

LETTRE DE L'OFCE

Observations et diagnostics
économiques



N° 205 — Jeudi 10 mai 2001

COMMENT GOUVERNER LA MONDIALISATION ? *

Depuis trois ans, les initiatives internationales se sont soldées par une série d'échecs sans précédent : échec, en 1998, de l'Accord multilatéral sur l'investissement négocié dans le cadre de l'OCDE ; échec, en 1999, des négociations de Seattle sur le lancement d'un nouveau cycle de libéralisation des échanges ; échec, en 2000, de la conférence de La Haye sur le changement climatique, qui devait définir les conditions de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Trois échecs en trois ans, dans trois domaines clés, et en dépit de longs efforts, c'est beaucoup. Surtout dans un climat marqué par la montée d'une contestation de la mondialisation et des institutions chargées de l'encadrer, dont ont témoigné les manifestations de Seattle, de Washington et de Prague, et d'un durcissement de l'attitude de plusieurs grands acteurs internationaux, qu'il s'agisse de grands pays émergents comme l'Inde, ou des États-Unis qui viennent d'annoncer leur refus de ratifier le protocole de Kyoto.

Face à ces événements, de nombreux experts mettent l'accent sur les facteurs spécifiques à chacun de ces revers. Mauvaise préparation des négociations, frictions transatlantiques, absence d'initiative européenne : dans chaque cas, l'une ou l'autre de ces explications peut être invoquée. Mais la séquence des négociations ratées est plus qu'une série noire. Elle témoigne d'une difficulté persistante à traduire en actes l'ambition de répondre à l'intégration des marchés et des entreprises par des progrès concrets de la régulation internationale. Elle reflète, aussi, l'ampleur des divergences entre les grands partenaires de la négociation – entre les États-Unis et l'Europe, certes, mais aussi, singulièrement, entre ce qu'on appelait jadis le Nord et le Sud.

* Ce texte se fonde sur : P. Jacquet, J. Pisani-Ferry et D. Strauss-Kahn, « Trade Rules and Global Governance: A Long Term Agenda », publié dans les actes de la septième réunion du *Forum économique franco-allemand*, Document de travail du CEPII n° 22, 2000. Il a bénéficié des remarques des participants au groupe de travail « Gouvernance mondiale » du Conseil d'analyse économique, et notamment de François Benaroya et Benoît Coeuré et Marie-Anne Frison-Roche.

Les enjeux

Les détracteurs de l'Organisation mondiale du commerce la dépeignent souvent comme une institution puissante, mais l'OMC est en réalité une organisation de petite taille, tant par son budget que par ses effectifs (tableau 1). À la différence du FMI et de la Banque mondiale, elle dispose d'une faible autonomie de décision, puisqu'elle fonctionne sur la base du consensus de ses 140 membres et qu'elle ne dispose pas de capacités d'action discrétionnaire. Contrairement à une idée répandue, elle n'a, en particulier, aucun pouvoir direct en matière de libéralisation commerciale, sinon celui de préparer les négociations entre gouvernements.

1. Budgets et effectifs de quelques institutions économiques internationales

	Budget (millions \$)	Effectifs
Organisations mondiales		
Organisation mondiale du commerce (OMC)	75	500
Bureau international du travail (BIT/OIT)	210	2 300
Fonds monétaire international (FMI)	650	2 300
Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO)	650	3700
Banque mondiale	1 500	10 700
Organisation mondiale de la santé	850	3 800
	(plus 950 millions de contributions extrabudgétaires)	
Organisations régionales		
Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	140	1 200
Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)	200	2 600
Commission européenne	2 800	27 000

Source : sites webs des différentes organisations. Les budgets excluent les financements.

La véritable originalité de l'OMC tient au renforcement considérable de la capacité *d'arbitrage* des conflits commerciaux, que le GATT exerçait auparavant de façon très imparfaite. L'accord de Marrakech par lequel s'est conclu l'Uruguay Round a en effet créé, au sein de l'OMC, un Organe de règlement des différends (ORD), composé de tous les gouvernements des pays membres dont il gère les différends commerciaux. Si la phase initiale de consultations échoue, un « groupe spécial » (les fameux « panels ») est institué ; ses conclusions sont automatiquement adoptées, sauf en cas de consensus à leur rencontre, ou en cas de procédure d'appel. Depuis 1995, cet organe a été saisi de près de 200 différends commerciaux, et les groupes spéciaux de l'ORD – ou, le cas échéant, son instance d'appel – en ont tranché près de cinquante ¹. En dotant l'OMC du pouvoir de dire le droit, et ainsi d'invalider ou de légitimer des sanctions commerciales, les pays membres ont fait un grand pas en direction d'un ordre juridique international ². Cette innovation, voulue par les Européens, a eu deux conséquences positives : une plus grande légitimité des règles fixées par les traités commerciaux, dont la mise en œuvre effective est maintenant surveillée ; une plus grande égalité entre des États qui, quelle que soit leur puissance, peuvent tous être condamnés et peuvent aussi tous saisir l'ORD pour faire valoir leur bon droit. Mais elle a été, aussi, source de difficultés nouvelles.

