans la mesure où il est en réalité difficile pour tous les pays de percevoir les coûts et les bénéfices des accords qu'ils négocient, la négociation d'objectifs d'équité est une manière de limiter l'incertitude. Pour les nations les moins développées, et donc les moins influentes, l'intégration d'objectifs d'équité dans l'agenda international est une garantie (on cherche par la négociation à améliorer leur situation d'asymétrie ou au pire à ne pas la dégrader) et donc une incitation à participer à des accords. La notion de responsabilité commune mais différenciée mise en œuvre dans plusieurs d'accords internationaux cherche à répondre à cette question. Elle est sans doute plus effective, si on parvient à la préciser, que les formules incluant simplement des délais d'adaptation comme dans le cas des accords commerciaux, ou des exceptions à la règle.

La prise en compte du principe d'équité quelle qu'en soit la définition est donc une méthode pour créer une coalition plus large, faire adhérer les pays les plus faibles et ainsi initier un processus d'apprentissage. Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée à l'équité des procédures pour déterminer le bien public choisi, son niveau souhaité et la répartition des coûts.

La négociation de la définition des biens publics globaux, le choix des priorités de l'action collective et les modalités pour réussir la création de régimes internationaux permettant de les produire est en enjeu majeur de la gouvernance mondiale. La légitimité du système de gouvernance sera largement déterminée par l'efficacité de ses résultats en termes de biens publics produits mais aussi par le caractère équitable des priorités qui auront été définies.

Références bibliographiques

- Adams R.D. et K. McCormick (1993) : « The Traditional Distinction Between Public and Private Goods Needs to be Expanded, not Abandoned », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, n° 1, pp. 109-116.
- Banque mondiale (2001) : Effective Use of Development Finance for International Public Goods » in *Global Development Finance 2001*, Washington, DC, chapitre V, pp. 109-135.
- Barrett S. (1999) : « Montreal versus Kyoto : International Cooperation and the Global Environment » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), New York, Oxford University Press, pp. 192-219.
- Cooper R.N. (1985) : « Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies » in *Handbook of International Economics*, Jones et Kenen (eds), vol. II, Elsevier Science Publishers, pp. 1195-1234.
- Cornes R. et T. Sandler (1996) : *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, seconde édition, 590 p.
- Giordano Th. (2002) : « Biens publics globaux et négociations internationales » Note de travail, Solagral, Paris.
- Heal G. (1999) : « New Strategies for the Provision of Global Public Goods : Learning from International Environmental Challenges » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), New York, Oxford University Press, pp. 220-239.
- Katzenstein P.J., Keohane R. et Krasner S.D. (1998) : « International Organization and the Study of World Politics », *International Organization*, vol. 52, n° 4, pp. 645-685.
- Kaul I. (2001) : « Public Goods in the 21st Century » in *Global Public Goods : Taking the Concept Forward*, Faust, Kaul, Le Goulven, Ryu et Schnupf (eds), *UNDP-ODS Discussion Paper*, n° 17, pp. 1-24.
- Kaul I. et K. Le Goulven (2001) : « Global Public Goods : Making the Concept Operational » in *Global Public Goods : Taking the Concept Forward*, Faust, Kaul, Le Goulven, Ryu et Schnupf (eds), *UNDP-ODS Discussion Paper*, n° 17, pp. 115-131.
- Kaul I., I. Grunberg I. et M.A. Stern (1999) : *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, 546 p.

- Kindelberger C.P. (1986) : « International Public Goods without International Government », *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, pp. 1-13.
- Malkin J. et A. Wildavsky (1991) : « Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods should be Abandoned », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, n° 4, pp. 355-378.
- Nordhaus W.D. (1999) : « Global Public Goods and the Problem of Global Warning », *Institut d'Économie Industrielle, Annual Lecture*, Toulouse, 14 juin, 14 p.
- Ostrom V. et E. Ostrom (1977) : « Public Goods and Public Choices » in *Alternatives for Delivering Public Services*, Savas (ed.), Boulder, Westview Press, pp. 7-49.
- Sagasti F. et K. Bezanson (2001) : « Financing International Public Goods : Expectations and Prospects », *Ministry for Foreign Affairs, Development Financing 2000*, Study 2001 : 2, Stockholm, novembre, 175 p.
- Samuelson P. (1954) : « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, pp. 387-89.
- Sandler T. (2001) : « On Financing Global and International Public Goods », *Working Paper, Los Angeles, University of Southern California, School of International Relations*, juillet, 49 p.
- Severino J.M. (2001) : « Réformer l'aide au développement au XXI^e siècle », *Critique Internationale*, n° 10, janvier, pp. 75-99.
- Stiglitz J.E. (1995) : « The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations », *United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Background Paper*, n° 7, 9 p.
- Thygesen N. (1992) : « Coordination of National Policies » in *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Newman, Milgate et Eatwell (eds), Londres, Macmillan Press, vol. 1 (A-E), pp. 458-461.
- Tubiana L. (2000) : *Environnement et développement. L'enjeu pour la France*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 169 p.
- Young O.R. (1995) : « The Problem of Scale » in *Human Environment Relationship in Local Commons and Global Interdependence*, Keohane et Ostrom (eds), Londres, Sage Publication, pp. 27-45.

Contribution L

Problèmes posés par la régulation monétaire internationale

Michel Aglietta

Université de Paris X-Nanterre

Le débat sur la nouvelle architecture financière internationale est retombé. Son reflux laissera peu de traces dans le domaine des réformes institutionnelles. Il y a certes de bonnes raisons politiques à cette impuissance. Les interdépendances globales des marchés de capitaux sont avérées. Aussi le gouvernement des États-Unis est-il favorable à des dispositifs capables de gérer les crises financières de manière à enrayer les effets néfastes des désordres internationaux sur leurs propres marchés. Le Trésor américain donne des conseils sur les régimes de change qui lui paraissent les plus opportuns. Mais, pour ce qui concerne les actions de la communauté des États en direction d'un pays en difficulté, il cherche à les circonscire à la gestion pragmatique des situations de stress. Il ne veut surtout pas créer au sein du Fonds monétaire international un directoire politique qui puisse entamer son influence prépondérante sur l'institution, qu'elle soit directe ou à travers le G7.

Face aux États-Unis, il n'existe pas de proposition d'ensemble cohérente qui représente une influence monétaire incontournable du point de vue de cet État. Les gouvernements européens étalent leurs différences dans ce domaine comme dans bien d'autres. Leurs prérogatives vis-à-vis de celle de la Banque centrale européenne sont peu claires dans les relations internationales. Quant à la BCE, on y chercherait vainement l'expression d'une position officielle sur le système monétaire international. Si elle ne se trouve pas en Europe, la volonté politique de réforme n'est pas plus décelable parmi les puissances politiques montantes à marchés émergents. Ces gouvernements ne paraissent pas désireux de prendre des positions publiques contre les États-Unis pour soutenir des propositions destinées à renforcer la capacité d'action du FMI en y créant un conseil politique au niveau ministériel.

Cependant, aussi judicieuse soit-elle, cette analyse d'économie politique ne suffit pas à expliquer les difficultés à surmonter les défis de la globalisation financière. Dans les questions monétaires, les controverses théoriques et les dissensions politiques sont intimement mêlées. Derrière les interprétations des intérêts défendus par les gouvernements, il y a des divergences de doctrine sur la manière de concevoir la monnaie d'un point de vue mondial et sur les conséquences qui en découlent pour les relations monétaires internationales.

1. La monnaie internationale : règle universelle ou action collective ?

La monnaie en général, pas seulement dans les relations internationales, est un sujet de controverses depuis les origines de la pensée économique. Il y a déjà longtemps que Schumpeter a observé que la monnaie est l'enjeu d'un clivage fondamental dans la pensée économique : « Il existe seulement deux théories de la monnaie dignes de ce nom, la théorie de la monnaie comme marchandise et la théorie de la monnaie comme dette. Dans leur essence elles sont incompatibles. » On peut ajouter que les conséquences pour la régulation de la monnaie le sont aussi.

La monnaie comme marchandise découle d'une conception où la valeur préexiste à la monnaie parce que l'économie « réelle » est composée d'individus ayant des utilités prédéterminées. Les intérêts privés sont coordonnés par les prix d'équilibre « réels » des marchés. La monnaie ne saurait les altérer. Son utilité spécifique est d'être un moyen d'échange communément accepté pour réaliser plus efficacement les échanges décentralisés aux prix d'équilibre. Cette utilité indirecte lui confère une valeur qui est garantie par celle des marchandises qu'elle fait circuler. La monnaie est neutre en son principe dans une économie d'échanges purs. Si elle ne l'est pas à cause d'imperfections ou d'incomplétudes dans les marchés, les équilibres monétaires sont toujours dominés par au moins un équilibre non monétaire associé à une réduction de ces imperfections. La monnaie n'est donc pas par elle-même une institution qui résout les problèmes de coordination des intérêts privés.

Cette neutralité de principe trouve un écho particulièrement fort en économie internationale. Dans la mesure où celle-ci peut être pensée comme une économie d'échanges purs (c'est à dire sans production), la neutralité de la monnaie peut y être affirmée avec conviction. C'est bien la vision libérale de la globalisation financière. La liberté des mouvements de capitaux, parce qu'elle contribue à former un système de marchés plus complet, est censée conduire à des échanges auto régulés par la finance privée. La seule concession faite par ce dogmatisme est la possibilité d'incidents ponctuels de liquidité qui s'étendent par détérioration de la confiance. C'est, en effet, une source d'externalité qui peut provenir de chocs exogènes non anticipés.

La théorie alternative rejette l'hypothèse que la valeur préexiste à la monnaie parce qu'elle ne part pas du présupposé d'individus munis d'utilités exogènes. C'est la monnaie qui coordonne les intérêts privés ; c'est donc l'opérateur par lequel se forment les valeurs. Mais la notion d'intérêts privés n'est pas la même. Elle ne provient pas d'utilités, mais d'activités séparées par la division du travail. C'est l'hypothèse la plus générale qui puisse être faite pour penser la monnaie comme dette. Elle met la production logiquement avant l'échange. Elle pose l'unité de compte comme le bien public le plus général par lequel les activités séparées entrent en rapport avec la société. Sur ce socle collectif qu'est l'unité de compte, la monnaie peut être défini comme dette réciproque entre la société et ses membres, conçus comme supports d'activités dans la division du travail. *La monnaie est ce par quoi la société rend à ses membres ce qu'elle estime qu'ils lui ont donné sous la forme de valeurs mesurées dans l'unité de compte publique.*

L'institution de l'unité de compte permet aux agents privés de proposer des listes de prix et de contracter des dettes sans que ces prix ne soient coordonnés avant les échanges effectifs. Les dettes commandent des apports de monnaie par lesquels ils prélèvent sur la société les ressources nécessaires à leurs activités. Les listes de prix expriment leurs espoirs de reflux de monnaie. Mais les estimations de la société peuvent leur assigner de valeurs sociales différentes. Seul le reflux de monnaie par les paiements d'acheteurs anonymes, qui agissent en représentants de la société en ce qu'ils sont possesseurs de monnaie, détermine dans quelle mesure les promesses sont validées et les dettes initiales peuvent être éteintes. Il s'ensuit que c'est le système des paiements, et non les prix, qui est le mécanisme de cohérence dans la division du travail. Les contradictions entre les intérêts privés et la cohésion sociale se manifeste dans la structure des dettes : des gains et des pertes, des écarts dans les évaluations des dettes, des faillites et des restructurations de la propriété privée.

Dans ces économies monétaires, la neutralité n'a pas de sens. Les ajustements macro-économiques sont régulés par la monnaie. Cette régulation comporte deux aspects essentiels : la conservation de la confiance collective dans l'unité de compte, et la stabilité des systèmes de paiements par la prévention et l'endigement du risque systémique qui est inhérent à la logique de réseau. Ces objectifs de gouvernance ne font pas apparaître de dilemme entre les règles et l'action publique. Celle-ci est en interdépendance avec les comportements privés par la médiation d'institutions financières qui opèrent dans un cadre réglé et qui sont elles-mêmes productrices de règles pour l'ensemble des agents économiques.

À l'époque contemporaine et à l'exception de l'eurosystème qui doit être considéré comme un espace monétaire, les systèmes de paiements et les unités de compte sont des entités collectives nationales. En effet, les unités de compte contemporaines sont définies en terme du passif des banques centrales. Hormis des tendances profondes de la globalisation financière qui pourraient conduire à l'intégration des systèmes de paiements, il

n'existe pas de principe monétaire universel. Le cadre réglé de l'action collective est donc très pauvre au niveau international. C'est essentiellement une interaction des États par leurs autorités monétaires qui est un mélange de coopération, de confrontation, de compromis, d'influence hégémonique. Elle est toutefois orchestrée par une institution internationale qui est une sorte de filiale commune des États, le Fonds monétaire international. En outre, cette action fait l'objet d'intenses débats de doctrine et de contestations véhémentes de l'orthodoxie monétaire.

2. Les apories du modèle Mundell-Fleming pour guider l'action collective

Le très célèbre modèle Mundell-Fleming (MF) prétend définir les politiques nationales compatibles dans le Système monétaire international (SMI). Le trop fameux « théorème » d'impossibilité se contente d'affirmer que le SMI ne peut garantir à la fois l'autonomie des politiques monétaires nationales, la fixité des taux de change et la liberté complète des mouvements de capitaux. Cela laisse aux pays une infinité de choix dans le triangle constitué par le référentiel suivant : degré de flexibilité du taux de change, degré de substituabilité entre les devises, degré de pondération de la contrainte internationale dans la fonction d'utilité des gouvernements. En outre, le modèle MF donne une préconisation précise pour la combinaison des instruments de politique économique selon que la mobilité des capitaux dépasse ou non un seuil critique. Lorsque la mobilité est faible (économies insulaires), les changes flexibles dominent les changes fixes parce que la politique budgétaire et la politique monétaire y sont conjointement efficaces. Lorsque la mobilité est forte (économies intégrées), la politique budgétaire est efficace à change fixe et la politique monétaire à change flexible.

Dans ce schéma théorique il y aurait toujours une solution décentralisée pour atteindre l'objectif interne de la politique économique. L'action collective se limite à éviter de se placer dans une configuration où la manipulation de la monnaie nationale est incompatible avec la contrainte extérieure. Mais le schéma théorique est fondé sur des hypothèses qui sous-estiment grossièrement le problème d'action collective. Une hypothèse est la rigidité des prix au sein des économies nationales, qui est postulée indépendante du régime de change et de la politique économique. Cela veut dire que la conservation de l'unité de compte dans chaque pays va de soi. La confiance dans la monnaie n'est jamais mise en doute. Une seconde hypothèse est la neutralité des structures financières vis-à-vis de l'équilibre macroéconomique. En effet, toutes les combinaisons dans le triangle de Mundell sont supposées optimales. Cela veut dire que pour n'importe quel degré de mobilité des capitaux, le taux de change plus ou moins flexible qui lui correspond selon le choix du régime de change est un taux de change d'équilibre. Il n'existe donc ni distorsion des taux de change réels, ni cercle

vicieux des taux de change nominaux et de l'inflation, ni mise en doute de la soutenabilité de l'endettement externe. Les problèmes débattus en profondeur lors de la longue préparation à la conférence de Bretton Woods sont complètement occultés. Pourtant les crises financières des années quatre-vingt-dix ont montré une fois de plus que l'influence des désordres financiers sur les performances macroéconomiques ne pouvait pas être éludée.

3. Structures financières et régimes de change

Parce que les crises des marchés émergents ont été déclenchées par la rupture des régimes de change établis avec la bénédiction du FMI en soutien de l'ajustement structurel, cette question a pris une importance demeurée dans les réflexions sur la nouvelle architecture internationale.

Au début des années quatre-vingt-dix l'ancrage de change était à la mode à cause de la fameuse crédibilité monétaire importée. Il n'est pas évident que cet argument ait jamais eu une grande pertinence. Dans les années quatre-vingt les pays industrialisés ont tous connu la désinflation, quel que soit leur régime de change. Dans les années quatre-vingt-dix ce fut le tour des pays à marchés émergents. Le reflux de l'inflation est un phénomène général qui dépend de changements institutionnels dans le contrôle de la monnaie, tels que l'indépendance des banques centrales, et de la libéralisation financière, plutôt que du régime de change. Le dilemme entre lutte contre l'inflation et compétitivité, qui fut un argument en faveur des régimes de change intermédiaires n'est plus guère d'actualité.

Il reste que si la haute inflation n'est plus un problème majeur dans les pays à marchés émergents, il y a des rigidités nominales dans les prix intérieurs. Tout choc réel externe ayant des effets internes requiert un ajustement de taux de change réel. Il est bien plus rapide et bien moins coûteux si le taux de change nominal varie que s'il faut passer par des changements dans la demande interne et l'emploi, pour finalement obtenir l'ajustement des prix intérieurs. La flexibilité du change est donc recommandée si les chocs les plus fréquents concernent les termes de l'échange ou les taux d'intérêt étrangers. C'est l'inverse si les chocs les plus fréquents passent par la transmission de la fragilité financière à la demande de monnaie. Mais la fragilité financière a des effets bien plus perturbateurs, qui ne peuvent être éliminés par aucun régime de change.

La fragilité financière est devenue le facteur déterminant des crises. Les liens étroits entre crises bancaires et crises de change nous mettent très loin de Mundell-Fleming. La structure financière importe au plus haut point. À cet égard un régime d'ancrage dur (*currency board*) est particulièrement nocif. Car l'absence de prêteur en dernier ressort augmente le risque de ruées bancaires. Pour le conjurer, les banques étranglent le crédit intérieur ; ce qui étouffe la croissance. La fragilité est alors déplacée sur les finances

publiques. Qu'elle soit bancaire ou publique, la fragilité a une origine commune : c'est l'endettement des agents résidents en dollars. En change fixe (cas de l'Argentine), c'est le risque pays qui augmente avec le taux d'intérêt en dollars payé sur la dette des résidents. En change flexible, la pression de l'endettement en dollars déprécie le change et élève le coût du service de la dette par accroissement du risque de change. Dans les deux cas, le taux d'intérêt réel s'accroît irrémédiablement. Si l'anticipation que le profil de l'endettement va devenir insolvable déclenche la perte de confiance des investisseurs, le risque de change devient positivement corrélé au risque pays. L'illusion que l'ancrage est intangible se dissipe. Mais la dévaluation peut être dramatique. Au lieu de relancer la croissance, elle est récessive, parce qu'elle détériore la valeur des collatéraux contre les dettes en devises. Il en résulte une forte contraction de l'offre de crédit qui se transmet à l'économie par l'accélérateur financier et qui étouffe l'amélioration de la compétitivité.

La fragilité financière dérègle le système des paiements. Le cas de l'Argentine, où l'étranglement de la liquidité a paralysé les échanges intérieurs, est un autre avatar d'une situation observée en Russie entre 1995 et 1998. Or le bon fonctionnement du système de paiements est ce qui fait la cohérence d'une économie nationale. La croyance que l'on peut maintenir la confiance dans l'unité de compte par l'affichage d'une règle nominale incompatible avec le régime d'émission des dettes conduit au désastre. En se polarisant sur les régimes de change plutôt que sur les outils du contrôle de la finance globalisée, on reste dans l'univers intellectuel où ce contrôle existait sous la forme des restrictions de capitaux. Dans cet univers, les déséquilibres entre pays émanaient de la balance courante et pouvaient être traités par des changements judicieux des régimes de change. Si l'on doit réguler la finance sans recourir à de telles restrictions, l'action collective internationale est indispensable. Elle l'est d'autant plus que les crises financières déclenchées par l'endettement international ne restent pas confinées aux pays où elles prennent naissance. Elles se propagent par contagion.

4. Globalisation et contagion financière

À tous ceux qui n'ont pas de mémoire historique, les crises des trente dernières années ont rappelé plusieurs vérités : les structures financières ont une grande importance pour les équilibres macroéconomiques ; la vulnérabilité de la finance aux crises est inhérente au rôle de la finance dans l'économie ; la globalisation financière aggrave l'intensité et l'étendue des crises par rapport à ce qui se produirait en économie fermée.

La finance entretient deux types de relations conjointes avec l'économie : l'évaluation des activités économiques et la fourniture de la liquidité. Ces relations sont sources d'externalités. L'évaluation d'un actif financier est la formation d'une opinion sociale sur la promesse de revenus futurs

tirés d'une activité privée. La société délègue ce processus soit à des intermédiaires financiers (évaluation interne), soit à des marchés financiers (évaluation publique). Dans les deux cas, cette évaluation est affectée d'asymétries d'information et dépend du système formé par les intermédiaires ou par les participants aux marchés. Cela veut dire que la valeur fondamentale n'est pas une donnée objective exogène. *Elle dépend de la coordination dans la communauté des investisseurs.* Il s'ensuit que la possibilité d'équilibres multiples est inhérente à la fonction première de la finance.

Cette possibilité est aggravée dans la finance de marché à cause du lien étroit entre évaluation et fourniture de la liquidité. Car la liquidité est en elle-même une source d'externalité. En effet, il n'existe rien de tel qu'une liquidité macroéconomique. Le capital qui a été investi est immobilisé et doit se déprécier dans le temps pour contribuer à produire de la valeur nouvelle. On ne saurait liquider instantanément le capital d'une économie. Pourtant, la liquidité est demande individuelle de monnaie immédiate. La satisfaction de cette demande dépend d'une coordination qui incite d'autres agents à offrir la monnaie, et cette coordination est liée à l'anticipation des prix futurs des actifs. Au contraire, une intermédiation bancaire établit une distance entre liquidité et évaluation (c'est-à-dire entre le passif et l'actif des banques), parce que les banques fournissent collectivement le service des paiements. Elles sont donc branchées sur la source ultime de liquidité qu'est le prêteur en dernier ressort.

Une crise financière s'inscrit dans un schéma où l'influence de la finance sur l'économie se manifeste par la possibilité d'équilibres multiples. C'est alors une discontinuité, le passage d'un équilibre à un autre par destruction de la coordination antérieurement prévalente et formation d'une coordination nouvelle. À partir de cette définition théorique, il n'est pas difficile de comprendre que la globalisation financière aggrave les crises. La globalisation est un activateur du risque systémique, c'est-à-dire de l'interdépendance auto-renforçante des différentes catégories de risque liées à l'évaluation et à la liquidité.

Le processus le plus commun est la corrélation étroite entre l'effondrement du taux de change (quel que soit le régime de change) et les défauts bancaires ou les crises budgétaires. L'origine de cette corrélation se trouve dans les engagements en devises étrangères qui requièrent des paiements immédiats ou proches. Le régime de change intervient cependant sur la manière dont se fait la rupture d'équilibre. Comme on l'a vu plus haut, le régime de *currency board* réduit le risque de crise de change mais, en étranglant le crédit intérieur, accroît fortement l'instabilité des banques ou le rationnement du crédit et l'insolvabilité de la dette publique. Une dépression prolongée en résulte. Dans un régime de change à ancrage externe mais moins strict, ce sont les crises de balance de paiements qui aggravent l'instabilité financière. Un régime de change flottant ne peut réduire la vulnérabilité des banques que si les passifs sont libellés en monnaie nationale et le prêteur en dernier ressort (PDR) est actif. Dès qu'un système financier

est vulnérable à l'endettement externe, la dévaluation de la monnaie nationale détériore la valeur du collatéral contre les dettes en devises. Les faillites se répandent parmi les banques, et le crédit se contracte. Il n'y a donc aucun doute, ni théorique ni empirique, sur le fait que la globalisation financière aggrave les crises provoquées par des changements d'opinion sur les fondamentaux d'une économie. Ces changements déclenchent une coordination pessimiste sur l'évaluation des actifs et des inquiétudes sur la liquidité. En outre, la globalisation financière développe énormément les processus de contagion internationale.

La contagion s'observe dans l'augmentation très forte de la volatilité et des corrélations entre les rendements des actifs sur un grand nombre de marchés lorsque la crise éclate sur un marché particulier. Il n'est aucunement nécessaire de faire appel à l'irrationalité pour expliquer les comportements microéconomiques qui sous-tendent la contagion. Lorsque des conditions de stress s'insinuent sur certains marchés, les conventions d'évaluation précédemment établies sont remises en question. La matrice des variances et covariances entre les rendements des actifs qui relie ces marchés aux autres dans les portefeuilles diversifiés des investisseurs internationaux s'écartent des données historiques sur lesquelles ceux-ci ont diversifié leurs portefeuilles. Utilisant les mêmes modèles et les mêmes bases de données, soumis à une concurrence où leurs parts de marché dans la collecte de l'épargne dépendent des rendements relatifs qu'ils affichent, de nombreuses catégories d'investisseurs institutionnels opèrent les mêmes réaménagements de portefeuille. C'est le cas des fonds communs de placement dont les passifs sont soumis à une contrainte de liquidation, des investisseurs institutionnels à gestion déléguée aux mêmes banques d'affaires, et ceux qui incorporent une clause de rendement minimum dans les contrats qu'ils offrent à leurs clients. C'est pourquoi on peut observer que les mouvements synchrones des prix des actifs à la hausse, puis à la baisse, précèdent puis accompagnent souvent les crises.

Un autre facteur puissant de contagion est le rôle des banques comme intermédiaires de marché. Très actifs dans les marchés dérivés, les intermédiaires bancaires sont soumis à l'interdépendance des risques de marché, de contrepartie et de liquidité. C'est pourquoi ils ont mis au point une méthode statistique qui homogénéise dans la mesure du possible l'évaluation des risques et qui est fondée sur le concept de *Value-at-Risk*. Cette méthode de contrôle des risques consiste à évaluer la perte potentielle globale dépassée un pourcentage donné de fois dans un intervalle de temps donné, sous l'hypothèse de distributions de probabilité normales. Elle est mise en défaut en situation de stress, parce que les distributions deviennent asymétriques et à queues épaisses du côté des pertes. Celles-ci deviennent beaucoup plus élevées que ne l'indique la *Value-at-Risk*. Les banques doivent alors opérer précipitamment dans le même sens des couvertures de position sur des segments de marchés dérivés qui deviennent « illiquides ». Cela entraîne des ventes massives des actifs sous-jacents qui répercutent des effets en chaîne jusqu'à rencontrer des marchés inspirant confiance, où l'offre de liquidité

est alimentée par des investisseurs non bancaires, ou bien fournie par le prêteur en dernier ressort.

C'est pourquoi les mouvements violents des capitaux internationaux déstructurent des systèmes financiers entiers et provoquent des effets réels sans commune mesure avec d'éventuelles erreurs de politique économique ou des déséquilibres internes dans le financement de l'accumulation du capital. La crise systémique a sa logique propre qui aboutit à des équilibres inefficients dont les comportements privés ne peuvent sortir spontanément.

5. Globalisation financière et modèles d'action collective

L'action collective dans le domaine monétaire international est conçue et exécutée par le FMI en relation étroite avec le Trésor des États-Unis. Il s'y superpose des initiatives épisodiques du G7. Si l'on cherche à identifier le principe général qui inspire les rapports entre le FMI et ses membres, la tâche n'est pas simple. Car le FMI a empilé des domaines de compétence, superposé des moyens d'action et étendu démesurément ses missions au gré des transformations de la finance internationale. Mais les révisions de la charte de Bretton Woods ont été purement instrumentales. Jamais les principes fondateurs n'ont été révisés. Une seule tentative de ce type a eu lieu avec la création du Comité des vingt en 1972. Elle aboutit à un constat d'échec complet en 1974.

Il faut d'abord remarquer que l'adjectif « monétaire » dans l'appellation FMI est abusif. Le FMI n'est pas une institution monétaire, parce qu'il n'a pas été institué de principe monétaire universel. Un tel principe serait constitué par l'émission d'un actif de réserve ultime au passif d'une institution supranationale, définissant ainsi une unité de compte internationale. Or les principes monétaires existants sont nationaux ou régional (l'euro). Dans la conception de Bretton Woods, les systèmes monétaires devaient demeurer séparés par une convertibilité internationale réduite au compte courant. Corrélativement le FMI a été fondé comme une coopérative commune des États membres. Le principe d'action collective était adéquat à cette structure du système monétaire international. C'était un principe d'assistance mutuelle, répondant donc à la logique de l'assurance, pour faciliter les ajustements macro-économiques en cas de déséquilibres temporaires des balances courantes. Pour le mettre en œuvre, le FMI a construit une doctrine macro-économique de l'ajustement et a mis au point les procédures de la surveillance et de la conditionnalité.

Le développement de l'endettement international a complètement altéré ce modèle. Le Fonds s'est trouvé devant des problèmes de solvabilité d'un grand nombre de pays, alors même que les pays développés qui ont libéralisé leurs systèmes financiers se sont soustraits à l'assistance mutuelle, qui n'avait plus d'objet dans un contexte de convertibilité étendue au

compte capital. Pourtant, l'action collective a continué selon les mêmes pratiques. Elle est restée dirigée vers les pays débiteurs individuellement, et ne s'est pas réorientée vers une régulation de la finance internationale. L'ajustement est devenu structurel ; ce qui a entraîné une intrusion de plus en plus détaillée dans les priorités de politique économique des pays. La surveillance macroéconomique s'est codifiée et routinisée. La conditionnalité est devenue de plus en plus exigeante avec les montants et les durées des financements.

Parallèlement et de manière indépendante, le Comité des gouverneurs des banques centrales de Bâle s'est constitué en instance de régulation prudentielle internationale, dès l'éclatement de la première crise internationale des paiements en juin 1974 à la suite de la faillite de la banque Herstatt. De cette époque est né le chantier de longue haleine pour sécuriser les systèmes de paiements interbancaires de gros montants, de manière à garantir la finalité des paiements dans le cadre national : construction dans chaque pays, au sommet de la hiérarchie emboîtée des réseaux de paiements, d'un système réglant sur les livres de la banque centrale ; instauration de règles prudentielles (limites bilatérales de découverts, limite multilatérale du solde net à régler, accords de partage des pertes), constitution de réserves en monnaie centrale pour le règlement. Un autre chantier est né au milieu des années quatre-vingt pour définir un ratio international de provision en capital contre le risque de crédit.

La séparation institutionnelle de l'action collective entre Bâle et Washington a été telle qu'aucun des critères de robustesse des systèmes de paiements et des établissements bancaires développés à Bâle n'a été mobilisé pour juger de l'aptitude des pays à marchés émergents à libéraliser leur compte de capital. Au contraire, une idéologie purement financière, sans souci des implications pour la sécurité des systèmes monétaires, a été clamée pour pousser les gouvernements à libéraliser leur finance le plus vite possible. Il est clair que l'ensemble des externalités produites par la globalisation financière n'a pas été perçu et encore moins assumé.

Par ailleurs, la rapidité des développements de la finance internationale de marché et les implications des banques dans les marchés dérivés de gré à gré non réglementés ont largement débordé les avancées très lentes de la réglementation prudentielle internationale. Les crises de marché qui ont éclaté ont mis en évidence les liaisons par les dérivés dans les processus de la contagion.

Les apories de la prévention, tant dans les approches du FMI que dans celles du collectif des banques centrales du G10 et la segmentation du travail institutionnel, n'ont pas permis de limiter l'instabilité financière internationale. En l'absence d'un principe monétaire international pour unifier les actions, c'est le traitement à chaud des crises qui a expérimenté les moyens d'une réponse à l'instabilité financière internationale.

6. L'action collective vue comme gestion des crises financières

Rappelons les raisons du besoin d'action collective. La structure stochastique des prix d'actifs rend possible des discontinuités dans les variations des prix (équilibres multiples). L'interaction du crédit et de l'évaluation des actifs entraîne l'interdépendance des risques. Celle-ci provoque une détérioration de la confiance dans la liquidité des marchés. Il en résulte une défaillance de coordination au sens où les participants aux marchés ne sont plus capables de discriminer les risques de leurs contreparties. Cela déclenche une fuite vers la qualité qui assèche la liquidité des marchés attaqués et propage la contagion bien au-delà des foyers initiaux de crise (réaménagements de portefeuille, couverture dynamique, lignes de crédit interbancaires retirées et garanties contingentes non renouvelées).

L'action collective doit donc surmonter les échecs de coordination des marchés. Elle entraîne une foule d'ambiguïtés. Il y a un gain net à l'entreprendre parce que les pertes sociales d'une crise financière sont supérieures aux pertes privées. Mais on oppose à ce gain net les coûts futurs de l'aléa moral. Il y a aussi le dilemme entre insolvabilité et « illiquidité », plus rhétorique que pratique puisque l'interdépendance des risques transforme l'une dans l'autre. Quant à l'exécution, le débat est sans fin sur la place de la discrétion et celle de la réglementation, de la réalisation technique et de la légitimité politique. En vérité ces dilemmes sont largement vains. L'action collective est à multiples facettes. C'est la complémentarité institutionnelle qui est le véritable enjeu.

Les pays occidentaux qui ont fait la libéralisation financière ont tous subi des crises, dont certains ont tiré des leçons pour faire évoluer leurs dispositifs de contrôle prudentiel. On peut y lire ce que sont les traits caractéristiques d'un système national de gestion de crise. On peut ensuite induire les problèmes que rencontre l'adaptation de tels systèmes au niveau international.

Le prêteur en dernier ressort est le centre du système. L'affectation de cette fonction à la banque centrale n'est contestée que par les ultra-libéraux les plus fanatiques. Car la banque centrale a trois avantages sur tout autre institution. D'abord pour établir le diagnostic du risque de système, la banque centrale peut réunir des informations privilégiées. En effet, les situations de stress sont justement celles où les acteurs du marché sont obsédés par leur incertitude réciproque sur la liquidité. Parce que la banque centrale est l'émetteur de la liquidité ultime et parce qu'elle tire des informations de ses contacts étroits à la fois avec les opérateurs et les superviseurs, elle est la seule à pouvoir absorber l'externalité qui paralyse le marché de la liquidité. Ensuite, étant hiérarchiquement supérieure aux banques qui dépendent d'elle dans le système de paiements, la banque centrale peut combattre l'aléa moral en adoptant une attitude d'ambiguïté constructive sur ses intentions. Enfin la banque centrale est la seule à pou-

voir créer instantanément n'importe quel montant de liquidité supérieure, puisque c'est en son passif que l'unité de compte est définie. Elle peut mettre un plancher qui stoppe la chute des prix de marché, sélectionnant ainsi un équilibre. Ce faisant, le PDR restaure la capacité des participants au marché de coordonner leurs anticipations et d'évaluer une structure différenciée de primes de risque.

À côté du PDR et en relation étroite avec lui, la qualité de la supervision bancaire est un dispositif qui peut permettre l'implication du secteur privé. À cet égard les États-Unis ont tiré les leçons des crises bancaires des années quatre-vingt. Les lignes de démarcation entre superviseurs ne sont pas toujours claires. Mais cela permet plus une redondance que cela n'entraîne un vide. L'organisme d'assurance des dépôts a une incitation à superviser étroitement les banques, parce que la prime d'assurance est modulée par le risque de crédit. Le superviseur est également responsable de l'exercice de l'action corrective précoce qui lui donne autorité pour infléchir la gestion des banques en cas de détection avancée d'une détérioration de leur situation financière. En dernier lieu, la banque centrale peut inciter fermement les banques ayant de gros engagements dans une situation de crise à se comporter en prêteur en avant dernier ressort (formation d'un consortium d'urgence ou reconduction de lignes de crédit).

