

European Union Institute for Security Studies, Seminar, Monday 29 May 2006

Global Governance: The European Union's Contribution

GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Jean-Marc Siroën

Le système de gouvernance mondiale est aujourd'hui confronté à deux logiques :

La première est la logique westphalienne articulée autour d'États souverains et libres d'adopter à l'intérieur le système de gouvernement qu'ils souhaitent. Le droit international et les organisations internationales, issues de Bretton Woods, sont ainsi chargées d'assurer au mieux les interdépendances entre les États souverains et de pallier l'insuffisance de coordination entre États qui avait été constatée avant la seconde guerre mondiale. Les institutions internationales, notamment les institutions économiques et financières comme le FMI, la Banque Mondiale ou l'OMC, ont été construites dans cette logique de relations inter-étatiques et inter-gouvernementales.

La libéralisation des marchés des biens et des flux financiers comme la révolution technologique de la communication, ont imposé une seconde logique : celle de la globalisation et de l'intégration des marchés qui implique d'autres formes d'interdépendance et de coopération. Les interdépendances sont entre les individus, firmes, les organisations légales ou illégales, les réseaux et plus uniquement entre les États.

La difficulté actuelle est de concilier ces deux logiques. Le concept même de gouvernance tente de rendre compte de la complexité qui est issue de ces deux logiques puisqu'il relativise le rôle de l'État en le considérant comme un des acteurs de la gouvernance parmi d'autres.

Peut-on parler d'une crise de la gouvernance économique et financière. La réponse est positive avec quelques rappels qui accèdent ce constat : le retour de crises économiques et financières brutales, l'accroissement des inégalités entre pays avec tous les troubles géopolitiques qui peuvent en résulter, une crise de la dette internationale qui a aujourd'hui un quart de siècle et qui n'est toujours pas réglée, l'accumulation de déséquilibres des balances de paiement et la volatilité des taux de changes. Crise qui est en grande partie due à la confrontation des deux logiques qui viennent d'être exposées.

Quelles sont les causes de cette crise. Je les regrouperai en quatre grandes familles.

La première tient à la question de la production de biens publics internationaux.

La seconde aux carences des organisations elles-mêmes.

La troisième à la fragmentation de la coopération internationale.

Enfin, la dernière constate la crise de légitimité des acteurs traditionnels de la gouvernance mondiale.

Une production insuffisante de biens publics internationaux

En matière de sécurité internationale, d'environnement, de santé, de normes, de système de paiements, il existe un certain nombre de biens publics qui sont internationaux par nature : ils bénéficient à tous, sans exclusion et sans épuisement et indépendamment de leur appartenance nationale. Qui doit les fournir ? Les États n'ont pas d'incitation à les financer car les bénéfices ne seront pas réservés aux seuls contribuables nationaux : taxer l'émission de gaz à effets de serre risque de nuire à la compétitivité des firmes nationales pour des gains qui profiteront à l'ensemble des individus de la planète. Cette question n'est résolue que très ponctuellement par des accords, comme le protocole de Kyoto en matière environnementale. Mais, comme on l'a vu pour la grippe aviaire ou le SRAS, la sécurité extérieure ou nucléaire, l'environnement, la communauté internationale est assez impuissante pour coordonner sa politique.

Les organisations internationales assument assez mal cette fonction de producteur de biens publics. A priori, leur caractère inter-gouvernemental devrait être ici un avantage car elle leur donne la possibilité de coordonner des États souverains qui conservent leur pouvoir de coercition fiscale pour financer des biens publics qui sont d'intérêt commun.

Les sources de financement des organisations internationales restent un problème. Elles ne disposent pas du pouvoir de coercition des États qui leur permettraient de financer les biens publics par l'impôt. On aboutit parfois à des situations contradictoires : le FMI dont la mission est de veiller à la stabilité financière, ce qui est une forme de bien public, perd ses sources de financement, c'est-à-dire les intérêts perçus sur ses prêts aux pays en difficulté. La stabilité financière appauvrit donc l'organisation qui est chargée de l'assurer.

De plus, les organisations maîtrisent mal le problème du passager clandestin, les pays ou les organisations qui profitent de l'organisation sans pour autant en accepter les règles ou participer à son financement. D'une certaine manière les États-Unis, en ne ratifiant pas le protocole de Kyoto, agissent en passagers clandestins.