La première difficulté tient à ce que l'OMC joue le rôle de deux institutions à la fois : d'une part, le secrétariat technique d'accords commerciaux internationaux dont la responsabilité revient aux gouvernements qui les négocient et aux parlements qui les ratifient ; et d'autre part, un organe de gouvernance internationale d'un genre nouveau, doté de pouvoirs à la fois délimités et importants. Là réside son ambiguïté. Les critiques de l'OMC ont tort de la dépeindre comme une organisation tentaculaire, mais raison de relever qu'en la dotant d'un pouvoir arbitral, l'accord de Marrakech a fait faire un pas qualitatif vers la régulation des relations internationales ³.

1. Un certain nombre de plaintes ont été retirées ou ont donné lieu à un règlement à l'amiable sans qu'il y ait besoin d'activer la procédure des groupes spéciaux.

2. Notons cependant que l'ORD se prononce sur les différends qui lui sont soumis par les gouvernements. Il ne peut se saisir lui-même, et s'assimile donc à une juridiction civile, non à une juridiction pénale.

3. Il n'existe pas vraiment, dans l'ordre économique international, d'équivalent à ce pouvoir de l'ORD. Le pouvoir du FMI est d'une autre nature : il s'exerce en vertu d'un contrat entre le Fonds et les pays qui font appel à son assistance financière. À l'égard des autres États, le FMI n'a en réalité qu'un pouvoir de recommandation, au titre notamment de la surveillance multilatérale au titre de l'Article IV. Le pouvoir de l'ORD se compare en fait davantage à celui qu'exerce la Commission européenne sur les États membres au titre du contrôle des concentrations, à la différence près qu'il conserve un caractère exclusivement arbitral.

4. Les textes fondateurs de l'OMC reconnaissent cependant que le développement des échanges internationaux doit se faire dans le respect d'autres principes fondamentaux, notamment le développement durable.

La seconde difficulté est plus fondamentale. Elle provient du fait que l'Organe de règlement des différends fonde, naturellement, ses décisions sur les accords commerciaux multilatéraux du GATT et du GATS (ou les accords analogues), dont l'objectif déclaré est de favoriser le développement des échanges internationaux ⁴. Cela ne pose aucun problème tant que ces différends mettent exclusivement en jeu des objectifs commerciaux, mais devient plus délicat lorsqu'ils résultent de la confrontation de ceux-ci avec des finalités relevant d'autres domaines de la vie économique et sociale : préoccupations environnementales, sociales, d'aménagement du territoire, etc. Dans ce cas, qui se rencontre fréquemment, l'ORD peut être conduit à arbitrer entre des objectifs également légitimes, mais d'ordre différent, alors qu'il relève lui-même d'une institution attachée à promouvoir un objectif spécifique, le développement des échanges. Quels que soient les scrupules des groupes spéciaux et les avis dont ils s'entourent, il est difficile de considérer une telle situation comme satisfaisante. C'est un peu comme si, au sein d'un gouvernement, le ministre de l'Économie se trouvait devoir arbitrer entre objectifs économiques et objectifs sociaux ou environnementaux, à la place du Premier ministre auquel revient cette responsabilité.

Les réponses possibles

Face à ces difficultés, et aux problèmes plus immédiats de la relance des négociations commerciales multilatérales, plusieurs attitudes se rencontrent, qui peuvent parfois se chevaucher.

- La première est la dénégation (il ne s'est rien passé à Seattle...). L'idée sous-jacente est que le système institutionnel est sans défaut majeur, que l'échec du ~~lancement d'un nouveau~~ *round* tient essentiellement à des facteurs contingents (notamment une préparation bâclée, une pédagogie insuffisante, une incapacité des grands pays à s'entendre sur un agenda commun, et une gaffe — dont on ne sait si elle fut délibérée — du président Clinton appelant à négocier une clause sociale dont la transgression serait soumise à des sanctions commerciales), que le système a toujours progressé par succession d'échecs portant en germe les percées ultérieures et que, sur la base d'une bonne préparation, il est possible de relancer la dynamique multilatérale.

- La seconde est la temporisation. Face aux contestations internes et aux désaccords internationaux, beaucoup plaident pour une pause dans la libéralisation des échanges. Il faut, disent-ils, commencer par mettre en œuvre les décisions du cycle de l'Uruguay (notamment en matière textile), laisser aux ajustements le temps de s'opérer, permettre aux nations de s'adapter à leur rythme à la nouvelle donne des échanges, ne pas risquer un nouvel échec potentiellement lourd de conséquences sous l'effet d'une trop grande précipitation. En outre, le seul projet de l'adhésion prochaine de la Chine à l'OMC vaut déjà bien un cycle à lui seul. Pourquoi vouloir absolument charger la barque d'un nouveau cycle ?