Il reste qu'aucune crise majeure ne peut être bien résolue sans que l'État n'apporte une légitimité politique qui s'exerce au sein d'un dispositif légal aux fondements juridiques solides. On peut observer le contraste entre la résolution des crises bancaires généralisées en Scandinavie et au Japon. Un mécanisme efficace a pour but de restructurer les bilans des banques, de changer leur actionnariat, de renouveler leurs dirigeants tout en maintenant les banques en activité. Le succès d'une réorganisation de grande ampleur dépend d'un projet industriel pour le secteur bancaire, d'une évaluation des actifs à problème acceptée par toutes les parties prenantes, d'un accord de partage des pertes qui détermine les priorités des créanciers et l'apport de fonds publics que la collectivité est prête à allouer. Dans ce mécanisme les mesures transitoires sont essentielles pour préparer les solutions définitives.

La principale mesure transitoire est le gel des paiements qui met provisoirement l'agent insolvable à l'abri des poursuites de ses créanciers. Cette disposition évite que la précipitation de ces derniers pour saisir les actifs liquidables n'en déprime encore plus les prix, creuse encore plus les pertes et paralyse toute mesure de redressement. Dans le cas d'une insolvabilité bancaire, le maintien en activité de la banque implique d'empêcher la ruée des déposants. Un schéma public d'assurance des dépôts est la première ligne de défense ; mais elle ne suffit pas. L'expérience montre que le PDR doit garantir tous les dépôts, soit en annonçant une période suffisamment longue pour que les solutions structurelles soient engagées, soit en laissant indéterminée la durée de cette couverture. En même temps, le maintien des banques en activité doit se faire sous l'autorité d'administrateurs publics compétents et désignés par le superviseur, à la place des dirigeants qui ont

failli. Ces administrateurs provisoires ont la capacité de proposer un plan de restructuration, de séparer les actifs à placer dans un Fonds de cantonnement et ceux qui restent au bilan, éventuellement de démembrer les différentes activités financières et de rechercher des acquéreurs potentiels. C'est dans ce cadre opérationnel que la puissance publique peut utilement décider du montant des pertes qu'elle finance dans la structure de cautionnement et (ou) des fonds qu'elle décide d'injecter dans la banque pour la recapitaliser.

7. Vers un système international de gestion des crises financières ?

L'adaptation à la finance internationale d'un système de gestion des crises selon les caractéristiques définies plus haut pose de redoutables problèmes. Car, à l'heure actuelle, les réponses aux crises internationales à répercussions systémiques sont dépourvues des institutions qui en garantissent la cohérence institutionnelles au niveau national : le prêteur en dernier ressort lié à la définition de l'unité monétaire d'une part, l'État qui confère la légitimité politique à l'ensemble des interventions d'autre part. Cependant la résolution des crises financières internationales n'a de contenu concret que dans la prise en charge des processus identifiés ci-dessus : la fourniture de la liquidité en temps de crise, l'implication du secteur privé, l'allocation des pertes et la restructuration des agents en faillite. Une avancée n'est possible que dans la coopération entre institutions spécialisées au sein d'une division internationale du travail prudentiel. Néanmoins, cette avancée butte sur les conflits concernant l'incontournable problème de la légitimité politique.

Que peut être le prêteur international en dernier ressort en l'absence d'un émetteur ultime de liquidité associé à un principe monétaire universel ? Nécessairement deux institutions au moins doivent être associées lorsque des retraits massifs de capitaux créent une demande de devises étrangères supérieure aux réserves disponibles d'un pays. L'une de ces institutions est la banque centrale locale seule à même de détecter une inquiétude grandissante sur ses marchés internes et des tensions annonciatrices d'une rupture possible sur le marché des changes de sa monnaie. L'autre est un fournisseur d'urgence de la devise recherchée. On pourrait donc concevoir que le prêteur en dernier ressort international soit un club de banques centrales à géométrie variable, composé des émetteurs des devises qui sont les supports des prêts internationaux et des banques centrales des pays touchés par une crise financière. Ce serait la logique conforme à la globalisation. Puisque l'internationalisation des grandes devises étend la communauté de paiements au delà des frontières de l'espace politique du pays d'émission, les banques centrales devraient être concernées par la stabilité financière dans toute cette communauté de paiements. La Réserve fédérale

américaine l'est lorsque l'effet de contagion est si étendu qu'il fait retour sur les marchés de capitaux du dollar en son cœur américain (septembre-octobre 1998), ou si une rupture d'équilibre sur les changes entre grandes devises menace de détruire des équilibres macroéconomiques précaires et d'accentuer la fragilité financière en quelque région économiquement importante du point de vue des intérêts américains (interventions sur le yen, notamment en juin 1998).

Cependant ces épisodes sont loin de couvrir tous les cas de crise internationale de liquidité. Aussi le FMI, bien que n'étant pas une banque centrale, a assumé ce rôle au motif que ces crises de liquidité sont des crises de balances de paiements. Depuis ses hésitations de l'expérience mexicaine et son retard de réaction dans la crise asiatique, le FMI a affiné ses moyens et procédures d'interventions pour les adapter à une posture de PDR. Les épisodes du premier semestre 2001 en Argentine et en Turquie en témoignent. Un défaut d'emprunteurs majeurs sur les marchés obligataires internationaux aurait déclenché une contagion qui aurait exclu de nombreux autres emprunteurs en un moment rendu particulièrement dangereux par l'essoufflement de l'expansion américaine. On peut donc affirmer qu'en dépit du problème non résolu de l'inélasticité des ressources du Fonds, un partage des rôles s'est mis en place de facto pour assumer le rôle du PDR international : *les crises ponctuelles à incidences systémiques sont prises en charge par le FMI, la liquidité globale des marchés de capitaux dépend de la Fed.*

8. Au-delà de la gestion des crises, un changement radical de la régulation prudentielle en perspective

Mais le PDR international est très exposé aux critiques s'il doit engager des ressources de plus en plus colossales, parce que l'implication du secteur financier privé dans la prévention et la gestion des crises demeure aussi dérisoire qu'elle l'a été jusqu'ici. Il l'est aussi parce que les transactions financières de gré à gré non sécurisées prolifèrent et que les émetteurs de moyens de paiements extérieurs aux banques se multiplient avec l'essor de la monnaie électronique.

Or le retard permanent du contrôle prudentiel sur les innovations résulte d'une conception de l'interaction entre monnaie et finance qui est battue en brèche par la concurrence financière. En effet la régulation prudentielle est fondée sur l'hypothèse que les banques sont spéciales parce que leur réseau forme l'étage supérieur des systèmes de paiements. Il existe donc une franchise bancaire qui se traduit par l'accès privilégié au PDR, en contrepartie de quoi les banques sont réglementées. Il n'empêche que les banques sont à la fois des émetteurs de monnaie, des gestionnaires du service public des paiements et des intermédiaires qui font des opérations financières risquées. La réglementation prudentielle est un compromis fragile entre la responsabilité des autorités monétaires à l'égard de la sécurité

des systèmes de paiements et l'incitation permanente des banques à s'exposer au risque pour élargir leurs activités financières rémunératrices. Le contrôle prudentiel est donc établi sur une base institutionnelle et court toujours derrière les initiatives de banques pour s'en évader. Ces initiatives ont d'autant plus de succès que la libéralisation financière multiplie les opportunités et que la concurrence des non banques en entraîne la nécessité.

Après la répétition des crises financières des marchés émergents, un approfondissement des principes en vigueur est de coupler l'expertise macroéconomique du FMI à une surveillance renforcée des intermédiaires financiers (moins d'une centaine selon le G30) qui jouent un rôle majeur dans les marchés internationaux de capitaux. L'élaboration de tests de stress réguliers par ces intermédiaires, selon une méthode suffisamment homogène pour pouvoir agréger les résultats, donnerait aux autorités prudentielles des indications plus fiables sur l'exposition à des chocs financiers. Il devrait revenir au Forum de stabilité financière (FSF) de Bâle, en collaboration avec le FMI, de piloter une procédure qui engagerait les principales banques centrales et superviseurs bancaires nationaux en collaboration avec les intermédiaires privés.

Pendant, en examinant les processus qui se sont déclenchés dans les crises asiatique et russe, notamment le retour de la contagion sur la crise du fonds LTCM en 1998, il ne semble pas que la doctrine prudentielle appliquée à Bâle soit à même de prévenir ce type de crise. En effet, la liquidité de l'ensemble des marchés financiers en dollar était menacée d'être paralysée par une faillite d'un intervenant non bancaire sur des marchés dérivés. La Réserve fédérale a dû apporter une réponse monétaire, c'est-à-dire un apport de liquidité général aux marchés monétaires pour rétablir la confiance de l'ensemble des agents économiques. Mais cette action de la Fed a confirmé son orientation en faveur de la stabilisation des taux d'intérêt à court terme. Les intermédiaires des marchés dérivés de gré à gré savent qu'ils peuvent minimiser leurs provisions, parce qu'ils n'ont pas à gérer au jour le jour de grandes variations de taux d'intérêt. Lorsqu'une crise se produit, ils sont collectivement exposés. Or l'extraordinaire croissance des marchés dérivés de gré à gré a énormément accru les flux quotidiens de paiements internationaux. Une perturbation dans ce flux qui proviendrait d'un intermédiaire important, qu'il soit bancaire ou non, se répercuterait dans l'ensemble des systèmes de paiements. Les banques centrales ont donc dû de fait assumer les risques de liquidité des marchés dérivés et donc subventionner les intervenants sans contrepartie prudentielle.

Grâce à ces marchés, les banques ont su éviter les obligations de réserve et les provisions en capital que la réglementation leur impose au bilan. Or la mesure du risque de crédit sur les positions dérivées est très opaque. Le coût de remplacement des contrats est l'exposition courante au risque qui provient de la valeur actuelle des prix dans les marchés sous-jacents. Elle peut être très éloignée de l'exposition potentielle qui dépend des variations futures de ces prix pendant la vie du contrat et qui est complètement incer-

taine. De plus la rapidité du changement des positions ne peut être suivie en temps réel par les superviseurs. Or les positions peuvent être construites avec des effets de levier énormes. On peut en conclure que l'approche actuelle de la supervision bancaire est largement inadéquate pour les conglomérats financiers qui font la majeure partie des transactions financières internationales.

L'essor de la monnaie électronique est une transformation qui promet de saper l'organisation hiérarchisée des systèmes de paiements nationaux, d'affaiblir la prééminence de banques et d'abolir les techniques actuelles des paiements internationaux. Il s'agit de la deuxième génération de paiements électroniques. La première génération, comme on l'a déjà indiqué, utilise des réseaux *fermés* qui sont hiérarchisés par les banques et sécurisés *in fine* sous la responsabilité des banques centrales. Les nouveaux systèmes de paiements électroniques sont des réseaux *ouverts*. Une catégorie stocke de la valeur monétaire sur des supports logés chez leurs détenteurs (cartes à circuits intégrés ou ordinateurs munis de logiciels appropriés). Une autre transfère des fonds à partir de comptes bancaires (banque on-line, cartes de crédit, chèques électroniques).

L'ouverture des réseaux sans aucune restriction d'accès met à mal la hiérarchie des systèmes de paiements. Or la concurrence des réseaux est un processus hautement instable. Côté offre, les réseaux fonctionnent à rendements croissants. Ils ont des coûts fixes élevés et un coût marginal pratiquement nul. Côté demande, ils ont une externalité d'usage, la monnaie étant d'autant mieux acceptée par chacun qu'elle est acceptée par autrui. Il s'ensuit que la viabilité d'un réseau dépend d'une masse critique d'utilisateurs.

Il faut donc se représenter la monnaie électronique de deuxième génération comme une concurrence entre réseaux de marque comprenant chacun un groupe d'émetteurs, une chambre de compensation et de règlement, une organisation centrale qui gère les règles du réseau et supervise les membres. Comme les émetteurs ne sont pas attachés à un réseau particulier, la migration d'un réseau A à un réseau B peut faire passer en dessous de la masse critique, entraînant un effondrement de A, c'est-à-dire une ruée des utilisateurs de monnaie A vers des monnaies d'autres systèmes. Comme les utilisateurs rationnels savent que la concurrence des réseaux est régie par la masse critique, toute perte de part de marché d'un réseau peut déclencher l'inquiétude des utilisateurs. Il en résulte une spéculation auto-réalisatrice contre ce réseau. Mais si la chambre de *clearing* d'un réseau fait faillite, les banques émettrices qui en sont membres ne peuvent être dégagées des dettes à l'égard des utilisateurs. Comme ces réseaux ne sont pas sécurisés par les banques centrales, les émetteurs devront faire face aux demandes de conversion massives en vendant précipitamment des actifs financiers négociables pour se procurer les liquidités demandées. Ces ventes d'urgence de titres ou plus probablement de contrats dérivés créeront une nouvelle source de perturbation des marchés financiers internationaux.

En effet, le cyberspace est sans frontière. Le commerce électronique va entraîner une intensification de la globalisation des marchés, bien au delà de tout ce qui s'est passé jusqu'ici. Ce commerce va demander des paiements multi-devises à l'intérieur des mêmes réseaux de marque électronique. Mais il n'existe pas encore de mécanisme de compensation multilatérale et de règlement multi-devises capable de régler simultanément les deux branches d'une transaction de change. Pour le faire il faut pouvoir construire des systèmes privés de règlement avec chambres de compensations qui soient connectés aux systèmes de règlement nationaux organisés par les banques centrales (*Fedwire* aux États-Unis, *Target* en Europe, *CHAPS* au Royaume-Uni, etc.). C'est une évolution structurelle qui revient à absorber les marchés de change dans les systèmes de paiements interbancaires, en lieu et place de la vieille méthode des relations de correspondants bancaires qui interdisent à la fois la compensation multilatérale et le règlement simultané (*payment versus payment*). Ce processus n'est rien moins que l'intégration des systèmes de paiements des devises, c'est-à-dire l'infrastructure d'une monnaie mondiale.

Résumons les lignes de force de la globalisation en ce début de XXI^e siècle. L'intégration des marchés financiers par la prolifération des contrats dérivés a atteint un tel degré que les régimes de change sont devenus incapables de protéger un espace monétaire des chocs émanant d'un autre. Les facteurs financiers de la propagation de l'effondrement de la bulle spéculative américaine à l'ensemble du monde illustrent de manière éloquent. Les nouvelles technologies de paiements vont accentuer ce phénomène. L'intégration monétaire mondiale, non plus seulement financière, va frapper d'insignifiance le débat sur les régimes de change. Mais ces tendances sont porteuses de risque systémique provenant des comportements collectifs qui sont inhérents aux marchés financiers. Le problème n'est pas de limiter l'instabilité financière, mais d'éviter qu'elle dégénère en crises globales. Or la concurrence des réseaux monétaires ouverts, qui est en germe dans les nouvelles technologies des paiements, va renforcer sensiblement ce risque global. Ces caractéristiques du nouvel âge de la globalisation plaident pour un changement de paradigme dans la régulation prudentielle.

Depuis un quart de siècle la ligne de conduite des autorités monétaires a été de laisser les structures financières évoluer avec la libéralisation et de protéger les systèmes de paiements en renforçant la supervision des banques. C'est donc une régulation établie sur une base institutionnelle. Un changement de paradigme consiste à protéger la monnaie en agissant sur les structures. *Il s'agirait de passer d'une régulation sur base institutionnelle à une régulation sur base fonctionnelle.*

Le fondement théorique de cette orientation repose entièrement sur la conception de la monnaie comme dette réciproque entre la société et les agents privés qui fait du système des paiements un bien public. Pour que le paiement soit protégé comme un bien public, il faut que les émetteurs de monnaie en réseau, banques ou non banques, soient des organismes abso-

lument sûrs. Ne seraient admises à émettre des moyens de paiements que *des institutions de services monétaires*. Ces émetteurs pourraient faire partie de conglomérats de toute nature, participer à tout réseau électronique. Mais ils devraient être des entités autonomes, autorisées à émettre des signes de paiements exclusivement contre des actifs absolument sûrs (monnaie centrale et titres d'état à court terme). Seules ces institutions de services monétaires auraient un accès aux banques centrales.

Un second changement structurel de grande portée serait l'abolition de la distinction entre marchés organisés et marchés de gré à gré. La supériorité des marchés organisés pour la réduction des risques de crédit et de règlement n'est plus à démontrer. Elle résulte des caractéristiques suivantes : existence de chambres de compensations qui calculent les positions nettes multilatérales des membres, règlement quotidien ou infra-quotidien, apport de collatéral des participants aux systèmes et appel de marge lié à l'ampleur des positions débitrices, séparation des opérations pour compte propre et opérations pour compte de tiers, transfert des comptes de tiers à d'autres membres en cas de faillite de l'un d'entre eux. Il existe une supervision permanente par la chambre de compensation à partir de modèles d'évaluation du risque qui sont appliqués de manière commune à tous les membres et approuvés à la fois par la profession et les autorités de surveillance et qui sont propres aux types de transaction traitées par les chambres.

Les régulateurs des marchés financiers et les autorités monétaires sont engagés dans une réforme de longue haleine avec les professions pour éliminer le gré à gré dans le règlement des transactions financières, y compris les transactions de change. Il s'agit de créer des systèmes de compensation et règlement centralisé pour différentes catégories de produits dérivés, ainsi qu'un système global de règlement en continu des transactions de change.

Lorsque les systèmes de paiements et les structures des transactions financières auront évolué selon ces principes, une régulation fonctionnelle deviendra possible. Les institutions de services monétaires seraient supervisées par les banques centrales et devraient respecter strictement les contreparties éligibles des moyens de paiements. Toutes les institutions financières seraient supervisées en fonction des profils de risque des produits financiers qu'elles traitent, pas de leurs statuts juridiques. La collaboration entre les autorités de Bâle, le FMI et les professions viserait à établir des standards internationaux.

L'homogénéisation des conditions d'émission monétaire dans les institutions de services monétaires et leur intégration par le règlement multilatéral des transactions de change constituent l'infrastructure d'une monnaie mondiale. *A minima*, ce serait un puissant canal de transmission d'interventions coordonnées des banques centrales pour équilibrer la demande de liquidité internationale multi-devises. Dans une avancée plus ambitieuse vers la monnaie mondiale, ce serait le canal de mise à disposition des marchés d'un actif ultime de réserve émis par le FMI qui serait enfin en conformité avec son nom.

La gouvernance du Fonds monétaire international : état des lieux et pistes de réforme

Direction du Trésor

Le mode de gouvernance actuel du FMI n'a pas été fondamentalement modifié depuis la création de l'institution à Bretton Woods en 1944. L'objectif était, à l'époque, de combiner représentativité, autorité et cohésion, tout en ménageant l'intérêt des principaux actionnaires, qui réalisaient alors l'essentiel de l'activité mondiale. En outre, ce mode de gouvernance était conçu pour une institution dont la principale mission était de surveiller les paiements mondiaux et d'assurer le bon fonctionnement du système de taux de change fixes. Au cours des dernières décennies, le rôle croissant du FMI comme instrument privilégié d'intervention de la communauté financière internationale, l'élargissement de son champ d'action et la multiplication des crises, qui sont désormais aussi des crises du compte financier et qui n'en ont pas moins appelé une intervention du Fonds, en ont fait un acteur central dans la régulation de la mondialisation. Ceci rend d'autant plus nécessaire un renforcement de sa gouvernance politique, et, en corollaire, de sa responsabilité.

L'absence de consensus au cours des dernières années sur une réforme institutionnelle du FMI ne doit pas occulter néanmoins les avancées récentes vers une plus grande transparence et un renforcement de la gouvernance interne et externe de l'institution.

Dans un contexte de revendication légitime pour une représentation accrue des pays en développement dans l'institution, le débat sur la révision des quotes-parts fournit probablement une occasion de poursuivre les débats sur le rôle (et les moyens) du FMI et son organisation institutionnelle. Les déterminants de ce débat, y compris ceux relatifs au poids et à la voix de l'Europe au FMI, en illustrent cependant la complexité et la nécessité pour parvenir à une réforme de concilier des intérêts aujourd'hui potentiellement divergents.

L'objet de cette contribution est de présenter les termes du débat sur la gouvernance du Fonds monétaire et la représentation de ses États

membres. Les questions plus générales liées au fonctionnement du système monétaire et financier international et au mandat du FMI ne seront par conséquent pas abordées.

1. L'organisation actuelle du FMI

1.1. Un rôle prépondérant du Conseil d'administration

Lors de la rédaction des statuts du FMI en 1944, les fondateurs, au terme de longs débats dans lesquels les États-Unis ont joué un rôle moteur, ont fortement promu l'autorité, la cohésion et l'efficacité opérationnelle de l'institution en création. Ils ont ainsi privilégié, face à un schéma plus décentralisé où le Conseil d'administration ne se serait réuni qu'épisodiquement, une configuration dans laquelle le Conseil d'administration, aidé par le directeur général et les services, jouerait un rôle prépondérant dans le pilotage et le processus de prise de décision au sein de l'institution. La répartition des pouvoirs, telle qu'elle est décrite ci-dessous, est profondément marquée par cette volonté initiale.

1.1.1. Les organes politiques : le Conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration

Le Conseil des gouverneurs est l'organe supérieur et comprend 183 gouverneurs représentant les États membres. Selon les pays, les gouverneurs sont soit le ministre des finances, soit le responsable de la Banque centrale nationale ⁽¹⁾. Ce Conseil ne se réunit qu'une fois par an à l'occasion des assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale, en septembre. En raison du nombre élevé de gouverneurs, la réunion annuelle revêt un caractère largement formel, ne lui permettant pas d'assurer concrètement une véritable fonction d'orientation politique. Par ailleurs, le rythme annuel de ces réunions ne permet pas un suivi permanent de l'activité du Fonds par les gouverneurs même si, en théorie, chaque gouverneur peut faire valoir ses vues par écrit au directeur général du Fonds entre deux sessions.

Les décisions quotidiennes sur l'activité du Fonds reviennent au Conseil d'administration. Pour exercer cette compétence, il a reçu une très large délégation de pouvoir de la part du Conseil des gouverneurs en vertu des statuts du Fonds. Se réunissant au moins trois fois par semaine, le Conseil d'administration comprend vingt-quatre administrateurs dont huit représentent leur pays et sont nommés par leur gouvernement (l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni disposent statutairement d'un administrateur tandis que l'Arabie Saoudite, la Chine et la Russie sont seuls dans leurs circonscriptions) et seize sont élus pour deux ans au sein de

(1) Pour la France, le ministre des Finances est gouverneur du Fonds et le gouverneur de la Banque de France est son suppléant. Pour l'Allemagne, le président de la Bundesbank est le gouverneur du Fonds.

1. Les 24 administrateurs du FMI

Administrateur	Total des droits de vote	%
États-Unis (*)	371 743	17,16
Japon (*)	133 378	6,16
Allemagne (*)	130 332	6,02
France (*)	107 635	4,97
Royaume-Uni (*)	107 635	4,97
Belgique	111 696	5,16
Pays-Bas	105 412	4,87
Venezuela	92 989	4,29
Italie	90 636	4,18
Canada	80 636	3,72
Finlande	76 276	3,52
Australie	72 413	3,34
Arabie Saoudite (**)	70 105	3,24
Afrique du Sud	69 968	3,23
Indonésie	68 367	3,16
Égypte	64 008	2,95
Chine (**)	63 942	2,95
Russie	59 704	2,76
Suisse	56 900	2,63
Brésil	53 422	2,47
Inde	52 112	2,41
Tunisie	51 793	2,39
Argentine	43 395	2,00
Gabon	25 169	1,16

(*) États disposant statutairement d'un administrateur.

(**) État seul au sein de sa circonscription. Les autres administrateurs sont élus au sein de leur circonscription.

circonscriptions régionales, qui correspondent à des considérations géographiques ou à des liens historiques.

Les décisions du Conseil d'administration sont prises à la majorité, sauf celles qui, en vertu des statuts, requièrent une majorité qualifiée de 70 % ou encore la « super-majorité » de 85 % pour les plus importantes d'entre elles (comme la modification des statuts ou la révision des quotes-parts). Les droits de vote sont largement déterminés par les quotes-parts des pays, elles-mêmes calculées à partir du choix par chaque pays entre cinq formules alternatives reflétant essentiellement le PIB, l'ouverture économique et le niveau de réserves officielles ⁽²⁾ (cf. encadré).

(2) Ces quotes-parts sont révisables tous les cinq ans. La dernière révision est intervenue en février 1999.

Les formules de calcul des quotes-parts

Bretton Woods : $Q = (0,01 Y + 0,025 R + 0,05 P + 0,2276 VC) (1 + C/Y)$

Formule n° 2 : $Q = (0,0065 Y + 0,0205125 R + 0,078 P + 0,4052 VC) (1 + C/Y)$

Formule n° 3 : $Q = (0,0045 Y + 0,03896768 R + 0,07P + 0,76976 VC) (1 + C/Y)$

Formule n° 4 : $Q = 0,005 Y + 0,042280464 R + 0,044 (P + C) + 0,8352 VC$

Formule n° 5 : $Q = 0,0045 Y + 0,05281008 R + 0,039 (P + C) + 1,0432 VC$

Formule « Cooper » : $Q = 2/3 Y + 1/3 VC'$

Note : Ces formules déterminent des poids relatifs et doivent être multipliées par un facteur de normalisation pour déterminer les quotes-parts en niveau.

Définition des variables

Y : PIB en valeur.

R : Moyenne sur douze mois des réserves de change en devises et en or, y compris les DTS et la position de réserve au Fonds.

P : Moyenne sur cinq ans des dépenses annuelles au titre des paiements courants (biens, services, revenus et transferts).

C : Moyenne sur cinq ans des recettes annuelles au titre des paiements courants (biens, services, revenus et transferts).

VC : Variabilité sur treize ans des recettes au titre des paiements courants, définie comme l'écart type de l'écart à une moyenne mobile sur cinq ans.

VC' : Identique à *VC* mais en ajoutant aux recettes courantes les sorties nettes de capitaux à long terme (somme des investissements directs et des investissements de portefeuille).

Le FMI ne fonctionne donc pas sur le principe d'un siège/une voix, mais selon un mécanisme dont l'objectif est d'assurer conjointement une bonne représentativité des membres et une prise de décision rapide et opérationnelle. Dans la pratique, peu de décisions donnent lieu à des votes formels, l'adoption par consensus étant privilégiée. Celle-ci permet d'assurer, dans la mesure du possible, la recherche dynamique d'un compromis « par le haut », source de cohésion au sein de l'institution et de soutien des États membres. Dans les situations où ce consensus ne peut être atteint et même s'il n'y a pas nécessairement un vote formel, le Directeur général doit prendre en compte les droits de vote attachés à chacune des positions exprimées. Les synthèses de ces discussions, qui reflètent les positions parfois divergentes exprimées par les Administrateurs, ne sont pas rendues publiques.

1.1.2. Les organes administratifs : le directeur général et les services

Nommé par le Conseil d'administration et révocable à tout moment par celui-ci, le Directeur général du FMI préside le Conseil d'administration. Il

n'exerce pas de droit de vote, sauf en cas de partage des voix. La maîtrise de l'ordre du jour du conseil, notamment en période de crise, et ses larges pouvoirs en matière de recrutement et d'organisation lui confèrent un rôle majeur dans le fonctionnement du Fonds.

Source principale d'information et d'analyse au service du Conseil d'administration, les services du FMI (environ 2 500 personnes) préparent et exécutent les décisions du Conseil. Ils sont caractérisés par une très forte cohérence d'analyse, renforcée par l'importance des travaux de recherche menés au sein du FMI. En effet, le Conseil d'administration prête la plus grande attention à la cohérence de ses décisions, notamment dans une logique d'égalité de traitement, et tout document préparé par les départements géographiques est ainsi revu par le département d'examen des politiques (*Policy Development and Review* ou *PDR*) avant d'être soumis au Conseil. Cet examen s'appuie notamment sur un corps de doctrine comprenant les codes et normes reconnus internationalement en matière économique et financière (en particulier les douze normes-clés définies par le Forum de Stabilité Financière). Il garantit au Conseil que les décisions qu'il prend sont en cohérence dans le temps avec la politique générale du Fonds et sont homogènes d'une zone géographique à l'autre.

1.2. Une première adaptation de la gouvernance du FMI à l'occasion de l'abandon de l'étalon-or

À partir du début des années soixante-dix, les missions exercées par le Fonds ont substantiellement évolué à la suite de la remise en cause du système de change fixe et l'explosion des flux de capitaux internationaux. Afin de prendre en compte dans les statuts ce nouvel environnement, les pays membres créent en 1972 le comité des Vingt (dont la composition reflète celle du Conseil d'administration), chargé de faire des propositions de réforme. Les désaccords entre pays membres n'ont alors pas permis d'engager les réformes profondes qui auraient pu être attendues. Le comité des Vingt se transforma en 1974 en un Comité intérimaire chargé de préparer un amendement aux statuts.

En 1976, l'accord de la Jamaïque, qui entérine le nouveau système des changes flottants, met fin à la phase de réforme en prévoyant la création à terme d'un Collège (« *Council* » en anglais) afin de combler le vide institutionnel entre le conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration. Devant se réunir trois ou quatre fois par an, ce Collège de niveau ministériel devait disposer de pouvoirs étendus lui permettant d'orienter et de superviser l'action du FMI. Toutefois, ce Collège est resté lettre morte faute d'un accord entre les membres sur sa création opérationnelle, l'amendement aux statuts renvoyant à plus tard sa création et précisant qu'elle interviendra dès que cette proposition aura recueilli plus de 85 % des voix. En définitive, le Comité intérimaire, qui a survécu à la mission temporaire qui lui avait été confiée, est le seul résultat concret et institutionnel de cette ten-

tative de réformes. Composé des gouverneurs du FMI des pays présents au Conseil d'administration, il se réunit deux fois par an (au printemps et à l'occasion des Assemblées annuelles du FMI en septembre) et il émet des avis consultatifs sur les questions d'architecture financière internationale.

Cette absence de réforme institutionnelle substantielle a suscité au cours des dernières années d'importantes critiques sur la qualité de la gouvernance du FMI, le G7 étant perçu comme étant en réalité l'instance de pilotage politique du FMI. La capacité du G7 à susciter une réaction collective de la communauté internationale au moment des crises financières ou encore à impulser certaines réformes du système monétaire et financier pour prévenir la survenance de telles crises est reconnue, et le G7 a joué un rôle déterminant dans le déblocage de négociations au Conseil d'administration. Toutefois, l'absence de mandat politique ou juridique conféré par la communauté internationale a provoqué d'importantes critiques sur sa légitimité, et plus largement sur la représentation des intérêts des pays émergents au sein du FMI.

Le Fonds monétaire international est confronté à des critiques internes (notamment de certains de ses actionnaires) et externes (en particulier au sein de la « société civile ») sur son manque de légitimité. Le rôle central, confirmé depuis, joué par le Fonds lors de la gestion de la crise asiatique et les critiques variées qu'il a suscitées ont amplifié ces attentes en faveur d'un mode de fonctionnement et de décision plus légitimes et plus transparents.

1.3. Le débat sur la gouvernance du Fonds monétaire international

Le débat sur le mode de gouvernance du FMI, rendu très visible par l'omniprésence du FMI dans la résolution de la crise asiatique puis des crises russe et brésilienne, est en réalité intimement lié au débat, parallèle, sur l'évolution des missions du Fonds (et donc celui sur la régulation de la mondialisation). Même si cet autre débat n'est pas l'objet de cette contribution, il est utile de rappeler que des voix se sont exprimées après les crises de 1997-1998 pour critiquer l'implication du Fonds dans les politiques structurelles des États membres et, plus généralement, sa contribution aux côtés de la Banque mondiale aux politiques de développement de long terme, et pour demander un « recentrage » du Fonds sur ses missions d'origine : surveillance du système monétaire et gestion des crises de liquidité. Cette vision a été exprimée d'une manière particulièrement éloquente en 1999 par la commission chargée par le Congrès américain de préparer un rapport sur les institutions financières internationales, présidée par le professeur Allan Meltzer ⁽³⁾.

Le choix des actionnaires du Fonds et notamment de la France, fondé sur le constat des interactions entre les dimensions micro et macroécono-

(3) International Financial Institution Advisory Commission, *Report to the US Congress*.

miques des crises, a été au contraire de conserver au Fonds un mandat large, de manière à ce que l'incidence macroéconomique des politiques structurelles puisse être intégré dans la définition de la conditionnalité, et de manière à ce que le Fonds continue à aider les pays les plus pauvres à s'insérer dans de bonnes conditions dans l'économie mondiale.

À la lumière de ce débat fondamental, on peut esquisser deux stratégies antagonistes de réforme du FMI.

1.3.1. Une première approche

Une première approche consiste à mieux identifier les missions du Fonds en le recentrant drastiquement sur son « cœur de métier » (la prévention et la résolution des crises de liquidité) et à confier au Conseil d'administration un simple rôle de mise en œuvre opérationnelle.

Dans un tel cadre, la question de la gouvernance devient celle de l'efficacité du Conseil d'administration et, surtout, des mécanismes permettant de vérifier le bon accomplissement des missions et d'assurer la transparence et la responsabilité du FMI devant ses mandataires politiques et l'opinion publique.

Cette vision, qui a eu la faveur de nombreux universitaires ⁽⁴⁾, s'inscrit dans la tradition intellectuelle qui a conduit à l'indépendance des banques centrales et à la création d'autorités indépendantes de régulation. Elle vise à faire du Fonds une sorte d'agence de régulation indépendante en charge de la stabilité du système monétaire et financier international. Cette orientation s'appuie sur les arguments suivants :

- le mandat du FMI est multiple : surveillance macroéconomique, prévention et gestion des crises de liquidité, aide à l'insertion des pays les plus pauvres sur les marchés mondiaux, encouragement à l'ouverture du compte financier, etc. Or la théorie économique conseille plutôt la spécialisation des agences mandatées de missions de service public, de manière à éviter les conflits entre objectifs et pour que leur performance soit plus facile à évaluer ⁽⁵⁾ ;

- le FMI est trop dépendant des intérêts géopolitiques ou économiques des pays industrialisés, et notamment ceux du G7, lesquels peuvent entrer en contradiction avec la mission de sauvegarde de la stabilité du système financier et monétaire. Ainsi, les grands actionnaires peuvent ainsi soutenir un pays pour des motifs de sécurité ⁽⁶⁾ ou pour sauver les créanciers privés qui souvent appartiennent à ces pays ⁽⁷⁾ (voire pour sauvegarder leurs propres intérêts financiers) ;

(4) Voir en particulier le « rapport de Genève », de De Gregorio, Eichengreen, Itô et Wyplosz (1999).

(5) Voir la contribution de Jean Tirole dans ce rapport.

(6) Le cas de la Russie en 1997 et en 1998 illustre cette thèse.

(7) Le programme en faveur du Mexique en 1994 sert d'exemple à cette thèse.

- l'indépendance du Conseil d'administration, à l'image d'une banque centrale, permettrait de s'assurer plus encore de la cohérence dans le temps de ses décisions. Un conseil composé de techniciens cherchera à établir sa crédibilité en ne portant assistance à un débiteur qu'en cas de circonstances exceptionnelles. À l'inverse, des autorités politiques peuvent être réticentes à refuser une aide à un pays subissant une crise et ainsi favoriser le risque d'aléa moral ;

- enfin, un Conseil d'administration indépendant composé de professionnels en poste depuis plusieurs années sera un interlocuteur plus puissant face aux services et pourra mieux assurer un pilotage effectif et permanent de leur activité.

Cette vision n'a jamais fait l'objet de réelles discussions au niveau politique entre les pays membres. Elle se heurte en effet à plusieurs objections.

D'une part, pour fonder ses décisions et assurer sa légitimité, le Conseil d'administration devra rendre des comptes à une instance chargée de définir des grandes orientations politiques. Ainsi, la proposition d'un Conseil d'administration indépendant, loin d'évacuer la question du contrôle politique, ne fait que la déplacer.

