

# **Les Organisations économiques internationales et les enjeux de puissance**

## **Les Etats au cœur de la gouvernance économique mondiale**

Mémoire de géopolitique

du capitaine de frégate François DROUET

dans le cadre du séminaire : « Géopolitique et économie »

Directeur de séminaire : Monsieur Christian HARBULOT

Mars 2007

## FICHE DOCUMENTAIRE

1. Les Organisations économiques internationales et les enjeux de puissance : les Etats au cœur de la gouvernance économique mondiale.
2. 2007\_memoire\_geop\_OEI et enjeux de puissance\_Drouet
3. Capitaine de frégate, Marine, DROUET François, France
4. 12 mars 2007
5. Division C – groupe C4
6. Mémoire de géopolitique
7. Les Organisations économiques internationales – Fonds monétaire international, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce – participent, selon l’opinion commune, à l’avènement d’une gouvernance économique supranationale qui aurait pour propriété de réduire progressivement les jeux de puissance et le rôle des Etats sur la scène économique mondiale. Une étude suffisamment détaillée de l’histoire des relations entre les OEI et les Etats dans les domaines économique, stratégique et immatériel (culturel, normatif et sociétal) conduit à modérer et enrichir ce propos. Il apparaît que, si la mondialisation a incontestablement mis les Etats en interférence avec de nouveaux acteurs, dont les OEI, et même, à certains égards, les a mis sous leur surveillance, les Etats conservent encore une prééminence nette dans le jeu international qu’ils ne semblent pas prêts à abandonner. Les stratégies de puissance ont donc encore de beaux jours devant elles.
8. Organisations économiques internationales, Fonds monétaire international, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce, gouvernance, mondialisation, souveraineté, puissance.

**Les Organisations économiques internationales et les enjeux de puissance  
Les Etats au cœur de la gouvernance économique mondiale.**

**SOMMAIRE**

**PREMIERE PARTIE : LE POUVOIR D'INGERENCE DES OEI**

Le FMI et la Banque mondiale

L'Organisation mondiale du commerce

**DEUXIEME PARTIE : QUAND LES ETATS IMPOSENT LEURS INTERETS**

Les Etats imposent leurs intérêts économiques

Les Etats imposent leurs intérêts stratégiques

Les Etats imposent leurs intérêts culturels et normatifs

**TROISIEME PARTIE : EVOLUTIONS POSSIBLES DES RAPPORTS ENTRE LES OEI ET  
LES PUISSANCES NATIONALES**

Les critiques des OEI

A l'heure des choix

## INTRODUCTION

Le thème de la « gouvernance mondiale » a envahi la conscience politique de l'homme occidental moderne. Cette organisation émergente au niveau mondial prend des formes très différentes : la justice internationale, le droit d'ingérence fondé sur un mandat de l'Organisation des Nations Unies, les forums d'ONG et le forum de Davos, le G7, la multiplication des accords sur la préservation de l'environnement, ... Le mot « gouvernance » est nouveau. Il accompagne l'époque de la globalisation et de la mondialisation. Philippe Moreau-Defarges note : « Les mots n'apparaissent jamais par hasard. Derrière les mots nouveaux s'exprime le besoin de formuler quelque chose d'inédit. [...] Selon cette perspective [celle de la mondialisation], l'humanité s'étant dotée d'une capacité illimitée à créer de la richesse, libérée des superstitions du passé et s'appuyant sur sa seule raison, sortirait des vieilles luttes de l'Histoire. Cette humanité apaisée, exploitant pleinement son intelligence se consacrerait à ses « vraies » tâches : accroître le commerce et les liens sociaux, augmenter et diffuser le savoir, gouverner le mieux possible la planète. La gouvernance serait justement ce processus d'organisation et d'administration des sociétés humaines, dans le respect et l'épanouissement des diversités »<sup>1</sup>.

La gouvernance économique mondiale, incarnée, entre autres, par les Organisations Economiques Internationales (OEI), constitue un des aspects de cette vaste nébuleuse. Et pourtant, l'examen du bilan des OEI, si l'on se réfère à l'abondante littérature militante qu'on trouve sur le sujet, tourne très vite au procès de celles-ci et l'image qu'elles donnent de la gouvernance n'a pas grand-chose à voir avec la peinture idéale qu'en fait Moreau-Defarges. Elles seraient responsables, pour diverses raisons, de l'échec du développement de nombreux pays, dont la plupart des pays africains, et leurs interventions, illégitimes, ignorantes des enjeux culturels et sociaux, souvent influencées par la politique des Etats-Unis, insulteraient gravement les principes de la démocratie et de la justice.

L'intérêt d'étudier la gouvernance économique mondiale par les OEI est que cette gouvernance existe maintenant depuis soixante ans et que son mode de fonctionnement peut être observé sur une durée significative. Notre propos ne sera pas ici de juger techniquement de l'efficacité économique des OEI mais d'essayer de mieux discerner la nature réelle de cette notion assez floue de « gouvernance mondiale » dans le domaine économique et de voir de quelle manière celle-ci interagit avec la puissance et la souveraineté des Etats. Nous commencerons par constater que les OEI disposent d'une réelle capacité d'ingérence dans les affaires des Etats que leur confèrent leurs statuts ratifiés par les Etats membres. Mais en examinant de plus près l'histoire de cette gouvernance, nous nous apercevrons que, malgré les mirages d'un ordre économique mondial

---

<sup>1</sup> Philippe Moreau-Defarges, *La Gouvernance*, Presses Universitaires de France, novembre 2006.

supranational, les logiques à l'œuvre au sein de ce monde prétendument post-historique sont très prosaïquement des logiques de puissance mises en œuvre par les Etats. Afin de faire ce constat, nous nous appuyerons sur la compréhension de la puissance élaborée par Raymond Aron et nous analyserons la gouvernance des OEI à l'aune des trois aspects de la puissance : l'aspect économique, l'aspect stratégique et l'aspect « immatériel » (culturel, normatif, sociétal). A la fin de notre étude, nous tâcherons d'apercevoir vers quelles directions les OEI et la gouvernance économique mondiale pourraient évoluer.

Au bilan, nous apercevrons que loin de se substituer aux Etats, la gouvernance mondiale, telle qu'elle semble s'ébaucher, n'est que la résultante d'un vaste processus de négociation et de collaboration mondiale qui s'effectue au niveau des Etats et à aucun autre niveau. A cet égard, il est peu probable que le futur proche voit une réduction des prérogatives des Etats et un changement fondamental des « règles du jeu » de la vie internationale. Dans le déroulement de ce jeu, le critère déterminant qui permet à un Etat d'intervenir reste sa puissance au sens classique, à la fois moyen de croissance et preuve d'existence au sein de la diversité, sinon hostile, du moins étrangère de la scène mondiale.

## **PREMIERE PARTIE : LE POUVOIR D'INGERENCE DES OEI**

Dans cette première partie, nous souhaitons montrer que les organisations économiques internationales – le Fonds Monétaire Internationale (FMI), la Banque Mondiale (BM) et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) – disposent d'une véritable capacité à intervenir dans les affaires des Etats. Cette capacité est fondée sur les dispositions statutaires qui sont acceptées par les Etats quand ils adhèrent à ces institutions et ce sont elles que nous présenterons succinctement.

Le fonctionnement institutionnel des trois organisations citées est présenté en annexe 1. Par ailleurs, nous donnons en annexe 2 deux exemples, celui de l'Argentine et celui de la Côte d'Ivoire, qui, non seulement illustreront la réalité de cette ingérence mais, en plus, expliqueront pourquoi tant de voix se sont élevées pour contester cette ingérence et les principes qu'elle promet au sein des Etats dans lesquels interviennent les institutions financières internationales (IFI).

### **1.1 Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale**

#### **1.1.1 Les principes statutaires**

Le FMI et la Banque Mondiale ont été créés au lendemain de la deuxième guerre mondiale : ces deux institutions constituent le système dit de « Bretton Woods ». Leur rôle a considérablement évolué depuis leur création, surtout en accompagnement du phénomène récent de la mondialisation économique. C'est en particulier à la suite des crises financières survenues dans les années quatre-vingt, que les pays industrialisés puissants, membres du FMI et de la Banque mondiale, ont confié à ces institutions la mission de mettre en œuvre des réformes structurelles profondes et énergiques dans les économies de tous les membres dans le but (entre autres) de remédier aux insuffisances des systèmes financiers intérieurs, de stimuler la croissance et de réduire la pauvreté. Ces nouvelles formes d'ingérence des institutions financières internationales ont été analysées et on a calculé que le nombre de « critères d'efficacité » dont dépend l'octroi de prêts a augmenté : sur un échantillon de 25 pays, dans les années quatre-vingt, de 6 à 10 mesures étaient utilisées, alors que dans les années quatre-vingt-dix leur nombre était de 26. On note également que le nombre d'objectifs opérationnels stipulés dans les prêts et programmes a augmenté, les pays étant désormais tenus de prendre diverses initiatives, par exemple mobiliser, redéfinir, renforcer ou améliorer les processus de gestion dans un nombre sans cesse croissant de domaines.