• La troisième est le minimalisme. Pour les adeptes de la théorie de la bicyclette, il est nécessaire, pour ne pas tomber, de continuer à avancer : un nouveau cycle de négociations est nécessaire, si l'on veut éviter que l'OMC soit marginalisée, mais il est souhaitable de ralentir l'allure et de restreindre les ambitions. Pourquoi, disent-ils, ne pas identifier les domaines où un accord semble possible, soit dans le cadre d'un nouveau cycle, soit en s'en tenant strictement au *built-in agenda* de l'Uruguay Round, notamment l'agriculture et les services, points incontournables de tout accord, et viser dans ces domaines des avancées modestes mais réalisables ?

• La dernière est l'audace. Puisque la controverse est ouverte, disent ses avocats, il faut prendre les problèmes à bras-le-corps, et prendre le « *trade and* » au sérieux, c'est-à-dire combiner, dans les négociations commerciales multilatérales, l'ouverture commerciale avec une prise en compte des préoccupations extra-commerciales, notamment des sujets sociaux ou environnementaux.

Aucune de ces attitudes n'est vraiment satisfaisante. La première témoigne d'un certain aveuglement et néglige les graves conséquences qui pourraient résulter d'un nouvel échec (perte de crédibilité de l'OMC, nouvelle catalyse des oppositions). Mais c'est l'attitude naturelle de spécialistes formés aux arcanes et aux aléas de la négociation. Les ressorts de cette approche sont bien connus : elle s'appuie sur des évaluations des gains en bien-être de la libéralisation des échanges tirés de savants modèles d'équilibre général calculable, qui sont opposés à la contestation et aux doutes comme un talisman susceptible à lui seul de relancer la dynamique des négociations⁵.

La seconde oublie qu'un retrait des gouvernements n'arrêterait pas les progrès de la mondialisation, dont la dynamique est en bonne partie guidée par les changements techniques et les initiatives privées. Une abstention publique ne calmerait pas la contestation, elle ne pourrait au contraire que la confirmer dans sa crainte d'une globalisation non maîtrisée. Elle pourrait également être interprétée comme un repli témoignant de l'absence de vision, et laisserait finalement sans réponse les doutes et soupçons émis à l'encontre de l'OMC et de son fonctionnement. Au surplus, une pause multilatérale encouragerait l'adoption de solutions régionales, et pourrait *in fine* avoir des conséquences permanentes sur l'organisation des échanges mondiaux, en marginalisant, voire en déconsidérant l'OMC après les décennies d'efforts qui ont été nécessaires pour parvenir à mettre en place cette organisation.

5. Dans un discours à Londres le 12 mars 2001, le directeur général de l'OMC, Mike Moore, déclarait par exemple : « Les arguments en faveur d'un nouveau cycle sont irréfutables. Abaisser d'un tiers les barrières aux échanges dans l'agriculture, les produits manufacturiers et les services ferait gagner 613 milliards de dollars à l'économie mondiale [...]. Cela revient à ajouter au monde une économie de la taille du Canada. Éliminer toutes les barrières aux échanges ajouterait à l'économie mondiale quelque 1900 milliards de dollars, l'équivalent de deux nouvelles Chine [...] », (http://www.wto.org/english/news_e/spmm_e/spmm54_e.htm).

La troisième attitude méconnaît que pour parvenir à un accord, il est nécessaire d'embrasser suffisamment large, afin de laisser la possibilité de compromis entre les « gagnants » et les « perdants » des diverses négociations sectorielles. A trop restreindre le champ des discussions, le risque serait de les enfermer dans une série de jeux à somme nulle. Cette attitude revient également à ignorer les revendications émises à Seattle, en prétendant continuer à faire la même chose, mais seulement plus graduellement.

Enfin, la quatrième approche est à la fois la plus ambitieuse, puisqu'elle vise à sortir par le haut des difficultés actuelles, et la plus satisfaisante, car elle prend la mesure des problèmes. Mais elle présente deux défauts. Premièrement, elle conduirait à aborder les questions posées avec un biais trop prononcé : vouloir traiter des sujets non commerciaux comme les droits sociaux ou l'environnement dans les négociations du prochain *round*, c'est réduire leur dimension aux seuls aspects commerciaux alors que leur portée est nécessairement beaucoup plus vaste ; c'est aussi immédiatement s'attirer les foudres des pays en développement pour lesquels une telle démarche ne peut relever que d'un protectionnisme déguisé. Deuxièmement, une telle approche ne pourrait qu'accréditer la vision d'une OMC toute puissante, concentrant un pouvoir de régulation tous azimuts : ce serait politiquement peu réaliste, et peu conforme au souci de veiller à la légitimité démocratique de l'ensemble.

Il est préférable de reconnaître l'étendue des difficultés et de s'interroger plus globalement sur les moyens de les résoudre. Cela exige de reprendre la réflexion sur les principes d'organisation de la gouvernance internationale, sur leurs défauts et sur les voies de réforme, pour se faire une idée plus claire des objectifs de long terme, et définir sur cette base des objectifs réalistes pour les années à venir.