Par ailleurs, elle sous-estime l'actuel degré de compétence technique du Conseil d'administration. Dans les faits, l'expérience et la compétence technique des membres du Conseil d'administration ont contribué à garantir la prise en compte d'une approche technique et consensuelle dans l'analyse de la situation des pays. Le mode de prise de décision constitue ainsi un facteur de construction d'une identité et d'une légitimité collectives de l'enceinte.

Enfin et surtout, l'analogie avec les banques centrales ou les autorités de régulation indépendantes n'est pas fondée. Ces autorités bénéficient de délégation de compétence de l'autorité politique dans le cadre d'un mandat très précis et avec des instruments d'action bien identifiés. Ces conditions ne seraient remplies qu'avec un recentrage effectif du FMI. Dès lors que le choix était fait de conserver au FMI une mission large en matière de surveillance économique et qu'il lui était demandé de prendre en compte les dimensions structurelles dans la définition de la conditionnalité, il fallait au Fonds plus, et non moins de gouvernance politique.

1.3.2. La seconde approche

La seconde approche consiste à mieux asseoir la légitimité du Fonds en renforçant le contrôle politique.

Cette vision, défendue par la France et finalement retenue par la communauté internationale, s'appuie sur les arguments suivants :

- acteur central de la surveillance macroéconomique et financière internationale, le FMI est devenu un des principaux régulateurs de la mondialisation. L'ampleur des changements créés par ce processus d'intégration appelle une action publique collective dont le FMI est l'un des instruments

privilegiés : par son ambition et son champ, cette action publique est par essence dans le champ politique ;

- le FMI a développé une conditionnalité structurelle (programmes de privatisation, réforme du secteur financier, réforme des mécanismes de protection sociale...) à l'obtention de ses programmes de financement afin de résoudre les origines profondes des déséquilibres macro-économiques. Parce qu'elle est ambitieuse et qu'elle peut traiter de sujets sensibles comme la lutte contre la corruption, cette conditionnalité requiert une forte légitimité politique qui ne peut être apportée que par un processus dans lequel les États, et notamment le pays bénéficiaire du programme, peuvent faire valoir leur point de vue. C'est une condition pour éviter que l'action du FMI ne soit perçue comme intrusive et pour que les États sous programme discutent et s'« approprient » le contenu des réformes demandées.

Deux propositions principales ont été formulées après la crise asiatique pour renforcer le gouvernement politique du Fonds :

- une proposition britannique formulée en 1999 consistait à créer un comité aux compétences élargies (« *Overarching Committee* ») qui aurait vocation à orienter et superviser les travaux du Comité intérimaire du FMI, du comité du développement de la Banque mondiale et du nouveau Forum de stabilité financière (FSF), chargé d'étudier les questions de régulation financière et ses aspects systémiques. Une telle approche présente l'avantage d'assurer une vision globale sur toutes les problématiques de l'architecture financière internationale – et sur sa cohérence – tout en assurant une meilleure représentativité des pays émergents (dont un nombre indéterminé devait y participer). En revanche, la création de cette enceinte a été perçue comme pouvant affaiblir l'autorité du Comité intérimaire sur le Fonds sans lui substituer de manière claire la sienne : la résolution de la question de la légitimité risquait en fait de n'être qu'apparente, en rompant le lien entre l'instrument et son organe de pilotage politique ;

- la proposition française de 1998 (formulée notamment dans le mémorandum en douze points d'octobre 1998, « Contre l'instabilité financière internationale ») visait à transformer le Comité intérimaire en « Collège » tel qu'il était déjà prévu dans les statuts. Reconnu juridiquement dans les statuts, le Collège aurait eu un véritable pouvoir décisionnel et aurait pris des décisions selon une procédure de vote et non pas simplement selon celle du consensus. La question est demeurée ouverte du champ des questions sur lesquelles le Collège, plutôt que le Conseil d'administration, aurait eu à se prononcer. Il est clair que ce champ devait inclure les décisions de nature institutionnelle (comme les augmentations de quotes-parts) et liées à la doctrine d'intervention du Fonds (comme la création de nouvelles lignes de crédit). En revanche, le Collège ne serait pas intervenu dans la gestion quotidienne du Fonds et n'aurait probablement pas été saisi sur les questions liées à des pays particuliers, de manière à limiter le risque d'interférence politique. Cette proposition, qui avait en outre l'avantage d'assurer une représentation universelle des pays en développement (car fondée sur la

structure des circonscriptions, contrairement à d'autres enceintes comme le G20) a suscité d'importantes réticences, notamment celles de pays soucieux de ne pas apparaître comme renforçant le rôle du FMI. Plusieurs pays en développement s'y sont de plus opposés, craignant que la création de cette enceinte n'affaiblisse *in fine* leur capacité à peser dans la prise de décision, notamment face au G7. La France a néanmoins obtenu la transformation du Comité intérimaire en un « Comité monétaire et financier international » (CMFI) en septembre 1999.

Au même moment, les États-Unis ont proposé la création d'une enceinte internationale associant le G7 et les principaux pays émergents, initialement sous la forme d'un G33, qui visait à renforcer la représentation de ces pays dans les débats économiques et financiers internationaux. Des débats se sont engagés sur la représentativité d'une telle enceinte (absence des pays les plus pauvres), et de son articulation avec les institutions de Bretton Woods (pas de statut juridique, pas de secrétariat ancré dans les institutions). La mise en place du Comité monétaire et financier international s'est accompagné d'un compromis donnant naissance au G20 (qui associe le G7, les principaux pays émergents, les institutions financières internationales et qui assure une forte représentation européenne), dont le rôle est de favoriser l'émergence d'un consensus sur les principaux sujets d'actualité économique et financière internationale.

Dans le contexte d'une demande d'une meilleure gouvernance, une série de réformes a été entreprise, sous l'impulsion du G7, entre 1999 et 2000. Ces réformes s'articulent selon deux axes principaux, l'un sur le volet de la gouvernance externe et l'autre sur la gouvernance interne.

1.4. Pour une meilleure « gouvernance interne » : la création du Comité monétaire et financier international

La création du CMFI en septembre 1999 par une résolution du conseil des gouverneurs est une avancée importante, bien qu'en retrait par rapport aux ambitions françaises initiales. Trois évolutions distinguent le CMFI de son prédécesseur, le Comité intérimaire :

- c'est un comité permanent : la réunion des gouverneurs du FMI en format restreint est ainsi pérennisée ; elle fixe les grandes orientations politiques au FMI, que reflète son communiqué semestriel ;
- c'est un comité au mandat élargi aux questions financières, le Comité intérimaire n'étant à l'origine mandaté que pour les questions monétaires. Le CMFI a désormais la légitimité pour traiter des questions financières, par exemple concernant la mise en œuvre des codes et standards économiques et financiers internationaux, prenant ainsi acte des transformations profondes du système monétaire et financier international depuis les années soixante-dix ;
- c'est un comité aux liens plus étroits avec les gouvernements, ce qui lui confère la nécessaire distance par rapport à l'institution. Ceci se traduit

notamment par un rôle de coordination de la présidence du Comité (actuellement exercée par le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown) et par la préparation de l'ordre du jour des réunions par les suppléants des ministres des finances, hauts fonctionnaires des gouvernements des États membres, en discussion avec la direction générale du Fonds.

Le CMFI s'est réuni pour la première fois le 16 avril 2000 à Washington, en marge des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Il se réunit depuis, comme le faisait auparavant le Comité intérimaire, deux fois par an en marge des réunions de printemps et des Assemblées d'automne pour donner des orientations politiques sur les sujets traités par le FMI. Les débats au sein du CMFI ont donné lieu à des échanges de vues très francs sur des sujets tels que le blanchiment ou l'universalité des normes et des codes en matière économique et financière. Les conclusions des réunions de septembre 2000 et d'avril 2001 du CMFI témoignent ainsi de son rôle d'orientation sur des sujets stratégiques tels que la mission de prévention et de gestion des crises du FMI. Néanmoins, le CMFI n'a pas encore totalement accompli le mandat politique que certains, dont la France, souhaitent lui donner, les discussions reproduisant trop souvent celles déjà intervenues au Conseil d'administration.

La réflexion doit se poursuivre sur l'évolution des enceintes de gouvernance politique du système financier international, en gardant à l'esprit l'objectif de renforcer la légitimité démocratique des décisions et, de plus en plus, leur bonne articulation avec les problématiques sociales, commerciales ou encore environnementales. Sans remettre en cause la compétence du G7 en matière de surveillance économique et financière ainsi que de gestion des crises, un G8 élargi associant des représentants des pays émergents, ainsi que de l'Afrique et des États les plus pauvres serait plus légitime pour évoquer l'aide au Sud, l'organisation de l'économie mondiale, le commerce et les stratégies de développement durable.

1.5. Pour une meilleure « gouvernance externe » : le bureau d'évaluation indépendant et la nouvelle politique de transparence

1.5.1. Le bureau d'évaluation indépendant (BEI)

Les critiques, notamment des organisations non gouvernementales, ont fréquemment souligné l'insuffisante attention portée à l'évaluation de l'impact des interventions du FMI. Celui-ci a donc décidé de renforcer ses procédures d'évaluation indépendantes.

Le principe de la création d'un bureau d'évaluation indépendant a été approuvé à l'occasion des réunions du printemps 2000. Ce bureau se met progressivement en place. Le Directeur de cette institution, l'économiste et ancien Secrétaire aux Finances indien Montek Singh Ahluwalia, a été

nommé par le Conseil d'administration en avril 2001 pour prendre ses fonctions en août 2001 pour une durée de quatre ans. Le mandat du bureau d'évaluation prévoit que la majorité du personnel doit être recrutée en dehors du Fonds.

Son mandat garantit son indépendance vis-à-vis de la direction et des services du Fonds. À la demande de la France, il est prévu que le CMFI sera régulièrement informé des travaux du bureau d'évaluation afin d'assurer l'impulsion politique nécessaire à la mise en œuvre des leçons tirées de l'évaluation, mais aussi d'inscrire ces orientations politiques dans une appréciation critique du fonctionnement et des résultats de l'institution. Le renforcement du lien entre le BEI et le CMFI est fondamental pour contribuer à la crédibilité du premier et à l'efficacité du second dans la formulation de ses orientations.

À ce stade, il faut reconnaître que la perception du BEI par la « société civile » demeure critique, car son mandat et son mode de fonctionnement restent différents du « Panel d'inspection » de la Banque mondiale ou des organes équivalents d'autres institutions. Le BEI a une mission d'évaluation et non de recours contre les décisions des gouvernements soutenues par un financement du FMI. Un bilan des premières années de fonctionnement permettra d'apprécier si le BEI répond effectivement à l'objectif d'une meilleure gouvernance externe et d'en tirer alors les conséquences pour d'éventuelles étapes supplémentaires.

La création du BEI ne doit pas occulter les efforts très importants déjà réalisés pour renforcer la fonction d'évaluation au Fonds dans les années récentes, notamment suite à la mise en place, en 1996, d'un groupe d'administrateurs en charge de cette activité. Des dispositifs d'évaluation existaient avant la création du bureau d'évaluation indépendant : évaluations réalisées par le bureau de la vérification et de l'inspection interne (*Office of Internal Audit and Inspection*) ; autoévaluations réalisées par les départements du FMI, essentiellement par le département PDR en charge de la cohérence des activités du FMI (par exemple sur les leçons à tirer de la crise asiatique en matière de surveillance) ; évaluations indépendantes réalisées par des experts externes, comme l'évaluation des procédures de surveillance du Fonds ou de la facilité d'ajustement structurel renforcée.

1.5.2. La transparence du FMI

La crise asiatique a révélé des faiblesses importantes en matière de transparence économique et financière. L'inefficacité économique des systèmes industriels et financiers opaques en place dans certains pays et de l'existence de garanties implicites accordées par l'État au secteur privé sont apparus au grand jour, amenant la communauté internationale à définir un ensemble de codes et de normes en matière statistique, prudentielle et de conduite de la politique économique. Il a été souligné qu'une plus grande transparence du FMI et des relations entre le FMI et ses États membres était un complément indispensable. L'enjeu de cette transparence est double :

- sur un plan politique, une meilleure information sur les activités du Fonds constitue une condition première de la légitimité et de la crédibilité de l'institution et de la compréhension de son action tant par les pays débiteurs que par le grand public. Ainsi, en période de crise, la publication des rapports d'évaluation du Fonds et des « lettres d'intention » envoyées par les États bénéficiaires renforce la crédibilité des programmes d'ajustement ;

- du point de vue de l'efficacité économique et dans un contexte désormais marqué par le rôle prédominant des créanciers privés, un renforcement de la transparence du FMI constitue également une condition primordiale du fonctionnement ordonné et efficace des marchés financiers et du caractère catalytique de ses programmes.

Sous l'impulsion du G7, le FMI a effectué des progrès très significatifs en matière de transparence sur son fonctionnement et sur les documents réalisés dans le cadre de sa mission de surveillance, ou dans le cadre de ses financements.

La transparence sur le fonctionnement quotidien du FMI a ainsi connu des améliorations : publication du programme annuel de travail du Conseil du FMI, publication de la situation de liquidité de l'institution et des prévisions d'utilisation des ressources de ses membres ou encore des documents techniques et de recherche sur le site Internet du Fonds (www.imf.org).

La transparence sur les documents réalisés par le FMI dans le cadre de sa mission de surveillance a été renforcée en août 2000, notamment dans trois domaines essentiels :

- après avoir autorisé en juin 1999 la publication des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV des statuts (après accord du pays concerné), le Conseil d'administration a décidé le passage à une politique volontaire de publication de ces rapports ;

- les lettres d'intention, ainsi que les autres documents accompagnant les programmes (« *technical memorandum of understanding* » et « *memorandum of economic and financial policies* ») sont soumis à une présomption de publication, sauf demande en sens contraire du pays concerné, une explication devant dans ce cas être fournie en Conseil ;

- la publication des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) est présumée, puisque ces documents ont pour but de solliciter l'opinion du public dans le cadre du processus de consultation. En août 2000, le Conseil d'administration a ainsi décidé que les services du FMI ne recommanderaient plus au conseil l'approbation des CSLP des pays, à moins qu'ils ne soient publiés.

Parallèlement, les services de communication du Fonds ont fait un travail important pour exprimer les questions traitées en des termes non techniques, de manière à ce que les enjeux des débats soient accessibles au grand public. Une revue de la nouvelle politique de transparence engagée depuis août 2000 sera effectuée en 2002.

2. Réforme des quotes-parts et représentation des pays en développement : les données du débat

Au total, la gouvernance externe et interne du Fonds s'est significativement améliorée depuis 1997. Ces efforts doivent se conjuguer avec ceux en faveur d'une meilleure représentation des intérêts des pays émergents, et notamment des pays à forte croissance qui peuvent être pénalisés par le système actuel. En effet, la crise asiatique a aussi contribué à relancer un débat plus général sur la représentation des pays en développement dans la prise de décision, sous le double angle de leur poids formel (quotes-parts et droits de vote) et de leur représentation au Conseil d'administration. Ce débat a été en pratique initié par la perception dans plusieurs des pays alors entrés sous programme avec le FMI que les orientations de ces programmes étaient imposées par les principaux actionnaires du Fonds. La réflexion sur une nouvelle méthode de calcul des quotes-parts est une des pistes explorées. Cette réflexion nécessite un retour sur le rôle des quotes-parts et sur l'importance respective de la capacité contributive et de la vulnérabilité dans la détermination du poids relatif des différents États membres.

Le poids relatif des différents États membre au Fonds monétaire dépend de manière centrale de leur *quote-part*, c'est à dire de leur souscription au capital du Fonds exprimée en droits de tirage spéciaux (DTS). Les États apportent leur quote-part lors de leur adhésion au Fonds et sont par la suite tenus de contribuer à la même hauteur aux accroissements des ressources du Fonds (réalisées sous forme d'une augmentation générale des quotes-parts comme celle qui a eu lieu en janvier 1999, le total des quotes-parts atteignant désormais 212 milliards de DTS soit 310 milliards d'euros).

2.1. Le calcul des quotes-parts

Les quotes-parts déterminent les droits de vote à l'assemblée générale du Fonds (le conseil des gouverneurs) et, au travers du système des circonscriptions, au Conseil d'administration. Plus précisément, les droits de vote comportent une part variable liée à la quote-part et une part fixe ⁽⁸⁾, ce système étant conçu pour avantager les petits États. De surcroît, dans une optique de limitation du risque de crédit encouru par le Fonds, les quotes-parts, qui mesurent la capacité de remboursement des États, déterminent leur droit d'accès aux crédits accordés par le Fonds. Le lien strict entre quote-part et accès au crédit ne concerne cependant que les mécanismes ordinaires de crédit ⁽⁹⁾. Les ressources concessionnelles ne sont en effet pas concernées et des mécanismes nouveaux, la facilité de réserve supplémen-

(8) Chaque État dispose de 250 voix plus une voix par tranche de 100 000 DTS de quote-part.

(9) Au titre des accords de confirmation et du mécanisme élargi de crédit, un État membre ne peut emprunter plus de 100 % de sa quote part au cours d'une année donnée, et plus de 300 % de manière cumulée.

taire et la ligne de crédit préventive, ont été introduits au cours des dernières années pour desserrer la contrainte constituée par les quotes-parts dans des circonstances exceptionnelles.

Comment les quotes-parts sont-elles calculées ? Au titre des statuts du Fonds, leur répartition est révisée tous les cinq ans au moins. Ces réaménagements ont été en pratique limités et ont visé à « revaloriser » des pays dont les quotes-parts sont jugées anormalement basses au regard de l'évolution de leur poids économique. Des mesures individuelles sont également possibles, quoique moins fréquentes ⁽¹⁰⁾.

La décision se réfère à des spécifications mathématiques, aujourd'hui au nombre de cinq et présentées plus en détail dans l'encadré. Ces spécifications relient le poids de chaque État à tout ou partie des cinq variables suivantes : PIB, réserves de change, recettes et dépenses du compte des transactions courantes, variabilité des recettes du compte courant et rapport de ces recettes au PIB. La méthode consiste à choisir pour chaque pays la formule qui lui est le plus favorable, puis à ajuster l'ensemble en fonction du total de l'augmentation des quotes-parts exprimées en DTS.

Ces formules comportent une part importante d'arbitraire et elles ne sont pas contraignantes. La décision finale laisse une large place à l'appréciation politique, comme le montre par exemple la répartition des quotes-parts des principaux actionnaires. Surtout, la part équiproportionnelle de l'augmentation générale des quotes-parts, basée sur la répartition préexistante des quotes-parts, limite l'ajustement des quotes-parts relatives des États membres, qui ne peut de ce fait intervenir qu'à la marge. Comme le rappelle Kenneth Dam, « *le fait que les quotes-parts étaient amenées à remplir des fonctions aussi centrales fit de leur négociation le sujet le plus important, et qui occupa le plus de temps lors de la conférence de Bretton Woods* » ⁽¹¹⁾. Dans le cas de la France, la quote-part effective est proche de la quote-part calculée (respectivement 5,06 et 4,92 %).

Avec le temps, ce mode de calcul est apparu de moins en moins adapté à l'évolution de l'économie mondiale.

D'une part, le poids total des pays en développement s'est réduit au bénéfice des pays industrialisés, ce qui apparaît contradictoire avec le besoin d'une meilleure implication de ces pays dans le processus de décision du Fonds (mise en œuvre des programmes d'ajustement, définition de normes et de codes).

D'autre part, du fait de la révision peu fréquente et seulement à la marge des quotes-parts, celles-ci n'ont pas pris en compte le rôle croissant des grandes économies émergentes sur les marchés mondiaux. En outre, elles ne prennent pas en compte de manière adéquate le rôle prédominant joué

(10) La quote-part de la Chine a ainsi été augmentée de 36 % en février 2001 pour prendre en compte la rétrocession de Hong-Kong.

(11) Dam (1982).

par les mouvements de capitaux et les vulnérabilités nouvelles suscitées par ces derniers. Enfin, elles se sont complexifiées avec le temps et vont à l'encontre des objectifs de transparence et de lisibilité accrus vis-à-vis du grand public attendus par ailleurs du Fonds.

2.2. La proposition du rapport Cooper

À la suite d'une demande formulée en 1997 par le Comité intérimaire du FMI, un groupe de travail composé de huit experts extérieurs, universitaires et banquiers centraux, et présidé par l'économiste américain Richard Cooper, a réexaminé les formules utilisées pour calculer les quotes-parts. Rendu public en avril 2000, le rapport Cooper ⁽¹²⁾ a recommandé de simplifier radicalement la formule de calcul des quotes-parts.

En lieu et place des formules complexes présentées dans l'encadré, le rapport conseille la formule suivante :

$$Q = 2/3 \frac{PIB}{PIB \text{ total}} + 1/3 \frac{\text{Variabilité de } K}{\text{Variabilité totale de } K}$$

où K est la somme des recettes courantes et des flux nets de « capitaux de long terme » (eux-mêmes définis comme la somme des flux nets des investissements directs étrangers, des investissements de portefeuille et des crédits commerciaux à long terme).

Ces deux variables sont destinées à appréhender d'une part la capacité contributive des États membres, d'autre part leur vulnérabilité aux chocs extérieurs, mesurée par la variabilité des ressources du pays. Elles reflètent ainsi le double rôle des quotes-parts. Le PIB est mesuré en dollars et lissé sur une période de trois ans ⁽¹³⁾ et la mesure de variabilité inclut non seulement les recettes courantes mais aussi désormais les entrées nettes de capitaux à long terme ⁽¹⁴⁾. La « formule Cooper » abandonne donc toute référence aux flux commerciaux en niveau ainsi qu'aux réserves de change.

La formule Cooper présente des avantages indéniables en terme de simplicité et de lisibilité. En prenant en compte la structure des circonscriptions et en utilisant des instruments probabilistes de théorie du vote, on peut en outre montrer qu'elle faciliterait le processus de décision au Conseil d'administration en augmentant le nombre de coalitions gagnantes pour les votes à la majorité de 85 %. Elle n'est cependant pas une réponse satisfaisante à la question de l'évolution des droits de vote au FMI.

(12) Quota Formula Review Group (2001).

(13) Le choix, toujours difficile dans des comparaisons de cette nature, d'un PIB au taux de change courant ou en parité de pouvoir d'achat, meilleur indicateur de la taille respective des économies réelles, est également évoqué par le rapport Cooper mais n'a pas été au centre des discussions avec les États membres.

(14) Définis comme la somme des investissements directs étrangers, des investissements de portefeuille et des crédits à long terme, le tout exprimé en termes nets.

2. Quotes-parts actuelles et simulées avec les cinq formules traditionnelles et avec la formule du rapport Cooper

	Quote-part actuelle	Quotes-parts théoriques	
		5 formules	Cooper
Économies développées, dont :	60,4	72,0	72,8
• G7	46,0	52,4	59,2
• États-Unis	17,4	17,7	23,5
• Japon	6,2	8,9	11,8
• Allemagne	6,1	8,0	7,4
• France	5,0	4,9	4,8
• Autres pays développés	14,4	19,6	13,6
Pays en développement, dont :	17,1	12,3	11,7
• Afrique	1,4	0,7	0,6
• Asie	5,6	5,0	3,3
• Moyen Orient et Europe	5,0	2,7	2,3
• Amérique du Sud	5,1	3,9	5,4
Économies en transition	5,4	3,7	3,5
Total (74 pays)	83,0	88,0	88,0

Source : IMF (2001) : *External Review of Quota Formulas : Quantification*.

En premier lieu, le choix des pondérations 1/3 et 2/3 apparaît largement arbitraire. Bien que désirable dans une formule idéale, la référence aux mouvements de capitaux, mal appréhendés statistiquement dans beaucoup d'États membres, limite fortement les possibilités de calcul et la transparence de la formule.

En outre, la mesure de vulnérabilité extérieure des États (recettes courantes + entrées nettes de capitaux à long terme) n'appréhende pas des sorties de capitaux à court terme qui auraient pour contrepartie une baisse des réserves de change ou des importations, qui constituent pourtant un risque réel pour les pays émergents.

Enfin et surtout, l'application de la formule conduirait à un renforcement substantiel du poids des États-Unis et du Japon et à un affaiblissement de l'Union européenne et des pays émergents, accompagnés d'importants transferts de droit de vote entre ces pays⁽¹⁵⁾. Ce renforcement est la conséquence arithmétique du poids prépondérant donné au PIB et de l'abandon du critère d'ouverture commerciale, qui bénéficie aux grandes économies fermées. Ceci irait à l'encontre de l'objectif recherché initialement, à savoir une réforme des quotes-parts, qui est de rechercher un poids accru des pays en développement dans le processus de prise de décision.

(15) Voir l'étude du FMI (2001) qui décrit notamment en détail les questions liées à la disponibilité des données. La formule ne s'avère en pratique calculable que pour 74 des 182 États membres.

2.3. Les pistes envisageables

Il n'existe certainement pas de formule miracle, compte tenu du rôle multiple des quotes-parts et de la sensibilité politique de la distribution des droits de vote. Le souci de transparence et de responsabilité vis-à-vis des États membres et des agents économiques plaide pour une formule de calcul la plus simple possible plutôt qu'un processus de négociation purement politique. L'exercice est mathématiquement osé, puisqu'un faible nombre de variables doit permettre d'appréhender un nombre plus important de dimensions économiques et financières : capacité contributive, vulnérabilité, ampleur des chocs subis, encouragement à l'ouverture commerciale et financière, etc.

Quoi qu'il en soit, la représentation insuffisante des pays émergents montre que cette formule doit évoluer. Dans cette perspective, les éléments suivants pourront être pris en compte :

- le souci de ne pas sur-représenter les grands pays plaide clairement pour une prise en compte du *niveau* de l'ouverture commerciale et financière et pas seulement de sa variabilité. Les revenus au titre des paiements courants seraient une variable pertinente à cet égard ;
- le rôle des réserves de change est plus discuté pour les pays qui ont ouvert leur compte financier et peuvent emprunter sur les marchés, mais on peut noter que depuis la crise de 1997/98, les économies émergentes insérées dans les marchés financiers internationaux ont cherché à reconstituer leurs réserves de change, même dans un régime de taux de change flottant. Outre qu'elles permettent toujours d'appréhender la capacité contributive d'un pays, les réserves de change sont donc demeurées un indicateur pertinent de vulnérabilité ;
- la question de la répartition des quotes-parts ne peut être dissociée, comme l'a fait le rapport Cooper, de celle de leur allocation globale, c'est à dire des ressources disponibles pour le Fonds. Il s'agit de deux aspects, complémentaires, de la réflexion sur le rôle et les moyens du Fonds, qui ne peuvent être artificiellement séparés (rôle dans la prévention et la gestion des crises, notamment financières et mise à disposition des moyens nécessaires pour répondre aux besoins additionnels qui y sont liés) ;
- enfin, rien ne s'oppose à ce que la révision des quotes-parts s'accompagne d'une révision du lien entre quotes-parts et droits de vote, par exemple en accroissant la composante fixe de ces derniers de manière à favoriser les plus petits États membres.

3. La représentation européenne au FMI

Dans le contexte nouveau que constituent la création de l'euro et le renforcement de la coordination des politiques économiques entre les États membres de l'Union européenne, et compte tenu des fonctions monétaires

et macro-économiques du FMI, on ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur le poids de l'Europe et l'organisation de sa représentation, et sur l'adéquation à cette situation nouvelle de structures issues des discussions de Bretton Woods. En particulier, la question se pose naturellement de l'adéquation des circonscriptions qui, au-delà des circonscriptions uniques (France, Allemagne et Royaume-Uni), regroupent toujours des pays membres de l'Union européenne et des pays non membres.

Dans son discours du 28 mai 2001 sur l'avenir de l'Europe élargie, le Premier ministre Lionel Jospin a appelé les Européens à « *réfléchir, pour les pays de la zone euro, à une représentation coordonnée, voire unique, dans les institutions de Bretton Woods* ». La perspective d'une représentation unique pourrait constituer l'aboutissement logique de la démarche européenne. Elle peut être partagée par certains de nos partenaires, mais elle suppose de lever certaines réticences. On expose dans ce chapitre les conditions à réunir pour parvenir à cette objectif, qui passe d'abord par un renforcement de la concertation déjà mise en place entre les représentants européens.

3.1. Le « fait européen » à Washington : une réalité

Plusieurs évolutions intervenues au cours des dernières années, sous l'impulsion notamment de la France, ont d'ores et déjà permis une meilleure prise en compte de la réalité européenne dans les décisions du Fonds monétaire international.

Au plan économique tout d'abord, le Fonds prend en compte de manière systématique dans ses exercices de surveillance la réalité nouvelle que constitue la zone euro. Depuis 1999, les équipes du Fonds conduisent deux fois par an, dans le cadre des consultations avec les États membres au titre de l'article IV des statuts, un exercice d'évaluation des politiques monétaires et de change de la zone euro. Cet exercice amène la mission du Fonds à rencontrer les institutions responsables de la politique économique et monétaire : le Conseil de l'Union européenne (sous la forme d'une discussion technique avec le Comité économique et financier de l'Union européenne, puis avec les ministres des finances dans le cadre de l'Eurogroupe), la Commission et la Banque centrale européenne⁽¹⁶⁾, et donne lieu à une discussion annuelle au Conseil d'administration. Un observateur de la BCE est désormais invité à assister aux réunions du Conseil d'administration qui le concernent.

D'une façon générale ensuite, la mise en place de l'euro a donné plus d'importance aux mécanismes de surveillance régionale du FMI. Les relations entre le FMI et la zone Franc, et l'analyse sur une base régionale associée, montrent que de tels dispositifs préexistaient. L'avènement de l'euro et la création de la revue article IV pour la zone euro ont fortement accéléré la prise en compte du fait régional par le FMI, y compris dans des zones géographiques qui ne sont pas intégrées sur le plan monétaire. De même,

(16) Voir par exemple l'évaluation faite par le FMI en juin 2001.

lorsqu'il participe à la préparation des réunions internationales et en premier lieu des réunions des ministres des finances du G7, le FMI centre d'emblée son analyse de la situation économique et monétaire mondiale sur les trois grandes zones : États-Unis, zone euro et Japon, en cohérence avec l'évolution du G7 qui accueille, depuis 1999, le président de l'Eurogroupe et le président de la BCE pour les discussions à caractère économique.

Au plan technique et financier, enfin, la création de l'euro a été intégrée dans la définition du taux de change et du taux d'intérêt des droits de tirage spéciaux en lieu et place des monnaies nationales.

3.2. Une coordination accrue des prises de position européennes

De plus en plus, la définition des positions européennes fait l'objet de réunions de concertation à Washington entre les administrateurs européens, et en amont, à Bruxelles, entre les représentants des ministres des finances. Sur toutes les questions sur lesquelles l'Union européenne a défini une position commune, qu'il s'agisse de politiques uniques ou coordonnées au titre du Traité CE ou d'un consensus politique établi entre les États membres, les représentants européens s'efforcent de parler d'une seule voix.

Ces questions couvrent naturellement les politiques monétaire ou de change, qui sont de la compétence de la Communauté, mais également l'appréciation portée sur la politique budgétaire des États membres (qui fait l'objet d'opinions du Conseil à l'occasion de l'examen des programmes de convergence ou de stabilité) ou encore les questions financières internationales, qui font l'objet de discussions étroites au sein du Conseil Ecofin et avec le SEBC. Ainsi, la présidence du Conseil s'exprime au nom de tous les États membres dans un discours « européen » diffusé lors des réunions du CMFI, qui fait l'objet d'une préparation commune. Plus généralement, les réunions régulières entre administrateurs européens ont renforcé la compréhension mutuelle en vue de développer une analyse commune. L'Ecofin a récemment décidé de renforcer ce processus de concertation/coordination, en ayant pour objectif de développer un dialogue en amont entre l'Europe et les services du FMI sur les principaux sujets « horizontaux » en discussion au FMI, à l'image des relations de travail qui existent entre le Trésor américain et les services du FMI.

3.3. Les évolutions ultérieurement possibles : quotes-parts et représentation

On voit bien que le dispositif qui vient d'être décrit a ses limites et qu'il ne peut être, par construction, qu'une étape transitoire : si les sept administrateurs européens ⁽¹⁷⁾ parlaient d'une seule voix sur tous les sujets abordés

(17) Allemagne, France et Royaume-Uni disposent d'un siège permanent ; Italie, Belgique, Pays-Bas et Finlande sont à la tête de circonscriptions, voir infra.

au Conseil d'administration du Fonds, il serait plus difficile de justifier leur présence, d'autant que, comme on l'a vu, le besoin est parallèlement reconnu d'une meilleure représentation des pays en développement. De surcroît, ceci poserait un problème de principe dans les circonscriptions où l'administrateur européen doit composer avec des représentants d'autres pays. *A contrario*, les efforts de coordination de la voix européenne sont une étape indispensable pour que l'Europe dans son ensemble pèse dans les décisions du FMI à la hauteur de son poids économique et financier.

L'intégration croissante des politiques économiques et financières en Europe et le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune devraient rendre de plus en plus facile, à l'avenir, la définition de positions unifiées. L'Europe, qui représente actuellement la plus grande contribution financière et près de 30 % des droits de vote du Fonds (contre 17 % pour les États-Unis et 6 % pour le Japon), doit pouvoir se donner les moyens d'y faire entendre sa voix.

La réflexion doit s'orienter dès maintenant, de manière concrète sur les moyens de renforcer la coordination entre représentants européens, à Washington comme à Bruxelles, en identifiant les sujets sur lesquels cette coordination est prioritaire et possible. Parallèlement, une réflexion peut être engagée sur les moyens d'adapter la structure de représentation européenne à la réalité de la zone euro et de la coordination des politiques économiques. Cette réflexion comporte plusieurs dimensions.

3.3.1. La question doit être posée de la conformité de la structure actuelle des circonscriptions avec la réalité européenne

En dehors des trois pays qui constituent leur propre circonscription (Allemagne, France, Royaume-Uni), tous les autres États membres partagent leur circonscription avec des États non membres de l'Union européenne⁽¹⁸⁾. La constitution de circonscriptions purement européennes, ou ouvertes à des pays candidats à l'Union, pourrait être envisagée. Cette question, qui met en jeu le rayonnement international de certains pays européens, ne peut être traitée dans la précipitation, mais il est légitime qu'elle soit posée.

3.3.2. Dans une perspective de plus long terme, les modalités d'une représentation européenne unique pourraient être examinées

L'unification de la représentation européenne pourrait constituer l'aboutissement logique de cette démarche. L'appréciation de l'opportunité

(18) Les Pays-Bas ainsi que la Belgique représentent ainsi chacun un certain nombre de pays en transition, tandis que l'Espagne est dans la circonscription du Mexique, l'Irlande dans celle du Canada). L'Italie ne représente que des États européens mais dont certains (Albanie et San Marin) ne sont ni membres de l'Union européenne ni candidats à l'accession.