La conditionnalité qu'appliquent aujourd'hui les institutions financières internationales n'a plus grand-chose à voir avec leur mandat initial. A l'époque où le FMI et la Banque mondiale ont été créés l'opposition à l'interventionnisme des institutions internationales était très forte. L'alinéa (7) de l'article 2 de la Charte des Nations Unies l'exprime clairement : « Aucune disposition de la

présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ... ». D'emblée, la nécessité de respecter la souveraineté des gouvernements membres limitait en théorie le champ des activités du FMI et de la Banque mondiale (et de l'Organisation internationale du commerce proposée à l'époque mais qui n'a pas vu le jour).

Par la suite, les exigences de la guerre froide ont dénaturé ce refus d'intervenir. Des considérations de stabilité politique et d'endiguement géostratégique ont incontestablement pesé sur les décisions d'octroyer des prêts des institutions financières internationales. Un changement encore plus important est intervenu au début des années quatre-vingt. Lorsque la crise de la dette s'est déclarée, le FMI comme la Banque mondiale ont commencé à recourir davantage aux prêts en faveur de réformes et soumis à la conditionnalité. Lorsqu'ils accordaient des prêts à des pays en développement endettés, ils exigeaient que ces pays remplissent certaines conditions. Initialement, l'accent était mis sur les indicateurs macro-économiques (dans le cas du Fonds) et sur des réformes sectorielles spécifiques (dans le cas de la Banque). Pendant les deux décennies qui ont suivi, toutefois, ces deux institutions ont élargi et multiplié de façon spectaculaire les conditions dont leurs prêts étaient assortis, les étendant à des domaines auxquels on n'aurait jamais songé auparavant, comme la saine conduite des affaires publiques, la primauté du droit, la réforme judiciaire, la corruption et le mode de gestion des entreprises. En raison de son ampleur, le nouveau champ de l'activité de conseil et de la conditionnalité touche directement un plus large éventail de politiques, d'individus, de groupes et d'organisations dans les pays.

### **1.1.2 Le consensus de Washington**

En 1989, à Washington, l'économiste John Williamson a proposé une liste de dix prescriptions économiques recommandées aux économies en difficulté (notamment celles d'Amérique latine) afin de promouvoir leur croissance, qu'il a regroupées sous le nom de consensus de Washington. Cette liste tentait de résumer la position de la plupart des experts des institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international) et du Département du Trésor américain. Bénéficiant du contexte de crise idéologique globale lié à l'effondrement du communisme soviétique, ces propositions ont été appliquées par de nombreux États (de façon sélective) avec des niveaux de réussite très divers.

Loin d'être effectivement consensuelle, cette liste, d'inspiration libérale, contient des points rejetés par de nombreux économistes, y compris libéraux, comme Jagdish Bhagwati <sup>2</sup> ou Joseph Stiglitz <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Jagdish Natwarlal Bhagwati (né en 1934) est un économiste indo-américain, contributeur majeur aux nouvelles théories du commerce international depuis les années 1950. Il enseigne actuellement à l'université Columbia.

Elle est également décriée par les altermondialistes.

Les prescriptions du consensus seraient les suivantes :

- Discipline budgétaire,
- Orientation des dépenses publiques aussi bien vers la croissance économique que la répartition équitable des revenus,
- Des réformes fiscales pour obtenir une large assiette fiscale et des taux maximaux d'imposition faibles,
- Libéralisation des marchés financiers,
- Création d'un taux de change stable et compétitif,
- Libéralisation du commerce,
- Abolition des barrières à l'entrée sur le marché et libéralisation des investissements internationaux,
- Privatisations,
- Déréglementation,
- Protection de la propriété privée.

## **1.2 L'Organisation mondiale du commerce (OMC)**

Parallèlement à l'extension du champ d'activité des institutions financières internationales, la création de l'OMC, en janvier 1995, a modifié la portée et l'impact de la régulation internationale du commerce (tâche auparavant assumée par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou GATT). L'OMC ne consent pas de prêts à ses membres et n'impose donc pas de conditions, comme le Fonds et la Banque. Elle a néanmoins été créée sur la base du principe du « tout ou rien », en vertu duquel les pays devaient s'engager à devenir membres de plein droit dans le cadre d'un « engagement unique », en adhérant à un système fondé sur les règles, pas uniquement pour les courtes périodes couvertes par les prêts ou la durée des négociations, comme c'est le cas avec la conditionnalité du Fonds ou de la Banque. Il est extrêmement difficile de se soustraire à une obligation énoncée par l'OMC, la suspension temporaire d'une obligation nécessitant une demande de dérogation (voir l'article IX, paragraphes 3,4 et 5 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce). Lorsqu'un pays viole une règle de l'OMC, l'Organisation

---

<sup>3</sup> Joseph Stiglitz est prix Nobel d'économie et ancien vice-président de la Banque mondiale, poste dont il a démissionné. Il a exprimé ses désaccords dans un livre qui fit grand bruit « La grande désillusion » (Fayard, juillet 2002).

peut autoriser que des mesures de rétorsion soient prises contre ce membre, sauf si tous les membres opposent unanimement leur veto à une décision de l'Organe de règlement des différends (ORD).

L'OMC a été dotée lors de sa création de pouvoirs beaucoup plus importants pour faire respecter les règles que son prédécesseur, le GATT. En outre, la nature des règles appliquées a également été modifiée en direction d'une plus grande ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Cela s'explique par les succès remportés par le GATT dans la réduction des obstacles tarifaires au commerce qui laisse l'OMC avec les difficultés les plus importantes car situées dans les pratiques intérieures des Etats. Il faut citer l'analogie établie par Robert Baldwin en 1970 qui compare la libéralisation du commerce à l'assèchement d'un marécage et qui permet de comprendre ce phénomène : à mesure que l'on pompe l'eau, le niveau baisse (en l'occurrence, les tarifs), mais surgissent alors des écueils, des souches d'arbres et autres obstacles (en l'occurrence, les obstacles non tarifaires) qui se trouvent sous la surface. C'est une tâche difficile d'assainir ce terrain asséché, car cela nécessite souvent de profondes ingérences dans la réglementation intérieure des États membres.

Le mandat de l'OMC est plus étendu que celui du GATT sous deux angles. En premier lieu, on l'a dit, l'OMC repose sur un engagement unique et elle réglemente les obstacles non tarifaires en se fondant sur cet engagement unique, alors qu'auparavant, dans le cadre du GATT, les obstacles non tarifaires étaient négociés sur la base de codes plurilatéraux. En second lieu, l'OMC élargit la portée des obstacles non tarifaires pour lesquels ses membres pourraient adopter des règlements. Par exemple, l'Accord multilatéral sur le commerce de marchandises prévoit des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), les mesures antidumping, les subventions et les mesures compensatoires, etc. Les modalités d'ingérence du nouvel accord sont illustrées dans l'annexe 3 par l'exemple de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phyto-sanitaires (SRS) et l'affaire du bœuf aux hormones ainsi que l'importation de thon mexicain au Etats-Unis.

Au-delà de ces affaires, il est utile de rappeler comment le champ des négociations commerciales a été élargi depuis 1986, date à laquelle les services ont été inclus dans les domaines relevant de la juridiction du GATT, faisant entrer les réglementations nationales sur l'investissement direct étranger (pour les services fournis par le biais d'une présence commerciale) et l'entrée de personnel étranger (pour la fourniture de services entraînant le déplacement de personnes physiques) directement dans le champ des règles commerciales multilatérales. Par la suite, d'autres sujets ont été inclus en ce qui concerne les services et aussi dans les domaines de la propriété intellectuelle et des mesures concernant l'investissement liées au commerce (ADPIC et MIC). En 2001, les parties collaborant aux travaux de l'OMC exploraient, en vue de leur inclusion éventuelle, divers sujets tels

que la concurrence, les marchés publics et l'environnement.