Au cours des cinquante dernières années, la construction du système des échanges a été guidée par une utopie qui avait pour nom le libre-échange. Elle était, dans les années 1950, aussi distante que possible de l'état des choses. C'est sans doute précisément la raison pour laquelle elle a pu inspirer la succession des *rounds*, et avec eux le démantèlement progressif des barrières aux échanges. Cette utopie a aujourd'hui perdu beaucoup de sa force, pour cinq raisons.

• Parce que le désarmement douanier est très largement accompli : certes, les tarifs douaniers ou les restrictions commerciales touchent encore plus de 40% des échanges mondiaux, mais, au-delà de pics tarifaires qui subsistent et doivent être réduits, les droits de douane qui frappent encore les échanges sont si faibles que les gains d'une nouvelle baisse n'apparaissent plus aussi évidents pour les marchés industriels des pays développés.

• Parce que la poursuite de la libéralisation des échanges, notamment en matière de services, se heurte

6. Voir à ce propos D. Rodrik, « Can Integration into the World Economy Substitute for a Development Strategy? », communication au colloque ABCDE-Europe, Paris, juin 2000.

2. Pondération des voix et règle de décision au sein de quelques institutions internationales

	Pondération des voix	Règle de décision
Organisation mondiale du commerce (OMC) Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO)	1 pays, 1 voix 1 pays, 1 voix	Consensus Majorité des 2/3 pour formuler des recommandations, simple sinon
Organisation mondiale de la santé (OMS)	1 pays, 1 voix	Majorité des 2/3 pour toute question importante, simple sinon
Bureau international du travail (BIT/OIT)	4 délégués par pays (2 gouvernementaux, 1 pour les employeurs, 1 pour les travailleurs)	Majorité des 2/3 pour formuler des recommandations ou adopter des conventions, simple sinon
Fonds monétaire international (FMI)	Suffrage pondéré selon des critères démographiques et économiques (système des quotes-parts)	Majorité simple ou qualifiée (mais le vote est rare)
Banque mondiale (BIRD)	Suffrage pondéré par le pourcentage du capital de la banque détenue par le pays membre (fondé sur les quotes-parts au FMI)	Majorité simple

rapidement à la nécessité de mettre en place une régulation efficace de marchés qui s'éloignent sensiblement du paradigme du marché parfait : il ne s'agit donc plus seulement de démanteler les protections, mais aussi d'instaurer les modes de régulation adaptés.

- Parce que la doctrine du libre-échange convainc moins : s'il est largement admis que l'ouverture aux échanges est nécessaire au développement économique, il est également accepté qu'elle ne l'entraîne pas mécaniquement et que les relations entre ouverture commerciale et croissance sont moins simples que ne le proclament ses avocats⁶. Il faut en quelque sorte transformer, par la qualité des politiques menées et des institutions, et par les adaptations économiques et sociales, le gain potentiel de l'ouverture en points de croissance supplémentaire.

- Parce que plusieurs décennies d'ouverture ont montré que les questions liées à la répartition des gains de l'échange étaient beaucoup plus difficiles à résoudre que ne le suggérait la théorie économique – qui a tendance à considérer les modalités de leur redistribution comme un problème secondaire, et en tous cas étranger à la question commerciale : peu de pays sont parvenus à redistribuer aux travailleurs licenciés les gains de pouvoir d'achat des consommateurs de produits importés, tandis que les multinationales font souvent figure de grandes gagnantes de la libéralisation.

- Enfin, parce que dans des sociétés démocratiques avancées, l'argument d'efficacité économique au sens strict ne suffit plus à conférer la légitimité à une décision de politique commerciale : les citoyens demandent à la fois des garanties procédurales quant aux conditions de la prise de décision, et des garanties substantielles quant à la prise en compte des préoccupations de la société civile, dans toute leur variété.

Dans ces conditions, les partisans de l'ouverture doivent élaborer une vision plus complexe et plus sophistiquée.

Pour chacun des impératifs d'efficacité, d'équité et de légitimité qui doivent structurer la discussion sur les priorités de la négociation internationale, l'utopie du libre-échange s'avère aujourd'hui insuffisante, quand elle n'est pas déplacée.

Nous avons donc besoin d'une nouvelle utopie, qui ne peut être de même nature. Elle ne peut se définir en termes d'optimum économique, mais doit prendre en compte la confrontation des objectifs strictement économiques avec les autres objectifs politiques et sociaux. Il nous faut des règles pour concilier l'exigence démocratique et le caractère supranational des problèmes posés, pour fonder sur des bases solides la légitimité de dispositions mettant en jeu des domaines hétérogènes de la vie sociale, et pour assurer la transparence des décisions. En bref, des principes pour la gouvernance internationale. Or ces principes sont aujourd'hui loin d'être clairs, parce que nous avons le plus grand mal à penser ce que devrait être une structure de gouvernance internationale efficace et légitime.