L'augmentation du nombre de pays membres a des effets ambigus. D'une part, elle généralise des règles qui ont justement pour fonction de réduire ces comportements de passager clandestin. C'est, par exemple, le principe de réciprocité dans les règles commerciales de l'OMC et ce fut une des justifications de l'entrée de la Chine. Mais, d'autre part, l'augmentation du nombre de pays rend le contrôle beaucoup plus difficile.

Les organisations internationales ont d'ailleurs des pouvoirs assez limités pour empêcher les pays de "tricher". La procédure de règlement des différends de l'OMC est sans doute une des innovations les plus significatives sur ce point. Mais c'est une exception dont la légitimité est d'ailleurs contestée.

Les défaillances organisationnelles des OI.

Les institutions internationales, en tant qu'organisations non marchandes chargées de "produire" des biens publics internationaux sont aussi des organisations comme les autres, soumises aux mêmes difficultés.

Elles sont non-marchandes, c'est-à-dire protégées de la sanction des marchés et soumises aux risques de bureaucratie et d'inefficience. Les objectifs individuels du personnel de ces organisations peuvent tendre à l'emporter sur les objectifs qui leur ont été assignés.

Une des questions qui est également posée aujourd'hui est celle de la "gouvernance" interne de ces acteurs de la gouvernance par ailleurs donneurs de leçon sur la "bonne" gouvernance des pays membres.

Dans une société privée, la question de la gouvernance se pose dans des termes voisins (*corporate governance*) : comment les actionnaires peuvent-ils contrôler les dirigeants d'entreprises? Néanmoins, les intérêts des actionnaires sont relativement homogènes même si

certaines groupes peuvent donner plus ou moins de poids à tel ou tel objectif (valorisation boursière, rentabilité à long terme, etc.). Dans les organisations internationales, les objectifs des États sont non seulement différents, mais souvent opposés. Cette tâche est rendue plus difficile par l'augmentation du nombre d'États membres.

Ces organisations sont elles-mêmes perméables aux biais idéologiques qui jouent un rôle unificateur au sein des organisations et permettent de développer une sorte de "culture d'entreprise". On peut parler de biais idéologiques lorsque la conformité des instruments et des moyens au "manuel" idéologique des organisations l'emportent sur les objectifs statutaires des organisations internationales qui sont, rappelons-le, la croissance et l'amélioration des revenus et des conditions de vie. Cette idéologie a certes été, dans les années 1990, l'idéologie néo-libérale articulée autour du consensus de Washington mais les idéologies ont été fluctuantes et le resteront. Celle de la "bonne gouvernance" tend d'ailleurs à prendre la place de l'idéologie néo-libérale en réaffirmant le rôle de l'État, mais d'un État obéissant à certaines normes et aux pouvoirs relativisés par une multitude d'autres acteurs du marché.

La fragmentation des organisations internationales.

La fragmentation des organisations internationales crée d'autres types de difficultés liées à la rivalité et à la compétition entre organisations et, parfois, à l'incompatibilité de leurs politiques. Paradoxalement, malgré cette fragmentation et cette surabondance d'organisations inter-gouvernementales, certains domaines ne sont pas couverts : les règles de concurrence, l'environnement, par exemple.

Au départ, c'est-à-dire à Bretton Woods et immédiatement après, le système proposé était relativement intégré. Il devait reposer sur trois piliers : le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et l'Organisation Internationale du Commerce, chapeautés par le Conseil Économique et Social de l'ONU. Ces organisations auraient été liées dans leur Constitution même et par des accords de coopération.

Dans la réalité, les organisations internationales sont très peu coordonnées et quasi-indépendantes de l'ONU. Certaines se situent d'ailleurs en dehors comme l'OMC ou des clubs indépendants comme l'OCDE ou le G8 et malgré des accords intergouvernementaux signés en dehors des organisations intergouvernementales, par exemple en matière d'environnement.

Crise de légitimité

Une des raisons du blocage quant à l'évolution de la gouvernance mondiale est le manque de légitimité des ses principaux acteurs : les grandes puissances, les OI, États membres.