## **DEUXIEME PARTIE : QUAND LES ETATS IMPOSENT LEURS INTERETS**

L'analyse qui précède a montré que chaque institution économique internationale participe désormais à la prise de décisions qui intéressent directement des communautés locales, des groupes d'intérêt, des mécanismes politiques et économiques nationaux, ainsi que certains groupes de pays. Pour autant, il convient d'examiner de plus près le tableau qui nous est présenté. En approfondissant notre étude, nous allons constater que dans tous les domaines qui participe à la puissance dans sa conception aronienne (l'économie, le domaine stratégique, la culture et les normes), les Etats jouent ou tentent de jouer leurs cartes pour influencer ou contrer la capacité de gouvernance dont dispose les institutions économiques internationales. Nous comprendrons mieux alors quelle est la véritable nature de cette capacité d'ingérence et de quelle manière elle s'exerce sur les différents pays.

### **2.1 Les Etats imposent leurs intérêts économiques**

C'est évidemment sur le terrain économique que le rôle des OEI apparaît le plus important. C'est également sur ce terrain que les Etats déploient une très grande activité pour préserver leurs intérêts et leurs marges de manœuvre. Nous allons aborder cet aspect sous deux angles qui concernent, pour le premier, la manière dont les principaux Etats, ceux du G7, ont modifié la surveillance du système financier international après les grandes crises des années 90 et, pour le deuxième, la façon dont les différents Etats utilisent l'Organe de Règlement des Différents (ORD) de l'OMC. En outre, dans l'annexe 4, nous donnons deux exemples du jeu des Etats face au FMI, celui de l'Argentine et du Brésil qui s'allient pour créer un front de résistance au FMI et celui des Etats-Unis, qui intervient auprès du FMI pour limiter les pertes des épargnants américains à l'occasion de la crise mexicaine de 1994.

#### **2.1.1 Les OEI et les Etats au sein de l'architecture financière post « crises des années 90 »**

Les crises auxquelles ont eu à faire face les OEI ont été nombreuses et particulièrement virulentes pendant les années 90. La crise asiatique des années 1997-1998 entraîna une véritable prise de conscience par les acteurs économiques de ce que l'ensemble du système financier mondial n'était pas organisé et contrôlé pour empêcher et anticiper ce genre de crise. Ce fut une crise du système de la finance mondiale contemporaine liée au rôle clé des financements courts renouvelables en devises, à la forte concentration parmi les créanciers bancaires internationaux, aux transformations d'échéances élevées, aux corrélations croissantes des prix d'actifs sur les marchés émergents, etc. Par son ampleur et l'importance de la propagation qu'elle a initiée vers l'ensemble des marchés de capitaux de la planète, elle a suscité une réelle prise de conscience des risques que fait peser la

libéralisation financière sur la stabilité de l'économie mondiale.

A la suite de cette prise de conscience, c'est sous l'égide du G7 qu'une nouvelle architecture financière internationale fut définie en juin 1999 et mise en œuvre depuis par le FMI. Cette nouvelle architecture constitue donc bien une réponse politique apportée aux crises systémiques des années quatre-vingt-dix par les principaux Etats de la planète. L'ambition n'était pas d'ériger un nouveau système monétaire international mais de favoriser de nouvelles pratiques et d'améliorer la gouvernance des marchés internationaux de capitaux, surtout en période de crise.

L'agenda politique international de cette réforme, rythmé par les crises systémiques qui se succèdent depuis 1995, apparaît indissociable des initiatives de la diplomatie américaine qui joua un rôle moteur, tout particulièrement après la nomination de Ronald Rubin comme Secrétaire au Trésor, en janvier 1995, après deux ans passés à la Maison-Blanche au titre de conseiller du président. Fort d'une expérience de plus de vingt-six ans chez Goldman Sachs & Co., R. Rubin avait évidemment vocation à s'intéresser à la consolidation du système financier international. Tandis que le projet de nouvelle architecture se dessinait, un examen attentif des déclarations du Secrétaire au Trésor américain, à compter de 1997 et surtout début 1998, révélait plusieurs préoccupations.

D'une part, face à la globalisation, R. Rubin soulignait constamment la nécessité d'affirmer le leadership économique et financier international des États-Unis, dans l'intérêt même des citoyens américains. Ceci justifiait, face au Congrès, le refus de tout repli isolationniste ou protectionniste, et l'implication américaine dans la gestion financière des crises, au Mexique, en Asie du Sud-Est et en Russie, compte tenu de l'importance des exportations américaines vers les pays émergents, de l'ordre de 40%, beaucoup plus qu'avec l'Europe. Il s'agissait là, pour R. Rubin, d'une affaire de « sécurité nationale ». Dans son discours du 21 janvier 1998 à la Georgetown University, il déclara ainsi : « Aujourd'hui, je voudrais aborder la crise financière en Asie ; pourquoi les États-Unis doivent protéger leurs intérêts vitaux, sur le plan économique et en ce qui concerne leur sécurité nationale, en contribuant à la restauration de la stabilité financière et de la croissance économique dans cette région troublée ; et pourquoi il convient d'agir rapidement et efficacement pour protéger les intérêts économiques de chaque Américain. »<sup>4</sup>.

Quel est alors le contenu de cette réforme ?

Celle-ci devait parvenir à résoudre le triangle d'incompatibilités suivant : renforcer les moyens de contrôle et d'intervention sur les marchés financiers afin de prévenir et résoudre les crises en particulier dans les zones d'économie émergente, ne pas entraver la poursuite nécessaire de la libéralisation des mouvements de capitaux, ne pas mettre en cause le leadership des Etats du G7, en

---

<sup>4</sup> Ronald Rubin, Address on the asian financial situation, Washington, Georgetown University, 21 janv. 1998

particulier celui des États-Unis. En effet, la régulation des crises financières internationales met en jeu des arbitrages de caractère éminemment politique lorsqu'il s'agit d'allouer des financements publics à des États, sur une base multilatérale ou bilatérale, ou lorsqu'il convient de définir la répartition des coûts et des charges d'une défaillance souveraine, en Russie ou en Argentine, et, in fine, lorsqu'il faut décider du partage du fardeau entre les créanciers privés et les contribuables. Tous les dispositifs de prévention et de gestion des crises financières systémiques entrent alors inévitablement en conflit avec les prérogatives nationales. Or dans le domaine financier, comme en matière commerciale ou environnementale d'ailleurs, la première préoccupation du gouvernement américain – comme de ses homologues du G7 – demeure de préserver sa liberté d'action et d'intervention afin d'assurer la sécurité nationale et les « intérêts vitaux » des États-Unis, ce qui recouvre le leadership économique.

Cette réforme fut donc essentiellement un compromis. A ce jour, les principales réalisations concernent l'amélioration de l'étendue et de la qualité des données macro-économiques désormais publiées et faisant l'objet d'une surveillance de la part des institutions internationales ou des autorités nationales. Cependant, ces dispositions ne s'appliquent aux pays membres qu'à titre volontaire. En consultation avec d'autres institutions, le FMI a également défini des normes ou des codes de bonnes pratiques (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*), tandis que d'autres organismes conduisent des travaux dans des domaines connexes: comptabilité et vérification des comptes, réglementation des marchés boursiers, ... Le fait que ces « codes de bonne pratiques » soient des règles dites « procédurales »<sup>5</sup> illustre bien le fait que les États du G7 ont souhaité préserver leurs marges de manœuvre souveraines.

La globalisation de la finance est souvent présentée comme l'archétype de la mise en cause du pouvoir des États face à la « tyrannie des marchés mondiaux ». L'analyse de la gouvernance des crises financières internationales tend toutefois à montrer que tel n'est pas le cas. Tout d'abord parce que la prévention et la régulation des crises s'opèrent toujours sous l'égide des États, que ce soit à titre discrétionnaire ou bien dans le cadre du FMI, chargé, par délégation politique, de mettre en œuvre les « interventions en dernier ressort » et de faire respecter les conditionnalités propres à résorber les sources de fragilités financières. Ensuite, parce que l'on assiste, au moment des crises, à l'émergence d'une nouvelle « demande d'État » de la part des acteurs privés et des marchés, mais

---

<sup>5</sup> On distingue deux types de règles qui régissent les relations qui se nouent entre les États, voire entre les États et les marchés à l'échelle internationale : d'une part, les « règles substantives » définissent précisément les normes de comportement qu'impose la participation au jeu international; d'autre part, les « règles, procédurales », spécifient des principes directeurs, des incitations, dont l'application n'est plus impérative mais incitative, ainsi que des « bonnes pratiques » qui s'apparentent à des standards de comportements jugés souhaitables dans l'intérêt de tous.