Une utopie pour avancer

Les questions qui se posent peuvent être résumées autour de trois interrogations :

- quelle devrait être l'architecture institutionnelle de la régulation internationale ?
- comment gouverner les institutions pour assurer la légitimité des décisions ?
- sur quelle base procéder à l'arbitrage entre des objectifs relevant de domaines différents ?

L'architecture. Le principe sur la base duquel s'est construite l'architecture institutionnelle internationale est celui de la spécialisation. Chaque agence gère, sur la base

7. L'OMC est un « organe apparenté », tandis que l'OIT, le FMI et la Banque mondiale sont des institutions spécialisées.

d'accords internationaux spécifiques, un domaine délimité : le commerce pour l'OMC, la finance pour le FMI, les relations professionnelles pour le BIT, etc. Elle mobilise pour cela des instruments juridiques ou financiers, puissants ou faibles selon les cas, mais toujours spécifiques. Elle dispose aussi de ses propres organes de gouvernance interne, dont les règles de décision diffèrent d'une institution à l'autre (tableau 2).

En dépit d'appels rituels à la cohérence entre organisations internationales, et bien qu'elles fassent en principe toutes, à des degrés divers, partie du système des Nations unies ⁷, les interrelations entre ces organisations sont faibles et informelles. Elles dépendent essentiellement de la volonté de coopération des institutions elles-mêmes, et, en particulier, elles ne sont subordonnées à aucune procédure d'arbitrage politique à l'image de ce qu'est dans un pays, par exemple, la procédure interministérielle. Et, bien sûr, elles ne rendent compte devant aucun parlement auquel il reviendrait d'assurer la cohérence. Seul le G7 exerce sur l'ensemble du système un certain *leadership*, d'ailleurs assez lâche.

Dans ce contexte, la spécialisation des différentes institutions a une tout autre signification que celle des départements ministériels au sein d'un État. Cette dernière relève exclusivement d'un souci d'efficacité dans l'organisation des pouvoirs publics, qui peut encourager la transparence et faciliter la reddition des comptes, mais n'a fondamentalement rien à voir avec la légitimité des décisions : dans une démocratie, la légitimité procède de la souveraineté populaire et dépend de la qualité des procédures de délégation à l'exécutif ou de contrôle de celui-ci. Au contraire, en matière internationale la spécialisation des institutions est essentielle. C'est précisément parce qu'elles ont reçu, par traité, mandat d'exercer une fonction donnée dans un domaine délimité, qu'elles peuvent être considérées comme légitimes (à cet égard, elles peuvent être assimilées aux autorités administratives indépendantes — banques centrales, autorités de régulation des marchés — dont la légitimité est directement fonction de la précision de la mission que leur a confiée le législateur ⁸). C'est également si leur mandat est défini que les citoyens des différents pays peuvent, par le canal d'associations et d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, exercer sur des bases claires un rôle critique, en surveillant la manière dont ce mandat est rempli.

En l'absence de gouvernement mondial, il apparaît donc essentiel de préserver, et dans certains cas de renforcer, la spécialisation des institutions. La tendance naturelle est évidemment inverse : il est plus facile aux gouvernements de s'accorder implicitement pour laisser la bride sur le cou d'une institution parce qu'elle est jugée plus efficace que

8. Voir sur ce point le nouvel ouvrage d'Elie Cohen (2001), *L'ordre économique mondial : essai sur les autorités de régulation*, Paris : Fayard.

les autres, ou de la laisser étendre progressivement son champ d'action pour l'adapter aux circonstances, que de redéfinir sa mission et le partage des tâches avec telle ou telle autre organisation. Mais cela ne peut *in fine* aboutir qu'à la créer la confusion et à susciter la méfiance.

Insister sur la spécialisation ne veut pas dire qu'il faille se satisfaire de l'architecture actuelle du système. En particulier, il faut regretter l'absence d'une Organisation mondiale de l'environnement, dans un domaine pourtant essentiel de l'interdépendance, ou la faiblesse des organisations en charge des domaines sociaux (OIT) et sanitaire (OMS). Il faut donc renforcer ces organismes pour leur donner plus de poids à côté des organisations économiques et financières.

La gouvernance. La grande diversité des structures de gouvernance interne des institutions internationales est une réalité qui n'est pas susceptible de changer rapidement. Le FMI et la Banque mondiale sont, à coup sûr, mieux gouvernés que l'OMC ou l'OMS. Mais la vraie question est plus profonde. Elle a trait au rôle exact des représentants des États dans les institutions internationales et s'est, en particulier, posée lorsque le gouvernement français a proposé de renforcer le Comité intérimaire du FMI (qui rassemble les ministres des Finances ⁹) pour en faire un organe de décision stratégique sur les orientations du Fonds. Deux conceptions s'opposent sur ce point. La première a été exprimée avec une grande clarté par un certain nombre d'économistes ¹⁰. Elle consiste à dire qu'une institution dont le mandat est bien défini n'a pas besoin d'être gouvernée, parce qu'elle exerce une fonction précise, de nature technique, essentiellement pour répondre à une défaillance de marché identifiée. Il revient alors aux États de l'établir, pas de la piloter. La seconde tient au contraire que les institutions internationales ne se contentent pas de remédier à des défaillances de marché, mais qu'elles gèrent des biens collectifs, que la composante discrétionnaire des décisions ne peut en conséquence être éliminée, et que l'intervention directe du politique, sous la forme d'une prise de responsabilité des représentants des États, est nécessaire pour asseoir leur légitimité. Cette conception s'est exprimée par la voix britannique lors de la création du FMI, et elle a été reprise par Michel Camdessus et par la France à l'occasion des débats sur l'architecture financière internationale ¹¹.