3. La représentation de l'Union européenne au FMI (en %)

	Droit de vote du pays	Droit de vote de la circonscription
Circonscriptions isolées		
• <i>France</i>	4,97	4,97
• <i>Allemagne</i>	6,02	6,02
• <i>Royaume-Uni</i>	4,97	4,97
Circonscription dont l'administrateur (indiqué en italiques) est européen		
• <i>Italie</i>	3,27	4,18
Portugal	0,41	
Grèce	0,39	
• <i>Pays-Bas</i>	2,39	3,27
• <i>Finlande</i>	0,59	3,52
Danemark	0,77	
Suède	1,12	
• <i>Belgique</i>	2,14	
Autriche	0,88	
Luxembourg	0,14	
Membre d'une circonscription représentée par un État hors Union européenne		
• Espagne (<i>Venezuela</i>)	1,42	4,29
• Irlande (<i>Canada</i>)	0,40	3,72
Total		
• Union européenne à 15	29,88	
• Zone euro	23,02	
• Circonscriptions dont l'administrateur est européen		32,09
Pour mémoire :		
• États-Unis	17,16	17,16
• Japon	6,16	6,16

d'une telle évolution devra prendre en compte le degré d'intégration des politiques nationales dans les domaines traités par le Fonds. Sa mise en place nécessitera d'expertiser les questions suivantes, au regard notamment des statuts du FMI :

- au plan juridique, la faisabilité d'une représentation européenne unique devra être appréciée dans le cadre des statuts du Fonds, dont les membres sont des États souverains ;

- ensuite se posera la question du périmètre pertinent. Compte tenu de la nature monétaire du FMI, l'espace naturel de la coordination semble être plutôt la zone euro ;

- la question de la quote-part européenne devra enfin être examinée : avec les formules actuelles de calcul des quotes-parts et si les flux commer-

ciaux à l'intérieur de l'Union devaient être consolidés, la quote-part européenne unique serait inférieure à la somme des quote-part actuelles. Un calcul préliminaire rapide suggère que ceci ramènerait la quote-part européenne au voisinage de celle des États-Unis, mais au-dessus du seuil de 15 % qui constitue statutairement la minorité de blocage pour les décisions les plus importantes ⁽¹⁹⁾.

L'évolution de la représentation européenne au FMI est pragmatique et progressive et passe, dans un premier temps, par une coordination accrue des positions exprimées par les représentants européens.

Pour être approfondi, ce processus doit prendre en compte l'état d'avancement de l'intégration européenne. La plupart des questions discutées au Conseil d'administration du FMI sont de la compétence des États membres et non de la Communauté. Il est ainsi évident que l'attribution des aides d'urgence à certains pays soulève des questions économiques et diplomatiques auxquelles les États membres peuvent souhaiter apporter des réponses différentes. En outre, les structures de décision sur les questions économiques et financières demeurent très différentes entre pays européens ⁽²⁰⁾. L'évolution de la coordination entre les représentants européens doit donc accompagner l'approfondissement au niveau européen de la coordination entre les politiques nationales.

(19) Par ailleurs, l'article XIII-1 des statuts du FMI dispose que « Le siège du Fonds est établi sur le territoire de l'État membre dont la quote-part est la plus élevée ».

(20) Le choix de l'administrateur allemand, qui provient de la Bundesbank, en fournit une illustration.

Références bibliographiques

- Aglietta M. et S. Moati (2000) : *Le FMI, ordre et désordres de la finance mondiale*, Economica, Paris.
- Dam K. (1982) : *The Rules of the Game*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Fonds monétaire international (2001) : *Concluding Statement of the IMF Mission on the Economic Policies of the Euro Area*, juin (<http://www.imf.org/external/np/ms/2001/062701.htm>).
- Fonds monétaire international (2001) : *External Review of Quota Formulas : Quantification*, 12 avril, (<http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2001/eng/erqfq.pdf>).
- Fonds monétaire international, *Rapport annuel*, disponible sur www.imf.org
- de Gregorio J., B. Eichengreen, T. Ito et Ch. Wyplosz (1999) : « An Independent and Accountable IMF », *Geneva Report on the World Economy*, n° 1, ICMB, Genève.
- International Financial Institution Advisory Commission (2000) : *Report to the US Congress*, (<http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/USMRPTDV.html>).
- Jospin Lionel (2001) : *Intervention sur « L'avenir de l'Europe élargie »*, 28 mai, (<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=24927&d=16>).
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (1998) : *Contre l'instabilité financière internationale : pour une initiative européenne*, octobre.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2001) : *Rapport présenté au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998*, juillet (<http://www.finances.gouv.fr/minefi/europe/fmibm/index.htm>).
- Quota Formula Review Group (2001) : *Report to the IMF Executive Board*, 12 avril, (<http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrg/report/index.html>).

Qu'est-ce qu'un droit de propriété international ?

Jérôme Sgard

CEPII et Université de Paris-Dauphine

1. Une globalisation partielle

Alors que le débat public considère qu'après dix années de croissance rapide l'économie mondiale est désormais globalisée, les économistes soulignent plutôt les nombreuses raisons pour lesquelles ce mouvement est encore partiel. Et, de fait, la distance est encore grande qui sépare la situation actuelle d'un hypothétique marché mondial, entièrement unifié. Cela étant, beaucoup de contributions académiques font aussi l'hypothèse, au moins dans leurs toutes premières phrases introductives, que la dynamique actuelle est un processus à peu près inéluctable, allant dans le sens de marchés toujours plus intégrés. Les problèmes de gouvernance nés de ce processus sont alors analysés en termes de retard, ou d'ajustement (très) frictionnel entre l'extension de l'initiative privée et des institutions publiques mal adaptées, et donc menacées d'archaïsme. Une grande partie des débats qui entourent l'évolution du Fonds monétaire international et de l'Organisation mondiale du commerce est, de fait, posée dans ces termes.

On défend ici que cet écart entre les marchés et les institutions est en fait durable, en raison notamment de la difficulté à faire converger les secondes vers un cadre international raisonnablement cohérent et prévisible. Les problèmes actuels de gouvernance tiendraient donc moins à des tensions au long d'un processus d'ajustement, qu'à cet état intermédiaire, mal défini, qui est porteur de risques nouveaux et dont en fait tout porte à penser qu'il va perdurer.

Il est utile pour expliciter cet argument de partir de l'enjeu des droits de propriété, qui sont avec la libre concurrence la clé de voûte de toute économie capitaliste. Ici l'expérience historique comme l'observation de l'économie mondiale appellent un même constat : ces droits, qui définissent concrètement la richesse de l'actionnaire, du banquier ou d'une multination-

nale, ne sont pas des données. Ce sont des artefacts, qui sont établis souvent difficilement, par des institutions qui doivent les garantir, mais qui elles-mêmes peuvent être faibles, corrompues, contestées ou simplement inefficaces. En Europe, l'établissement des droits de propriété privée a été un processus long et très conflictuel. En France, il a fallu la Révolution de 1789 pour briser les droits d'usages féodaux, et en Angleterre ce même processus, deux siècles plus tôt, a précipité un exode rural massif et une pauvreté de masse. Ces deux sociétés portent encore la trace de ces expériences ⁽¹⁾. Mais aujourd'hui l'économie mondiale est confrontée régulièrement à des problèmes de « communs » tout à fait comparables, c'est-à-dire à la définition de droits privés à partir d'un bien public fini, faisant l'objet d'une exploitation aux résultats inférieurs à l'optimum social : quotas de pêche, pompage des nappes phréatiques ou des grands fleuves, droits d'émettre des gaz à effet de serre, etc. ⁽²⁾. Et chaque fois que des droits formels et exclusifs doivent être établis, on retrouve des problèmes très compacts : efficacité économique, équité sociale, défense de droits d'usage considérés comme acquis, enjeux éthiques sur lesquels l'accord au plan international est généralement difficile, sinon impossible. En d'autres termes, l'établissement et la défense de la propriété, au plan national et international, restent très conflictuels.

Sous cet angle, deux évolutions récentes éclairent les problèmes apparus dans les années 1990. D'abord, on a vu l'insertion étroite dans les échanges internationaux de pays dont les institutions économiques sont faibles, en particulier celles qui définissent la propriété. On peut prendre ici le cas emblématique de la loi de faillite, qui est une institution majeure de toute économie de marché, dont l'objet est de sanctionner l'insolvabilité, c'est-à-dire l'échec de l'entrepreneur capitaliste. Or, en Indonésie, à la veille de la crise de 1997, il n'y avait pas de procédure de ce type. En Thaïlande elle était réputée demander dix ans pour traiter chaque cas, et en Corée son application à un *chaebol* de taille moyenne a été une cause première de la sortie des capitaux, tant l'événement a pris de court les investisseurs. En Russie, enfin, son usage s'est quelque peu étendu au cours des dernières années, mais il est apparu qu'elle sert surtout d'instrument pour liquider les entreprises concurrentes et capter leurs actifs les plus rentables ⁽³⁾. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que la crise financière et la rupture

(1) On peut penser aussi au comportement des « oligarques » russes au cours des années quatre-vingt-dix. Après tout, la meilleure interprétation de la transition russe doit sans doute voir dans l'énorme pillage du bien public auquel elle a donné lieu, la résolution exceptionnellement inéquitable d'un « énorme problème de communs », c'est-à-dire de propriété indivise, ou non instituée. Voir Hardin (1968).

(2) Voir et Libecap (1989). On a aussi des problèmes symétriques, et tout aussi difficiles, de privatisation contestable d'un bien public, comme dans le cas du patrimoine génétique.

(3) Sur l'Asie, voir Stone (1998) et Radelet (1999) ; sur la Russie Zlotowski (2000) et Sonin et Zhuravskaya (2000). Pour une discussion plus générale de la faillite, voir Hart (1999).

massive des paiements privés aient entraîné dans tous ces pays une redistribution sauvage de la richesse, à grande échelle. En un mot, alors même que ces économies étaient étroitement insérées dans les marchés internationaux, la propriété a été trop faible pour résister à la crise : sa destruction a amplifié le choc sur les économies locales, et peut-être aussi la contagion internationale. On a certes affaire ici à des cas extrêmes, mais clairement la leçon a une portée plus large.

Seconde tendance, on constate que l'extension des échanges internationaux inclut désormais des enjeux institutionnels beaucoup plus complexes que dans les phases antérieures de libéralisation. Jusqu'aux années quatre-vingt incluses, celle-ci pouvait créer des problèmes sérieux d'ajustement, mais au moins les transactions elles-mêmes étaient simples et robustes. Cela parce qu'elles portaient principalement sur des biens tangibles, dont la propriété était entièrement transférée à l'acquéreur : à la limite l'échange pouvait prendre la forme du troc lorsque son infrastructure était très faible (cas des accords de compensation). De manière croissante, les échanges internationaux portent désormais sur des contrats intertemporels : on transfère provisoirement, et contre rémunération, certains droits d'usages attachés à la propriété, sans que celle-ci soit cédée. C'est donc une opération beaucoup plus complexe que l'acquisition d'une limousine japonaise : la cession provisoire d'un droit de propriété intellectuelle (brevet technologique, droit d'auteur, marque commerciale, etc.) expose celui qui concède ce droit à des risques majeurs de spoliation ou d'accaparement. D'un point de vue théorique, le bénéfice de l'échange reste inchangé par rapport au commerce de biens ; mais la part de ce bénéfice qui reviendra au vendeur – c'est-à-dire à l'inventeur – dépendra étroitement de la fiabilité de son partenaire, qui elle-même sera fortement déterminée par les institutions juridiques auquel il est soumis.

La portée de cette évolution est sous-estimée. La représentation commune voit la « globalisation » comme une mise en communication des marchés nationaux, autorisant une circulation toujours plus large des biens et des actifs, à la limite sans solution de continuité. La propriété serait donc un attribut intrinsèque des agents, dont ils pourraient disposer librement sur le marché mondial, c'est-à-dire user et abuser. Toute limitation à la libre circulation de ces droits est donc reçue comme une atteinte inadmissible à la liberté individuelle et aux règles du jeu commune. On l'a vu lorsque la Malaisie a établi un contrôle provisoire sur les sorties de capitaux, en septembre 1998 : ça a été l'esclandre.

Il est toutefois intéressant, pour prendre une mesure plus précise des problèmes sous-jacents, d'analyser plus en détail une évolution comparable, qui ne porte pas sur le commerce des droits intellectuels, mais sur les contrats intertemporels de nature financière. Ici aussi, en effet, on a observé une évolution de grande ampleur, qui a vu une large diversification des actifs échangés internationalement : crédits bancaires, obligations, actions, produits dérivés, etc. Or tous ont pour caractéristique, à nouveau, de porter

un enjeu de propriété très direct : jusque dans les années quatre-vingt, les mouvements de capitaux vers les économies en développement étaient presque exclusivement le fait des États qui contractaient une dette extérieure, ce qui n'exposait pas le marché à un risque de propriété au sens strict, et sans doute le rendait plus solide ⁽⁴⁾. Une même évolution ressort ainsi sur les marchés de biens et de capitaux : en se déplaçant des biens tangibles et de la dette souveraine, aux droits de propriété intellectuels et financiers, la « frontière » de la globalisation expose beaucoup ces marchés à une vulnérabilité institutionnelle beaucoup plus forte qu'auparavant.

2. La gestion des défauts de paiement : dette souveraine vs dette privée

On se souvient en effet que la crise de la dette des années quatre-vingt a été gérée dans un cadre relativement simple, tant du point de vue de la négociation financière que des formes d'action collective qui la sous-tendaient. Ce cadre reposait sur la règle multilatérale établie à Bretton Woods, tout en s'inscrivant dans l'histoire plus ancienne des renégociations de dettes souveraines. C'est ainsi que les banques commerciales, représentées par le Club de Londres, ont été cooptées dans cette négociation organisée par des agents publics, au lieu de suivre une règle alternative, propre au secteur privé : leur inclusion dans la gestion de crise (le *burden sharing*) était obtenue de manière directe et explicite, à travers une règle de coordination hors marché arbitrée par le FMI. Au centre de cette méthode se trouvait le principe de *conditionnalité*, qui scellait l'échange d'engagements de politique économique contre une amélioration des conditions attachées au service de la dette. Confortée par le déboursement d'un crédit multilatéral, la conditionnalité assurait ainsi l'équilibre et la cohérence intertemporelle de l'accord entre l'emprunteur souverain et ses différents créanciers.

Cette méthode a eu un défaut majeur : elle n'a convergé que très lentement (1982-1989) sur un diagnostic d'insolvabilité appelant une réduction permanente des créances (*plan Brady*). Les conséquences ont été lourdes pour les pays endettés, tant au plan économique que social. Toutefois, *in fine* on a pu assurer une reprise rapide des marchés et éviter le désastre des années trente : à cette époque, aucune structure de renégociation des contrats, aucun cadre de partage des coûts d'ajustement, aucun soutien mul-

(4) On en veut pour preuve qu'historiquement le marché de la dette souveraine s'est développé beaucoup plus tôt et beaucoup plus largement que les flux internationaux purement privés. Sous l'étalon-or, dans la dernière période de globalisation financière, les investissements de portefeuille internationaux portaient en très large majorité sur les titres de dette publique ou sur les services publics présumés bénéficier d'une forme de garantie d'État (chemin de fer, service des eaux, canaux, etc.). Ce n'est que dans les dernières années avant 1914 que s'est développé un flux substantiels de titres privés. Voir notamment Lipson (1985).

bilatéral n'ont facilité la résolvabilisation et le retour ordonné des débiteurs sur les marchés. Très vite, la majorité d'entre eux a préféré rejeter le coût de l'ajustement et sortir de l'intégration internationale, par une forme ou une autre de répudiation et un retour au protectionnisme. Les marchés de capitaux internationaux mettront trente ans à se remettre de cet échec, et beaucoup de ces pays ne retrouveront l'accès au crédit international que dans les années soixante-dix.

Après l'expérience contrastée des années quatre-vingt, une nouvelle inflexion est cependant apparue, qui a entraîné une série d'innovations dans les règles d'intervention du FMI, centrée entre autres sur l'enjeu d'un éventuel prêteur en dernier ressort international. Un facteur est généralement mis en avant : le passage d'un financement des économies émergentes par le crédit bancaire à un financement de marché. De fait, ceci rend beaucoup plus difficile toute forme de renégociation des contrats, qui se heurte à des problèmes sérieux d'action collective et donc de *burden sharing*. De quelques centaines de banques, dominées par une vingtaine de *primi inter pares*, on est passé à des milliers d'investisseurs, de natures très diverses, soumis à des incitations souvent divergentes, et qui n'ont qu'un intérêt individuel limité à participer à un processus complexe de renégociation. Une série de propositions ont été faites pour répondre au risque d'un *opt out* généralisé et d'effondrement de la coordination : clause privée de renégociation des obligations, moratoire temporaire sur les paiements extérieurs, contrôle provisoire des capitaux, etc. Cela étant, contrairement aux années quatre-vingt, une solution universalisable aux « crises du XXI^e siècle » reste encore à trouver.

On a déjà relevé toutefois qu'un second problème doit être pris en compte : alors qu'avant 1990 les emprunteurs souverains étaient à peu près les seuls émetteurs de dette internationale issus des économies émergentes, ils ont été rejoints depuis par un très grand nombre d'emprunteurs privés. C'est-à-dire des banques commerciales en premier lieu, mais aussi des entreprises non financières, des multinationales régionales ou d'anciens monopoles publics privatisés ; parfois même, comme on l'a vu en Thaïlande, en Indonésie ou en Russie, on a affaire à des firmes dont, à la réflexion, il a été difficile d'apprécier la qualité, les activités ou le bilan comptable. Certes, dans un monde de libre circulation des capitaux, faire un crédit ou acheter une obligation émise par de tels agents n'est pas compliqué. Mais toute défaillance de l'émetteur risque de mettre l'investisseur dans une situation inextricable : l'enjeu de la propriété devient tangible quand les échanges de marchés sont suspendus.

En effet, une défaillance sur un contrat financier privé, quel qu'il soit, pose des problèmes entièrement différents du cas d'un emprunteur souverain. Ce dernier accepte de renégocier sa dette extérieure parce qu'il est généralement dans son intérêt à long terme de préserver son accès aux marchés des capitaux, et donc sa réputation de débiteur scrupuleux. Son intérêt bien compris est donc le motif premier de la renégociation, indépendam-

ment de toute considération de propriété – d’ailleurs, on ne met pas un État en liquidation. En revanche, l’entreprise négocie avec ses créanciers si elle tient à sa réputation, c’est-à-dire si elle compte survivre, mais surtout si elle est exposée *in fine* à une menace de saisie et de liquidation de ses actifs. Les droits des créanciers sont ainsi garantis par l’autorité de l’État et par ses institutions judiciaires, sans lesquelles un risque de crédit incontrôlable interdirait en fait le développement de l’intermédiation. Corollaire, en cas de défaut en Russie ou en Thaïlande, l’investisseur doit en passer par le droit et les cours de faillite locales, par leurs règles de saisie de biens et de liquidation. Bien sur, ces procédures pourront être longues, inéquitables, voire spoliatrices : mais ceci est un risque qu’il lui revient d’apprécier et d’assumer. La globalisation est imparfaite.

La conséquence immédiate, d’un point de vue de régulation publique, est que la gestion des crises de paiements se fractionne entre débiteurs privés et souverains. Du coup, la transaction entre les engagements de politique économique et la stabilisation des paiements extérieurs devient imprévisible et l’efficacité *politique* de la conditionnalité décline. On a bien essayé d’intégrer des dettes privées dans la règle multilatérale : considérant le risque systémique encourus par les paiements internationaux, au Mexique (1995) comme en Thaïlande, en Indonésie et en Corée (1997-1998), les créances interbancaires ont été incluses dans les plans de stabilisation. Mais le résultat a été profondément inéquitable et porteur d’un aléa moral grave : les risques endossés par les banques internationales ont été de fait garantis par les États locaux, c’est-à-dire transférés aux contribuables – pour résumer, aux classes moyennes salariées qui ont aussi supporté le choc de la récession et du chômage. On revient donc au constat de départ : la règle multilatérale peut répondre à une crise de la dette souveraine mais face à une crise de dette privée, relevant d’un principe de propriété, elle est assez désarmée.

Cela suggère que les difficultés dues à l’institution de la propriété ne sauraient être renvoyées à un simple enjeu de bonne *application* des règles, dû lui-même à l’inégal développement institutionnel des pays : de vastes programmes internationaux d’*institution-building* régleraient alors le gros du problème. En fait, celui-ci découle aussi de la diversité *formelle* des régimes juridiques nationaux et de la difficulté de les coordonner dans un cadre commun, qui serait ainsi établi de plain-pied avec les marchés « globalisés ». Ici, l’expérience du Marché unique européen apporte un éclairage intéressant qui, sous bien des aspects, corrobore celui que fournissent les économies émergentes : la convergence des institutions qui supportent l’échange international risque d’être lente et conflictuelle.

3. Le modèle du Marché unique européen

L’Europe représente en effet aujourd’hui, à l’échelle régionale, la réponse la plus systématique qui ait été apportée aux enjeux institutionnels

de la globalisation. Le principe même du Marché unique illustre ce point : au-delà du Marché commun des années soixante, les principaux obstacles à une intégration accrue des économies européennes se trouvaient bien sur le plan de la régulation de l'activité économique et des échanges, c'est-à-dire sur le plan du « non tarifaire ». Tout l'effort commun développé depuis l'adoption de l'Acte unique européen, en 1985, a porté exactement sur ce point, et non pas sur les flux transfrontaliers proprement dits. C'est en développant toutes les conséquences du principe de mutuelle reconnaissance des normes, à partir d'une base minimale commune, que l'Europe est devenue le meilleur laboratoire de la « globalisation maîtrisée ».

À ce titre, on pourrait imaginer que la méthode définie en 1985 serve de modèle à d'autres pays ou régions. Tel est après tout l'objet de l'élargissement à l'Europe de l'Est : alors que ces pays sont déjà dans une zone de libre-échange avec l'Union européenne, ils négocient une intégration beaucoup plus profonde, qui demande l'adoption d'une infrastructure légale et institutionnelle infiniment plus solide et cohérente que dans le cas, par exemple, de l'ALENA ou de l'ASEAN. Dans le prolongement de cette démarche, et sans s'interroger ici sur le bien-fondé politique d'un tel projet, on pourrait très bien envisager qu'un jour l'Union européenne et les États-Unis s'engagent dans la direction d'une reconnaissance mutuelle des normes. On peut voir d'ailleurs les prémices d'une telle évolution dans les appels répétés des organisations multilatérales à l'adoption de « normes et de standards » internationaux, et à la généralisation des « meilleures pratiques » : ici aussi il s'agit d'homogénéiser l'espace « micro-institutionnel » de l'échange international ⁽⁵⁾.

L'expérience européenne apprend toutefois que de nombreux obstacles s'opposeraient à une telle « universalisation du marché unique », comme principe constitutif d'une économie mondiale qui alors, peut-on penser, serait enfin entièrement globalisée. Cette expérience montre que les enjeux d'économie politique seraient bien plus complexes que tout ce qu'on a connu au cours des étapes antérieures de libéralisation commerciale. Cela, en particulier, parce qu'on ne toucherait plus à l'échange des biens mais à la définition de la propriété, dont on constate d'ailleurs que, plus de quarante ans après le Traité de Rome, elle a gardé des liens étroits avec les espaces juridiques nationaux.

Ici on peut multiplier les exemples. L'un d'eux est le statut de Société anonyme européenne, dont l'objet est bien la définition d'un sujet de droit européen, ajusté au nouvel espace global : ce projet envisagé dès les années 1960 n'a abouti qu'en 2000, mais encore le cadre ainsi défini est-il très dilué, si bien que l'on peut douter qu'il s'impose comme un statut

(5) Eichengreen et James (2001) soulignent que l'extension du libre-échange, dans les années 1860 et 1870, s'est accompagnée d'un appel puissant à l'établissement de normes internationales et à l'harmonisation des réglementations nationales, y compris sur les statistiques économiques.

de référence pour les grandes entreprises européennes (Fouassier, 2001 et Wymeersch, 2001). La raison de cet échec est principalement l'incapacité des États membres à se mettre d'accord sur les droits sociaux dans l'entreprise, par lesquels s'articulent les intérêts des actionnaires et ceux des salariés ; l'enjeu porte donc directement sur le contenu de la propriété. Exemple connexe, la directive européenne sur les Offres publiques d'achat a été rejetée au printemps 2001, notamment en raison de l'opposition des députés allemands au Parlement européen, malgré des années de travail préparatoire à la Commission. Le conflit portait sur la possibilité pour les entreprises de limiter les droits de vote lors des assemblées générales d'actionnaires, et donc de déconnecter l'enjeu du pouvoir sur l'entreprise de celui de la propriété, face à la pression de normes concurrentes de gouvernance et de sanction de l'investissement (Kirchner et Painter, 2000). Le droit des brevets technologiques, exemple s'il en est de droit de propriété intellectuelle, a rencontré le même type de problèmes : deux accords sur un cadre juridique communautaire ont été signés en 1975 puis en 1989, ce dernier entrant directement dans le projet de Marché unique ; mais même celui-ci, dix ans plus tard, n'était pas encore entré en vigueur, n'ayant été ratifié que par sept pays membres (Martinez, 2000).

Cela étant, le cas le plus frappant reste, à nouveau, celui de la loi de faillite. La Convention de Bruxelles de 1995, dont la ratification est elle aussi très lente, a fixé un cadre pour gérer les faillites transfrontalières, mais il ne s'agit que de règles de coordination entre procédures nationales : son objet est d'éviter les situations de concurrence entre procédures parallèles et ce texte n'a aucunement la force d'une directive européenne. En termes juridiques, l'Union européenne reste donc entièrement dans la règle dite de l'*exequatur*, qui est une décision judiciaire (prise par un tribunal) par laquelle un jugement de faillite prononcé à l'étranger est introduit dans la procédure de règlement nationale ⁽⁶⁾. Alors même que l'intégration des économies implique des liens et des contrats transnationaux de plus en plus nombreux et complexes, la loi de faillite, comme le statut de l'entreprise, les droits de l'actionnaire ou ceux de la propriété intellectuelle, restent ainsi étroitement attachés aux cadres juridiques nationaux. Ceci n'implique pas que tous les conflits sur ces droits soient inextricables, loin de là : si tel était le cas, la construction européenne serait loin d'avoir atteint le point où elle est aujourd'hui et l'inventivité des juristes aurait été prise à défaut. Ce qui est important, c'est que ces conflits sur la propriété sont traités par la coordination des lois nationales. En d'autres termes, on peut avoir une monnaie unique, la définition de la propriété reste dans le domaine de la souveraineté nationale.

(6) La jurisprudence française précise ainsi que « ... avant la décision d'*exequatur* du jugement étranger de faillite, la société débitrice [n'est] pas dessaisie de ses biens situés en France et les créanciers français [conservent] le droit d'exercer des poursuites individuelles sur ces biens » (cité dans Remery, 1996, p. 61). Pour une discussion plus générale, voir Bebchuk et Guzman (1998) et Béghin (1994).

4. Quelles conséquences pour la régulation publique ?

Les divers éléments rassemblés ici font d'abord ressortir un paradoxe ancien. Comme l'ont rappelé les crises en Asie et en Russie, le capitalisme a une capacité irrépensible à étendre les échanges à des espaces qui ne répondent que très imparfaitement à ses propres règles ; mais comme son développement reste conditionné par un cadre juridique stable et prévisible, ce dynamisme est aussi une source de fragilité systémique. Autre constat, ces problèmes de gouvernance ne renvoient pas seulement à un ajustement institutionnel trop lent, dû par hypothèse à la résistance d'agents aveugles aux bienfaits du commerce. L'expérience du Marché unique européen montre combien, de manière générale, la convergence des régimes juridiques nationaux est un processus difficile lorsque sont en jeu la propriété et la sanction de la défaillance capitaliste. Ces droits sont en fait un pôle de résistance à la convergence des institutions économiques, y compris entre des pays dont les règles du jeu et les économies politiques sont par ailleurs très proches. Paradoxalement, des échanges plus intégrés au plan international deviennent donc plus vulnérables à la diversité locale du cadre institutionnel de l'échange. Ils ne mettent plus seulement en question l'accord entre les raisons d'État, comme dans le cadre multilatéral classique, mais aussi le bon fonctionnement et la capacité de coordination entre les institutions économiques nationales. Le paradigme du Marché unique européen reste ici le modèle de référence.

Ces constats suggèrent de prendre avec une dose de scepticisme l'élargissement de la conditionnalité du FMI aux normes de *good governance* : non seulement cette règle de coordination multilatérale est désormais affaiblie, mais on lui donnerait ainsi des objectifs particulièrement difficiles à atteindre. De même, on peut s'interroger sur le discours ambiant qui entoure la notion de *shareholder value* comme principe universel de gouvernance privée : ce thème semble surtout significatif d'un effort (idéologique) de systématisation du principe de propriété, plutôt que d'une évolution structurelle de l'économie mondiale. À ce titre, il promet surtout de nouvelles déconvenues.

Plus généralement, face aux incertitudes auxquelles est exposé l'échange international, la réponse endogène à la logique de marché est le laissez faire. Si certains biens ou certains actifs s'avèrent trop risqués, si certains pays ne régulent par correctement les droits des créanciers, alors l'expérience des investisseurs assurera l'autocorrection. Ces pays s'ajusteront ou ils seront marginalisés, et de fait les flux de capitaux vers le secteur privé indonésien ou russe sont désormais des plus limités. Le problème est que cette défaillance des institutions de marché risque d'exclure durablement des pays des bénéfices de l'échange. Avant cela, en ne considérant que le cas de la globalisation financière, on pourra subir aussi des crises systémiques à grande échelle, dont les coûts ne sont pas supportés uniquement par les seuls aventuriers qui ont acquis les actifs les plus douteux. Dès lors

que cette option lénifiante est laissée de côté, l'obsolescence des règles multilatérales, héritées des années quatre-vingt, laisse place à une problématique nettement plus complexe : il s'agit désormais d'identifier des instruments de régulation propres aux marchés financiers globalisés, mais aussi de les articuler à des procédures nationales, en particulier celles qui gèrent la restructuration des bilans privés. En d'autres termes, un bien public est présent sur ces deux plans, qui appelle des producteurs dont les actions sont mutuellement dépendantes.

Si tel est bien le problème principal, la réponse ne saurait porter sur les flux de capitaux, et notamment sur leur dimension « spéculative », toujours difficile à définir. Entre autres, elle ne saurait prendre la forme d'une taxe Tobin, qui ne peut rien en particulier contre les « crises du XXI^e siècle », apparues depuis 1995, et dont on connaît désormais le coût économique et social exorbitant. Les risques les plus graves ne tiennent pas en effet à l'intensité des *flux* de capitaux, ou même à leur volatilité moyenne : ils tiennent aux actifs qui sont acquis – biens tangibles, dette souveraine, droits de propriété, actions, titres obligataires, etc. – et donc *in fine* au statut des agents qui s'engagent dans ces contrats et aux garanties institutionnelles auxquelles ils sont soumis.

De la même manière, un instrument purement global va se heurter directement à la fragmentation de l'espace « micro-institutionnel » sur lequel intervient. Ainsi, un prêteur en dernier ressort international sera confronté à la sanction de l'insolvabilité, qui est un préalable à son intervention, mais dont on a vu, par l'exemple de la loi de faillite, qu'elle est encore extrêmement variable d'un pays à l'autre. Une comparaison s'impose lorsque l'on considère l'évolution récente des marchés de capitaux internationaux : ils sont désormais dans une situation assez comparable à celle qui prévalait au XIX^e siècle, aux États-Unis, quand on avait à la fois une intégration forte des flux de capitaux, une microstructure de marché fragmentée et pas de prêteur en dernier ressort. La stratégie de gestion de crise suivie à cette époque est éclairante : face aux crises de liquidité récurrentes, les autorités bloquaient la convertibilité en *cash* des dépôts privés, le temps de restructurer ou de liquider les banques atteintes par la panique. L'opération était douloureuse pour les déposants et investisseurs, elle pouvait perturber violemment la production et les échanges réels, mais au moins on pouvait espérer bloquer l'extension de la panique.

Aujourd'hui, cette stratégie a un équivalent, au plan international : c'est le contrôle provisoire sur les mouvements de capitaux à court terme. Son avantage principal est sa relative simplicité ⁽⁷⁾ et les problèmes limités d'action collective qu'elle soulève. Le risque est toutefois que la multiplication

(7) En fait, les contraintes principales portent plutôt sur le savoir-faire et les capacités administratives du pays qui prend une telle décision : les contrôles de capitaux sont tout sauf faciles à gérer. Selon Helleiner (1994), lorsqu'ils ont été supprimés en Grande-Bretagne, en 1978, leur gestion occupait un quart des effectifs de la Banque centrale.

de telles décisions porte atteinte au principe même de coordination internationale, face aux crises – c'est-à-dire à la nécessité d'une articulation entre stratégies locale et multilatérale. En 1998, la voie autonome de la Malaisie n'a pas menacé les règles de coordination économique internationales, mais si tous les pays d'Asie avait refusé de négocier avec le FMI, la situation aurait été grave. Or ce danger reste très présent : il faut craindre qu'à l'avenir, si on ne parvient pas à définir des stratégies efficaces de gestion de crise au plan multilatéral, qui incluent la possibilité d'un contrôle de change, les pays touchés par des chocs contagieux préféreront l'*opt out*. Un peu comme dans les années 1930, le retrait unilatéral des marchés leur paraîtra préférable à un scénario indonésien, contre lequel les stratégies actuelles du FMI ont été peu efficaces.

Il y a donc une réponse au risque de décoordination : c'est l'encadrement du contrôle de change dans un accord avec le FMI, c'est-à-dire dans le principe de conditionnalité. Cet instrument ne serait plus investi dans des mesures d'économie politique internes, à longue échéance et à la crédibilité douteuse, mais dans un programme de stabilisation à court terme, développé à l'abri de la contagion internationale, et qui apporterait des garanties aux investisseurs étrangers une fois qu'ils auront perdu l'option de la sortie. Qui plus est, une fois les paiements extérieurs suspendus, on voit réapparaître ces institutions normales de gestion de crise dont avait quelque peu perdu la trace depuis 1995 : la conditionnalité, mais aussi la règle de faillite locale avec toutes ces incertitudes, éventuellement le prêteur en dernier ressort national, puis les règles de renégociations des dettes souveraines qui prolongent les procédures classiques des années quatre-vingt. Quand au bien public porté spécifiquement par la stabilité des paiements internationaux, ses garants sont en fait bien connus : ce ne sont jamais que les principaux émetteurs de monnaie de réserve internationale – la Fed, puis la BCE et la Banque du Japon ⁽⁸⁾.

(8) Les attaques terroristes à New York, en septembre 2001, ont vu pendant plusieurs jours les interventions en dernier ressort les plus larges jamais réalisées, dont l'objet était clairement la défense des marchés internationaux. Personne n'a suggéré alors de faire appel au FMI. Voir Contamin (2001).

Références bibliographiques

- Bebchuk L.A., Guzman A.T. (1998) : « An Economic Analysis of Transnational Bankruptcies », *NBER Working Paper*, 6521.
- Béguin J. (1994) « Un îlot de résistance à l'internationalisation : le droit international des faillites » in *Mélanges en l'honneur d'Yvon Loussouarn*, Paris, Dalloz, pp. 31-56.
- Contamin R. (2001) : « 11 septembre 2001 : une crise de liquidité », *Flash Eco*, Crédit Agricole, Paris, 4 octobre.
- Eichengreen B. et H. James (2001) : « Monetary and Financial Reform in Two Eras of Globalization (and in Between) », *NBER*, mai.
- Fonds monétaire international (1999) : « Involving the Private Sector in Forestalling and Resolving Financial Crisis », *Policy Development and Review Department*, Washington, FMI, 75 p. avril.
- Fouassier C. (2001) : « Le statut de la "société européenne" : un nouvel instrument juridique au service des entreprises », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 445, février, pp. 85-88.
- Hardin G. (1968) : « The Tragedy of Commons », *Science*, 162, pp. 1243-48.
- Hart O. (1999) : *Different Approaches to Bankruptcy*, Miméo Harvard, novembre.
- Helleiner E. (1994) : *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca, Cornell UP.
- Kirchner C. et R. Painter (2000) : *Towards a European Modified Business Judgment for Takeover Law*, Mimeo, Humbolt University, Berlin.
- Libecap G. (1989) : *Contracting for Property Rights*, Cambridge University Press, 132 p.
- Lipson Ch. (1985) : *Standing Guard, Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, University of California Press, Berkeley.
- Martinez F. (2000) : « Patents and the European Internal Market : Background and Recent Developments », *CEPS Working Paper*, 155, novembre.
- Radelet S. (1999) : « Orderly Workouts for Cross-Border Private Debt », *Development Discussion Papers*, Harvard Institute for International Development, n° 721, 29 p.
- Rémery J-P. (1996) : *La faillite internationale*, Paris, PUF, coll. « Que Sais-je ? », n° 3144.