également sous la forme d'une supervision prudentielle mieux affirmée. De plus, cette nouvelle supervision impliquera beaucoup plus le secteur privé au point que les Etats exigeront dorénavant la participation du secteur privé dans la régulation des crises, autrement dit, le partage du fardeau financier en cas de sauvetage d'urgence d'un pays. On ne saurait donc parler d'une dissolution des souverainetés et des prérogatives étatiques, en matière monétaire et financière, mais plutôt d'une redistribution et d'un partage avec les acteurs privés des responsabilités anciennement dévolues aux Etats dans le domaine de la prévention et de la gouvernance des crises financières internationale.

### **2.1.2 L'OMC et l'Organe de règlement des différends**

Si le FMI et la Banque Mondiale sont directement influencés par les membres du G7 qui constituent leurs principaux actionnaires (voir l'annexe 1), le fonctionnement de l'OMC est très différent dans la mesure où chaque pays membre dispose d'une voix équivalente aux autres. Par ailleurs, comme nous l'avons vu plus haut, l'OMC dispose, à travers l'ORD (Organe de règlement des différends) d'une capacité à rendre des arbitrages qui s'imposent aux membres (nous verrons plus loin que malgré cela, les pouvoirs de l'ORD sont encore limités). Ce qu'il s'agit d'illustrer ici, c'est que, loin de faire disparaître le rôle des Etats dans le commerce mondial, l'OMC leur a conservé un rôle considérable à travers justement le recours à l'ORD.

En effet, l'existence et le mode de fonctionnement de l'ORD montre parfaitement que, bien que les règlements élaborés en son sein s'imposent aux Etats membres, l'OMC ne constitue pas une entité politique autonome vis-à-vis des gouvernements des Etats membres. L'étude de l'ORD permet aussi de relativiser d'autres idées reçues sur la gouvernance économique mondiale comme celles de la domination exclusive des intérêts économiques et de la prééminence et de l'impunité des pays les plus riches. Plusieurs approches doivent être croisées afin d'apprécier la nature de la régulation mise en œuvre par l'OMC.

La première approche conduit à examiner l'inspiration et le contenu des accords de l'OMC : même si ceux-ci entérinent formellement une négociation multilatérale, ils résultent de propositions initiales traduisant les intérêts d'une nation. Selon ce critère, force est de constater que les États-Unis ont réussi à transposer dans les accords de l'OMC des pans entiers de leur réglementation, comme ils l'ont fait avec les accords ADPIC <sup>6</sup> ; et de nombreux autres exemples peuvent être relevés qui vont dans le même sens. Cependant, en matière de santé publique, la Conférence Ministérielle de Doha a introduit une flexibilité importante dans les accords ADPIC. En effet, l'incapacité des pays en développement d'assurer notamment le traitement des malades atteints du sida, en raison des coûts des nouvelles thérapies, a mis en évidence la contradiction possible entre le respect d'une concurrence loyale qui inspire l'accord ADPIC, et des impératifs de santé publique,

---

<sup>6</sup> Accord sur la propriété intellectuelle

entendue comme bien public mondial. La déclaration spéciale élaborée à Doha sur ce thème semble en apparence balancée, dans la mesure où, après avoir rappelé la gravité des problèmes de santé publique dans les pays en développement et les pays moins avancés en raison des épidémies (sida, tuberculose et paludisme), elle réaffirme l'attachement à la protection de la propriété intellectuelle. Néanmoins, en reconnaissant aux membres le droit d'accorder des licences obligatoires lors de crises de santé publique, elle met entre parenthèses le respect des brevets déposés par les firmes pharmaceutiques. De plus, s'agissant des membres qui ne disposent pas de capacités de fabrication de ces médicaments, une opportunité demeure pour l'importation des produits provenant de nations appliquant les licences.

Une deuxième façon d'analyser les rapports au sein de l'OMC consiste à s'intéresser au mécanisme de règlement des différends, et en particulier à la nature des membres qui y ont recours. Selon un point de vue largement répandu, il existerait une asymétrie forte, l'ORD serait un instrument utilisé par les pays les plus développés contre les autres. En fait, la réalité semble bien plus complexe: si l'on reprend le recensement des différends, réalisé par l'OMC, on ne parvient pas à ce résultat. Ainsi, au 1<sup>er</sup> mai 2001, sur 182 plaintes, 125 émanaient des pays développés (69 % du total), et se ventilaient en 75 contre des pays développés et 50 contre des pays en développement. Les pays développés visés par les plaintes sont les États-Unis (31 plaintes), l'Union Européenne (11 plaintes contre l'Union Européenne et 7 contre des Etats membres), le Japon (9 plaintes), et le Canada (7 plaintes). En ce qui concerne les pays en développement, ce sont principalement les Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) qui sont visés : l'Argentine et l'Inde font l'objet de 9 plaintes, la Corée du Sud de 8, le Brésil de 6, le Mexique de 5 (soit 74 % des plaintes pour ces cinq pays). Les 57 plaintes des pays en développement se répartissent presque également entre plaintes contre les pays développés (28) et entre eux (29). Les premières sont presque exclusivement concentrées contre deux membres, les États-Unis (16 plaintes) et l'Union Européenne (9 plaintes). En revanche, les plaintes internes aux pays en développement sont beaucoup plus dispersées: 4 plaintes contre le Chili, 3 contre le Brésil, 2 contre l'Argentine, l'Égypte, le Pérou, Trinité et Tobago, ainsi que la Turquie. Globalement, la part des pays en développement dans le recours au règlement des différends correspond à peu près à la place qu'ils occupent dans le commerce mondial (environ 30% dans les deux cas). Autrement dit, sur la base de ces données, le recours à l'organe de régulation que représente l'ORD ne peut donc être considéré comme un instrument de domination exercée par les pays industrialisés sur les nations les moins développées. De plus, il convient de noter que les pays en développement n'hésitent pas à utiliser l'ORD contre les États-Unis et contre l'Union Européenne. Pour autant, il demeure certain que tous les membres de l'OMC ne bénéficient pas d'un accès égal à l'ORD, tant pour des raisons de coût que d'expertise (manque de juristes qualifiés).

Une troisième approche possible consiste à s'intéresser aux corrections qu'apporte le mécanisme de

règlement des différends lorsqu'un membre ne met pas sa réglementation en conformité avec une décision de l'ORD devenue définitive. En effet, une régulation efficace de la mondialisation commerciale supposerait que lorsqu'une pratique non conforme aux accords de l'OMC a été définitivement condamnée, il existe un mécanisme efficace de sanctions qui mette fin au trouble. Or, deux différends entre les États-Unis et l'Union Européenne mettent en évidence les limites du Mémorandum sur le règlement des différends. Le premier cas – toujours pendant – du conflit sur le « boeuf aux hormones » apparaît révélateur des distorsions créées par ce mécanisme. En l'espèce, la Commission Européenne ayant refusé de revenir sur son interdiction des hormones de croissance administrées au cheptel bovin, les États-Unis ont été autorisés à suspendre leurs concessions tarifaires consenties à l'Europe sur un volume d'importations équivalent au commerce empêché par l'interdiction européenne. Les modalités retenues ont été l'imposition d'un droit de douane de 100% sur une liste de produits choisis librement par les États-Unis depuis le 1<sup>er</sup> août 1999. L'application de cette surtaxation par les États-Unis s'est faite de manière arbitraire, tous les pays de l'Union Européenne n'ayant pas été affectés de la même manière, le Royaume-Uni étant totalement exempté alors que la France était le pays le plus frappé. De surcroît, des producteurs n'ayant en rien bénéficié de l'interdiction européenne ont vu leurs exportations subir les conséquences de cette surtaxation. Il résulte de ce dispositif de rétorsions des perturbations supplémentaires qui affectent à la fois les consommateurs américains et les producteurs européens, sans pour autant que le désordre initial soit supprimé. Le second cas concerne la condamnation définitive des États-Unis dans le différend du traitement fiscal des sociétés américaines d'exportation. L'importance du commerce américain, sur lequel l'Union Européenne est autorisée à suspendre ses concessions tarifaires – soit 4 milliards de dollars d'exportations annuelles –, a pour l'instant conduit à différer le recours aux sanctions : les déclarations de P. Lamy indiquent sans ambiguïté que la voie de la négociation bilatérale est préférée. Ainsi, dans ce cas, les sanctions éventuelles jouent uniquement comme menace utilisée pour parvenir au résultat souhaité. En revanche, dans les différends de la banane et du boeuf aux hormones, les États-Unis n'ont pas hésité à sanctionner. On peut donc conclure que la régulation de la mondialisation commerciale mise en œuvre par l'OMC reste incomplète, en l'absence d'un mécanisme qui assure l'effectivité des décisions de l'ORD

Le fonctionnement de l'OMC invite donc à relativiser l'idée suivant laquelle la mondialisation conduirait au déclin des États. Au contraire, outre les périodes de négociation d'accords pendant lesquelles les États sont à l'œuvre, les recours fréquents à l'ORD témoignent plutôt d'une constante défense des intérêts nationaux, même si celle-ci s'exerce dans le cadre de normes révélatrices de la domination des États-Unis, normes qui peuvent d'ailleurs le cas échéant être retournées contre eux. Cependant, les contestations émanant de nouveaux acteurs, comme les organisations non gouvernementales (ONG) contribuent à dessiner un nouvel environnement international. En effet, la régulation de la mondialisation commerciale ne met plus seulement en contact des États,

défendant les intérêts de leurs firmes et s'affrontant pour s'assurer leur accès au marché mondial. Désormais, des ONG, porteuses d'aspirations non commerciales et dotées d'une solide capacité d'expertise, sont en mesure d'inscrire leurs programmes au plan mondial, en particulier dans le domaine environnemental. À ce titre, elles cherchent à infléchir le contenu de cette régulation et à obtenir une reconnaissance de leur action en devenant des interlocuteurs de l'OMC souvent par une influence directe sur les Etats.