L'historien économiste Charles Kindleberger défendait l'idée que les biens publics devaient être fournis par une grande puissance hégémonique, les Etats-Unis en l'occurrence. Cette idée, émise par un économiste plutôt classé à gauche est reprise par les néo-conservateurs américains. On ne peut ici dissenter trop longuement sur cette reprise en main de cette fonction hégémonique par les Etats-Unis mais simplement constater qu'elle n'est pas parvenue à s'imposer comme légitime. Un des enseignements des crises successives de l'OMC est, au contraire, que le pouvoir hégémonique assuré par un pays ou un club restreint est devenu insupportable aux puissances émergentes qui ont aujourd'hui la capacité d'entraîner, voire de représenter, les pays en développement quitte à mettre de côté leurs divergences d'intérêt.

Mais cette légitimité dont sont privés les leaders potentiels ou déclarés, a aussi été contestée aux organisations internationales qui se heurtent aujourd'hui aux opinions publiques internationales, au contre-pouvoir des Organisations Non Gouvernementales (ONG). La mobilisation médiatique contre l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI) de l'OCDE, puis les quasi-émeutes de Seattle (1999) confirment ce manque de légitimité des OI.

Leur statut de "sorcière" n'est pas nouveau. Les plans d'ajustement structurels ont fréquemment déclenché des émeutes dans les pays où ils étaient mis en œuvre, en Amérique latine ou en Afrique notamment. Le phénomène nouveau est la mobilisation des opinions publiques dans les pays développés. Il est vrai que cette désaffection est inhérente aux organisations internationales qui assument ainsi leur fonction d'"insularisation" des États, déchargés de responsabilités politiques lourdes à assumer, et qu'elles préfèrent voir cautionner par des organisations. Le danger est qu'une exacerbation de cette fonction "naturelle" de bouc émissaire peut conduire à une remise en cause radicale de leur existence et de leur mission.

Mais cette crise de légitimité des OI ne fait que refléter la crise de légitimité des États, voire des systèmes démocratiques. Elle concerne les "membres" des OI, c'est-à-dire les États.

Le système de gouvernance mondiale s'appuie en effet sur des organisations internationales "member driven". Leur légitimité et leur représentativité est liée à la légitimité des États qui en sont membres.

Il existe plusieurs remises en cause de la légitimité des États.

- Les sécessions ou l'expansion des mouvements séparatistes montrent que les gouvernements centraux ne disposent pas nécessairement de toute la légitimité nécessaire et donc pour être des interlocuteurs représentatifs des organisations internationales. La question s'est posée avec la Russie et de façon extrême avec le Congo ou aujourd'hui avec l'Autorité palestinienne. Elle a pu également se poser avec l'Argentine du fait de la très grande autonomie fiscale des provinces qui compliquait la mise en œuvre d'un plan d'ajustement structurel négocié avec l'État fédéral. A l'inverse, la création de l'Union européenne introduit une autre source de complexité : Qui est le représentant légitime ? La commission ou les gouvernements nationaux ? Il paraît par exemple aberrant que les pays de l'Euro soient représentés séparément au FMI. Ensemble, ils bénéficieraient du même droit de veto que les États-Unis.
- Une autre remise en cause de la légitimité des États est la relativisation du principe westphalien de souveraineté par le droit d'ingérence que celui-ci soit éthique ou économique. Il existerait donc une légitimité supérieure à celle des États. Le principe de "conditionnalité", ou de "bonne gouvernance" est la mise en œuvre pratique de cette relativisation de la souveraineté des États. On arrive ainsi à la contradiction suivante : les États sont à la fois les maîtres des organisations internationales et exposés à leur ingérence en matière de gouvernance ou de politique économique.
- Les États sont aussi soumis à la concurrence d'autres formes d'organisations. Elles ont perdu le monopole de la production de biens publics, via le progrès technique, les dénationalisations, les contraintes fiscales. Ils l'ont perdu au profit des firmes, des associations et des ONG voire des réseaux, communautés, des organisations illicites.

En conclusion : la crise de la gouvernance mondiale n'est pas indépendante de la crise des gouvernances nationales, dans les pays industriels comme dans les pays en développement. Le système n'a pas réussi à s'adapter à l'évolution d'une mondialisation qui avait pour nature de fragiliser les États, acteurs centraux des institutions économiques internationales.