- Sonin C. et E. Zhuravskaya (2000) : « Bankruptcies in Russia : Away From Creditor Protection and Restructuring », *Russian Economic Trends*, 9 : 1, mars, pp.6-12.
- Stone M. (1998) : « Corporate Debt restructuring in East Asia : Some Lessons from International Experience », IMF, *Paper on Policy Analysis and Assessment*, PPAA/98/13.
- Wymeersch E. (2001) : « Company Law in Europe and European Company Law », *Financial Law Institute Working Paper*, 2001-06, Ghent.
- Zlotowski Y. (2000) : *Le droit des créanciers en Russie : les risques d'une transition formelle vers l'économie de marché*, Miméo.

Contribution O

Organisations régionales et gouvernance mondiale ⁽¹⁾

François Benaroya

DREE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Theoretical debate as to the superiority of the regional or the universal approach to international organization (...) is a rather sterile exercise, for experience suggests that statesmen need not, and do not, choose one of these approaches to the exclusion of the other.

Inis L. Claude (1968)

À en juger par la multiplication d'accords de commerce régionaux ou les débats sur le régionalisme monétaire, la constitution d'organisations régionales est aujourd'hui une des modalités essentielles de la gouvernance internationale. Cette forme de gouvernance semble même progresser tout particulièrement sur la période récente, qu'il s'agisse, pour l'Union européenne, de l'élargissement et de la monnaie unique, du projet de zone de libre-échange des Amériques, ou pour l'Asie, de l'intensification récente de la coopération régionale (Bergsten, 2001).

Rares ont été cependant les articles qui se sont intéressés aux organisations régionales de façon transversale, tout en cherchant à cerner leur capacité à fournir la gamme des principaux biens publics internationaux ⁽²⁾, de la paix à la préservation de l'environnement en passant par la stabilité financière et un cadre propice aux échanges. Cook et Sachs (1999) décrivent de nombreux biens publics internationaux pour lesquels la gestion à une échelle régionale paraît appropriée mais reconnaissent que la réflexion en la matière reste embryonnaire.

(1) L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

(2) Cf. définition du concept dans la contribution de Esty, Séverino et Tubiana.

L'objet de ce texte est d'évaluer de façon plus systématique la capacité des entités régionales à contribuer à la gouvernance mondiale, en croisant les expertises développées dans deux directions : d'une part, l'analyse des biens publics internationaux ⁽³⁾, surtout axée sur les besoins d'organisation globaux ; de l'autre, la littérature sur le régionalisme, abondante, mais qui examine en général les accords régionaux sous un prisme spécifique, commercial, financier ou sécuritaire. Les analyses basées sur les échanges comparent ainsi les effets respectifs de l'intégration régionale et des négociations multilatérales, même si, de plus en plus, elles incorporent des dimensions non commerciales pour rendre compte du développement des blocs régionaux, comme l'illustre un récent rapport de la Banque mondiale (2000). Siroën (2000) souligne fort justement que l'analyse du régionalisme doit évoluer vers cette question centrale : « à quel échelon les biens publics sont-ils le plus efficacement produits ? » Au niveau national, régional, mondial ?

L'analyse partira d'un état des lieux des organisations qui ont émergé pour fournir, à l'échelle régionale, des biens publics. Les principes qui justifient le développement d'un degré de gouvernance au niveau régional, ses avantages et symétriquement ses risques, seront développés dans un second temps, en soulignant la généralité des arguments soulevés par les différentes littératures. Ce texte s'interrogera enfin sur les conditions explicites d'une coexistence harmonieuse des différents niveaux de gouvernance, en prenant pour principales références les accords régionaux au sein du GATT et de l'ONU, avant d'explorer les conséquences des appartenances régionales multiples.

1. Historique et état des lieux de la gestion de biens publics à l'échelon régional

Précisons, en préambule, les concepts ambigus de région et de régionalisme. Les critères de Nye (1968, p. vii) peuvent être repris par commodité. Seront donc ici considérées en tant que régions, les régions internationales et non les régions subnationales : elles peuvent être définies comme un ensemble de pays liés par une relation géographique et par un certain degré d'interdépendance. Les membres de l'Union européenne, voire de l'OTAN, constituent une région selon cette définition. Le régionalisme est alors défini, de façon descriptive, comme la constitution d'accords entre États appartenant à une même région et, du point de vue normatif, comme la recommandation de telles associations.

Quatre temps rythment le développement des organisations régionales gérant des biens publics internationaux.

Le régionalisme au sens descriptif et à l'échelle où il s'entend aujourd'hui a sans doute connu son acte de naissance politique au XIX^e siècle, en

(3) Voir par exemple les contributions dans Kaul *et al.* (1999).

Amérique, avec la doctrine Monroe ⁽⁴⁾. Tout comme les premières organisations internationales, quelques institutions régionales apparaissent dès la première vague de mondialisation. Mais tandis que les préoccupations européennes débouchent aussitôt sur des institutions internationales, le premier régionalisme est surtout américain avec notamment, en 1890, l'Union internationale des Républiques américaines, précurseur de l'Organisation des États américains (OEA), qui engendre plusieurs institutions spécialisées (Pan American Sanitary Bureau...). Au lendemain de la Grande Guerre, la convention de la Société des Nations prévoit même explicitement qu'elle n'affecte pas la validité des « accords régionaux, comme la doctrine Monroe pour garantir le maintien de la paix » (Bowett, 1970, pp.135-234).

La Seconde Guerre mondiale marque un nouveau palier de la reconnaissance de l'échelon régional, en même temps qu'elle fait mûrir une conscience régionale européenne. Churchill se fait ainsi l'avocat de conseils régionaux, qui charpenteraient l'architecture du système international. Les États-Unis partagent le désir d'autonomie continentale des États latino-américains, mais souhaitent une primauté de la structure mondiale (Claude, 1968). La charte des Nations Unies résulte de ce compromis. En les autorisant, elle ouvre la voie à de multiples accords politiques régionaux, comme la Ligue arabe (1945) et l'OEA (1948).

Deux vagues d'accords régionaux suivent : la première, qui culmine au milieu des années 70, se caractérise par plus de trente accords dans les domaines des échanges (COMECON, AELE, AFTA...) et de la défense, et la constitution d'instances régionales dans les organes des Nations unies (Commissions régionales ; banques de développement). Elle fait naître déjà des craintes sur les excès du régionalisme (Nye, 1968, p. v). Mais à l'exception de la Communauté européenne, aucun accord n'apparaît rétrospectivement comme un succès dans le domaine commercial.

La seconde vague s'amorce à la fin des années quatre-vingt, et débouche sur une prolifération d'accords commerciaux (ALENA, Mercosur, relance de l'ASEAN... près de vingt créés par an !), dont le nombre croît plus vite que les adhésions à l'OMC, ce qui suscite trois nouvelles inquiétudes : les accords de commerce régionaux touchent désormais tous les pays du monde ou presque ; les États-Unis et, depuis cette année, le Japon, sont désormais partie prenante d'accords, après les avoir fermement combattus ; enfin, sous couvert des règles définissant les accords régionaux, des accords interrégionaux se multiplient (APEC, UE-Mexique ; UE-Afrique du Sud...). Mais cette période est aussi marquée par une évolution sans doute plus positive : l'avènement d'organisations régionales généralistes (SADC, Mercosur,

(4) Celle-ci énonce en 1823 le principe de non-intervention des États tiers dans les affaires du continent. En Europe, les accords de libre navigation sur le Rhin, aboutissant en 1831 à une Commission, sont parfois cités comme la première organisation régionale.

ASEAN + 3...), souvent fondées sur un socle commercial, mais aspirant à gérer au niveau supranational une gamme plus large de politiques.

De fait, tous les biens publics internationaux, ou presque, sont aujourd'hui au moins partiellement gérés par des institutions globales et par des institutions régionales (*cf.* tableau). Les organisations mondiales s'appuient souvent sur des organisations régionales (bureaux régionaux de l'OMS, banques régionales de développement...) ou laissent explicitement les marges de manœuvre nécessaires aux régions pour s'auto-organiser (GATT/OMC ; accords régionaux de sécurité au sein de l'ONU).

Biens publics internationaux et exemples d'institutions régionales

Bien public international	Institutions globales	Institutions régionales
Paix	ONU	Forces régionales de maintien de la paix ; OTAN
Santé	OMS	Bureaux régionaux de l'OMS (Pan American Health Organisation...)
Préservation du patrimoine culturel	UNESCO	Politiques culturelles UE, SADC
Environnement durable	AME	North American Commission on Environment ; Politiques UE ; Conseil économique de l'ONU pour l'Europe (convention sur la pollution atmosphérique transfrontière en 1979) ...
Cadre juridique ouvert et prévisible pour les échanges commerciaux	OMC	Accords de commerce régionaux (UE ; ALENA ; Mercosur ; ASEAN, SADC...)
Concurrence	—	Politique de l'UE ; de l'ALENA (chap. 15)
Stabilité financière	FMI	UEM ; accords de Chiang Mai en Asie, zone franc...
Absence de pauvreté/ développement	B. mondiale CNUCED, ECOSOC	Banques régionales de développement ; 5 commissions régionales de l'ONU
Respect démocratie, justice	ONU, CJI	Conseil de l'Europe, UE, CJE, CEDH, Mercosur, OEA
Respect des droits sociaux	OIT	Conférences régionales de l'OIT ; Syndicats à structures régionales...

2. Le niveau régional, lieu pertinent de gestion de certains biens publics internationaux

Mais quels principes justifient une gestion de certains biens publics à un niveau régional ?

Il n'est pas inutile de revenir ici sur la notion de bien public international. Un bien public a, au sens strict, deux propriétés : il n'est pas possible

d'exclure autrui de sa consommation (non-exclusion) ; et la consommation du bien ne réduit pas celle des autres (non-rivalité). Parce que le producteur de bien public n'est pas rémunéré pour le service rendu à autrui (l'externalité), l'intervention publique est justifiée. Les biens publics peuvent être locaux, et, à ce titre du ressort des États ou de collectivités locales. D'autres cependant sont internationaux et requièrent une coordination entre pays.

Parmi ces derniers, nombre de biens ne peuvent être gérés qu'au niveau global : la diminution de l'effet de serre par exemple. Certains ont toutefois une portée exclusivement régionale (lutte contre des polluants situés dans la basse atmosphère ou des eaux souterraines, contre les maladies propres à des régions spécifiques). Dans de nombreux cas, la dimension régionale des externalités associées au bien public est forte, même si elle n'est pas exclusive : les guerres se font plus nombreuses mais plus locales, affectant surtout les voisins immédiats (Mendez, 1999) ; les flux commerciaux, les phénomènes de contagion financiers ou sanitaires ont, malgré la globalisation, une assise largement régionale. C'est la première raison pour laquelle le niveau régional paraît adapté pour fournir certains biens publics internationaux.

Par extension, ont été intégrés dans les biens publics internationaux des biens « impurs » qui ne possèdent que partiellement les propriétés de non-exclusion et de non-rivalité, en particulier les biens dits de « club », qui possèdent des bénéfices dont on peut exclure un tiers. Le contrôle de l'accès au club facilite le « financement » du bien en cause. Si la discrimination peut s'effectuer sur une base géographique, il est donc possible de créer des clubs régionaux (Sandler, 1999) : les accords de commerce régionaux, qui fournissent à ses membres un cadre favorable pour leurs échanges, mais pas aux pays tiers, en sont une illustration.

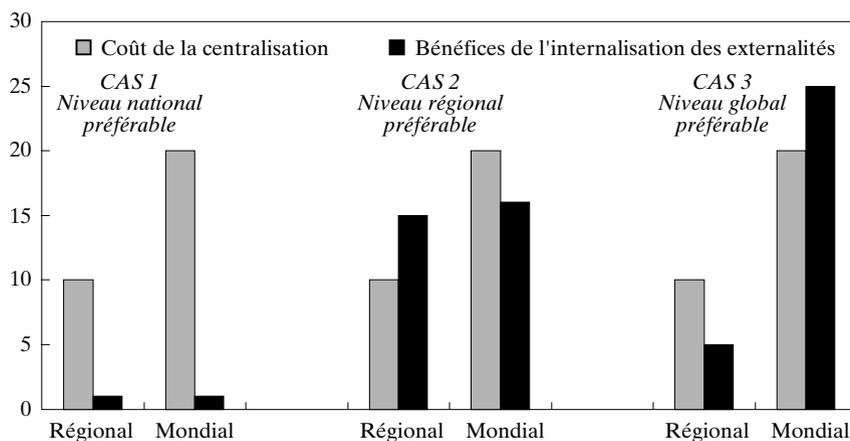
Il y a donc deux raisons fondamentales – biens publics à portée régionale, et biens publics globaux pour lesquels des clubs régionaux peuvent être constitués – à la gestion de biens publics dans un cadre régional. Mais une différence majeure entre ces deux raisons doit être relevée : le principe de subsidiarité (ou de proximité) justifie une intervention au niveau régional dans le premier cas, tout comme il justifie une intervention nationale pour des biens publics domestiques ; il reste à établir, dans le second cas, qu'un club plus large ou mondial ne serait pas plus adapté que le club régional, pour ses propres membres comme pour le reste du monde. Là réside la justification d'un encadrement de la subsidiarité, et en l'espèce le problème de l'articulation du régionalisme et du multilatéralisme.

Cette analyse peut être exprimée dans les termes de Tinbergen (1954) ou dans ceux de Oates (1972), qui, dans ses travaux sur le fédéralisme fiscal, a énoncé le théorème de la décentralisation : en l'absence d'externalités, la décentralisation est préférable ; en présence d'externalités, la centralisation est souhaitable si les gains de l'internalisation des externalités l'emportent sur les coûts de l'uniformité.

Dans ce cadre, l'évaluation des coûts de la centralisation et de ses bénéfices peut, sous certaines conditions, faire apparaître l'organisation régio-

nale (ou du moins la coexistence d'organisations régionales et globales) comme une solution intermédiaire optimale, entre une organisation mondiale pure et une gestion totalement déléguée à chaque État (cf. graphique). En effet, en présence d'externalités exclusivement régionales, le passage au niveau mondial n'apporte pas de bénéfices supplémentaires par rapport au niveau régional, tout en accroissant en général ⁽⁵⁾ les coûts de centralisation. En présence d'externalités sortant du cadre régional, tout dépend de la comparaison de ces coûts et bénéfices additionnels.

Détermination du niveau approprié de gestion du bien public



3. Les risques des clubs régionaux

Quand un club régional se crée pour gérer un bien non circonscrit à ses limites géographiques, certains effets sur les États tiers ne sont pas pris en compte ; il y a alors, par rapport à une organisation plus large ou globale, un risque de mauvaise définition de la politique des pays de la région à l'égard de ce bien public. Ainsi, une prévention de crises financières totalement déléguée au niveau régional pourrait s'avérer insuffisamment rigoureuse, car elle ne prendrait pas en compte les effets de contagion potentiels sur des pays tiers. Les critiques adressées aux organisations régionales, dans les domaines où ils constituent de véritables clubs (les échanges, la monnaie et la défense, selon Olson, 1971), relèvent, en fait, de trois grandes catégories : les clubs régionaux peuvent affecter :

- les tiers ;
- le niveau global du gouvernance ;
- les pays les plus faibles en particulier.

(5) C'est l'hypothèse la plus probable, retenue pour le schéma. La centralisation au niveau mondial peut néanmoins être parfois moins coûteuse qu'une structure régionale (par exemple si l'organisation mondiale existe déjà, mais pas l'organisation régionale).

3.1. Les tiers affectés ou exclus

La formation du club peut avoir des externalités négatives sur les pays non membres. C'est le cas notamment des menaces d'agression que peut faire peser une alliance militaire sur une puissance voisine, ou des détournements d'échange que peut engendrer un accord de commerce régional sur des pays tiers. Les pays non membres se voient alors parfois contraints, par un effet « domino », d'adhérer à un ensemble auquel ils ne souhaitaient pas participer à l'origine (Baldwin, 1993).

À l'inverse, certains pays pourraient ne pas avoir accès à des accords régionaux qu'ils souhaiteraient rejoindre. Dans les débats précédant la constitution de l'ONU, l'opposition des États-Unis au système des conseils régionaux trouve entre autres sa source dans la crainte des États-Unis d'être évincés politiquement d'Europe et d'Asie (Claude, 1968, p. 5). La question du droit des pays tiers à intégrer des accords régionaux nourrit également les inquiétudes dans le domaine commercial (Banque mondiale, 2000, p. 113).

3.2. le niveau global affaibli ou fragmenté

La formation du club peut détourner les membres de s'impliquer dans la construction du niveau global : le régionalisme commercial est ainsi accusé de susciter un désintérêt à l'égard de l'OMC (Benaroya, 1995) voire d'accroître le risque d'un effondrement du système multilatéral. La communautarisation de la politique de la concurrence et la concertation entre l'Union européenne et les autorités anti-trust américaines, peuvent empêcher l'émergence d'un accord mondial sur la concurrence, en réduisant son utilité. Les clubs peuvent plus largement provoquer un appauvrissement des règles universelles : la création de Fonds monétaires régionaux a été rejetée par crainte d'un affaiblissement général de la conditionnalité (accroissement de l'aléa moral), ou d'un biais partisan de ces institutions (Wyplosz, 1999). Que ce soit dans le domaine financier, ou militaire (Mendez, 1999), l'intervention de puissances étrangères à la région peut être un gage de neutralité.

La constitution de blocs peut en outre aiguïser les rivalités, en amoindrissant les interdépendances mondiales. Dans la sphère militaire, c'était une des craintes américaines, qui a, en 1945, fait prévaloir le projet universaliste de l'ONU sur les conseils régionaux de Churchill (Claude, p. 5). Dans le domaine monétaire, la constitution de blocs pourrait renforcer les fluctuations entre grandes monnaies (Collignon, 1999), tout comme la formation de Fonds Monétaires régionaux pourrait aiguïser les antagonismes politiques (Wyplosz, 1999). Des comportements non coopératifs entre un petit nombre de groupes régionaux pourraient, sous certaines conditions, conduire à une situation des plus dommageables pour les échanges mondiaux (Krugman, 1991).

3.3. Le sort des pays les plus faibles

En affectant le niveau de gouvernance globale, les entités régionales peuvent nuire à certains biens publics globaux, comme la redistribution en faveur des pays pauvres. Une organisation régionale qui créerait des « clubs de développement » affecterait la solidarité globale car elle pourrait restreindre les transferts Nord-Sud, en termes financiers ou commerciaux (fermeture des marchés régionaux du Nord aux produits du Sud). Comme le note Morgan (2000) au niveau infra-étatique, il y a nécessairement une tension entre subsidiarité et solidarité. Les pays pauvres sont certes incités par les pays développés à se regrouper entre eux ; mais les régions ainsi constituées apparaissent souvent non viables : incapables d'assurer leur propre sécurité (les pays africains sont ceux qui font le plus souvent appel aux interventions extérieures – Fawcett et Hurrell, 1995, p. 316), ou de tirer des bénéfices économiques substantiels d'une intégration régionale. La Banque mondiale (2000) estime ainsi que des accords de commerce régionaux comprenant des pays du Nord et du Sud sont préférables à des accords entre pays du Sud.

Appliqué à des biens publics qui déborderaient de leur cadre, un système de clubs régionaux présenterait donc un certain nombre de risques par rapport à un *anti-monde* où la gestion serait globale : il pourrait être moins efficace, moins équitable, et, en infléchissant la stratégie des acteurs, serait un frein à la construction d'institutions globales.

4. Les avantages des clubs régionaux pour les pays membres

Mais dans de multiples situations, l'alternative aux clubs régionaux n'est pas la gouvernance globale, mais l'absence de gouvernance structurée. Les organisations internationales bénéficient certes d'économies d'échelle en traitant de plusieurs problématiques, mais elles peuvent finir par être surchargées d'interventions qui pourraient avoir pour cadre une organisation plus limitée (Sandler, 1998). En outre, la fourniture d'un bien public peut être menacée de paralysie, par impossibilité de trouver un mode adéquat de coordination mondial : le coût de la centralisation internationale devient trop élevé. Quand un bien public a une portée en grande part régionale, la subsidiarité est alors « naturelle »⁽⁶⁾ et permet de rapprocher la capacité à agir de l'intérêt d'agir, d'où son *efficacité*. La capacité des blocs régionaux à aller plus vite ou plus loin, à devenir en particulier le support d'une inté-

(6) Cf. la théorie des blocs naturels (Frankel *et al.*, 1998) : parce que les coûts de transport entre pays d'une même région sont inférieurs à ceux entre des régions différentes, un accord de commerce régional a plus de chances d'avoir un impact positif sur le bien-être global.

gration profonde permettant de gérer les préférences collectives, a trois principaux ressorts :

- les vertus propres aux clubs. Leurs membres, moins nombreux, peuvent avoir davantage d'affinités. En outre, pour Nye (1968), l'existence d'une puissance hégémonique (une condition parfois plus facile à réunir régionalement que mondialement) accroît également la probabilité d'un accord ⁽⁷⁾. Enfin, la formation d'un club facilite en elle-même la mise en œuvre des biens publics, en excluant (au moins partiellement) d'éventuels passagers clandestins ou pays supposés déloyaux des bénéficiaires de l'accord. Les États-Unis souhaitaient, par le biais des organisations régionales, que l'URSS ne puisse pas opposer un veto à la constitution de l'OEA ou de l'OTAN (Claude, p. 18). De même, Krugman notait, il y a une décennie, que le grand avantage des accords de commerce régionaux était d'exclure le Japon ;

- les liens qui peuvent être établis, de façon délibérée, entre différents biens publics au niveau régional : le Mercosur et l'Union européenne font ainsi de la démocratie une des conditions nécessaires à l'adhésion, et donc au bénéfice des autres politiques communes. La « conditionnalité croisée » est un des moyens envisageables pour faire appliquer certaines politiques au niveau mondial, par exemple des sanctions commerciales ou financières pour non-respect d'un accord de paix ou de normes sociales. Cette conditionnalité, envisageable au niveau mondial, peut s'avérer plus aisée au sein d'un accord régional généraliste, couvrant davantage de politiques que des organisations mondiales. Elle revient en quelque sorte à renforcer certains clubs par leur accolement à d'autres, afin de combattre plus efficacement des comportements de passager clandestin ;

- des interactions régionales spécifiques. L'existence d'interactions positives entre les différentes formes de biens publics ne résulte pas uniquement de conditionnalités explicites. De par leur nature contraignante, les accords de commerce régionaux peuvent avoir ainsi des effets positifs en termes de crédibilité sur les politiques économiques : le bien public commercial favorise alors un autre bien, la stabilité financière, comme l'illustre l'évolution des taux d'intérêt au Mexique depuis l'ALENA. La relation entre la paix et un cadre politique favorable aux échanges en est une seconde illustration. Les échanges commerciaux peuvent favoriser la paix entre les nations, comme l'a relevé Montesquieu ; le développement des échanges dans le cadre d'un accord régional paraît toutefois plus susceptible d'apaiser les conflits (Mansfield et Pevehouse, 2000). Il y a là, en fait, une différence fondamentale entre une mondialisation « subie » (celle induite par l'essor autonome des échanges, ou même par des accords à l'OMC qui seraient perçus, à tort ou à raison, comme imposés) et la mondialisation « voulue », qui s'exprime dans un accord avec un pays voisin et la multiplication des contacts institutionnels.

(7) L'hégémonie induit cependant des risques de domination, dommageables à la légitimité de l'intégration régionale.

Ce dernier exemple montre que le niveau régional peut être, non seulement plus efficace, mais parfois aussi plus *légitime* que le niveau global pour gérer certains biens publics internationaux. La légitimité d'une institution peut dépendre en effet de son efficacité, comme de son mode (démocratique...) de constitution et de décision. Or le format régional peut être propice à des contacts politiques et administratifs plus étroits que dans les enceintes mondiales. La perte de souveraineté peut aussi être ressentie moins durement quand elle s'opère au profit d'une institution proche que d'une organisation lointaine. Des structures régionales politiques (UE), syndicales (confédérations régionales au sein de la confédération internationale des syndicats libres) ou non gouvernementales ont ainsi pu être mises en place dans plusieurs continents. Cette légitimité n'est pas automatique : les États voisins peuvent être les pires ennemis. Mais nul doute que *dans un certain nombre de pays*, la gouvernance régionale apparaît plus légitime que la gouvernance mondiale.

5. La contribution des blocs régionaux à la gouvernance mondiale sur des sujets globaux

Le niveau régional ne dégrade donc pas nécessairement la gouvernance globale ; il est parfois plus efficace et plus légitime pour créer un bien qui sans cela n'existerait pas. En d'autres termes, et pour paraphraser la distinction classique de l'échange international, l'effet de « création de biens publics » de la gouvernance régionale peut l'emporter sur « l'effet de détournement de biens publics » (Siroën, 2000). Cela est d'autant plus vrai qu'au-delà de leur capacité à traiter de sujet largement régionaux, les organisations régionales peuvent aussi avoir des effets favorables sur la gestion de certains biens publics globaux, et apporter ainsi des bénéfices, non seulement à leurs membres, mais également aux autres pays. Cinq effets ont pu être mis en évidence :

- le régionalisme éducateur ; les accords régionaux peuvent aider l'apprentissage pour certains pays de politiques ou de pratiques qui l'aideront ensuite à participer à la gouvernance globale. Les accords de commerce régionaux peuvent, parfois, constituer une expérience utile pour les négociations à l'OMC ;
- le régionalisme expérimentateur ; comme les accords régionaux peuvent aller plus loin dans certains domaines, ils peuvent servir de précurseurs pour des politiques globales (effet de « démonstration » : Nye, p. viii), en montrant les bons exemples, ou, à l'inverse, ceux qui doivent être évités (rôle de l'ALENA dans la contestation de l'AMI) ;
- la région, instrument du global : la pression des pairs au niveau régional est reconnue comme un moyen efficace de faire respecter certaines politiques, y compris quand celles-ci sont définies au niveau mondial (*cf.* par exemple FMI, 2001 dans le domaine financier) ;

- les vertus de la concurrence entre régional et global : tout monopole, même une organisation internationale, peut tendre à être moins efficace par manque d'émulation. La concurrence d'organisations régionales peut dès lors jouer un rôle positif. Un tel argument est avancé par Wyplosz (1999) pour justifier la création de Fonds monétaires régionaux. Le régionalisme commercial aurait pour sa part stimulé les négociations au GATT ;

- la circonscription électorale : il est très difficile de négocier dans des enceintes mondiales qui comportent de 140 à 180 membres ; la participation de tous les pays, dans ce contexte, est souvent illusoire. Le regroupement d'économies au sein d'ensembles régionaux librement constitués peut alors rendre les enceintes internationales plus efficaces (en réduisant la complexité de la négociation globale et en partageant les coûts d'une représentation, lourde à assumer pour les petits États) et plus légitimes (en garantissant un mécanisme de représentation transparent des intérêts de tous les pays, même les plus modestes). L'Union européenne est ainsi une circonscription unique au sein de l'OMC. Le FMI et de la Banque mondiale, où 19 des 24 administrateurs sont élus tous les deux ans par des ensembles de pays, aux contours parfois régionaux, en fonction de leurs quotes-parts, sont aussi cités en exemple.

6. Les conditions d'un renforcement mutuel

Si les organisations régionales sont nombreuses, elles connaissent des fortunes diverses. Parmi leurs conditions de succès, figurent leur capacité à mettre en œuvre une intégration profonde, ainsi qu'une bonne articulation avec l'édifice de la gouvernance mondiale (Banque mondiale, 2000), permettant d'exploiter les avantages comparatifs respectifs. Les accords de commerce régionaux entre pays en développement des années soixante et soixante-dix, conçus à l'inverse comme alternative à la libéralisation multilatérale, ont ainsi échoué. L'affirmation d'une compatibilité des deux niveaux de gouvernance (« le régionalisme ouvert ») n'est toutefois pas suffisante. Une bonne articulation nécessite un cadre. Deux exemples célèbres, la charte de l'ONU et le GATT, peuvent servir à illustrer là encore la généralité des règles nécessaires au renforcement mutuel du régionalisme et du multilatéralisme. Cinq conditions peuvent être, à ce titre, énoncées.

L'organisation mondiale doit *respecter le principe de subsidiarité* : avoir des démembrements régionaux ou ne pas empêcher le niveau régional de se constituer de façon autonome, en reconnaissant explicitement ce droit dans les textes (*cf.* article 52.1 charte de l'ONU ; art. XXIV du GATT). On peut s'interroger, à cet égard, sur le refus opposé en 1997 (par les États-Unis, la Chine et le FMI lui-même) à la création d'un Fonds monétaire asiatique, même si, depuis, le FMI a soutenu la signature d'accords de *swap* entre pays de la région.

L'organisation mondiale doit toutefois *encadrer les organisations régionales par des règles*. Celle-ci doit exiger, en premier lieu, une *information systématique* : les initiatives régionales doivent être connues des organisations internationales et de tous leurs membres, en toute transparence (*cf.* art. 54 de la charte de l'ONU ; GATT, art. XXIV.7.a). En second lieu, ces règles doivent s'efforcer de *minimiser les risques* des clubs régionaux – effets défavorables sur les tiers et la gouvernance globale notamment – en préservant leurs atouts.

Cet équilibre est difficile et a laissé place, en pratique, à une division du travail hésitante. La charte de l'ONU exclut que des organisations régionales puissent mener d'elles-mêmes des actions coercitives offensives, tout en leur laissant une grande capacité de mener des actions collectives de défense. En revanche, en ce qui concerne les actions de conciliation, l'ambiguïté entre les articles penche plutôt du côté de la subordination aux Nations Unies des organisations régionales, en laissant à ces dernières peu de marge de manœuvre pour régler pacifiquement des conflits par elles-mêmes. La défense contre les agressions extérieures était, en effet, la principale préoccupation des États américains (Claude, 1968, p. 13).

De son côté, l'article XXIV du GATT (et l'article V du GATS pour les services) encadre les unions douanières et les zones de libre-échange en prévoyant que celles-ci doivent lever les obstacles au commerce entre les membres pour « l'essentiel des échanges », être mises en place dans un « délai raisonnable », et ne pas constituer de barrières « plus élevées » à l'égard des pays tiers. Un mémorandum a interprété cet article lors de l'*Uruguay Round*, en précisant notamment le délai (dix ans maximum sauf exception), le recours à l'Organe de règlement des différends, et le calcul des compensations applicables en cas de relèvement d'un droit au-delà du niveau consolidé. Néanmoins, l'article XXIV ne permet pas d'éliminer tous les effets négatifs possibles sur les pays tiers (la neutralisation des détournements d'échange supposerait de baisser en partie les barrières à leur égard) et demeure vague quant à la part des échanges devant être couverts. De plus, la clause d'habilitation (1979) exempte des conditions de l'article les accords constitués de pays en développement (PED) : ils peuvent ne pas notifier les accords⁽⁸⁾, souscrire des accords sectoriels, ne baisser que partiellement les barrières internes (cas de l'ASEAN initialement). Il a donc été suggéré à de multiples reprises de préciser ces règles. La Banque mondiale (2000) propose ainsi de fixer la part des échanges nécessairement couverts par l'accord (au moins 95 % après dix ans...), d'exiger la suppression des procédures antidumping entre membres d'un accord régional, et de faire entrer les PED dans le droit commun, en échange d'une plus grande ouverture des marchés des pays développés.

Une fois les règles définies, l'organisation mondiale doit ensuite les *mettre en œuvre*. Il est notoire, par exemple, que l'article XXIV du GATT

(8) L'OMC (1999) dénombrerait mi-1998 220 accords de commerce régionaux, dont un tiers qui ne lui avaient pas été notifiés.

n'a pas été convenablement respecté : sur les 69 accords notifiés au GATT jusqu'en 1994, 6 ont été reconnus conformes, tandis que l'examen des autres est resté inachevé. Faute d'une réelle volonté des grands acteurs, l'avènement de l'OMC n'a pas permis de progresser dans ce domaine : le comité des accords régionaux, mis sur pied en son sein en 1996, n'avait pas achevé fin 2000 un seul des 86 examens d'accords en cours (OMC, 2000).

Les organisations régionales doivent enfin *être conciliées avec la solidarité internationale*. Cette solidarité existe souvent de façon implicite. Les forces d'interposition mises en place par l'ONU sont souvent régionales, mais avec des composantes extérieures en termes d'hommes et bien sûr de financement. L'Union européenne accorde des préférences commerciales (SPG) aux PED. Les banques régionales de développement ont un actionariat ouvert minoritairement (de 15 à 35 %) aux pays des autres zones qui souhaitent être partie prenantes, ce qui permet aux pays du G7 de fournir une part des ressources en échange d'un droit de regard. Cook et Sachs (2000) soulignent toutefois que les organisations internationales devraient financer davantage de biens publics régionaux et utiliser les structures régionales comme un canal privilégié de l'assistance, à l'image du plan Marshall. Malgré les efforts récents des banques régionales ou de la Banque mondiale (2001, p. 115) en ce sens (projets de facilitation régionale du commerce, de gestion des affluents de la mer d'Aral...), les biens publics régionaux restent sans doute sous-financés dans les PED.

7. Plurilatéralisme, accords entre zones et géométrie variable

Par simplicité, il a été supposé jusqu'à présent que les niveaux de gouvernance, nationaux, régionaux, et mondial, s'empilaient comme des poupées gigognes, à la façon des structures administratives des États. La réalité est plus complexe :

- les accords entre pays ne sont pas nécessairement régionaux ou mondiaux, mais peuvent être simplement plurilatéraux (OCDE, groupe des 77...);
- même dans un espace régional, les contours des accords peuvent être disjoints en fonction des types de biens publics gérés. En Europe, les contours de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'UEM ne sont pas identiques ;
- au sein d'une même catégorie de biens publics, les modes de représentation régionaux peuvent ne pas être coordonnés : par exemple, deux banques régionales de développement (BERD et BAD) sont compétentes simultanément sur l'Asie centrale ;
- surtout, les États multiplient les accords régionaux au lieu de s'identifier principalement à une seule entité. Le Chili a ainsi signé 11 accords de

commerce régionaux. Et l'ambiguïté du mot région ⁽⁹⁾ permet que, sous couvert des règles applicables aux accords régionaux, s'établissent en fait des accords entre régions ou entre pays appartenant à différentes régions.

Cette polygamie doublée de polysémie entraîne deux grands types de réactions.

Pour les uns, qui considèrent le libre-échange (et non le cadre propice aux échanges) comme un bien public, prioritaire de surcroît, un système d'appartenance à la carte correspond fondamentalement au choix des États, d'être représentés tantôt dans une enceinte, tantôt dans une autre. La multiplication des liens en tous sens diminue les aspects pervers du système régional et rejoindrait à terme l'ouverture multilatérale (thèse de Leon Brittan). Bergsten (2001) plaide ainsi pour une stratégie américaine d'accords régionaux tous azimuts. L'enjeu (Banque mondiale, 2000) est alors surtout de faire en sorte que les accords régionaux soient « ouverts » (abaissement des barrières externes, droit présomptif à l'association de nouveaux membres) pour qu'ils puissent se fondre les uns dans les autres.