Des questions de nature voisine se posent pour l'OMC. Avec l'évolution internationale, le greffier des concessions réciproques qu'était le secrétariat du GATT se transforme

9. Voir en particulier l'interview de Jean Tirole dans le bulletin du FMI : « When markets fail : Tirole discusses why banking regulation is needed and why IMF's role should be well defined » *IMF Survey*, 22 janvier 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/012201.pdf> .

10. Ou, pour certains pays, les gouverneurs des banques centrales.

11. Voir M. Aglietta et S. Moatti, *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Économica, 2000, et B. Coeuré et J. Pisani-Ferry, « De Madrid à Prague : un regard européen sur la réforme du système financier international », à paraître dans *Commentaire*.

progressivement en gendarme de la mise en œuvre des règles. La conjonction d'une paralysie de la négociation, d'une faiblesse de la gouvernance politique de l'organisation, et d'une capacité jurisprudentielle nouvelle conférée aux panels de l'ORD est susceptible de transférer *de facto* la responsabilité de fixer les règles de l'échange des responsables gouvernementaux à des experts agissant en qualité de magistrats. Un scénario est parfaitement concevable, au gré duquel le judiciaire l'emporterait sur le politique non pas seulement dans l'interprétation des règles de l'échange, mais dans leur adaptation et, d'une certaine manière, dans leur définition.

Le choix est donc essentiel. Il se pose fortement dès lors que la gouvernance de l'économie mondiale ne peut se fonder sur le modèle démocratique et qu'elle doit s'appuyer soit sur un gouvernement des experts et des juges, soit sur la machinerie classique de l'intergouvernemental. En dépit des lacunes bien connues de cette dernière, une responsabilisation des gouvernements nous paraît indispensable. Non qu'ils doivent s'impliquer dans la gestion quotidienne des institutions, mais parce qu'il importe qu'ils jouent leur rôle d'actionnaires, assument les grands choix stratégiques que l'évolution du monde rend nécessaire, et en rendent compte devant leur propre opinion et leur propre parlement. Il est souhaitable de techniciser les décisions d'application des règles, mais il serait dangereux de laisser leur élaboration aux experts et aux juges. Cela ne pourrait conduire qu'à affaiblir dangereusement la légitimité des organisations internationales.

Reste à savoir, et c'est une question différente, s'il est possible de coiffer les institutions spécialisées par une instance plus politique qui, sans interférer dans les décisions de chacune d'entre elles, serait en mesure de fixer les orientations et d'effectuer des arbitrages intersectoriels. Cette fonction est à l'heure actuelle essentiellement assumée par le G7 : c'est lui qui, par exemple, a décidé en 1991 de confier au FMI le *leadership* de l'assistance à la Russie ; c'est lui qui, à Halifax en 1995, a lancé les premières réflexions sur la réforme de l'architecture financière internationale ; c'est lui qui a lancé l'initiative HIPC sur la réduction de la dette des pays pauvres ; c'est lui qui a pris l'initiative d'engager les derniers cycles de négociations commerciales multilatérales. Mais ses défauts sont connus : il ne représente qu'une faible partie de la population mondiale et une fraction déclinante de son PIB, et les réunions de chefs d'État sont devenues des événements médiatiques plus riches en images qu'en contenu.

Il est donc souhaitable de mettre en place une structure à la fois plus légitime et plus efficace que l'actuel G7. Les Européens, qui y sont sur-représentés, font preuve sur ce sujet du même conservatisme que toutes les puissances dont le poids relatif décline, auxquelles l'inertie institutionnelle ménage une influence à la mesure de leur puissance passée. Ils ont tort, parce que l'histoire montre aussi que les structures trop fortement en décalage par rapport à la réalité finissent par périr de mort brutale. Mieux vaudrait qu'ils

militent pour une redéfinition de l'organe de gouvernance économique globale, en s'inspirant par exemple des idées de Jacques Delors sur le rôle que pourrait jouer un Conseil de sécurité économique.