## **2.2 Les Etats imposent leurs intérêts stratégiques**

Bien que les conditionnalités imposées par le FMI et la Banque Mondiale leur confèrent une dimension éminemment politique, on peut supposer que leur action n'a pas d'autre but que de soutenir de manière impartiale l'économie des pays de l'ensemble de la planète (ou du moins des adhérents à ces deux institutions). On va voir dans cette partie que, bien au contraire, les objectifs poursuivis par ces deux institutions n'ont pas été toujours uniquement économiques. Tout d'abord il est assez clair que les OEI ont contribué à soutenir certains régimes parce qu'ils permettaient d'atteindre des buts stratégiques recherchés par les actionnaires principaux. Ensuite, dans le domaine des dépenses militaires, les Etats soutenus par le FMI et la Banque mondiale ont généralement réussi à empêcher les contrôles rigoureux de l'utilisation des fonds qu'ils recevaient et sont ainsi parvenus à ce que les financements fournis servissent à alimenter les budgets militaires grâce à une fongibilité mal maîtrisée des crédits des OEI.

### **2.2.1 Le FMI et la Banque Mondiale, « instruments » de politique étrangère**

Les actions qu'entreprennent le FMI et la Banque Mondiale dépendent parfois de facteurs stratégiques et géopolitiques. Les institutions internationales arrivent assez facilement à critiquer le poids des dépenses militaires, la corruption et les atteintes aux libertés lorsqu'il s'agit de petits pays comme la Croatie, le Kenya ou la Roumanie, ou même de grands pays comme le Nigeria ou le Pakistan, tant que leur participation n'est pas nécessaire pour assurer la stabilité de leur région. Ces critiques sont plus difficiles à formuler lorsqu'il s'agit de pays qui disposent d'un potentiel militaire et économique significatif, comme la Chine ou la Russie.

La position officielle du FMI a été exprimée en 1998 par Michel Camdessus, à l'époque directeur général du FMI, qui racontait avoir affirmé au président russe Eltsine que le FMI traiterait la Russie exactement comme il traitait le Burkina Faso. Il n'en reste pas moins que la Russie et sa stabilité stratégique concernent directement les Etats-Unis et l'Union européenne, ce qui n'est évidemment pas le cas du Burkina Faso.

A l'époque de la guerre froide, la communauté internationale – c'est-à-dire les pays occidentaux, avec à leur tête les Etats-Unis – a exercé des pressions politiques en faveur du soutien financier de certains pays considérés comme essentiels pour la stabilité de leur région. C'est ainsi que l'Egypte

et le Zaïre ont bénéficié de programmes du FMI dont la conditionnalité était particulièrement faible et qui n'exigeaient donc pas de véritables réformes. On peut également citer de nombreux exemples concernant des pays d'Amérique latine et d'Asie. L'application des critères d'éligibilité à des aides du FMI ou de la Banque Mondiale n'était à l'évidence pas équitable et l'attribution ou le refus de ces aides servaient soit à aider les gouvernements amis du camp occidental soit, à l'inverse, à laisser dans la difficulté économique des pays aux régimes indisciplinés<sup>7</sup>. Du point de vue des Etats-Unis, le maintien de la stabilité régionale justifiait sans doute le prix à payer pour ces programmes « gâchés ». De plus, ces opérations de soutien avaient peu d'influence sur les marchés financiers internationaux, puisque les pays bénéficiaires n'y avaient pratiquement pas accès.

Depuis les années 1990, les considérations stratégiques ont entraîné des programmes de soutien en faveur de gouvernements, en particulier la Russie, qui ont accès aux marchés de capitaux. Le résultat inévitable de ces programmes a été un très grave problème d'aléa moral<sup>8</sup> qui a failli mettre en cause la stabilité mondiale durant l'été 1998 (voir l'annexe 5). La Russie était devenue, et de loin, le plus grand utilisateur de ressources en provenance du FMI, et elle avait obtenu ces prêts du FMI en dissimulant le montant des réserves de sa Banque centrale. Les investisseurs étrangers en Russie – généralement des banques européennes – étaient rassurés par l'idée que le FMI ne laisserait jamais la Russie faire défaut, ce qui est pourtant arrivé en août 1998<sup>9</sup>.

La justification donnée par le FMI fait souvent référence aux « souhaits de la communauté internationale », mais les effets de ces programmes sont discutables. Il y a d'un côté l'encouragement malencontreux donné à des entrées de capitaux privés en Russie. Il y a surtout le fait que les raisons évoquées pour justifier la politique à l'égard de la Russie créent un précédent et une incitation pour que d'autres pays – en particulier l'Inde, le Pakistan, l'Iran – développent des armes nucléaires dans le but d'attirer l'attention (et le soutien financier) de la communauté internationale. La « communauté internationale », c'est-à-dire les Etats-Unis, impose alors des sanctions qui sont supprimées dès que les objectifs de stabilité régionale deviennent prioritaires. Les conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001 se sont immédiatement fait ressentir dans l'allègement de la conditionnalité des programmes concernant le Pakistan.

---

<sup>7</sup> On peut citer les exemples du Chili, de l'Argentine, du Nicaragua, du Guatemala ou du Vietnam.

<sup>8</sup> Aléa moral (*moral hazard*) : terme issue de la théorie des assurances et qui désigne la tendance des agents économiques ayant contracté une assurance à réduire le soin qu'ils portent à éviter d'encourir des pertes assurées. Le terme est désormais utilisé pour illustrer le type d'opportunisme postcontractuel qui provient du fait que certaines actions requises ou souhaitées par un contrat ne sont pas directement contrôlables.

<sup>9</sup> Phénomène du « *too big to fail* » fréquent générateur d'aléa moral : les investisseurs manquent de prudence en finançant des sociétés ou des Etats dont ils se disent qu'ils sont trop importants (pour l'économie d'un pays ou du monde) pour qu'aucune garantie publique ne les empêche de faire faillite.

On doit donc admettre que le problème de l'aléa moral créé par le FMI ne vient pas uniquement de son rôle purement financier, mais de la façon dont les objectifs de sécurité internationale ont conduit à une extension de ses activités. Il faut toutefois rappeler que cette situation inconfortable découle directement de la mission originelle de la conférence de Bretton Woods, lorsqu'il était affirmé que « la condition fondamentale de la prospérité mondiale est la préservation de la stabilité et de la paix ».

### **2.2.2 Les OEI et les dépenses militaires**

Les dépenses militaires font normalement partie des dépenses que les Etats aidés par le FMI et la Banque mondiale sont priés de réduire pour avoir accès à leurs financements. Le discours officiel du FMI paraît assez ferme sur le sujet depuis fort longtemps. Ainsi le directeur exécutif du FMI, M. CAMDESSUS, a déclaré que, « le problème de l'épargne globale n'étant pas autant une question de rareté que de mauvaise utilisation », tous les pays du monde devaient prendre garde à l'accumulation « excessive » des armements. Par ailleurs, au sujet de la question des ventes d'armes, en 1991, CAMDESSUS a critiqué ouvertement le commerce des armes et les crédits d'exportations d'armes. Il a lancé plusieurs appels, destinés aux pays industrialisés, à « s'abstenir d'encourager des dépenses militaires improductives par des stratégies commerciales agressives et à établir la confiance mutuelle qui rend inutile le gaspillage que constitue l'accumulation des armes ».