Pour d'autres, le régionalisme dérive ainsi dangereusement vers un entrelacs de « spaghettis » (expression de Bhagwati) qui renforce les effets pervers des accords régionaux, en favorisant les pays les plus puissants qui se situent au centre de réseaux d'accords (« hubs »). Les accords multiples dénaturent les organisations régionales, en empêchant notamment d'approfondir les relations entre ses membres et de gérer des préférences collectives. La confusion des accords (Fawcett et Hurrell, 1995, p. 317) nuit enfin à leur efficacité (complexité accrue de leur coordination ; incertitude ne permettant pas de dynamiser les investissements) et à leur légitimité (absence de visibilité). On peut, à cet égard, s'interroger sur l'évolution qu'aurait connue la Communauté économique européenne si, ses pays fondateurs, avaient signé, en même temps que le Traité de Rome, un accord de libre échange avec les États-Unis.

Sans faire rentrer les accords dans un cadre qui serait strictement pyramidal, les partisans de ce second point de vue cherchent donc à les canaliser et à mettre de l'ordre :

- dans les domaines couverts. Dans le contexte européen, Jean Pisani-Ferry (1995) avait par exemple proposé de définir des « blocs de compétences » qui lieraient des domaines cohérents (union douanière et coordination de transport ; marché unique et coordination monétaire ; union monétaire et harmonisation de la fiscalité des revenus du capital...)

(9) La charte de l'ONU emploie le mot région sans le définir, les âpres discussions de la Conférence de San Francisco n'ayant pu s'entendre sur son sens (Nye, 1968, p. vi). Le GATT ne fait pas référence au concept de région dans son article XXIV ; mais le « comité des accords régionaux » de l'OMC traite bien d'accords pour lesquels le mot « régional » perd de plus en plus son sens (cf. commentaires de Hong Kong, OMC, 2000).

comme préalable à une stratégie de construction européenne à géométrie variable ;

- dans les contours des régions : il s'agirait soit de définir plus précisément le concept de « région » dans les enceintes internationales pour exclure des accords entre des zones éloignées (Nye, 1968, p. v) ; soit d'inciter les acteurs à regrouper certains de leurs accords régionaux⁽¹⁰⁾ ; soit enfin de faire en sorte qu'un seul mode de représentation régional s'impose peu à peu comme représentatif et légitime. On retrouve, dans ce dernier cas, les propositions d'instauration d'une chaise unique de l'Union européenne au sein des institutions de Bretton Woods, qui renforcerait l'échelon de l'Union européenne dans ces instances ; ou le projet de Michel Camdessus de créer un G24, une instance politique qui regrouperait les pays siégeant déjà au conseil du FMI et de la Banque mondiale, et qui, à ce titre représentent « pour l'ensemble des problèmes économiques, l'ensemble du monde ». Rien ne dit cependant que les modes de représentation adoptés pour une question précise (représentation au FMI et à la Banque mondiale à un niveau administratif) soient retenus par les États pour des questions plus larges, ou même que ceux-ci puissent se reconnaître dans un seul représentant régional pour des sujets très différents.

Conclusion

L'attention quasi-exclusive portée récemment à la gouvernance globale – faut-il y voir une réticence toute française à l'égard de la subsidiarité ou l'influence de ceux qui auraient intérêt à porter le débat de la mondialisation au niveau le plus désincarné ? – fait courir le risque d'occulter les enjeux régionaux. Or bien des efforts de gouvernance peuvent s'avérer vains s'ils ne sont pas déployés au niveau approprié. Né d'une guerre régionale qui avait dégénéré en conflit mondial, le système des Nations unies avait su poser les bases d'une complémentarité de son action avec celle des organisations régionales. Au moment où des voix s'élèvent pour la réformer, la dimension institutionnelle régionale ne doit surtout pas être oubliée.

La gouvernance régionale ne peut certes tout résoudre. Mais dans les faits, elle progresse, car elle est considérée dans différentes parties du monde comme le niveau le plus pertinent (Lamy, 2000). Il faut alors accepter la diversité des modes de gouvernance, voire encourager le développement des organisations régionales, pourvu que celles-ci soient astreintes à des règles, et que celles-ci soit appliquées de façon à concentrer leur action sur les biens publics internationaux qu'elles peuvent le mieux fournir.

L'Union européenne est sans doute la partie du monde qui est allée le plus loin en termes de gouvernance régionale, et qui, à ce titre, doit

(10) Établir une zone de libre-échange pan-européenne, à côté de celle des Amériques pour Sapir (2000).

défendre son bien-fondé. Il faut toutefois se demander si la politique d'accords européens avec des pays lointains (UE-Afrique du Sud) ou des zones éloignées (projet UE-Mercosur, accords de Cotonou), accords qui sont difficilement profonds, renforce véritablement l'intégration régionale dans le monde, la règle globale (l'article XXIV) ou même l'image internationale de l'Union ⁽¹¹⁾. L'hésitation entre « intégration profonde » et « intégration de surface » souvent dénotée au sein de l'Union européenne a son symétrique, pour la politique extérieure de l'Union, dans le dilemme entre un régionalisme polygame et une structuration régionale plus cohérente de la gouvernance mondiale.

(11) Sapir (1999) relève la confusion fréquente entre l'intégration européenne et la politique d'accords de commerce régionaux de l'Union, alors que seule la seconde est en général critiquée par les économistes. On notera, dans le même registre, que le récent accord de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie couvre davantage de disciplines (environnement, services...) que les accords dits de partenariat signés entre l'Union européenne et plusieurs pays méditerranéens.

Références bibliographiques

- Baldwin Richard (1993) : « A Domino Theory of Regionalism », *NBER Working Paper*, n° 6163, septembre.
- Banque Mondiale (2000) : « Trade Blocs », *World Bank Policy Research Report*.
- Banque Mondiale (2001) : *Global Development Finance, Building Coalitions for Effective Development Finance*.
- Benaroya François (1995) : « Que penser des accords de commerce régionaux ? », *Économie Internationale*, Été.
- Bergsten Fred (2001) : « America's Two Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, mars-avril, pp. 16-27.
- Bowett D.W. (1970) : *The Law of International Institutions*, Praeger, Londres.
- Claude Inis L. (1968) : « The OAS, the UN and the United States » in *International Regionalism Readings*, Little, Brown and Company, Boston, Nye (ed.), pp. 3-20
- Cook Lisa et Jeffrey Sachs (1999) : « Regional Public Goods in International Assistance » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 436-449
- Fawcett Louise et Andrew Hurrell (1995) : *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order*, Oxford University Press.
- FMI (2001) : *IMF Surveillance, A Factsheet*, disponible sur www.imf.org.
- Frankel Jeffrey A., Ernesto Stein et Shang-Jin Wie (1998) : « Continental Trading Blocs : Are they Natural or Supernatural ? », in *The Regionalization of the World Economy*, Frankel (ed.), NBER, Chicago.
- Kaul Inge, Isabelle Grunberg et Marc Stern (1999) : *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, UNDP, Oxford University Press.
- Krugman Paul (1991) : « The Move Towards Free Trade Zones », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*.
- Lamy Pascal (2000) : « Faire progresser la gouvernance mondiale », *Alternatives Économiques*, Hors série, n° 47, pp. 52-53.
- Mansfield Edward et Jon Pevehouse (2000) : « Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict », *International Organization*, 54,4, pp. 775-808.

- Mendez Ruben (1999) : « Peace as Global Public Good » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 382-416.
- Morgan Kevin (2000) : « A Europe on the Regions ? The Multi-Level Subsidiarity in the European Union : Report based on the Wilton Park Conference », *European Policy Centre*, WP617.
- Nye Joseph S. (1968) : *International Regionalism Readings*, Little, Brown and Company, Boston.
- Oates Wallace (1972) : *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.
- Olson Mancur (1971) : *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- OMC (1999) : *Mapping of Regional Trade Agreements*, disponible sur le site www.wto.org.
- OMC (2000) : *Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial international*, compte rendu de la réunion du 07-12-2000, WT/TRR/OV/M/3, disponible sur le site www.wto.org.
- Pisani-Ferry, Jean (1995) : « L'Europe à géométrie variable, une analyse économique », *Document de Travail du CEPPII*, n° 95-04.
- Sandler Todd (1998) : « Global and Regional Public Goods : A Prognosis for Collective Action », *Fiscal Studies*, vol. 19, n° 3, pp. 221-247.
- Sandler Todd (1999) : Intergenerational Public Goods » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 20-50.
- Sapir André (1999) : « Commentaire du texte d'A. Winters » in *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Baldwin, Cohen, Sapir et Venables (eds), CEPR, Cambridge University Press, pp. 49-52.
- Sapir André (2000) : « EC Regionalism at the Turn of the Millennium, Towards a New Paradigm ? », *The World Economy*, vol. 23, n° 9, septembre.
- Siroën Jean-Marc (2000) : *La régionalisation de l'économie mondiale*, La Découverte, Coll. « Repères ».
- Tinbergen Jan (1954) : *Centralisation and Decentralisation in Economic Policy*, Amsterdam, North Holland Publishing.
- Wyplosz Charles (1999) : « International Financial Instability » in *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, pp. 152-189.

Contribution P

Gouvernance mondiale et environnement

**Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu
et Sylviane Gastaldo**

*Direction des études économiques et de l'évaluation
environnementale, ministère de l'Aménagement du territoire
et de l'Environnement*

Introduction

Après l'échec de Seattle, le thème de la gouvernance mondiale en matière d'environnement s'est focalisé sur les risques de contradiction entre mondialisation et développement durable. Les liens entre la libéralisation des marchés mondiaux et l'environnement ne sont pourtant pas univoques. S'il est en effet bien établi, depuis les travaux de Pigou au début du siècle dernier, que le marché ne fournit pas spontanément le bon niveau d'utilisation des ressources environnementales, la théorie, puis la pratique, ont montré comment le recours aux instruments du marché pouvait permettre d'atteindre certains objectifs de protection de l'environnement avec le meilleur rapport coût-efficacité. Par ailleurs, l'association qui est faite entre libéralisation des échanges et dégradation de l'environnement apparaît souvent non spécifique, découlant plus généralement de la croissance économique. Dès lors la question à traiter ne serait pas premièrement commerciale, mais plutôt celle du « découplage » entre la croissance économique et les pressions environnementales, ce qu'aborde la stratégie du développement durable de l'OCDE (2001). Enfin, la complexité de ces interactions se trouve illustrée par la réticence des pays en développement à s'engager sur ce thème, ceux-ci craignant que le renforcement ou l'inclusion de préoccupations environnementales dans la régulation mondiale ne se traduise pour eux par des freins ou contraintes à leur expansion économique.

L'utilisation du thème environnemental comme élément de critique radicale du système de gouvernance mis en place après-guerre demeure donc sujette à controverse. À certains égards, la multiplication des discus-

sions sur ce thème a même contribué à faire reconnaître la cohérence de ce cadre, dont chacune de ses organisations a en charge de réguler ou corriger une imperfection de marché. Mais toutes ses institutions participeraient d'un même objectif ultime d'efficacité économique et sociale.

L'environnement en constitue un aspect particulier qui est maintenant mieux reconnu, ce qui n'empêche pas cependant, suivant les termes de M. Camdessus, qu'il demeure « orphelin », car les Accords multilatéraux d'environnement (AME) se multiplient en ordre dispersé ; et si l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est amenée à traiter de problèmes d'environnement à l'occasion de leur impact sur le commerce, celle-ci n'a pas vocation à fixer le niveau approprié de protection environnementale.

1. Nouveaux enjeux environnementaux et gouvernance mondiale

1.1. Recensement des enjeux

L'OCDE (2001) a adopté récemment sa stratégie environnementale sur la base de perspectives (*cf.* tableau 1) appréhendant le degré de maîtrise actuel des pressions sur les ressources environnementales. Si des enjeux locaux demeurent parmi les points à surveiller (déchets municipaux, pollution agricole, etc.), ce sont essentiellement des enjeux environnementaux à dimension patrimoniale (nécessitant une gestion de stocks et pas seulement de flux) qui sont signalés, et surtout des enjeux globaux : biodiversité, changement climatique, ressources halieutiques, etc.

Qu'il s'agisse de biodiversité ou de changement climatique, les « nouvelles » problématiques d'environnement présentent des caractéristiques de bien public global.

Un bien public est un bien ou un service qui, une fois mis à la disposition d'un utilisateur, est également disponible pour d'autres sans coût supplémentaire. On sait que le niveau de production optimale de tels biens est difficile à réaliser car tout utilisateur potentiel a intérêt à ne pas déclarer ses préférences, en espérant que les autres le feront et paieront à sa place pour sa mise à disposition (problème du passager clandestin). Selon les cas, le bien public peut être utilisé par une population plus ou moins large. Les biens publics locaux, qui peuvent être traités au niveau national, s'opposent ainsi aux biens publics globaux, « dont les effets sont indivisiblement répartis à la surface du globe » (Nordhaus, 1999). En l'occurrence, nul pays ne peut décider de s'isoler ou de protéger sa population de la réduction de la biodiversité ou de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. C'est bien l'interdépendance des actions des pays qui est ici en cause.

Cette distinction entre les enjeux locaux et multilatéraux est essentielle en termes de politique économique. Si les enjeux locaux d'environnement

1. Signalétique des Perspectives de l'environnement de l'OCDE

	Feux verts	Feux oranges	Feux rouges
Pressions sur l'environnement	Pollution industrielle émanant de sources ponctuelles Certains polluants atmosphériques (Pb, CFC, CO, SOx)	Utilisation d'eau Emissions toxiques de l'industrie Production de déchets dangereux Production et consommation d'énergie	Pollution agricole Surpêche Émissions de gaz à effet de serre Pollution atmosphérique imputable aux transports automobiles et aériens Production de déchets municipaux
État de l'environnement	Couvert forestier dans les régions de l'OCDE	Qualité des eaux de surface Qualité des forêts dans les régions de l'OCDE Intégrité de la couche d'ozone	Biodiversité Superficie des forêts tropicales Stocks de poissons Qualité des eaux souterraines Qualité de l'air dans les villes Changement climatique Présence de produits chimiques dans l'environnement

Source : OCDE (2001).

appellent en effet des échanges de techniques et de bonnes pratiques, les décisions demeurent du niveau des gouvernements concernés. L'argument des problèmes de compétitivité ou de mondialisation comme obstacle à leur mise en œuvre n'est pas pertinent en général, car un pays ne forge pas sa compétitivité en distordant le système de prix de ses facteurs de production interne, dont font partie les ressources environnementales locales. Leur rareté doit donc être reflétée dans le système de prix, quelles que soient les politiques suivies en ce domaine par les partenaires commerciaux. Au contraire, les enjeux globaux appellent une véritable coopération multilatérale.

La distinction entre enjeux locaux et enjeux globaux est cependant trop abrupte, et néglige un cas fréquent dans la réalité, à savoir les enjeux régionaux, par exemple : déforestation, certaines ressources halieutiques, mais aussi les ressources en eau. Ces enjeux sont à l'origine de multiples accords régionaux, difficiles cependant à conclure lors de conflits d'usage exacerbés. À cet égard, la mise en place d'une meilleure gouvernance mondiale de l'environnement s'inscrit dans le même projet que celui qui avait motivé la constitution, après guerre, des différentes institutions à vocation économique, qui au-delà de l'efficacité visaient à contribuer à la paix.

L'eau, par exemple, sera de plus en plus une ressource rare et fragile, le cas de la mer d'Aral n'étant qu'une illustration extrême de sa surexploita-

tion ; la gestion de son partage entre les pays est par ailleurs toujours délicate : si de nombreux fleuves ont été déclarés internationaux et bénéficient ainsi d'instances de « négociation » ou en tout cas de gestion des conflits, les eaux souterraines font peu l'objet d'accords internationaux, alors qu'elles non plus ne connaissent pas les frontières. L'eau est déjà au cœur de conflits, en particulier au Moyen-Orient. De répartition géographique très inégale, faisant l'objet de prélèvements massifs pour les activités agricoles, les enjeux autour de l'eau ne se limitent pas à sa disponibilité, notamment dans les pays du Sud, mais tiennent aussi à sa qualité : un habitant sur deux ne dispose pas d'un système adéquat d'assainissement, et plusieurs millions de personnes meurent encore chaque année de maladies essentiellement véhiculées par l'eau.

Historiquement, ce sont ces atteintes à la santé humaine qui ont alerté sur les dangers de la pollution, agissant comme révélateur des problèmes d'environnement. La santé reste d'ailleurs le domaine de référence privilégié des problèmes environnementaux dans les justifications des directives européennes.

La prise en compte collective de la santé au travers des actions de santé publique est ancienne, puisque l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a été créée en 1946. En revanche, le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) n'a été décidé que lors de la conférence de Stockholm (1972). L'explicitation des liens entre santé et environnement est donc récente au plan international : charte de Francfort (1989), stratégie santé-environnement de l'OMS (1993), déclaration d'Helsinki (1994) et conférence ministérielle santé-environnement de Londres (1999). Au titre des nouvelles préoccupations sanitaires liées à des questions environnementales, on peut citer les effets des polluants atmosphériques (particules émises par les transports, composés organiques volatils, produits phytosanitaires, etc.) ; les transferts de virus et de bactéries ; les résistances aux antibiotiques et produits phytosanitaires ; les éventuels effets sanitaires des métabolites de dégradation des toxines sécrétées par les OGM végétaux...

Le développement de ces questions sanitaires environnementales conduit à appréhender les problèmes de régulation associés à l'environnement en termes de gestion des risques, mettant en cause différents principes de responsabilité. Au-delà de la prévention, en cas de risque avéré, la précaution prend aussi une place croissante, face à des incertitudes scientifiques et des risques d'irréversibilité.

1.2. Les AME et leurs limites

Les Accords multilatéraux d'environnement (AME) sont, dans une définition extensive, au nombre de 200 environ, et ne se limitent donc pas aux conventions emblématiques de Rio. Ils prennent une importance croissante en termes d'enjeux économiques, financiers et industriels, ceux du protocole de Kyoto (1997) ou du protocole Biosécurité, par exemple, étant sans

commune mesure avec ceux du protocole de Montréal sur la diminution de la couche d'ozone (1987) ou de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages, de faune et de flore menacées d'extinction (CITES, 1973).

2. Principaux AME récents

Washington, 1973	146 parties	CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées de disparition
Montego Bay, 1982		Convention sur le droit de la mer
Vienne, 1985	173 parties	Convention sur la protection de la couche d'ozone
Montréal, 1987	172 parties	Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
Bâle, 1989	131 parties	Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
Nairobi, 1992	135 parties	Convention sur la diversité biologique
Carthagène, 2000		Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques
New York, 1992	180 parties	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
Kyoto, 1997	180 parties	Protocole sur le changement climatique
Paris, 1994		Convention sur la lutte contre la désertification
Rotterdam, 1998	62 signataires	PIC : Convention sur la procédure du consentement dans les cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet de commerce international
Stockholm, 2000		Convention sur les polluants organiques persistants

Source : D'après *Guide de l'environnement et du commerce*, Manuel du PNUE et de l'IIDD (2001).

Les AME se développent sans coordination, sans hiérarchisation entre eux et interviennent sur des territoires et des espaces différents. La plupart d'entre eux ne présentent pas de sanctions, ou n'ont pas développé de véritable système d'observance propre. Cette faiblesse intrinsèque des engagements souscrits est en lien direct avec les ambitions qui sont les leurs : s'ils étaient contraignants et donc leurs engagements plus crédibles, leurs objectifs seraient moindres, ou ils ne seraient reconnus que par un nombre plus restreint de parties. Tout comme les politiques environnementales nationales, ils recourent de manière croissante aux instruments économiques (taxes, redevances, subventions, marchés de permis d'émission, etc.) et commerciaux (interdictions de commerce de produits, quotas, permis

d'exportation ou d'importation, etc.) pour satisfaire les objectifs environnementaux. Ces mesures interfèrent avec les règles du système commercial multilatéral : d'abord avec le principe fondamental de l'OMC de non-discrimination, ensuite avec les règles particulières relatives aux conditions de mise en œuvre de certains outils (taxes aux frontières, subventions, spécifications techniques obligatoires, étiquetage, etc.).

Les normes environnementales et commerciales sont le produit de logiques distinctes et entrent parfois en conflit. L'OMC s'appuie essentiellement sur le principe fondamental de non-discrimination, avec la clause de la nation la plus favorisée et la clause du traitement national, ainsi que la proportionnalité et la nécessité de justifier toute exception. Les AME, quant à eux, déclinent à des ressources ou des problématiques particulières le principe pollueur payeur, le principe de prévention, le principe de précaution, et le « principe de responsabilité commune mais différenciée » selon les termes retenus à Rio.

1.3. La diversité des questions de gouvernance évoquées au sujet de l'environnement

La recherche d'une plus grande efficacité et cohérence dans le fonctionnement des accords multilatéraux et de leurs secrétariats fait l'objet de travaux au niveau international, notamment au sein du PNUE. Les facettes de cette réflexion peuvent schématiquement être regroupées en quatre rubriques :

- une meilleure coordination entre les instances. La multiplication des organisations ayant développé une compétence en matière d'environnement est un point positif. Mais ce développement s'est fait sans supervision, sans analyse des besoins et des priorités, sans souci d'éviter les doublons. La dispersion géographique des secrétariats des conventions et des enceintes de négociation est mise en exergue. Ces éléments ne facilitent pas une participation active des pays en développement, faute de moyens humains suffisants ;
- une meilleure application des engagements environnementaux des AME. Les conventions de Rio donnent lieu à un bilan mitigé, car on constate un décalage entre l'affichage de décisions et leur traduction concrète, dont les difficultés rencontrées avec le Protocole de Kyoto sont l'illustration. Plus généralement, les mécanismes de mise en œuvre des conventions et de surveillance des engagements pris par les États sont disparates. Le droit (international) de l'environnement est constitué d'une multitude de traités et de textes qui ne comportent pas de passerelles, et ne s'appuient pas sur les mêmes instances juridiques. Ceci conduit à s'interroger sur la création d'un « ORD environnemental » unique, sur les types de saisine qui pourraient être proposées, et les conséquences qui pourraient être appliquées en cas de condamnation, avec la mise en œuvre de règles communes s'agissant de la responsabilité environnementale, allant au-delà de la traditionnelle réprobation politique internationale (*name and shame*) ;

- une procédure d'arbitrage entre les enjeux environnementaux et commerciaux. La question de la hiérarchisation ou de l'articulation des normes se pose tendanciellement en termes conflictuels entre les objectifs de libéralisation des échanges et de protection de l'environnement, les nouveaux enjeux environnementaux étant susceptibles de fortes imbrications ;

- la mise en œuvre de politiques communes ou de coopération en matière d'environnement. Comment accéder au transfert et à la diffusion de nouvelles technologies et des connaissances ? Comment intégrer le respect de l'environnement dans l'aide au développement ou dans l'octroi des crédits à l'exportation ? etc. Il y a là un champ large de questions, certaines appelant des programmes s'assimilant à des politiques publiques « discrétionnaires », d'autres à l'énoncé de principes généraux d'action. Dans ce cadre s'inscrit, par exemple, l'ambition de négocier et rédiger un principe de précaution valable pour l'ensemble des problèmes d'environnement, plutôt que de lui trouver des déclinaisons spécifiques dans certains AME.

Face à cet ensemble de questions, il est réaliste d'envisager une panoplie d'actions diversifiée, recourant selon les cas au renforcement du PNUE, à l'intégration de codes de bonnes pratiques environnementales dans les institutions existantes, à la rédaction de nouveaux AME ou à l'intégration de ceux-ci dans un cadre plus vaste. À cet égard, les options identifiées par le directeur du PNUE apparaissent davantage complémentaires que concurrentes (Cf. encadré). La fusion des AME et de leurs secrétariats en un cadre unique suscite par ailleurs les craintes des institutions concernées, qui n'en perçoivent pas toujours les avantages, mais ressentent en revanche des craintes immédiates quant à leur budget, leur organisation, voire à leur siège géographique. Pour autant, les solutions trouvées doivent être à la hauteur du renforcement souhaité de la prise en compte de l'environnement au niveau multilatéral.

1.4. Vers une Organisation mondiale de l'environnement ?

C'est dans cette perspective qu'a été mise en avant l'idée d'une OME, pour fédérer ou centraliser les AME de portée générale. Le fait que la perspective d'un gouvernement mondial pour traiter ces questions soit totalement irréaliste, ne doit pas conduire en effet à ignorer que les problèmes de passer clandestin qu'elles soulèvent, par exemple, ne peuvent se régler spontanément sans institutions fortes garantissant l'effectivité des engagements et la conformité à ceux-ci.

La régulation efficace de biens publics et de risques globaux supposerait l'existence d'institutions ayant, au niveau multilatéral, des pouvoirs équivalents à ceux des gouvernements pour traiter de ces questions au niveau local, pour déterminer un niveau de protection approprié, et répartir la charge de son financement. La gestion des biens publics globaux tend en effet à ne plus pouvoir se résumer à la fixation de réglementations en tout ou rien, ou à celui de programmes d'action permettant de régler définitive-

Les options identifiées par le PNUE

Concernant les seules organisations et structures environnementales, huit options sont proposées par le PNUE pour renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement :

- transformation du PNUE en une institution spécialisée dotée de règles et de son propre budget ;
- utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social (CES) comme institution, par exemple en transformant le CES en Conseil du développement durable ;
- création d'une nouvelle OME. Les questions auxquelles il faudrait répondre sont : quelles fonctions ? Assurerait-elle ou non la coordination des AME ? Quelles ressources financières et quelle autorité juridique ?
- transformation du Conseil de tutelle en instance suprême pour les questions touchant à l'environnement mondial, y compris l'administration des AME, la Commission du développement durable (CDD) rendant compte à un Conseil de sécurité économique et non au CES ;
- une certaine intégration entre le PNUD et le PNUE ;
- élargissement du mandat du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) pour en faire le mécanisme financier de tous les accords relatifs à l'environnement mondial et le rattacher plus étroitement au PNUE ;
- renforcement de la place de la CDD joint à une implication accrue aux côtés du FEM, d'autres programmes et du Groupe des Nations Unies pour le développement, et participation de ministères autres que les seuls ministères de l'environnement ;
- création d'un nouveau tribunal de l'environnement.

Source : PNUE (2001).

ment les problèmes. Le recours aux instruments économiques et l'établissement de principes de responsabilité appropriés sont nécessaires.

Déjà, les AME ne sont pas « auto suffisants », au sens où ils ne peuvent être crédibles et respectés que s'ils prévoient des systèmes de suivi, de contrôle et de pénalisation. Ces nécessités mènent pour chaque accord à la création de secrétariats et d'institutions spécifiques. Mais l'énergie mobilisée dans chaque accord gagnerait à une rationalisation qui serait bénéfique à tous, puisque, en s'appuyant sur l'expérience des accords existants et sur les règles de fonctionnement des autres institutions internationales, elle permettrait d'établir un cadre commun à l'ensemble des traités d'environnement. Il serait ainsi permis d'espérer qu'un protocole parlant d'engagements juridiquement contraignants ne se reporte pas à sa première conférence des membres la question des pénalités et sanctions en cas de défaillance, l'expérience de la négociation sur le climat montrant à quel point ce processus est incertain et chaotique.

Une certaine « centralisation » des AME pourrait de plus faciliter leur élaboration en permettant de construire des processus de concessions réci-

proques, et faciliter le soutien de solutions coopératives établies dans la durée ; une action plus coordonnée permettant de rationaliser le système, de gagner en efficacité (hiérarchisation des priorités, définition d'axes à court, moyen et long terme) et en crédibilité.

La maîtrise de ces problèmes d'environnement nécessite enfin une coopération multilatérale la plus large possible, puisque les actions isolées ont un impact mineur. Mais la définition d'une approche coopérative y est difficile car il faut à la fois fixer les objectifs globaux, et régler des questions redistributives dont les enjeux avaient pu être ignorés tant que les enjeux économiques des AME demeuraient limités. L'expérience du climat montre que ce n'est plus le cas, et qu'au contraire, les nouveaux enjeux environnementaux soulèvent des questions d'équité redoutables entre le Nord et le Sud. Idéalement, il faudrait ainsi disposer, au niveau mondial, d'instruments qui relèvent au niveau national des prérogatives du gouvernement et ne sont en place que dans les plus « capables » d'entre eux, suivant la terminologie de la Banque mondiale.

2. Enjeux commerciaux et gouvernance environnementale

2.1. L'inadéquation de l'organisation actuelle

Quatre types de considérations conduisent à reconsidérer les relations commerce-environnement :

- l'attention accrue de l'OMC aux barrières non tarifaires, combinée à la prise de conscience des enjeux environnementaux par la société, multiplie et rend plus aigus les conflits entre les deux termes. D'un côté, les barrières non tarifaires deviennent en effet la principale source d'entraves aux échanges du fait de la réduction programmée des droits de douane. Or il est indéniable que les politiques environnementales peuvent être utilisées aux fins de protectionnisme, et ce d'autant plus que celles-ci sont reconnues comme motif d'exception possible aux règles générales de non-discrimination commerciale. De l'autre, la prise de conscience progressive des préoccupations d'environnement pousse, notamment dans les pays développés, à la mise en place de normes plus ambitieuses car les consommateurs sont davantage prêts à en supporter les coûts et davantage demandeurs d'informations par le biais de certification ou labellisation. La volonté de démanteler les barrières non tarifaires aux échanges et les exigences accrues de protection de l'environnement sont contradictoires. Cette évolution rend donc plus délicat le respect des principes fondamentaux de spécialité des institutions internationales suivant lequel le domaine de compétence de l'OMC se limite aux échanges, l'OMC n'examinant les politiques environnementales que du point de vue de leurs effets sur le commerce, et n'intervenant pas dans l'élaboration des normes d'environnement ;

- la mise en place de l'Organe de règlement des différends (ORD) qui joue un rôle particulièrement important dans le domaine non tarifaire, et son succès. Le fait que l'OMC ait renforcé sa discipline en matière de respect des engagements est en soi une bonne chose, et il faut pour en juger prendre en compte l'ensemble des décisions prises, d'autant que celles qui nous ont été défavorables (hormones, bananes) sont contrebalancées par un nombre équivalent de jugements favorables. En revanche, se pose la question de la prise en considération des précautions environnementales au sein de cette procédure lorsque celles-ci sont en cause, d'autant que l'on peut s'attendre à des difficultés croissantes dans l'objectivation de ce qui serait le bon niveau de protection environnementale ou de précaution ;

- l'émergence de biens publics globaux représentant des enjeux économiques lourds. La distinction faite dans la partie précédente entre biens publics globaux et dommages locaux est ici essentielle puisque, au regard de l'OMC, les dommages locaux relèvent normalement des États souverains et ne peuvent du point de vue du commerce justifier de mesures discriminatoires. L'analyse de l'OMC est en effet que le choix d'un pays de se fixer des normes plus élevées traduit ses préférences et justifie que la spécialisation s'en trouve affectée. Ce raisonnement est à la base de l'approche par produits qui juge *a priori* irrecevables des restrictions aux échanges au titre de mesures d'accompagnement de normes environnementales élevées pour les pollutions internes à un pays. La question des procédés et méthodes de production est en revanche pertinente pour les biens publics globaux, avec comme élément nouveau les enjeux économiques sans précédents associés à la prévention du changement climatique ou à la sécurité biologique. Il en résulte de véritables conflits entre les performances environnementales et les intérêts économiques, largement mis en scène lors du revirement américain sur le protocole de Kyoto ;

- l'imbrication des compétences qui découle du développement non coordonné des AME et de l'OMC. Les conditions dans lesquelles une mesure commerciale adoptée dans le cadre d'un AME pourrait être attaquée devant l'OMC sont variables, voire incertaines. En effet, si l'AME reconnaît les règles de l'OMC une telle mesure ne bénéficiera pas de traitement particulier, et sera jugée en fonction des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), sur les obstacles techniques aux échanges (OTC). En revanche, si l'AME ne reconnaît pas les règles de l'OMC, c'est l'accord le plus récent qui devrait prévaloir, sous réserve que les parties prenantes aient souscrit à la fois à l'AME et à l'OMC, et sous réserve que les mesures prévues soient suffisamment définies, ce qui n'est généralement pas le cas dans les AME.

2.2. OME ou renforcement de l'OMC sur les questions d'environnement ?

Toutes ces raisons conduisent à une multiplication prévisible des contentieux entre commerce et environnement. La question d'architecture clas-

sique qui se pose alors a été discutée par Jacquet, Messerlin et Tubiana (2000) : faut-il rechercher une approche intégrée – ce qui signifierait un renforcement de l'OMC pour mieux prendre en compte l'environnement – ou au contraire privilégier un réseau décentralisé d'agences multilatérales spécialisées ? En théorie, le choix entre les deux solutions doit peser les problèmes d'information et d'incitations (risques de capture, risques de dispersion sur plusieurs objectifs *versus* optimisation partielle du surplus social par chaque agence).

L'expérience des commissions environnement de l'OMC suggère cependant des limites à la première approche, qui présente de plus l'inconvénient de conduire à une institution potentiellement technocratique. En tout état de cause, les pays en développement sont opposés à l'inclusion de préoccupations environnementales dans les attributions de l'OMC, de peur d'une atteinte à leurs moyens de développement. La seconde approche est plus conforme au principe de spécialité des organisations internationales. Mais elle suppose que ces organisations travaillent de concert, ce qui peut se faire, selon les cas :

- par reconnaissance du cadre posé par l'organisation compétente. La situation serait similaire à celle de l'Organisation internationale du travail (OIT) par rapport à l'OMC, avec cependant plus d'interactions. Pour autant, cet exemple souligne à quel point il serait exagéré de voir dans la constitution d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) une « menace » pour l'OMC. Dans cette voie, on pourrait imaginer qu'un cadre environnemental de référence soit établi par l'OME. La référence à l'accord sur la propriété intellectuelle vient alors à l'esprit, mais soulève le problème d'acceptabilité par les pays en développement de normes environnementales relativement élevées ;

- par un véritable travail en commun des organisations lorsqu'il y a besoin d'arbitrage. À cet égard, l'expérience du groupe commerce-concurrence à l'OMC montre que ce type de dialogue est fructueux.

Les discussions relatives au changement climatique illustrent ces enjeux. La feinte ignorance de l'OMC est porteuse de futurs recours. Pourtant au lieu d'ignorer l'OMC, un AME qui crée une commodité devrait essentiellement se préoccuper de la définir et de répartir ses droits de propriété. Mais une fois créée, la commodité pourrait répondre au droit commun et aux règles de l'OMC. Une différenciation des rôles de ce type faciliterait les négociations, en particulier au sein de la représentation de l'Union européenne, sachant qu'actuellement, du fait que l'environnement est de la compétence du Conseil, c'est l'État membre exerçant la Présidence qui se retrouve à s'exprimer au nom des Quinze, lui imposant un travail d'animation et de remise à niveau importants sur des sujets de négociation qui présentent un caractère très technique. À l'inverse, lors des négociations commerciales, la compétence a été transférée à la Commission, ce qui assure une plus grande continuité dans les positions et le mode d'expression de l'Union.

2.3. Le rôle potentiel d'une OME au regard des conflits commerciaux

Lors de l'examen par l'OMC de mesures unilatérales, ou de mesures considérées comme telles par l'OMC, l'environnement est appréhendé comme une exception possible aux règles de libre échange si la mesure est nécessaire à la protection de la santé (art. XX (b)) ou à la conservation des ressources naturelles épuisables (art. XX (g)). Pour être admissibles, des mesures de restriction aux échanges prises sur cette base doivent cependant être non discriminatoires (ne pas être appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international), légitimes au regard des règles d'exception rappelées ci-dessus, et nécessaires (il ne doit pas exister d'autre mesure permettant d'obtenir le même résultat, et présentant moins d'incompatibilités avec les dispositions de l'OMC). Ces principes appellent deux commentaires.