Les gouvernements doivent aussi méditer sur les leçons des mouvements récents de protestation contre la mondialisation, et reconnaître qu'ils n'ont pas le monopole du politique. L'art de gouverner, au niveau international, ne se réduit pas à l'action intergouvernementale *stricto sensu*. Il repose aussi sur la capacité des décideurs à solliciter et écouter les sociétés civiles. Avec l'essor des mouvements associatifs, notamment à travers les ONG, ces dernières construisent peu à peu un mode d'expression propre, à côté des pouvoirs politiques et des acteurs économiques, qui témoigne de la vitalité et du renouvellement des démocraties. Ce phénomène nouveau surprend et parfois agace. Il perturbe une mécanique des négociations internationales qui pouvait paraître bien huilée, dont la légitimité est remise en question, et qui, au-delà des problèmes traditionnels des négociations, doit faire face dorénavant aux revendications de tierces parties.

Il serait prématuré de prévoir l'aboutissement de cette évolution, en parlant, comme le font certains, de société civile internationale quand ce n'est pas de démocratie planétaire. Mais d'ores et déjà, ces nouveaux partenaires amènent à réinventer le débat démocratique, tant au niveau national qu'au niveau international. C'est pourquoi il appartient aux gouvernements et aux organisations multilatérales d'organiser le débat avec ces nouveaux partenaires, sans exclusion, mais dans un souci de transparence et de responsabilité. Que les ONG représentent *a priori*, comme tout groupement, des intérêts particuliers et n'aient certainement pas le monopole de l'intérêt général va de soi ; mais si leurs objectifs et leurs financements sont transparents, elles ont naturellement voix au chapitre et peuvent ainsi contribuer à une meilleure définition de l'intérêt général. Elles ont donc leur place tant en amont de la définition des positions nationales dans les négociations, que pendant les négociations, dans le débat qui les accompagne ; et aussi lors de la mise en œuvre des engagements, par exemple dans la procédure de règlement des différends où l'on pourrait poursuivre l'expérience engagée dans le cadre du groupe spécial sur l'amiante et permettre aux ONG, suivant des procédures à définir, de faire entendre un avis autorisé.

L'arbitrage. L'arbitrage entre objectifs de nature différente relève essentiellement du politique. C'est précisément pour cela qu'il n'existe pas en matière internationale – ou du moins qu'il est l'apanage de la nation ou des nations qui exercent un *leadership* : les États-Unis, et dans une certaine mesure le G7. Mais la question ne peut être éliminée : au fur et à mesure que l'intégration internationale progresse, et que l'on passe d'une intégration de surface (*shallow integration*) à une intégration profonde (*deep integration*), les différends qu'elle suscite mettent en cause un nombre de plus en plus grand de domaines de la vie sociale. Pour nécessaire qu'elle soit, il serait vain

d'espérer qu'une spécialisation institutionnelle bien définie puisse éliminer les conflits d'objectif.

Pour résoudre au mieux ces conflits, il faut se fonder sur deux principes. Le premier est celui de l'égalité entre les différentes sphères de la vie sociale : aucune hiérarchie, implicite ou explicite, ne devrait exister entre des ordres de préoccupation également essentiels, et, en particulier, les objectifs économiques ne devraient pas avoir prééminence sur les autres. De manière corollaire, aucune hiérarchie ne devrait exister entre les institutions en charge de ces différents domaines. Le second principe, qui résulte directement de la faiblesse de la fonction d'arbitrage, devrait être celui de l'horizontalité, c'est-à-dire que les conflits d'objectifs devraient être au maximum réglés par des procédures de coopération entre institutions.

Concrètement, il s'agirait d'établir, sur la base d'une structure institutionnelle rééquilibrée et renforcée, des procédures claires et transparentes pour traiter de questions mettant en jeu plusieurs domaines et plusieurs organisations. Imaginons que soit établi un réseau d'organisations mondiales spécialisées, les Omx, où x représenterait le commerce, l'environnement, le développement, la santé, etc., qui s'appuieraient chacune sur un mandat défini et disposeraient des moyens correspondants. Beaucoup de questions seraient traitées à l'intérieur de ces organisations. Mais certaines mettraient en jeu plus d'une organisation. Pour ce type de question, il serait possible de s'inspirer de ce qui se pratique déjà dans certains domaines, où les panels de l'OMC se fondent sur des avis d'organisations spécialisées comme le *codex alimentarius* : l'OMC, ou toute autre Omx amenée à traiter d'une question mettant en jeu des domaines extérieurs à son champ de compétence, devrait solliciter un avis de l'institution compétente. Elle serait ensuite tenue, soit de se conformer à cet avis, soit de motiver explicitement un éventuel refus de le faire. Ces contraintes procédurales n'entameraient pas la compétence et la liberté d'action des institutions spécialisées. Mais elles leur imposeraient une discipline et favoriseraient la transparence des décisions, sans établir une hiérarchie entre institutions – et donc entre domaines.

Cela n'éliminerait pas totalement la nécessité d'un arbitrage en cas de désaccord entre institutions. Il pourrait donc être envisagé d'établir un « super-ORD » qui serait compétent pour traiter des questions intersectorielles. Par nature, cet organe ne serait pas biaisé en faveur d'un domaine spécifique, ce qui ferait une différence avec la situation actuelle de l'ORD. La difficulté serait cependant qu'il ne disposerait guère d'une base juridique pour arbitrer les différends. C'est pourquoi il serait souhaitable de limiter les recours à cette instance, et de la concevoir comme un lieu d'arbitrage essentiellement politique, clef de voûte d'un édifice intergouvernemental dont nous devons poursuivre la construction.