Pour autant, cette volonté affichée ne trouve pas toujours d'écho dans la réalité. Ainsi, parmi plus de 190 accords du FMI conclus entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et le 1<sup>er</sup> janvier 1999 par environ 80 pays, seuls 8 pays (pour 10 accords) annoncent explicitement dans leur programme leur volonté de réduire leurs dépenses militaires. Et encore, certains fonctionnaires du FMI affirment que cette mention des dépenses militaires est l'initiative des pays eux-mêmes, et non du Fonds.

Les raisons de cette timidité du FMI et de la Banque mondiale tiennent à plusieurs causes.

Tout d'abord, les Statuts du FMI ne lui permettent d'agir que selon des principes strictement économiques et financiers. Leur caractère apolitique est explicitement rappelé à plusieurs reprises. Comme l'a rappelé M. CAMDESSUS, les États membres « peuvent être assurés que le Fonds n'a pas l'intention d'interférer avec leurs décisions souveraines en matière de sécurité nationale ». Le FMI défend donc son « apolitisme » : les discours du FMI relatifs aux dépenses militaires sont justifiés par un raisonnement purement économique. Les mêmes règles découlent des Articles d'accord de la Banque mondiale. Pour M. CAMDESSUS, l'identification des dépenses improductives, notamment militaires, est « une simple extension et intensification de notre travail traditionnel consistant à aider des pays à améliorer leur politique macro-économique ». Pour lui, ce sont les conséquences économiques et financières de ces dépenses qui en font une préoccupation « directement du ressort du FMI ». Quand un pays suivant un programme du FMI doit faire des économies, il est libre de choisir dans la liste de dépenses improductives (pas seulement militaires).

La Banque mondiale a suivi le même raisonnement.

Cet apolitisme invoqué peut paraître insuffisant pour expliquer la timidité des OEI à l'égard des dépenses militaires de leurs « clients ». En fait, dans un contexte où, comme nous l'avons vu précédemment, les OEI peuvent être instrumentalisées pour servir les objectifs stratégiques de leurs principaux actionnaires, il est normal que ces mêmes actionnaires ne souhaitent pas, au moins officieusement, que des conditions strictes à l'attribution des prêts soient effectivement mises en place, afin d'atteindre les objectifs recherchés, il peut être nécessaire que les pays aidés acquièrent de l'armement.

En outre, les principaux membres des OEI sont parmi les pays qui ont les dépenses militaires les plus élevées et qui vendent le plus d'armes. Par exemple, les 9 pays ayant les quotas au FMI les plus élevés représentent environ 51 % des droits de vote au FMI, 85 % des ventes d'armes mondiales, 70 % des dépenses militaires mondiales (la répartition des droits de vote à la Banque mondiale est comparable à celle du FMI). Par leurs exportations d'armes, ils ont a priori un intérêt direct à ce que cette réduction des dépenses militaires soit limitée. De plus, l'aide bilatérale au développement sert également à vendre des armes. Une conditionnalité des IFI relative aux dépenses militaires serait incohérente et reviendrait à montrer du doigt ces donateurs.

Cette prudence des OEI dans le contrôle des dépenses militaires paraît donc s'imposer parce qu'elle est favorable à la fois au jeu des grandes puissances et à celui des pays aidés qui souhaitent garder leur autonomie dans ce qu'ils considèrent comme un domaine essentiel de leur souveraineté. Le système de surveillance des dépenses militaires est donc particulièrement flou. Tout d'abord, mesurer les dépenses militaires est habituellement délicat : double comptabilité, comptes extra-budgétaires, agrégation des catégories budgétaires et imputation de certaines dépenses militaires à des budgets civils, assistance militaire ... rendent la tâche difficile. Ensuite, les données demandées par le FMI sont fournies par les États membres directement sous forme agrégée et publiées telles quelles. Ce défaut de transparence permet ainsi aux bénéficiaires de financement de cacher en partie l'utilisation des fonds qu'ils reçoivent et de masquer la fongibilité directe ou indirecte de ces budgets <sup>10</sup>.

### **2.3 Les États imposent leurs intérêts culturels et normatifs**

Nous abordons à présent un domaine qui paraît assez éloigné des domaines économiques dont traitent nos trois organisations de référence mais qui est pourtant au cœur de la gouvernance

---

<sup>10</sup> On parle également de fongibilité induite : on a calculé que chaque dollar prêté par le FMI entraînait le prêt de 7 dollars par des banques commerciales. Ainsi, en l'absence de conditionnalité stricte sur les dépenses militaires, des banques commerciales, suivant l'exemple du FMI, prêteront de l'argent à des pays qui pourront l'utiliser pour leurs besoins militaires.

mondiale, y compris sous son aspect économique. La culture, hormis le fait qu'elle fasse dorénavant l'objet d'un commerce au chiffre d'affaire considérable, les lois et les normes sont des outils d'influence majeurs au service des Etats. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les efforts très importants déployés par les hérauts des camps principaux pour garantir que leur conception du monde, leurs priorités collectives et leur manière de vivre, soit s'impose au monde, soit puisse résister au modèle hégémonique. Nous observerons deux combats qui sont toujours en cours : celui de la promotion de la diversité culturelle et celui lié à l'affrontement des lois et des normes, tout cela dans le cadre apparemment innocent des organisations économiques internationales.

### **2.3.1 La diversité culturelle**

L'Organisation mondiale du commerce régit le commerce international et abrite plusieurs accords internationaux dont les principaux concernent d'une part, les marchandises par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et d'autre part, les services régis par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Depuis sa création, le premier janvier 1995, l'OMC fut le lieu d'entrechoquements des intérêts de politique économique de ses membres (totalisant 148 États en date du 16 février 2005). À ces différends, le domaine culturel n'échappa pas, il fut même la cause de virulents débats sous la notion d'exception culturelle.

Selon la formule utilisée par François Roche, l'exception culturelle a été l'objet « d'une longue guerre en trois batailles ». La première prit place dans le cadre des négociations du Cycle de l'Uruguay (1986-1994). Le fait majeur relatif au secteur culturel ressort directement du cadre de l'ouverture des négociations sur les services, lequel visait particulièrement la libéralisation des échanges commerciaux pour les secteurs audiovisuels et cinématographiques. Dans ce contexte, la Communauté européenne était mise au défi de maintenir ses mesures de protection émanant de ses politiques culturelles puisque la libéralisation devait entraîner l'élimination de toute forme de soutien aux industries en question.

À ce titre, les États-Unis s'attaquaient particulièrement aux quotas de diffusion de la directive européenne « Télévision sans frontières », laquelle régissait l'obligation pour les pays de la Communauté de respecter une proportion majoritaire de diffusion européenne. Cette obligation, enrichie de programmes de subventions à l'industrie cinématographique et audiovisuelle, était la clef de voûte du système européen et pouvait, selon la volonté de l'État membre, être appliquée de manière à protéger encore plus le secteur national. Suivant le cadre d'opération européen, la France ajoutait ses propres restrictions quantitatives et de soutien ce qui consolida « l'identification spécifique de la situation française comme modèle de l'exception culturelle en Europe »<sup>11</sup>. En outre, s'opposant à la détermination des États-Unis d'engager l'ensemble des biens et services

---

<sup>11</sup> Serge Regourd, *L'exception culturelle*, Paris, Presses universitaires de France, 2002.

culturels dans le processus de libéralisation, l'argument de la Communauté européenne et du fleuron français s'appuyait essentiellement sur la considération selon laquelle « les œuvres culturelles ne sont pas une marchandise comme les autres »<sup>12</sup>. Ils prônaient ainsi la non-application des accords dans les domaines pouvant menacer la culture nationale, position mieux connue sous la notion d'exception culturelle.

Cependant, l'aboutissement de ces négociations ne résulta pas en l'obtention d'une exception culturelle en tant que telle mais plutôt en une permission accordée aux États membres à s'engager sur le terrain culturel selon leur bon vouloir et en la possibilité d'obtenir des exemptions au traitement de la nation la plus favorisée pour les accords de co-production existants.

Cette définition à la carte convenait à la Communauté européenne qui ne s'engagea aucunement à libéraliser ses secteurs audiovisuels et cinématographiques. Néanmoins, la protection permise par l'AGCS reconnaissait la compétence de l'OMC en matière de commerce des biens et services culturels et l'agenda prévoyait de nouvelles négociations dès l'année 2000. La protection culturelle obtenue, du moins sous la forme propre à l'OMC, constituait en quelque sorte un sursis; puisqu'elle demeurait à l'ordre du jour des négociations.