L'appréciation des critères de légitimité et de nécessité est délicate. Cette difficulté se traduit par un recours à deux approches différentes selon que l'on se situe dans le cas des mesures sanitaires ou celui des obstacles techniques aux échanges. Dans le premier cas, l'accord SPS, la légitimité est acquise sous réserve de preuves scientifiques, la référence aux standards internationaux (CODEX) en dispensant. Dans le second cas, l'accord OTC exige une véritable justification de la légitimité et la proportionnalité des mesures. Mais les AME ne comportent généralement pas de véritables mécanismes de sanctions, ce qui rend leur crédibilité contestable auprès de l'OMC. L'établissement d'une OME permettrait donc de mieux prendre en compte les références aux AME.

Les mesures sont par ailleurs appréhendées du point de vue de leurs seuls effets sur le commerce ce qui, par certains côtés, peut être favorable à l'environnement puisque le principe implicite est que les États sont libres de leur niveau de protection de l'environnement. Mais il n'y a pas ainsi de tentative de bilan pour des mesures qui seraient discriminatoires mais très favorables à l'environnement. À l'avenir, ce type de situation peut cependant émerger, par exemple pour le climat, du fait des distorsions et des problèmes de compétitivité découlant de la dichotomie entre Parties de l'Annexe I ayant accepté des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions, et les Parties hors Annexe I. S'engager dans la voie de l'instruction de tels bilans nécessiterait de développer des capacités d'objectivation de la valeur environnementale. Le secrétariat d'une OME puissante et organisée pourrait y contribuer, en fournissant des experts « légitimes », par exemple lorsque le principe de précaution est en jeu. Le contexte d'incertitude scientifique et la discussion sur la décision de prendre ou non des mesures est alors extrêmement spécifique, et ne s'insère pas dans le processus actuel de la charge de la preuve scientifique de l'OMC.

Conclusion

La perspective de constitution progressive d'une OME ne bouleverserait pas l'architecture de la régulation internationale, puisque l'on respecterait la règle suivant laquelle chaque imperfection de marché est traitée par une institution particulière. La récurrence des conflits mettant en cause commerce et environnement implique cependant de trouver des modalités de coopération appropriées.

Celles-ci seront d'autant plus difficiles à définir qu'elles requièrent des arbitrages en opportunité et non seulement la définition de règles ; ou parce que la hiérarchie ou l'articulation entre ces règles ne peuvent être établies aisément eu égard aux conflits d'objectifs qu'elles soulèvent. Dans ces conditions, on peut s'interroger : la constitution d'une OME doit-elle viser simplement à compléter le dispositif existant, ou bouleverse-t-elle plus profondément le dispositif, dans la mesure où l'ampleur des conflits intra ou inter-institutions sera sans précédent.

La première hypothèse traduirait l'idée que la gestion des biens publics globaux appelle seulement la reconnaissance ou la construction de nouvelles « commodités ». Ce serait le rôle des AME ou d'une future OME que de réaliser cette tâche, et de clarifier la répartition des droits d'utilisation des ressources correspondantes comme vise à le faire le protocole de Kyoto pour les émissions de gaz à effet de serre. Mais on pourrait imaginer qu'une fois la commodité établie, la régulation de ces échanges relève essentiellement du droit commun.

Une telle approche a l'avantage de la lisibilité de l'architecture à mettre en place. Mais elle ne doit pas sous-estimer les difficultés résultant du caractère intrinsèquement faible des AME, du fait que la définition des biens et des droits qu'ils permettent ne peut assurer la complétude requise des marchés, ou que ces droits ne sont pas des droits de propriété classiques lorsque la propriété intellectuelle ou le principe de précaution sont en jeu. Auquel cas, de nouvelles modalités de traitement des conflits entre objectifs doivent être proposées, cette réflexion méritant alors pleinement la dénomination de gouvernance.

Références bibliographiques

- Jacquet Pierre, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana (1999) : *Le cycle du millénaire*, Rapport du CAE, n° 20, La Documentation française.
- Kosciusko-Morizet Nathalie (1999) : « Environnement et commerce international », *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 171, 16-30 novembre.
- Nordhaus William D. (1999) : « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue Française d'Économie*, XIV (3).
- OCDE (2001) : *Synthèse des perspectives de l'environnement de l'OCDE*.
- PNUE (2001) : *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, rapport du directeur exécutif, cote UNEP/IGM/1/2, 4 avril.
- PNUE et IIDD (2001) : *Guide de l'environnement et du commerce*.
- RAMSES (2000) : *L'entrée dans le XXI^e siècle*, Thierry de Montbrial et Pierre Jacquet (dir.), DUNOD.
- RAMSES (2001) : *Les grandes tendances du monde*, Thierry de Montbrial et Pierre Jacquet (dir.), DUNOD.
- Rapport de la Présidence française s'appuyant sur les travaux du groupe informel « Gouvernance internationale en matière d'environnement ».

La pratique de l'Organe de règlement des différends de l'OMS : le cas de l'environnement

Marie-Laure Mchanetzki

Direction des relations économiques extérieures

Les questions liées à la protection de l'environnement ne peuvent, par nature, relever spécifiquement du dispositif commercial multilatéral dont la vocation principale est de promouvoir le libre commerce entre États. La défense d'un intérêt collectif environnemental peut notamment impliquer la mise en œuvre de restrictions au commerce et l'utilisation de méthodes d'évaluation des dommages fondamentalement différentes des règles commerciales, surtout s'il s'agit de ressources naturelles qui n'ont pas fait encore l'objet d'une évaluation marchande. De ce fait, certains reprochent à l'OMC, compte tenu de ses objectifs, de ne pouvoir traiter équitablement des sujets qui, tout en présentant des facettes commerciales, comportent une dimension collective plus large.

L'Accord de Marrakech du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce et ses annexes (ci-après les Accords de l'OMC) ne restent pourtant pas indifférents à ces questions. L'introduction de l'Article XX dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et sur le commerce de 1994 (GATT 1994), dès 1947, complété, en 1994, par les dispositions pertinentes du préambule de l'Accord instituant l'OMC, de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (l'Accord OTC), de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), en témoigne.

Dans les différends commerciaux impliquant des questions environnementales, le « juge » commercial multilatéral (l'Organe de règlement des différends ou ORD) ne peut appliquer l'ensemble du droit international de l'environnement et doit régler les litiges dont il est saisi sur le seul fondement des Accords de l'OMC. Ces limites sont renforcées par l'absence d'ar-

ticulation, en droit international public, entre normes commerciales et accords multilatéraux environnementaux.

Les questions liées à la protection de l'environnement ne peuvent être évoquées à l'ORD que pour autant que le différend concerne le commerce. Compte tenu de cet élément, le « juge » multilatéral a été amené à construire une jurisprudence – jusqu'ici cohérente avec les objectifs fixés à l'OMC – sur des questions commerciales touchant à l'environnement.

1. Les limites de l'exception environnementale en droit commercial multilatéral

1.1. L'exception environnementale dans les Accords de l'OMC

Le GATT a toujours admis qu'il existait un certain nombre d'objectifs non commerciaux qui devaient être considérées comme autant de préoccupations légitimes des États qui pouvaient justifier des mesures de protection là où le GATT ne verrait que libre circulation. A cet effet, il avait aménagé un régime d'exception (articles XX et XXI). Ces objectifs ont été repris à Marrakech.

Aux termes du préambule aux Accords de l'OMC :

« Les Parties au présent accord,

Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi, et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales *conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir* d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ».

La mise en œuvre de ces objectifs est développée dans les accords annexés à l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

1.1.1. L'article XX du GATT de 1947 (inchangé dans le GATT 1994) :

« Sous réserve que ces mesures ne soient appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme

empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (...);

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord (...)

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles inépuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ; (...) ».

L'article XX du GATT 1994 est une exception limitée et conditionnelle aux autres obligations découlant du GATT 1994 qui n'établit pas en soi une obligation. De ce fait, l'ORD n'a recours à l'article XX que s'il a été expressément invoqué par une des parties au différend. Le juge doit interpréter strictement les dispositions de l'article susvisé. Enfin, la charge de la preuve appartient à celui qui invoque, pour sa défense, les dispositions de l'article XX.

Dans la pratique, les panels (groupes spéciaux) doivent d'abord établir qu'il existe une violation des obligations de fond du GATT 1994. Ils peuvent ensuite examiner si cette incompatibilité est justifiée au titre de l'article XX.

Une mesure incompatible mais justifiée au titre d'un des paragraphes de l'article XX ne l'est que « provisoirement », tant que le panel n'a pas établi que les prescriptions du préambule de l'article XX ont été respectées. Un membre peut en effet déroger aux obligations du GATT 1994 dans la mesure où il ne porte pas atteinte au système commercial multilatéral en abusant des exceptions énoncées à l'article XX.

1.1.2. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord SPS

L'article XIV de l'AGCS et le préambule de l'Accord SPS reprennent en substance l'article XX b) des Accords du GATT de 1994.

Par ailleurs, l'article 5 de l'Accord SPS prévoit la nécessité d'avoir un lien rationnel entre le niveau de protection approprié et l'évaluation des risques.

1.1.3. L'article 2.2 de l'Accord OTC dispose que :

« Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre

autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits. ».

L'article 2.2 de l'Accord OTC reprend ainsi les problématiques exprimées à l'article XX du GATT 1994 et à l'article 5 de l'Accord SPS.

1.2. L'absence d'articulation entre normes commerciales et environnementales multilatérales

1.2.1. L'état des textes

La compétence de l'ORD est circonscrite, par les dispositions des articles 1 et 3.2 du Mémoire sur les règles et procédures de règlement des différends (ou MRD), aux accords visés expressément par l'annexe 1 à ce texte : l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, les accords commerciaux multilatéraux (annexes 1, 2 et 3 à l'Accord instituant l'OMC), ainsi que les accords commerciaux plurilatéraux. En ce qui concerne la dernière catégorie, le MRD ne s'applique que si les deux parties au différend sont elles-mêmes parties à l'accord commercial plurilatéral. Les règles auxquelles renvoient les accords visés entrent également dans son champ de compétence, comme c'est le cas dans l'Accord SPS en ce qui concerne le *Codex alimentarius* ; ou dans l'Accord sur les subventions et sur les mesures compensatoires en ce qui concerne l'Arrangement de l'OCDE en matière de crédit à l'exportation.

Du principe posé par l'article premier susvisé découlent les conséquences suivantes :

- l'ORD n'est pas compétent pour juger de la bonne application d'un AME ;
- l'intégration d'un AME dans le corpus juridique des accords de l'OMC ouvrirait la voie à la subordination des principes posés par cet AME au préambule de l'Accord instituant l'OMC. L'objectif de libéralisation des échanges prendrait le pas sur les questions purement environnementales. La résolution de ces questions resterait donc traitée comme une exception aux obligations posées par les accords de l'OMC et non comme des règles positives ;
- l'absence de hiérarchie entre AME et accords de l'OMC peut entraîner un conflit de normes si la mise en œuvre des dispositions d'un AME amène un État membre de l'OMC à prendre des décisions contraires à ses engagements multilatéraux. L'introduction, dans les AME, de principes énoncés dans les accords de l'OMC comme le principe de non-discrimination ou de traitement national ; ou d'un préambule disposant que l'AME est compatible avec les accords existants, resteraient juridiquement sans effet.

La première hypothèse ne permettrait pas de désamorcer un conflit puisque l'ORD ne pourra pas se référer aux dispositions de l'AME. La deuxième hypothèse n'est guère plus satisfaisante dans la mesure où le droit coutumier (article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) considère que tout langage préambulaire spécifiant que l'AME est compatible avec les accords existants reviendrait à céder le pas aux accords de l'OMC.

Dans ce contexte, les signataires du GATT ont décidé de mettre en place, en 1995, le Comité Commerce et environnement.

1.2.2. Le comité commerce et environnement

La Décision sur le commerce et l'environnement, adoptée par les ministres à la réunion du Comité des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay qui s'est tenue à Marrakech le 14 avril 1994, institue un comité du commerce et de l'environnement chargé notamment de réfléchir sur l'articulation des normes commerciales avec les dispositions des AME.

Une même décision existe également dans le domaine des services.

2. Vers la construction d'un droit commercial soucieux de l'environnement

Nonobstant l'absence d'articulation entre normes commerciales et environnementales multilatérales, la jurisprudence de l'ORD s'est intéressée très étroitement aux questions liées à l'environnement. A titre d'illustration, on notera que ces questions représentent une part importante des rapports de l'Organe d'appel (un quart des rapports de l'Organe d'appel traite de ces questions). Dans certaines de ces décisions le juge multilatéral a su développer des solutions originales et se montrer très respectueux des intérêts environnementaux compte tenu des limites posées par les textes de l'OMC (*cf.* point 1. ci-dessus). Il a été néanmoins beaucoup plus réservé en ce qui concerne les conditions de la prise en compte du principe de précaution dans le droit de l'OMC.

2.1. L'interprétation des dispositions de l'article XX du GATT 1994 par l'ORD

2.1.1. Prise en compte des préoccupations environnementales par l'ORD

L'ORD s'est montré particulièrement soucieux des préoccupations environnementales dans ses décisions relatives à l'application des exceptions prévues à l'article XX du GATT 1994.

– La jurisprudence relative à l'article XXb) : les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.

La jurisprudence fait une interprétation souple de la notion de « mesures destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. La pratique des panels montre qu'il convient pour l'État membre de démontrer que la politique dans laquelle s'inscrivent les mesures entre dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux.

Dans le contentieux États-Unis : Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules ⁽¹⁾, le Groupe spécial a ainsi estimé qu'une mesure destinée à réduire la pollution de l'air résultant de la consommation d'essence entrainait dans cette catégorie.

La véritable difficulté de mise en œuvre de l'article XXb) réside dans l'application d'un test de nécessité. C'est là où les considérations purement environnementales peuvent être moins immédiates dans l'esprit du juge multilatéral. Le défendeur doit en effet démontrer qu'il n'avait pas la possibilité de prendre une mesure alternative qui aurait entraîné un degré d'incompatibilité moindre avec les autres dispositions du GATT 1994.

– La jurisprudence relative à l'article XXg) du GATT : les mesures se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production et à la consommation.

En premier lieu, le juge multilatéral fait une interprétation très souple du champ d'application de l'article XXg) en estimant qu'une mesure relève de cet article dès lors qu'elle « vise principalement » à la conservation de ressources naturelles épuisables ⁽²⁾.

Par ailleurs, le contentieux États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes ⁽³⁾ illustre la sensibilité avec laquelle le juge multilatéral peut chercher à concilier les principes de liberté des échanges et de non-discrimination avec l'objectif de conservation de ressources naturelles épuisables. En particulier, l'Organe d'appel a interprété la notion de « mesures visant à conserver les ressources naturelles épuisables » comme pouvant être des mesures de nature biologique ou non de façon à pouvoir appliquer l'article XXg) du GATT et non l'article XXb). Comme on l'a vu précé-

(1) États-Unis : Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formule (DS2/DS4).

(2) Cf. Australie : Mesures visant les importations de saumons (DS18) et États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes (DS58).

(3) Aux termes de cette affaire, la Malaisie, la Thaïlande et le Pakistan mettaient en cause la prohibition imposée par les États-Unis à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes au titre de l'article 609 et des règlements et décisions judiciaires connexes. Selon les États-Unis l'article 609 avait pour but de remplir l'objectif d'assurer effectivement la conservation des tortues marines dans la mesure où les accords internationaux existant ne prévoyaient pas la noyade accidentelle au cours d'opérations de pêche commerciale au chalut.

demment l'article XXg) du GATT, au contraire de l'article XXb), n'impose pas la mise en œuvre d'un test de nécessité mais suppose seulement que la mesure contestée vise principalement à la conservation d'une ressource naturelle épuisable.

A cet effet, l'Organe d'appel s'est référé au préambule de l'Accord instituant l'OMC qui fait expressément état de « l'objectif de développement durable », mais aussi aux conventions et aux déclarations internationales qui font souvent référence aux ressources naturelles comme étant à la fois des ressources biologiques et non biologiques. L'Organe d'appel s'est également reporté au classement effectué par l'Annexe I à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction pour conclure que les tortues marines étaient épuisables.

En outre, le Groupe spécial chargé d'apprécier la conformité des mesures prises par les États-Unis pour se conformer aux recommandations de l'ORD, a rappelé au paragraphe 5.54 de son rapport ⁽⁴⁾ que « le développement durable [était] l'un des objectifs de l'Accord sur l'OMC » et que pour apprécier cet objectif il convenait de se référer à la décision de Marrakech établissant le Comité du commerce et de l'environnement ⁽⁵⁾. En particulier, il a indiqué qu'il convenait « de privilégier une démarche multilatérale lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement », mais que « le texte introductif de l'article XX n'était qu'une façon d'exprimer le principe de bonne foi [...] qui supposait des efforts continus qui constituent le seul moyen de traiter de façon satisfaisante la question de la conservation et de la protection des tortues marines au moyen de négociations multilatérales ».

Ce faisant le Groupe spécial a rejeté l'argumentation des plaignants qui estimaient que les États-Unis auraient dû conclure une convention multilatérale avant de prendre toute mesure de prohibition à l'importation.

2.1.2. Conclusions de la jurisprudence de l'ORD sur des points de droit étrangers au contenu environnemental des mesures contestées

Si l'ORD a bien pris en compte les préoccupations environnementales, sa jurisprudence relative à l'interprétation du préambule de l'article XX conclut en revanche sur des points de droit étrangers au contenu environnemental des mesures contestées.

Ainsi, dans l'affaire États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes, l'Organe d'appel a posé en principe que « S'agissant du texte introductif de l'article XX, nous considérons que les membres de l'OMC y

(4) En date du 15 juin 2001.

(5) Le préambule de cette décision dispose, en autres choses, « qu'il ne devrait pas y avoir, et qu'il n'y a pas nécessairement, de contradiction au plan des politiques entre la préservation et la sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert, non discriminatoire et équitable d'une part et les actions visant à protéger et à promouvoir l'environnement d'autre part ».

reconnaissent la nécessité de maintenir l'équilibre des droits et obligations entre le droit qu'a un Membre d'invoquer l'une ou l'autre des exceptions spécifiées aux paragraphes a) à j) de l'article XX, d'une part, et les droits fondamentaux que les autres Membres tiennent du GATT de 1994, d'autre part. Si un Membre exerce de façon abusive ou impropre son droit d'invoquer une exception telle que celles de l'article XXg), il va par là même éroder ou réduire à néant les droits conventionnels fondamentaux que les autres membres tiennent, par exemple de l'article XI : 1 du GATT de 1994 ; un équilibre doit être établi entre le droit qu'a un membre d'invoquer une exception prévue à l'article XX et le devoir de ce membre de respecter les droits conventionnels des autres Membres » ⁽⁶⁾.

Dans cette affaire, l'Organe d'appel avait constaté que la mesure édictée par les États-Unis constituait, quel que soit l'objectif légitime visé, une restriction déguisée au commerce interdite par l'OMC en ce qu'elle imposait à certains importateurs, dans leurs opérations de pêche commerciale, l'utilisation obligatoire de filets spéciaux pour pouvoir exporter les produits de cette pêche sur le territoire américain.

2.2. Le principe de précaution dans la jurisprudence de l'ORD

Le principe de précaution ne fait, en tant que tel, l'objet d'aucune affirmation particulière des États membres dans les Accords de l'OMC. Si l'on se réfère aux dispositions de ces textes et en particulier à l'Article IX de l'Accord instituant l'OMC, sa prise en compte pourrait intervenir à l'occasion d'une décision interprétative de la Conférence ministérielle ou du Conseil général de l'OMC. Une telle solution imposerait cependant d'atteindre un consensus ou une majorité des trois quarts entre États membres là où leur volonté est encore incertaine, en particulier de la part des pays en développement.

De ce fait, la voie contentieuse est apparue nécessaire, du fait des circonstances, pour définir les modalités de prise en compte de ce principe dans l'interprétation des Accords de l'OMC.

On a vu au point 1.2 ci-dessus, que le juge multilatéral ne peut intervenir dans le règlement d'un différend que s'il traite de la violation du droit de l'OMC ou d'une règle à laquelle renvoie un accord de l'OMC. En conséquence d'un tel principe, une seule alternative s'offre au juge multilatéral : soit considérer que le principe de précaution constitue un principe général de droit coutumier prévalant sur les règles multilatérales, susceptible d'être utilisé pour interpréter leur mise en œuvre ⁽⁷⁾, soit estimer qu'il est intégré dans les dispositions des Accords de l'OMC.

(6) §156 du rapport de l'Organe d'appel du 6 novembre 1998.

(7) L'article 31 : 3c) de la convention de Vienne dispose qu'aux fins de l'interprétation d'un traité, il sera tenu compte, en même temps que du contexte, de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

C'est à titre de règle d'interprétation de l'Accord SPS que le principe de précaution a été invoqué par les Communautés européennes dans l'affaire de la viande aux hormones.

L'Organe d'appel n'a toutefois pas retenu cette solution au motif, notamment, que « dans l'Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), bien que la Cour internationale de justice ait reconnu que dans le domaine de la protection de l'environnement de nouvelles normes avaient été mises au point et qu'elles avaient été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies, et qu'il fallait prendre dûment en considération ces nouvelles normes, la Cour n'a pas mentionné le principe de précaution parmi ces normes récemment apparues. Elle n'a pas non plus déclaré que ce principe pouvait l'emporter sur les obligations du traité entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie du 16 septembre 1977 relatif à la construction et au fonctionnement du système d'écluses de Gabčíkovo-Nagymaros. Voir Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), CIJ, jugement du 25 septembre 1997, paragraphes 140, 111 à 114 ⁽⁸⁾ ».

Partant, il n'a pas conféré au principe de précaution la puissance nécessaire pour prendre le pas sur les dispositions de l'Accord SPS. Le principe de précaution est donc pris en compte dans la substance de l'Accord SPS dans les limites suivantes :

- il ne peut pas avoir pour effet d'exonérer du respect des obligations énoncées par l'Accord SPS. Les Communautés européennes ne pouvaient pas prendre une mesure d'interdiction en l'absence d'éléments scientifiques suffisants ;
- l'article 5-7 de l'Accord SPS autorisant la prise de mesures provisoires constitue le domaine d'élection du principe de précaution puisqu'il vise les cas d'incertitude scientifique ;
- le paragraphe 6 et l'article 3.3 de l'Accord SPS renvoient à une conception large de la notion de précaution dès lors que ces dispositions reconnaissent le libre choix des États du niveau de protection qu'ils jugent approprié, y compris d'un niveau plus élevé que celui offert par les normes internationales visées dans cet accord.

2.2.1. Le droit des États de fixer un niveau de protection

Le rapport de l'Organe d'appel dans le contentieux *Australie : Mesures visant les importations de saumons*, a permis de clarifier complètement la mise en œuvre du principe en confirmant que rien ne faisait obstacle à ce qu'un membre puisse « déterminer que son niveau de protection approprié correspond à un risque nul » ⁽⁹⁾.

(8) Note de bas de page n° 93 du rapport de l'Organe d'appel du 16 janvier 1998.

(9) §125 du rapport en date du 6 novembre 1998.

Ce principe a été également réaffirmé par l'Organe d'appel dans le cadre du contentieux Communautés européennes : Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant : « nous notons qu'il n'est pas contesté que les membres de l'OMC ont le droit de fixer le niveau de protection de la santé qu'ils jugent approprié dans une situation donnée »⁽¹⁰⁾.

Toutefois, quel que soit le niveau de protection choisi, la jurisprudence encadre l'exercice de ce droit.

D'une part, dans le cadre de l'Accord SPS, l'affaire des hormones montre que l'État qui choisit un niveau de protection supérieur aux normes internationales en vigueur ne bénéficie plus d'une présomption de compatibilité avec les dispositions de cet accord, mais doit justifier de son choix en rapportant des preuves scientifiques suffisantes, ce qui suppose une évaluation des risques préalable afin d'établir le lien entre cette évaluation et la mesure prise pour les prévenir. C'est précisément ce qui était reproché à l'Union européenne qui n'avait pas fait une analyse scientifique du risque lié aux hormones comprises dans l'interdiction à l'importation.

D'autre part, la mise en œuvre du concept de niveau approprié est assujettie à une obligation de cohérence. Ainsi dans l'affaire *Australie : Mesures à l'importation de saumons*, l'Australie appliquait des mesures sanitaires aux saumons et non à d'autres types de poissons qui étaient pourtant réputés se trouver, au plan sanitaire, dans des situations comparables.

Enfin, la mesure doit répondre aux critères posés par les articles 5:5 et 5:6 de l'Accord SPS selon lesquels la mesure ne doit pas opérer des distinctions entraînant une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international ; ou que cette mesure soit plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection jugé approprié par l'État.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord OTC, l'affaire « *Amiante* » n'a pas permis de clarifier la mise en œuvre des dispositions pertinentes de cet accord, l'Organe d'appel ayant jugé que, bien que le décret français soit un règlement technique au sens de l'Annexe 1 à l'Accord OTC, il ne pouvait pas se prononcer sur la compatibilité de ce texte avec les articles 2.1, 2.2, 2.4 et 2.8 de cet accord en l'absence d'une base adéquate pour le faire.

2.2.2. Le bénéfice du doute accordé au consommateur n'est que provisoire

La portée du principe de précaution, tel que pris en compte au sens de la jurisprudence « hormones »⁽¹¹⁾, doit aussi être évaluée au regard de la

(10) Communautés européennes : Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (DS 135), rapport de l'organe d'appel adopté le 5 avril 2001, §168.

(11) Communautés européennes : Mesures concernant les viandes et les produits carnés (Bœuf aux hormones) (DS26/48).

reconnaissance de la place faite par les Accords de l'OMC à l'incertitude scientifique. En l'espèce, la jurisprudence admet que l'on puisse prendre des mesures qui ne soient pas assises sur des éléments scientifiques suffisants, et ce sous la forme de mesures provisoires, telles que prévues à l'article 5.7 de l'Accord SPS. La durée de cette période n'est pas précisée par le texte de l'Accord SPS.

En outre, l'Organe d'appel dans le contentieux Japon : Mesures visant les produits agricoles, a strictement délimité le recours aux mesures provisoires en prévoyant quatre conditions cumulatives ⁽¹²⁾ :

- la mesure doit être imposée relativement à une situation dans laquelle les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes ;
- la mesure doit être adoptée sur la base des renseignements pertinents disponibles.
- la mesure ne peut être maintenue que si l'État membre s'efforce d'obtenir des renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque ;
- la mesure ne peut être maintenue que si l'État membre examine en conséquence la mesure... dans un délai raisonnable.

L'Organe d'appel impose ainsi, dans un délai raisonnable, un réajustement régulier de la mesure au fur et à mesure de l'évolution des connaissances.

Le juge multilatéral fait donc une application nuancée du principe de précaution en encadrant strictement le droit des États à fixer le niveau de protection qu'il juge approprié.

En conclusion, l'étude de la jurisprudence montre donc que l'ORD est soucieux des questions liées à la protection et à la promotion de l'environnement. Son souci s'exerce, contrairement à certaines critiques, sans pour autant bouleverser la hiérarchie des objectifs environnementaux qui relèvent des AME. Son action en faveur de l'environnement et du développement durable se heurte toutefois aux limites de sa compétence. Une clarification, au plan international, de l'articulation des AME avec les règles commerciales multilatérales, lui permettrait très certainement d'intensifier cette action.

(12) Japon : Mesures visant les produits agricoles (DS76), §89 du rapport de l'Organe d'appel du 22 février 1999.

Jurisprudence de l'Organisme de règlement des différends

États-Unis : Normes concernant l'essence Nouvelle et Ancienne formule (DS2/DS4)

Rapport du Groupe spécial adopté le 29 janvier 1996

Rapport de l'Organe d'appel adopté le 20 mai 1996

Mettant en application un amendement de 1990 au *Clean Air Act*, l'administration américaine a édicté une réglementation sur l'essence à compter du 1^{er} janvier 1995. Ce texte disposait notamment que, sur une partie du territoire américain, seule était permise la vente d'essence qui n'était pas plus polluante que celle qui avait été vendue pendant l'année de base 1990.

Elle imposait à chaque raffineur ayant exercé une activité minimale de six mois en 1990 d'établir pour sa raffinerie un niveau individuel de qualité sur la base de son activité en 1990. Les raffineurs qui avaient exercé leur activité moins de six mois en 1990 étaient soumis à un niveau collectif de base, reflétant la qualité moyenne de l'essence en 1990.

Le Venezuela et le Brésil ont soutenu que les méthodes d'établissement des niveaux de base étaient incompatibles avec l'article III.4 des accords du GATT de 1947 (principe de l'équitable traitement des entreprises nationales et étrangères sur le marché national) et non couvertes par l'article XX, paragraphes b), d) et g) invoqué par les États-Unis.

L'Organe d'appel a contredit le Groupe spécial (Panel) en admettant que la mesure en cause relevait de l'article XX g) mais a reconnu que l'incompatibilité de cette mesure avec l'article III.4 ne pouvait être justifiée au titre de l'article XX puisque cette mesure était discriminatoire (non-respect des dispositions du préambule de l'article XX)

Japon : Mesures visant les produits agricoles (DS76)

Rapport du groupe spécial du 27 octobre 1998

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 22 février 1999

Un Groupe spécial a été constitué le 18 novembre 1997 pour étudier une plainte des États-Unis concernant l'interdiction par le Japon, par des mesures de quarantaine, d'importer des produits agricoles. Les États-Unis prétendaient que le Japon interdisait, au titre d'une loi de 1950 sur la protection des végétaux, l'importation de chaque variété d'un produit nécessitant un traitement de quarantaine jusqu'à ce que le traitement soit testé pour cette variété, même si le traitement s'est révélé efficace pour d'autres variétés du même produit.

Le Groupe spécial a constaté que le Japon avait maintenu des mesures phytosanitaires sans preuves scientifiques suffisantes au sens de l'article 2.2 de l'Accord SPS ; et qu'il ne pouvait s'agir de mesures provisoires au titre de l'article 5.7 de l'Accord SPS puisque les prescriptions de transparence de l'article 7 du même accord n'avaient pas été remplies.

L'Organe d'appel a confirmé l'analyse du Groupe spécial mais en ajoutant que même dans le cas de mesures provisoires, il convient de réexaminer régulièrement lesdites mesures afin de répondre aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 5.7.

États-Unis : Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (DS58)

Rapport du Groupe spécial en date du 12 octobre 1998

Rapport de l'Organe d'appel le 6 novembre 1998

*Rapport du Groupe spécial de conformité
en date du 15 juin 2001*

L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont contesté l'interdiction imposée par les États-Unis d'importer des crevettes et produits à base de crevettes obtenues d'une manière jugée préjudiciable aux tortues marines, au titre de l'Article 609 de la Loi générale n° 101-162 des États-Unis concernant la protection des tortues marines au cours des opérations de pêche au chalut promulguée en 1989.

Le Groupe spécial a constaté que l'article 609 était incompatible avec l'article XI du GATT, qu'il relevait de l'article XXg) du GATT mais qu'il ne faisait pas parti des mesures autorisées au titre du texte introductif de l'article XX du GATT.

L'Organe d'appel a contredit le Groupe spécial sur la façon dont il avait appliqué les dispositions du préambule de l'article XX du GATT (qui s'appliquent à la façon dont la mesure contestée s'applique plutôt qu'à la nature de la mesure elle-même) ; a constaté que l'application de l'article 609 pouvait être justifiée provisoirement au titre de l'article XXg) du GATT mais qu'elle ne répondait pas aux prescriptions énoncées dans le préambule de l'article XX du GATT car elle était appliquée de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire et injustifiable.

Le Groupe spécial de conformité a jugé que les modifications apportées par les États-Unis à l'article 609 contrevenait toujours à l'article XI du GATT mais que cette violation était justifiée au titre de l'article XX du GATT aussi longtemps que les constatations figurant dans le rapport, en particulier la poursuite d'efforts sérieux de bonne foi en vue de parvenir à un accord multilatéral, continuent d'être réunies.

Australie : Mesures visant les importations de saumons (DS18)

Rapport du groupe spécial en date du 12 juin 1998

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 20 octobre 1998

Un Groupe spécial a été constitué le 10 avril 1997 pour étudier la plainte du Canada concernant la l'interdiction par l'Australie de certaines importations de saumon, sur la base d'une réglementation de 1975 prohibant l'importation de produits à base de salmonides, sauf si le poisson ou les parties de poisson ont été soumis à un traitement thermique.

Le Groupe spécial a condamné l'Australie notamment aux motifs qu'elle n'avait pas procédé à une évaluation des risques pour prendre ses mesures sanitaires contrairement aux prescriptions des articles 5.1 et 2.2 de l'Accord SPS, qu'elle avait pratiqué des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection sanitaire et que cette mesure de prohibition était plus restrictive que nécessaire compte tenu du niveau de protection recherché par l'Australie.

L'Organe d'appel a confirmé l'incompatibilité de la mesure australienne avec les articles 5.1, 2.2, 5.5 et 2.3, et 5.6 de l'Accord SPS.

Communautés européennes : Mesures concernant les viandes et les produits carnés (Bœuf aux hormones) (DS26/48)

Rapport du groupe spécial en date du 18 août 1997

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 16 janvier 1998

Les États-Unis et le Canada ont déposé une plainte à l'encontre des Communautés Européennes au sujet de la directive du Conseil 96/22/CE entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1997 et formulant notamment l'interdiction d'importer les viandes et produits carnés provenant de troupeaux traités avec certaines hormones de croissance.

Le Groupe spécial a condamné les Communautés européennes au motif :

- qu'en maintenant des mesures sanitaires qui ne sont pas établies sur la base d'une évaluation des risques, elles ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 5:1 de l'Accord SPS ;

- qu'en adoptant des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection sanitaire qu'elles considèrent appropriées dans des situations différentes, qui entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international, elles ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 5 : 5 de l'Accord SPS ;

- qu'en maintenant des mesures sanitaires qui ne sont pas fondées sur des normes internationales existantes sans justification au regard de l'article 3 : 3 de l'Accord SPS, elles ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 3:1 de cet accord.

L'Organe d'appel a confirmé la condamnation des Communautés européennes mais a contredit le Groupe spécial en indiquant :

- que, d'une part, pour qu'une mesure soit compatible avec l'article 5:1 de l'Accord SPS, il fallait qu'il existe un lien rationnel ou objectif entre la mesure et l'évaluation du risque ; que d'autre part, l'évaluation des risques n'exige pas un ordre de grandeur minimal quantifiable du risque et n'exclut pas des éléments qui ne se prêtent pas à une analyse quantitative. Tout en précisant ces éléments, l'Organe d'appel a confirmé la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'interdiction communautaire d'importation était incompatible avec l'article 5:1 ;

- que, sauf dans un cas, les distinctions dans les niveaux de protection sanitaire n'étaient ni arbitraires ni injustifiables et n'étaient donc pas incompatibles avec l'article 5:5 de l'Accord SPS ;

- que le fait de ne pas fonder une mesure SPS sur les normes internationales existantes n'est pas forcément incompatible avec l'Accord SPS. L'Organe d'appel insiste notamment sur le droit dont disposent de manière

autonome les Membre de l'OMC, conformément à l'article 3:3 de l'Accord SPS, d'établir un niveau de protection plus élevé que celui prévalant dans les normes internationales en matière de santé humaine, dans le cas où il existe une justification scientifique à ces mesures ;

- que l'Accord SPS n'attribue pas la charge de la preuve au membre qui impose une mesure SPS.