Conclusion

C'est précisément parce que la réalité semble très distante de la vision utopique dont nous venons de dessiner les grandes lignes, que cette vision peut servir de guide. Le moment est particulièrement propice : dans tous les domaines, qu'il s'agisse de santé publique, de stabilité financière et monétaire, de relations commerciales, de lutte contre la criminalité internationale, de mal-développement, de protection de l'environnement, le système international fait l'objet de réflexions, contestations, remises en cause. Au-delà des discussions techniques, indispensables, c'est le déficit politique que nous avons voulu souligner. Ce déficit ne se résoudra ni dans un repli frileux sur le pays ou même la région, ni dans l'autosatisfaction d'un *statu quo* somme toute viable encore de nombreuses années, ni dans l'invocation irréaliste d'une société mondiale véritablement intégrée. Dans un avenir prévisible, c'est l'action intergouvernementale qui, seule, pourra contribuer à la mise en place de structures de gouvernance adaptées. Elle est aujourd'hui soumise à quatre défis simultanés.

- Ouvrir un vaste chantier de réflexion et de débat très ouvert sur les différents domaines et l'architecture de la gouvernance internationale. Ce débat doit associer des politiques, experts, représentants de la société civile du plus grand nombre de pays. Il serait utile que le G7/G8 crée, à l'instar d'initiatives similaires dans le passé, un groupe *ad hoc* chargé de préparer un rapport et formuler des propositions sur la gouvernance mondiale.

- Organiser le *leadership* politique au niveau international, en fondant officiellement le G7 dans une structure plus représentative et plus ouverte, dont la composition pourrait évoluer dans le temps, et dont la mise en place pourrait se faire graduellement à partir du G7/G8 existant ou du G20 créé en 1999.

- Donner un signal clair, dans les pays industrialisés et notamment dans l'Union européenne, d'ouverture et de libéralisation unilatérales dans les secteurs qui comptent pour les pays en développement (notamment l'agriculture et les textiles), de façon à rendre crédible le message sur les bénéfices de la mondialisation, et à faciliter la mise en œuvre d'une stratégie de négociations dans laquelle les pays en développement pourraient mieux percevoir leurs intérêts. Le récent accord « *Everything But Arms* » en faveur des pays les moins avancés est un pas très positif dans cette direction.

- Accompagner les efforts engagés pour lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC à Doha au Qatar, en novembre 2001, par des efforts tout aussi déterminés pour définir un cadre de principes et procédures dans d'autres domaines clés de l'action internationale, à savoir en priorité, l'environnement et les droits des travailleurs. Il s'agit soit de créer une nouvelle organisation mondiale (environnement), soit de renforcer une organisation existante (OIT). L'objectif n'est pas d'aboutir rapidement à un accord ambitieux, qui serait hors de portée, mais de

valider à travers une approche institutionnelle l'une des implications majeures de la mondialisation, à savoir que ces domaines font partie des sujets d'intérêt commun et relèvent largement, dorénavant, d'une action commune au niveau international.

Dans chacune de ces dimensions, ce qui compte n'est pas le résultat à court terme : un excès d'ambition serait à cet égard contre-productif ; c'est plutôt la mise en œuvre d'un processus, encadré par une approche institutionnelle crédible et légitime. Cela demandera nécessairement

beaucoup de temps. C'est une raison supplémentaire pour engager sans tarder de tels efforts.

Pierre JACQUET,
Directeur adjoint de l'IFRI

Jean PISANI-FERRY,
Président délégué du CAE

Dominique STRAUSS-KAHN,
Directeur de recherche à la FNSP/OFCE

Vient de paraître

Revue de l'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

Avril 2001

DOSSIER : Perspectives 2001-2002
Département analyse et prévision

Après la bulle...
Division économie internationale

Contre vents et marées
Division économie française

Débat sur les perspectives

**La réforme de la protection sociale de la dépendance :
les enjeux économiques et sociaux**
Arnaud Lechevalier, Yves Ullmo

Faut-il contraindre la politique budgétaire en union monétaire ?
Jérôme Creel

DOSSIER : Sociologie de l'emploi féminin

Emploi féminin, natalité et tâches maternelles : comparaison européenne
Henri Mendras

Les évolutions de l'emploi féminin, reflet des diversités sociales européennes
Odile Benoit-Guilbot, Mireille Cléménçon

**Les femmes obtiennent-elles ce qu'elles veulent ou se contentent-elles
de ce qu'on leur propose ?**
Catherine Hakim

Le travail à temps partiel et la "combinaison" famille-emploi aux Pays-Bas
Marie Wierink

Summaries in english

Cahier de graphiques
Amel Falah

77

Observatoire français des conjonctures économiques
Presses de Sciences Po