Mais avant d'observer le débat actuel, il faut mentionner la seconde bataille qui s'est inscrite à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) alors que celle-ci préparait en 1998 le projet d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Quoiqu'il s'agisse d'une autre organisation multilatérale, le débat se situe dans le prolongement de celui engagé auparavant à l'OMC mais dans le secteur spécifique aux investissements. Cependant, à la différence de l'OMC, les négociations européennes étaient directement menées par les pays membres concernés. Ainsi la France pouvait conduire de façon autonome ses négociations. En outre, supportée par le milieu professionnel de la culture, elle voyait une seconde fois son intervention publique menacée par le projet de l'OCDE. D'ailleurs, tel que le note Serge Regourd : « Les fondements de l'AMI résidaient, pour l'essentiel, dans la volonté d'accorder aux investisseurs internationaux les mêmes droits qu'aux investisseurs nationaux sur le territoire des états membres, c'est-à-dire d'imposer la clause du traitement national, à laquelle le secteur audiovisuel avait pu échapper dans le cadre de l'OMC, grâce à l'exception culturelle ».

Des systèmes de quotas, en passant par les subventions, jusqu'à « la conception même des droits d'auteurs auraient pu être remis en cause au titre des mesures déraisonnables ou discriminatoires de nature à entraver l'entière jouissance des investissements »<sup>13</sup>. La politique culturelle française, fondée sur un interventionnisme historique, aurait dû abandonner progressivement son rôle de

---

<sup>12</sup> *Ibid.* Cet argument sera inclus en 2001 dans les principes énoncés dans la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

<sup>13</sup> Serge Regourd, *L'exception culturelle*, Paris, Presses universitaires de France, 2002.

régulateur au profit de l'Accord sur l'investissement.

La résistance à l'inclusion d'une clause d'exception culturelle dans l'AMI poussa donc la France en octobre 1998 à se retirer des négociations, provoquant l'arrêt des négociations et l'abandon du projet d'accord sur l'investissement au sein de l'OCDE. Pour le moins retentissante, cette bataille pour l'exception culturelle ne dénote pourtant pas uniquement une incompatibilité de structure de l'économie culturelle inhérente au système français face à la volonté des Etats-Unis de faire sauter les barrières publiques pour favoriser la déréglementation. Elle renvoie de manière implicite à des enjeux économiques à grande échelle et notamment à l'importance stratégique des exportations pour les secteurs de l'audiovisuel et du cinéma américain qui souhaitent l'ouverture totale des marchés pour leurs productions et leurs investissements. Opposés à la conception des industries du divertissement des Etats-Unis, les défenseurs de l'exception culturelle répondaient, du côté français, en arguant du danger du contrôle des référents culturels et de ses répercussions sur la créativité culturelle, tandis que plusieurs pays, dont le Canada, avançaient l'argument de la protection de l'identité nationale. L'objet fondamental de ces désaccords découlait donc d'une asymétrie dans la répartition des échanges qui, dans une large mesure, était favorable aux industries culturelles américaines.

L'arrivée en 1999 de la conférence ministérielle de Seattle entama la troisième étape. Les mois précédant la réunion accouchèrent d'un revirement d'argumentation de la part de la Communauté européenne. Ses représentants remplacèrent la notion d'exception culturelle par celle de diversité culturelle, conformément à la position française qui avait utilisé cette expression dans sa proposition sur l'AMI. La France, secondée par le Canada, fit la promotion de ce nouveau cheval de bataille auprès des Etats membres de l'Agence intergouvernementale de la francophonie, évitant ainsi au gouvernement français d'être isolé dans la Communauté européenne tout en donnant un élan à la diversité culturelle dans l'agenda international. Dans la foulée, le Canada mit sur pied deux réseaux afin de contribuer à l'émergence de la diversité culturelle en tant que norme internationale : le réseau international sur la diversité culturelle (RIDC ou INCD)<sup>14</sup> et le réseau international sur la politique culturelle (RIPC ou INCP)<sup>15</sup>.

Le résultat de ce changement de vocabulaire fut que la préservation des identités culturelles cessa d'être envisagée exclusivement comme un problème d'exception aux accords commerciaux pour devenir graduellement un objectif en soi au plan culturel. C'est ainsi que le litige fut transféré en mars 2003 devant l'UNESCO qui fut à cette date requis pour produire une « Convention internationale sur la diversité culturelle ».

---

<sup>14</sup> Le RIDC est un réseau mondial d'artistes et de groupes culturels qui s'efforce de contrecarrer l'homogénéisation culturelle occasionnée par la mondialisation ([www.incd.net](http://www.incd.net)).

<sup>15</sup> Le RIPC est un réseau regroupant 63 ministres de la culture. Il crée ainsi une structure

Les Etats-Unis n'ont évidemment pas été dupes de la manœuvre d'inspiration franco-canadienne et leur nouvelle stratégie consiste à déplacer les négociations dans le cadre de l'économie de « l'espace numérique » pour atteindre leurs objectifs.

### **2.3.2 La bataille du droit et des normes**

Ce chapitre du droit et des normes est également d'une importance considérable de par les conséquences à long terme qu'impliquent la victoire ou la défaite d'un Etat ou d'un groupe d'Etats sur ce terrain. Terrain sur lequel les OEI, pas plus qu'ailleurs, n'échappent aux stratégies de puissance des Etats ou ne les estompent.

Le droit est indissociable d'un mode de pensée, d'un type de formation, d'une culture nationale. Ces éléments sont interactifs, la prédominance de tel droit promeut telle culture et telle formation et réciproquement, la qualité de l'image et de la formation de telle ou telle culture favorise l'introduction de tel type de droit et d'institutions. Dans le temps, ces éléments sont très liés à l'influence globale à long terme. Ils sont également liés à la formation des élites et à la capacité d'attraction d'un système de pensée (sans parler du langage) sur les étrangers. Quand les organisations internationales ou les États prodiguent des formations et des conseils aux pays en développement, ils exercent une importante influence en ce domaine. Les experts qui en sont chargés traduisent naturellement la pensée qui préside à leur propre formation. D'où l'importance de leur choix et de leur sélection au sein des organismes internationaux. Les Etats en développement ne sont pas seuls touchés. Les influences sont mises en œuvre à l'échelle de la planète.

Si la prédominance de tel ou tel droit dans un pays contribue au rayonnement de son Etat d'origine, il favorise aussi bien sûr directement et indirectement le travail futur des entreprises, à plusieurs titres. Il est d'abord plus aisé de commercer selon des règles que l'on connaît. Cela évite les bévues ou le recours à des conseils coûteux. Quand il s'agit de règles ou normes à caractère technique, il peut s'agir de marchés entiers à perdre ou à gagner ou de modes de production à devoir changer. Les exemples de la directive européenne interdisant les tests sur les animaux ou, dans un autre ordre d'idées, des normes comptables et financières, ont montré que ceux qui ne les avaient pas anticipées doivent aujourd'hui modifier leurs chaînes de production ou transformer leurs pratiques comptables pour s'y adapter. Cela est toujours possible, mais souvent long et coûteux.

En outre, le droit économique a pris une dimension nouvelle depuis quelques années. Le lien vertueux entre la qualité des institutions et du droit d'une part, et le développement économique de l'autre, est devenu un dogme. Cette irruption de l'économique dans le juridique est d'origine américaine et elle est transportée à l'échelle du monde par les institutions financières

internationales. Laissons parler une représentante de la Banque mondiale en France <sup>16</sup> : « L'objectif de la Banque mondiale, c'est de faire en sorte que les pays en développement réforment leurs systèmes judiciaires et normatifs. On a remarqué en effet que le développement dans ces pays ne dépend pas seulement de la croissance, mais aussi des institutions et des règles en vigueur. Leur importance est absolument primordiale. De plus en plus, la Banque mondiale travaille sur la gouvernance économique ... ».

Une fois admis le concept, la question est de savoir comment l'appliquer, autrement dit comment évaluer ce lien vertueux entre droit et économie. Pour les économistes dits de l'école de Harvard qui officient à la Banque mondiale, ce sera par des indicateurs « scientifiques » et des modèles. Naturellement les juristes européens désapprouvent totalement ces outils uniformes, établis unilatéralement et selon des critères culturels marqués. Ce qui les chagrine également, c'est l'étalonnage des droits comme de vulgaires produits.