Communautés européennes : Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (DS135)

Rapport du groupe spécial en date du 18 septembre 2000

Adoption du rapport de l'Organe d'appel le 12 mars 2001

Le Canada dépose une plainte le 28 mai 1998 contre la France au motif que les mesures imposées par la France relatives à l'interdiction de l'amiante, notamment l'importation de tels produits sont contraires à certaines dispositions des accords du GATT de 1994, de l'accord SPS et de l'accord OTC. Au titre du paragraphe 1 du décret n° 96-1133 relatif à l'interdiction de l'amiante, en date du 26 décembre 1996 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997, sont interdites « la fabrication, la transformation, la vente, l'importation, la mise sur le marché national et la cession à quelque titre que ce soit de toutes variétés de fibres d'amiante, que ces substances soient ou non incorporées dans des matériaux, produits ou dispositifs ». Le paragraphe 2 du décret énonce des exceptions limitées au principe général d'interdiction.

Le Groupe spécial a jugé :

- que seule la partie « exceptions » du décret entrant dans le champ d'application du décret mais que le Canada n'ayant pas allégué que les exceptions étaient contraires à l'Accord OTC, le Groupe spécial n'avait pas à se prononcer sur la compatibilité de ces exceptions avec l'Accord OTC ;

- que les fibres d'amiante chrysotile et les fibres qui leurs sont substituables étaient des produits similaires au sens de l'article III.4 du GATT ; que les produits en amiante-ciment et ceux en fibro-ciment étaient similaires ;

- qu'au titre des produits jugés similaires, il y avait violation de l'Article III.4 (traitement discriminatoire des produits importés) ;

- que cette discrimination était toutefois justifiée au titre de l'article XXb) et du préambule de l'article XX du GATT.

L'Organe d'appel :

- a contredit le Groupe spécial sur la notion de produits similaires en indiquant qu'il convenait de prendre en compte au titre des caractéristiques physiques d'un produit, pour apprécier sa similarité avec d'autres produits, le caractère dangereux de ce produit ; et qu'un produit dangereux ne pouvait être jugé similaire à un produit de substitution non dangereux ou moins dangereux ;
- a considéré qu'il n'y avait pas de produits similaires à l'amiante et aux produits en contenant en l'état actuel des connaissances scientifiques et donc qu'il n'y avait pas violation de l'article III.4 du GATT ;
- a contredit le Groupe spécial en jugeant que l'ensemble du décret entré dans le champ d'application de l'Accord OTC ;
- a confirmé que, même si la mesure française avait été incompatible avec une disposition du GATT, elle aurait été de toute façon justifiée au titre de l'article XXb) et du préambule de l'article XX.

Extraits des normes de l'OMC

Accords du GATT de 1994

Article III

(...)

4. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. (...).

Article XI : Élimination générale des restrictions quantitatives

1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

(...)

Accord SPS

Article 2

(...)

2. Les Membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit

fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes, exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5.

3. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international.

(...)

Article 3

(...)

3. Les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié conformément aux dispositions pertinentes des paragraphes 1 à 8 de l'article 5. Nonobstant ce qui précède, aucune mesure qui entraîne un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire différent de celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales ne sera incompatible avec une autre disposition du présent accord.

(...)

Article 5

(...)

1. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes.

(...)

5. En vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes, pour celles des animaux ou

pour la préservation des végétaux, chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international (...).

6. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique.

7. Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable.

(...)

Résumé

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

1. Les institutions de la mondialisation

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

La question de la gouvernance mondiale a déjà été abordée dans des rapports antérieurs du CAE mais, à chaque fois, à l'intérieur d'une problématique sectorielle déterminée, qui laissait à l'écart les enjeux communs aux différents champs sectoriels – nature des règles et des institutions internationales, gouvernance de ces institutions – et les problèmes d'architecture globale – relations entre champs sectoriels, équilibre entre institutions, pilotage d'ensemble. C'est à ces questions qu'est consacré le présent rapport. Il met davantage l'accent sur les principes de la gouvernance mondiale que sur le contenu des politiques qui en relèvent. Pour prendre une analogie, il s'agit ici davantage de constitution que de politiques.

1.1. La mondialisation en danger ?

Pour que le choix de l'intégration internationale soit durable, il faut que les populations en perçoivent les bénéfices, que les États s'entendent sur ses

finalités, et que les institutions qui la gouvernent soient perçues comme légitimes. Ces trois conditions ne sont que partiellement remplies.

- *L'intégration économique et financière internationale est loin d'être un succès sans partage.* Entre les nations, comme d'ailleurs au sein des nations, il y a eu des gagnants et des perdants. Parmi ceux-là mêmes qui ont su tirer parti de la mondialisation des échanges, de très nombreux pays ont subi des crises financières violentes et coûteuses.

- Avec la participation accrue des pays émergents et des pays en développement à l'intégration internationale, *de nouveaux différends sont apparus* dans la négociation commerciale. Ils opposent principalement le « Nord » et le « Sud », mais traversent aussi le Nord. Ces désaccords expliquent la série de revers qui a récemment marqué les négociations internationales

- La mondialisation elle-même fait au sein des pays industrialisés l'objet d'une *contestation accrue qu'il n'est plus possible d'ignorer* ou de traiter par le mépris.

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

1.2. La nécessité d'un réexamen

D'où viennent vraiment les difficultés ? En bonne part, d'erreurs ou de dysfonctionnements internes à chacun des domaines de l'intégration internationale : l'action des institutions internationales est décriée parce qu'elle ne convainc pas. Derrière des écueils à chaque fois spécifiques, se profilent cependant une série de problèmes communs.

Il y a, d'abord, *crise des finalités*. Aux orientations bien définies de l'après-guerre – organiser l'ouverture aux échanges, surveiller les politiques macroéconomiques, financer le développement – s'est substitué un enchevêtrement d'objectifs que ne structure plus une vision unifiée de l'avenir, alors même que l'intégration économique est devenue une fin en soi.

L'architecture institutionnelle est déséquilibrée et incomplète. En dépit des capacités d'adaptation des organisations internationales, un décalage s'est creusé entre la nature des problèmes à traiter et l'architecture institutionnelle : celle-ci ne reflète pas la hiérarchie des problèmes d'aujourd'hui.

L'équité des structures de négociation est contestée. L'un des modèles de négociation les plus efficaces a de longue date été celui des clubs. Or ce modèle est aujourd'hui pris en défaut, du moins dans sa forme traditionnelle, parce que ceux qu'il laisse de côté acceptent de moins en moins de ne pas être partie prenante à la définition des normes. Les pays en développe-

ment posent ainsi la question de l'équité des règles internationales, et celle du leadership, c'est-à-dire celle du pouvoir.

Le défaut de procédures assurant la responsabilité démocratique (accountability) des institutions multilatérales met en question la légitimité des décisions. Bien qu'elles dérivent du mandat que les États ont confié aux institutions, ces décisions font de plus en plus l'objet de mises en cause directes.

1.3. Comment concevoir la gouvernance mondiale ?

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

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

- *L'hétérogénéité des préférences collectives,* en dépit d'une mondialisation souvent vue comme un processus implacable d'homogénéisation.

- *La montée des problèmes globaux.* Elle est illustrée par les alarmes sur l'environnement planétaire, mais ne s'y réduit pas. Elle déplace les priorités de l'intégration de la gestion des relations bilatérales vers l'organisation de l'action collective.

- Enfin le dernier fait saillant est *l'émergence d'éléments de conscience civique planétaire,* dont la contestation de la mondialisation est une composante.

Deux dimensions sont nécessaires pour fonder une représentation de l'économie mondiale, celle de l'intégration ; et celle de la solidarité née d'un destin commun.

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

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

Fondé sur la transposition au niveau global du modèle de gouvernement démocratique des États fédéraux, l'idée du *gouvernement mondial* bute sur l'absence d'une citoyenneté mondiale qui pourrait en constituer le fondement.

Le second modèle classique, celui de la *coopération institutionnalisée des nations*, peut revendiquer une opérationnalité certaine. Mais il souffre de plusieurs défauts : il est peu adapté au traitement des problèmes globaux ; ses fondements sont mal assurés parce que les problèmes de représentativité ne sont pas réglés ; il est dépassé dans les faits, en raison de l'identité et de l'autonomie que les agences internationales ont déjà acquises.

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

L'idée de fonder la gouvernance mondiale sur un *réseau d'autorités indépendantes* prend appui sur le développement de telles instances au niveau national. Dévolues à une mission spécifique, ces institutions tirent leur légitimité de leur mandat, de leur efficacité dans l'accomplissement de leur tâche, et de leur capacité à en rendre compte.

La deuxième modalité, que les auteurs du rapport qualifient de *droit sans État*, met l'accent sur la capacité de la jurisprudence à produire un ensemble de normes à partir d'une base légale réduite.

La troisième modalité, l'*autorégulation privée*, doit être mentionnée parce que son emprise s'étend, souvent par défaut, dans des secteurs d'où la régulation publique est absente.

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

1.4. Principes pour une gouvernance hybride

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

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

2. *Principe de responsabilité politique.* Ce principe est complémentaire du premier. Il porte d'abord sur le gouvernement des organisations multilatérales, c'est-à-dire sur la façon dont les États exercent leurs responsabili-

tés d'actionnaires : définition des missions, fixation d'orientations, choix des instruments, coordination entre différentes institutions, contrôle *a posteriori*. Il touche ensuite au pilotage d'ensemble.

3. *Principe d'équilibre*. Tant la structure institutionnelle que le poids respectif des normes relatives aux différents domaines sont fortement déséquilibrés. L'ordre international s'est construit sur le primat de l'économique, parce que les États ont trouvé intérêt à commercer entre eux. Il faut rééquilibrer le système institutionnel et construire les conditions d'un équilibre des normes.

4. *Principe de transparence et de démocratisation*. L'exigence démocratique s'étend dorénavant à l'ensemble des décisions internationales. Cette quête paradoxale d'une démocratisation sans démocratie – puisque la démocratie mondiale n'existe pas – peut se résoudre par la transparence, la délibération et le contrôle.

5. *Principe de subsidiarité*. L'échelon multilatéral n'est pas toujours optimal. La recherche d'une gouvernance globale efficace doit laisser beaucoup de place à la subsidiarité.

6. *Principe de solidarité*. La montée des problèmes planétaires et l'émergence d'une conscience citoyenne appellent un renouveau de la réflexion sur la solidarité.

1.5. Propositions pour une gouvernance 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.

2. Rééquilibrer l'architecture institutionnelle, d'abord en créant une Organisation mondiale de l'environnement, définissant les principes communs de doctrine et regroupant les Accords multilatéraux sur l'environnement existants ensuite en dotant les organisations « faibles » de moyens juridictionnels à l'image de l'ORD de l'OMC.

3. Impliquer les sociétés civiles en facilitant leur accès à l'information et en développant la surveillance des institutions multilatérales.

4. Intégrer les pays pauvres à travers un pacte de développement en combinant ouverture commerciale, insistance sur le développement dans les négociations internationales et aide au développement.

Ce programme d'action conduit à poser les questions du rôle et des formes d'expression de l'Union européenne. En matière commerciale, elle est un acteur de premier plan. Mais dans les autres domaines comme l'en-

vironnement ou l'architecture financière internationale, elle peine à faire entendre une voix cohérente.

Cette déficience est d'abord intellectuelle et renvoie aux insuffisances du débat économique européen. Elle tient ensuite à la gouvernance interne de l'Union. L'unification de sa représentation au FMI est en voie prometteuse. Une délégation de responsabilité accrue se justifierait aussi dans le domaine de l'environnement et en ce qui concerne généralement la gouvernance globale.

2. Commentaires

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

Il adhère à l'idée de spécialisation des organismes internationaux et souligne par contraste l'ampleur de la 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.

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

Pour Élie Cohen, à trop vouloir écouter les critiques de la mondialisation, Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana se sont écartés de la démarche de l'économiste et ont fait des concessions excessives sur le fond de l'analyse, sans bénéfice aucun. Après avoir rappelé que les économistes s'accordent pour insister sur les vertus de la liberté des échanges et de l'investissement direct, et souligné que le protectionnisme offensif ne peut favoriser le décollage économique que s'il est temporaire, Élie Cohen indique que la libéralisation financière n'est pas à ses yeux aussi souhaitable, et surtout dénonce l'assimilation des politiques d'ouverture au « consensus de Washington » qui a propagé une vision simpliste du développement.

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

Élie Cohen examine enfin les questions touchant à l'architecture de la gouvernance mondiale. Comme les auteurs du rapport, il plaide pour un rééquilibrage institutionnel et pour l'association des grands pays émergents au système de gouvernance. Mais il s'en distingue en considérant que la gouvernance mondiale ne peut reposer que sur des Autorités de régulation mondiales construites sur le modèle des autorités de régulation indépendantes qui existent dans de nombreux pays.

3. Contributions

3.1. L'État des lieux

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

3.2. Les débats

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

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

Le propos de Jan Aart Scholte est d'analyser l'implication dans la gouvernance mondiale de la société civile, qui ne se réduit pas, pour lui, aux ONG spécialisées, mais englobe une grande diversité d'acteurs à but non lucratif. Quelle est sa légitimité ? La question ne peut pas faire l'objet d'une réponse *a priori*, mais doit être examinée au cas par cas sur la base de différents critères.

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

Christian Chavagneux propose un éclairage différent à partir d'une analyse du rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance mondiale. À la différence de Scholte, il ne s'intéresse pas aux acteurs à but non lucratif, mais à ceux qui défendent des intérêts sectoriels ou individuels, que leur autorité soit ou non formellement reconnue, et qu'elle soit ou non licite.

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

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

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

3.3. Principes

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

Pour examiner la question de la responsabilité politique, Tirole fait retour sur l'analyse de la démocratie. Celle-ci rencontre, selon lui, une difficulté importante à traiter des questions complexes sur lesquelles les élec-

teurs sont mal informés et font face à des coûts élevés d'acquisition de l'information.

Charles Wyplosz s'intéresse particulièrement à la question de la redistribution internationale. Il part du présupposé généralement admis selon lequel la mondialisation est génératrice de gains d'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.

C'est aussi en juriste que Bernard Grelon examine la question de la hiérarchie des normes. Il analyse tout d'abord la pratique de l'Organe de règlement des différends de l'OMC dans des situations de conflit entre les règles du commerce internationale et d'autres règles à prétention universelle, par exemple celles qui touchent à l'environnement.

Laurence Tubiana et Jean-Michel Severino montrent comment le concept de bien public global qui recouvre des notions telles que la paix, l'environnement, la connaissance, les accidents nucléaires a permis de relancer la réflexion sur la coopération internationale.

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

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

3.4. Monnaie et finance

Michel Aglietta s'interroge sur les raisons pour lesquelles le débat de 1998-1999 sur la réforme de l'architecture financière internationale a finalement produit peu de résultats. Il faut voir selon lui l'effet de divergences profondes sur la nature de la monnaie internationale. La vision dominante,

qui reste fidèle au principe de neutralité de la monnaie, sous-estime gravement les problèmes d'action collective que pose sa gestion. Elle reste donc enfermée dans une approche qui met l'accent sur l'ajustement des pays en crise au lieu de porter remède aux problèmes de contagion inhérents à la globalisation financière.

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

La contribution de la Direction du Trésor porte sur la gouvernance du FMI. Après avoir précisément décrit la situation actuelle, elle retrace les débats de ces dernières années entre les partisans d'un recentrage du Fonds sur son « cœur de métier », qui pourrait s'accompagner de sa transformation en agence indépendante, et ceux qui, comme le gouvernement français, ont plaidé pour un renforcement de sa gouvernance politique. Elle examine les conditions d'une représentation européenne notifiée au Conseil d'administration du Fonds.

3.5. Commerce et investissement

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

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

3.6. Environnement

La contribution de Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu et Sylviane Gastaldo offre un panorama des questions de gouvernance mondiale dans

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

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

Summary

Global Governance

The Global Governance report was produced through a combined effort. Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry and Laurence Tubiana present their conclusions in a synthesis report entitled *Global Governance: the economic institutions of globalisation*. The volume includes comments by Christian de Boissieu and Élie Cohen, together with seventeen contributions divided into six sections. The first three cover broad issues: The present situation, describing the international institutions; Debates, comprising various views of the issues surrounding global governance; Principles, representing more analytical papers on the foundation of this governance. The three remaining sections are based on sector analysis covering international monetary and financial issues, trade and investment and finally the environment

1. The institutions of globalisation

The report by Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana deals with the governance of the global economy. This term was chosen because the word “government” has a connotation of centralisation likely to detract from the understanding of the report. *Governance* expresses the basic problem of global economic organisation: how can it be governed without a government?

The issue of global governance has already been discussed in previous CAE reports. However the discussion was restricted to specific sector problems and failed to address the common issues within the various sectors – the nature of the rules and of international institutions, the governance of the institutions – and the problems associated with global architecture – the relationship between various sector areas, the equilibrium between the institutions as well as their overall supervision. These are the issues addressed in the latest report. It places greater emphasis on the principles of global governance than on the actual substance of the relevant policies. To use an analogy, it addresses constitutional rather than policy issues.

1.2. Globalisation in danger?

Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana emphasise that sustainable economic integration requires that the populations reap the benefits, that the states agree on the objectives and that the governing institutions are perceived as legitimate. These three conditions have only been partially fulfilled.

- *Global economic and financial integration is far from being an unmitigated success.* While there has been a narrowing of the gap between the rich countries and some of the poor countries, there have been failures in development and the link between economic openness and growth remains disputed. There are both winners and losers between the nations as well as within the nations. Many of the countries that have benefited from globalisation have suffered severe, costly financial crises.

- As a result of the growing involvement of the emerging and developing countries in international integration, *new areas of disagreement* have emerged in trade negotiations. The disputes mainly involve the “North” and the “South” but also affect the North itself. These areas of disagreement account for the recent series of setbacks in international trade negotiations

- There is a *growing challenge to globalisation among the industrialised nations that can no longer be ignored or dismissed.*

All these questions are extremely heterogeneous. They are however inter-linked: for example, the failure of negotiations fuels the element of protest and the negotiations themselves become increasingly complex as they seek to reconcile the interests of the developing countries and the concerns voiced by Western public opinion.

1.3. The need for reassessment

What are the real difficulties? They can be ascribed to a large extent to errors or internal failures in each of the areas of global integration: the actions of international organisations is criticised because they are unconvincing. Common problems however emerge from the specific aspects of individual failures.

First of all, there is a *crisis of finality*. The clearly defined objectives of the post-war period – establishing a framework to encourage free trade, monitoring macroeconomic policy, financing development – have been replaced by an accumulation of objectives that are not drawn together by a homogeneous vision of the future. Economic integration has become an end in itself. *The institutional framework is imbalanced and is incomplete.* In spite of the international organisations’ capacity to adjust, a gap has emerged between the nature of the problems to be handled and the international architecture: the latter has not adjusted to the hierarchy of current problems.

The nature of the negotiating processes is being challenged. Historically the club approach has proved to be one of the most effective negotiating models. However the flaws of this model have now become apparent, at least in its traditional form, as those who are excluded from it are increasingly reluctant to subscribe to the definition of the standards. The developing countries thus raise the issue of the equity of international rules and that of leadership, meaning power.

The lack of accountability of international organisations raises doubts over the legitimacy of their decisions. Although these decisions derive from the mandate granted by member States, there are a growing number of direct challenges to these decisions.

1.4. How should global governance be approached?

In order to structure their analysis, Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana begin by outlining four stylised facts.

- *International integration remains incomplete.* Despite the greater openness of the economy, many indicators reflect the extremely fragmented nature of the global economy and the persistence of national barriers. The utopia of a border-free world thus remains a distant prospect. States represent and will continue in the foreseeable future to represent relevant levels of governance.

- *Collective preferences are heterogeneous,* despite the process of globalisation that is often perceived as a relentless process of homogenisation.

- *Global problems have emerged.* This is illustrated by alarm over the global environment but extends well beyond this. It shifts the emphasis from the integration of the management of bilateral relations to the organisation of collective action.

- Finally *the emergence of a global civic consciousness,* of which the challenge to globalisation is a component, represents the latest salient fact.

Global economy representation should be based on two dimensions, namely integration and solidarity on the basis of a shared destiny. Two main approaches to the global economic order may be associated with both of the above dimensions. The first emphasises stable rules aimed at co-ordinating State and private sector policy. Under this scenario global economic governance fulfils the liberal ideal by removing political issues. Any analogy with a national government is by its very nature unfounded. Conversely, the second approach assumes the existence of shared objectives and emphasises the executive function. It views global governance as the extension of the policy of national governments.

On this basis, how should the models of governance be analysed? The report identifies two conventional models and three emerging modalities of governance.

Global government has the appeal of established utopias and represents the transposition on a global scale of the model of democratic government provided by federal States. However it suffers from the lack of global citizenship that could provide the underlying foundation. The second conventional model, involving *institutionalised co-operation between nations*, has definitely proved to be operational. However it suffers from several deficiencies: it is ill equipped to handle global problems as nobody represents the general interest; its foundations are insecure as the issue of the weighting of votes has not been addressed; it has already been superseded by reality as a result of the identity and autonomy that the international agencies have already acquired.

The three emerging modalities are the network of independent authorities, law without a State and private self-regulation.

The idea of basing global governance on *a network of independent authorities* is based on the development of this type of body at the national level. These institutions are dedicated to a specific mission and draw their legitimacy from their mandate, their effectiveness in the discharge of their duty and their ability to account for their actions. The second modality, defined by the authors of the report as *law without a State*, emphasises the capacity of jurisprudence to produce a set of norms using a narrow legal base. The third modality, namely *private self-regulation*, deserves a mention because it is often applied by default to sectors in which there is no public regulation. None of these models is wholly satisfactory and none is likely to prevail over the others. The system of global governance thus has to be viewed essentially as a hybrid structure.

1.5. Principles of hybrid governance

How can the consistency of hybrid governance be guaranteed? Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana suggest basing the priorities of collective international action on six underlying principles.

1. *Principle of specialisation.* Efficiency is not the only issue here. Unlike a State, where legitimacy is derived from the sovereignty of the people and is based on an overall mandate held by the executive, the specialisation of multilateral institutions is essential for their legitimacy as it enables the mandate that has been entrusted to them to be specified by a treaty and subsequently facilitates the monitoring by citizens.

2. *Principle of political responsibility.* This principle is complementary to the first one. It relates in the first instance to the government of multilateral institutions, namely the discharge by the States of their duty as shareholders: definition of missions, setting of policy guidelines, choice of instruments, co-ordination between various institutions, *ex post* control. It also relates to the management of the whole structure.

3. *Principle of equilibrium.* There is a major imbalance both in the institutional structure and in the respective weight of norms governing the various areas. The world order is based on the primacy of economic rules, as it is in the States' interest to engage in mutual trade. This does not justify the fact that economic norms continue to dominate through institutional hysteresis as new global preoccupations (environment, health, security) have emerged; nor that economic norms enjoy presumed pre-eminence in the event of disputes over norms, when the States have agreed to introduce other values than those of trade. The institutional framework therefore needs to be readjusted and a balance has to be established between the various standards.

4. *Principle of transparency and democratisation.* The requirement for democracy now extends to all international decisions. This paradoxical quest for democratisation without democracy – as global democracy does not exist – may be resolved through transparency, debate and control.

5. *Principle of subsidiarity.* The multilateral structure is not always ideal. The quest for effective global governance should emphasise subsidiarity.

6. *Principle of solidarity.* The rise in the number of global problems and the emergence of a civic consciousness require a reappraisal of the approach to solidarity.

1.6. Proposals for renewed governance

The purpose of the report was to present the problems rather than produce specific proposals. However four priorities emerge from the analysis.

1. Establish a legitimate political body for global governance providing overall supervision instead of the G7.

2. Rebalance the institutional architecture: in the first instance a World Environment Organisation should be created in order to define common policy guidelines and draw together existing multilateral Agreements on the environment; this would also involve providing the “weak” organisations with means of jurisdiction similar to those of the WTO's Dispute Settlement Body.

3. Involve civil society by facilitating its access to information and establishing monitoring of multilateral organisations.

4. Involve poor countries through a development pact. This requires greater emphasis on opening the markets of the industrialised nations, on an asymmetrical basis; greater emphasis on development requirements during trade negotiations, while preserving the interests of our own producers; involvement of the developing countries in governance, as well as a more ambitious and better structured development aid policy.

This action plan raises questions over the role of the European Union. In terms of trade the EU is a major player. However it has difficulty in coherently arguing its case on other issues such as the environment or international financial architecture.

This reflects first and foremost an intellectual failing brought about by the inadequate level of economic debate in Europe. It also arises from the internal governance of the Union. A unified European representation at the IMF Boards would be a promising direction. An increased delegation of responsibility to the EU would also be justified in areas such as the environment or global governance.

2. Comments

Christian de Boissieu is in agreement with the broad outlines of the Jacquet-Pisani-Tubiana report and supports many of its conclusions. He emphasises the need to adopt a dynamic vision of governance issues and to close what he terms as the critical gap between the broad integration of production systems and the lesser integration of policies. He feels that this gap is a factor of financial instability. He also emphasises the need to exploit the window provided by September 11 in order to take determined action regarding tax havens.

He supports the idea of specialising international organisations while emphasising the extent to which the IMF and the World Bank have become de-specialised, thereby creating greater competition between the institutions, to the detriment of efficiency. He also endorses the project for greater co-operation between institutions and recommends developing reciprocal conditionalities.

Élie Cohen is far more critical. In his developed comments he fiercely challenges the stance adopted in the final report and goes on to submit his own analysis of global governance issues.

In Élie Cohen's view, Jacquet, Pisani-Ferry and Tubiana have gone too far in their acquiescence of criticism of globalisation and have thus departed from the economist's approach, thereby making excessive concessions regarding key aspects of the analysis, achieving no benefit whatsoever. Élie Cohen emphasises the broad agreement among economists regarding the merit of free trade and direct investment and also stresses that aggressive protectionism provides no more than a temporary boost to economic take-off. He goes on to argue that financial liberalisation is a less desirable development and refutes the assimilation of openness with the "Washington consensus" which has propagated a simplistic approach to development.

Regarding the next objectives of trade negotiations, he recommends that inter-regulation, meaning inter-sector issues such as trade and labour, trade and the environment, etc, feature prominently in the negotiation pro-

gramme. Finally Élie Cohen discusses issues related to the architecture of global governance. Similarly to the authors of the report, he argues in favour of an institutional re-balancing and the involvement of the major emerging countries in the system of governance. He does however depart from this view by stating that global governance can only rest on on world independent regulatory bodies on the model of the independent regulatory bodies that can be found in many countries.

3. Contributions

Some of the contributions included in the report provide an opinion or shed light in broad terms on issues related to global governance. Others provide detailed analysis of a specific issue. Finally others provide additional insight.

3.1. Current situation

Thomas Boisson's contribution aims to provide an overview of the institutions of global governance. He focuses specifically on seven organisations: the IMF, the BIS, the World Bank, the WTO, the WHO, the UNPE and other environment-related organisations, and the ILO. In each case he provides a brief historical outline, presents the organisation's mission, its structure and its mode of governance, analyses the change in its objectives and functions and provides details of the criticisms and suggested reforms regarding each institution. Lastly he examines several cases of inter-institutional co-operation.

3.2. Debates

In order to set out the problems of governance, Pascal Lamy and Zaki Laïdi begin with an analysis of globalisation which they define as "an overall social reality" extending beyond economic issues that produces a confrontation between the collective preferences that characterise various societies. Within this framework, they define global governance as the overall process whereby collective rules are defined, decided upon, legitimised, implemented and supervised. New procedures in addition to the rules of representative democracy thus emerge, emphasising consultation and contractual agreement and thereby requiring States to constantly negotiate their legitimacy.

In the view of Lamy and Laïdi, the quest for global governance represents Europe's primary collective choice.

Jan Aart Scholte focuses on an analysis of the involvement of civil society in global governance, which includes a broad cross-section of non-profit

making organisations as well as specialised NGOs. To what extent are they legitimate? There is no *ex ante* answer to this question, as this requires case by case analysis on the basis of four criteria: the moral legitimacy of the stated goals, the effectiveness of the steps taken in pursuit of these objectives, the contribution made by civil society organisations to global representative democracy, and the results achieved in terms of social cohesion.

Given his view that the participation of civil society in global governance is a durable phenomenon, Scholte makes some pragmatic proposals in terms of organisation, primarily based on transparency and dialogue.

Christian Chavagneux adopts a different stance based on the roles of non-government players in global governance. Unlike Scholte, he does not focus on non profit making organisations, but rather on those defending sector or individual interests, whether their authority is officially recognised or not and whether it is licit or not. Chavagneux devotes part of his contribution to analysing what he terms as “illicit authorities”: globalisation of crime and Mafia-backed finance. In his view the dividing line between licit and illicit activity is too thin for these activities to be excluded from the analysis.

Patrick Allard devotes his contribution to analysing the viewpoint of a single, major player, namely the United States. In his view, this country’s approach to global governance is structurally based on the primacy of security over economic, environmental and social issues, in order to preserve its freedom of action, implying that its attitude towards multilateralism remains ambivalent. The events of September 11 have further emphasised this primacy.

Patrick Guillaumont and Sylviane Guillaumont-Jeanneney focus on the stance of the least developed countries that suffer both from low income and structural handicaps in terms of growth. Generally speaking these are small, poor countries that are economically excluded and thus highly dependent on international organisations. Despite the fact that most of them are members of the WTO or the IMF, they have very little involvement in global governance. Despite the recent European initiative *Everything but arms*, they are still confronted with protectionism on the part of the industrialised countries and despite the reduction of their debt load they still have very limited access to international funding.

The authors recommend greater least developed countries participation in the global governance system.

3.3. Principles

Jean Tirole’s contribution emphasises the foundation of the governance of international institutions: he seeks to establish whether their specialisation is desirable and whether they should be subjected to political control. Regarding the first point, he provides an unequivocal answer. The agency

theory clearly establishes that the benefits of specialisation are greater than the costs. Each international institution is thus entrusted with the task of dealing with specific market failures.

In order to analyse the issue of political responsibility, Tirole goes back to the analysis of democracy. In his view democracy encounters major difficulties in dealing with complex issues where voters are ill informed and are confronted with high costs in terms of access to information. This is true of global governance issues, leading him to recommend independent status for institutions such as the IMF.

Charles Wyplosz takes particular interest in the issue of international redistribution. He reassesses the widely accepted view that globalisation generates efficiency gains but produces winners and losers. However the latter only receive compensation at the national level, which raises the issue of international redistribution.

According to Wyplosz, demand for international redistribution can only be satisfied through taxation. However the political institutions required to confer legitimacy upon the use of taxation have not been established.

Marie-Anne Frison-Roche adopts a lawyer's approach to the issue of global governance. She views the law as a potential tool for establishing an equitable order – in the sense that it produces a balance of power – and for removing the obstacles that international negotiations have failed to overcome because of the lack of political will. A legal system does not necessarily imply a hierarchical organisation and may allow for a non-hierarchical diversity of sources, without necessarily identifying the guardian of the guardians.

Bernard Grelon also adopts a lawyer's approach to the issue of the hierarchy of standards. First of all he analyses the practice of the WTO Dispute Settlement Body regarding conflicts between the rules of world trade and other, more universal rules, such as those related to the environment. He concludes that the Dispute Settlement Body feels equipped to integrate the standards arising from other rules of international law and to assess their compatibility with those of the WTO. This in itself represents a statement of the pre-eminence of the standards of international trade.

Laurence Tubiana and Jean-Michel Severino show how the concept of global public good encompasses notions such as peace, environmental protection, knowledge, protection against nuclear accidents has made it possible to relaunch the reflection on international cooperation.

They recall that when markets are not providing a sufficient supply of those goods there is a whole set of solutions for market failure: incentives adapted to the goals through taxation, creation of property rights, or international regulations.

Tubiana and Severino emphasise the role, in any case essential, of the conditions and processes of international negotiations, and particularly the importance of the actors, of expertise and of equity.

3.4. Monetary and financial issues

Michel Aglietta seeks to establish the reasons for the lack of results produced by the debate over reform of the international financial system in 1998-1999. In his view this reflects major divergence over the role of international money. The prevalent view, reflecting the principle of the neutrality of money, seriously underestimates the problems arising from the management of collective action. It thus remains constrained to an approach emphasising adjustment within the countries affected by a crisis and does not seek to remedy the inherent contagion problems arising from financial globalisation.

In Aglietta's view, the issue of the lender of last resort conveys the difficulty of collective action. This is the issue that should be addressed in the first instance through clarifying of the division of labour between the IMF which handles specific crises affecting States, and central banks entrusted with maintaining global liquidity. There also has to be a shift from institutional regulation (as illustrated by banking supervision) to regulation on a functional basis.

The French Treasury's contribution focuses on the governance of the IMF. After providing a detailed account of the current situation, it retraces the debate of recent years between the advocates of a refocusing of the IMF on its "core business" which could lead to its transformation into an independent agency and those including the French Government who argue in favour of greater emphasis on political control. This contribution also discusses the conditions for a joint European representation at the IMF board.

3.5. Trade and investment

Jérôme Sgard assesses the extent of international integration on the basis of a significant example, namely property rights. There is a major issue at stake as the growth of direct investment, manufacturing under licence or financing through the issuance of securities all raise the question of the definition of this right. However controversy over bankruptcy settlement in Asia or disputes over the sharing of the burden during financial crises illustrate that there has not been any satisfactory remedy to the problem.

François Benaroya devotes his contribution to what was until recently a controversial subject: the compatibility between global governance and regional co-operation. After a reminder of the progress achieved in regionalism, he emphasises that regional co-operation is frequently effective and in many cases represents an alternative to the lack of structured governance. This is true of the management of interdependency as well as that of

specific international public goods. Furthermore, regionalism may be used for the purposes of education or experiments.

The risks of regionalism remain nevertheless significant: it may prove damaging to countries which are excluded from it and undermine global co-operation.

3.6. Environment

The contribution of Dominique Bureau, Marie-Claire Daveu and Sylviane Gastaldo provides an overview of environment-related global governance issues. After a summary of the various issues, they give a critical review of the various multilateral agreements on the environment that have proliferated in an uncoordinated, anarchic manner and are not underpinned by monitoring systems in order to enforce the commitments. Against this backdrop, they recommend the establishment of a World Environment Organisation in order to establish greater consistency.

Finally, Marie-Laure Mchanetzki provides a detailed analysis of the legal basis for taking into account environmental issues in the settlement of trade disputes and the standard practice of the ORD in this area. She feels that it has sought to take into account environmental concerns and has shown discernment in applying the principle of precaution. However she also shows that current legislation does not provide a satisfactory link between trade and environmental issues and this also applies to the incorporation of Multilateral Argument on the Environment (MAEs) into the corpus of the NTO agreement. She therefore argues in favour of the establishment of a link between the MAEs and international trade law.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Jean Pisani-Ferry

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Mario Dehove

Secrétaire général
01 42 75 76 13

Joël Maurice

Conseiller scientifique
Membre du CAE
*Politiques structurelles
Questions européennes*

Laurence Bloch

Conseillère scientifique
*Commerce extérieur
Questions internationales*

Jean-Christophe Bureau

Chargé de Mission
*Agriculture
Environnement*

Éric Dubois

Conseiller scientifique
*Macroéconomie
Conjoncture*

Christine Carl

Chargée des publications
01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'études documentaires
01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