Une conséquence de l'irruption massive du droit dans l'économie a accentué une tendance déjà présente dans l'environnement des affaires anglo-saxon, qui consiste à mettre en place une sorte de marché du droit. Des producteurs de normes créent des textes, plus ou moins efficaces, plus ou moins bien présentés. Il appartient au consommateur, institution internationale, Etat, entreprises, de faire son choix. Du droit économique, l'on passe à l'économie du droit : « Il existe une véritable économie du droit, plus exactement un 'marché du juridique', avec ses produits, ses consommateurs, ses entrepreneurs. Bourdieu (...) l'a très brillamment expliqué en s'attardant sur le rôle des praticiens du droit (qui sont aussi les meilleurs exportateurs) : avocats, notaires, experts en tout genre, universitaires, chefs d'entreprise ... » <sup>17</sup>. Le droit devient un produit, plus ou moins attractif, qui va s'acheter et se vendre, selon l'offre et la demande. Or l'offre et les manœuvres de promotion/marketing/lobbying proviennent essentiellement actuellement des Britanniques et des Américains.

Compte tenu de ces enjeux, la gouvernance en cours d'élaboration commence à faire l'objet d'une âpre concurrence. Commence, car, jusqu'à il y a peu, s'exerçait une seule influence, celle des Etats-Unis. Les systèmes juridiques diffèrent selon les pays. Cependant il n'existe aujourd'hui, au niveau mondial, que deux grandes conceptions du droit : celles issues de la « *common law* » britannique et du droit américain, que l'on qualifiera ici de droit anglo-saxon, bien qu'elles présentent des différences ; et celles issues du droit romano-germanique. Certes il y a d'autres droits dans le monde, mais ils n'ont pas acquis de portée internationale. La simple observation montre que dans la régulation mondiale désordonnée actuelle, ce sont clairement les notions issues de la *common*

---

<sup>16</sup> Michèle Bailly, Conseiller de la Banque Mondiale pour la France.

<sup>17</sup> Hughes Montouh, Professeur agrégé des facultés de droit, colloque « *Le modèle français : un obstacle au développement économique ?* », 30 novembre 2004.

*law*, plus souples, plus fondées sur la coutume que sur la loi et sûrement mieux promues, qui sont prédominantes. C'est que leurs défenseurs ont certainement mieux compris les enjeux d'une présence active dans les enceintes internationales. Ou plus exactement, qu'étant arrivés les premiers dans ces organisations, et les ayant régulièrement « travaillées », ils ont évidemment mieux su maîtriser un mouvement normatif qu'ils ont même peut-être contribué à lancer.

Il existe bien un « monde anglo-saxon », même si ses membres ont chacun leurs spécificités. Il est composé des Etats industrialisés de l'exCommonwealth et des Etats-Unis, unis par la langue, la culture et le mode de pensée. Les citoyens de ce monde, surtout les Américains mais dans de nombreux pans les Britanniques, ont réussi à introduire leurs cultures dans les organismes internationaux clés, par une présence professionnelle proactive. Ils ont anticipé toutes ces évolutions, voire les ont activées.

Ces influences pour et par le droit apparaissent aujourd'hui au grand jour, avec deux grands enjeux pour les Etats : selon quelles règles, in fine, va se développer l'économie mondiale ? Quels droits inspireront les pays émergents et en développement qui sont entrés ou entendent entrer dans les échanges mondiaux ?

On a pu parler de bataille des droits, en particulier en France après la sortie du rapport « *Doing Business* » de la Banque mondiale en 2004. Ce rapport a fait grand bruit dans les milieux juridiques et politiques français car il émettait des jugements très défavorables sur le droit et les pratiques juridiques des affaires en France. D'une manière générale, le droit d'origine romano-germanique était pointé du doigt comme lent, procédurier, favorisant la bureaucratie et présentant de ce fait des risques plus élevés de corruption. Tout cela se fondait sur des indicateurs établis par la fameuse équipe d'économistes de la Banque mondiale. Le rapport « *Doing Business2006* » récidivait, classant la France derrière la Jamaïque, au 44<sup>ème</sup> rang de la performance en matière de droit des affaires.

La conclusion implicite en était : pour contribuer à la croissance des pays émergents « clients » de la banque, mieux vaut leur préconiser un droit et des institutions originaires de la « *common law* » que du droit romano-germanique. Cette opinion est particulièrement regrettable quand l'on connaît la grande activité de la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE en matière de « *capacity building* », c'est-à-dire d'assistance à la construction institutionnelle dans les pays en développement. Il est ainsi clair que cette « bataille des droits » transporte en réalité des luttes d'influence plus politiques qui utilisent le droit. Le droit apparaît donc plus comme un moyen d'installer une influence avec des hommes, des professions, un mode de pensée, une pratique des affaires, que comme un enjeu en soi. Il s'agit de faire passer ses coutumes juridiques pour installer un état d'esprit, son état d'esprit. Les organisations économiques internationales apparaissent ici encore comme dominées par les stratégies de puissance des Etats dont elles paraissent, directement ou indirectement,

sciemment ou de bonne foi, les instruments.

## **TROISIEME PARTIE : EVOLUTIONS POSSIBLES DES RAPPORTS ENTRE ETATS ET OEI**

On l'a vu dans la première partie, les interactions entre les OEI et les Etats sont nombreuses et les statuts de OEI laissent penser qu'elles disposent d'un véritable pouvoir d'ingérence dans les affaires des Etats, ce qui est vrai, mais encore qu'elles sont en capacité de mettre en place une gouvernance mondiale autonome qui rende caduque, au moins terme, les stratégies de puissance et jusqu'à la notion de puissance elle-même. Dans la deuxième partie, la réalité des rapports entre les OEI et les Etats nous est apparue plus complexe et même, d'une certaine manière, insatisfaisante. Dans cette partie, nous allons nous intéresser à ce qui pourrait advenir dans le futur.

Nous allons donc partir des critiques qui sont aujourd'hui exprimées contre les OEI pour essayer de discerner quelles sont les voies d'évolution possibles et comment pourrait se conclure la compétition entre puissance nationale et gouvernance économique mondiale.

### **3.1 Les critiques des OEI**

Les difficultés que connaissent les institutions internationales sont le reflet d'une certaine incohérence entre plusieurs données : une économie en voie de mondialisation, un système politique international reposant sur l'État-nation, la souveraineté nationale et un droit territorialisé, et des institutions internationales qui n'ont pas de véritable pouvoir supranational. Le système international fondé sur les relations entre Etats souverains avec un rôle de leadership des États-Unis est contesté par la déréglementation compétitive, le principe de concurrence et des systèmes complexes de décision où de nouveaux acteurs apparaissent, telle la société civile internationale, et où des puissances montantes veulent faire entendre leur voix à travers des media eux aussi de plus en plus puissants.

#### **3.1.1 Le FMI**

Les crises financières survenues après 1995 et l'accroissement des inégalités dans le monde ont relancé et largement renouvelé le débat sur la réforme du FMI. Le FMI fait l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci proviennent de deux courants opposés :

- le premier, social ou de gauche, provient plutôt de la société civile (ONG, courants altermondialistes, associations diverses). Il renvoie à l'aggravation de la situation économique des pays les plus pauvres liés aux programmes d'austérité, à l'application d'un modèle unique ou aux atteintes portées à la souveraineté des États par la déréglementation et les décloisonnements divers et variés. De plus, selon cette approche, les organisations bureaucratiques accusent un déficit de démocratie. La rationalité économique ne se suffit

pas et nécessite des orientations politiques. Le FMI fait ainsi l'objet de critiques récurrentes liées au mode de décision (pondération des voix) ainsi qu'au manque de transparence dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques. La contestation traditionnelle du bien-fondé des programmes d'ajustements structurels et de gestion des crises a pris un tour nouveau avec la crise asiatique et l'échec récurrent des programmes mondiaux de réduction de la pauvreté. Toujours dans cette mouvance, certains économistes ont remis en cause la philosophie générale du « consensus de Washington », c'est-à-dire des prescriptions économiques des programmes d'ajustements. Ils ont suggéré une meilleure prise en compte de la dynamique microéconomique des crises dans l'élaboration des critères de conditionnalité et des programmes d'ajustement ainsi que de l'incidence des programmes sur les dépenses sociales en direction des plus pauvres (Stiglitz, 1998). Le débat porte ainsi davantage sur le rythme de l'ouverture aux capitaux financiers. Le FMI a tenté d'apporter plusieurs réponses à ces critiques mais elles paraissent insuffisantes.

- le second courant, libéral, provient plutôt des courants conservateurs américains. Le FMI apparaît comme une institution bureaucratique, coûteuse et interventionniste dont les conseils sont souvent incorrects. Selon le rapport américain Meltzer, le rôle du FMI devrait être uniquement d'ordre réglementaire et prudentiel. L'éligibilité *ex ante* selon des critères financiers remplacerait les conditionnalités *ex post* d'ordre macroéconomique. Le FMI perdrait sa fonction universelle en se limitant aux seuls pays émergents. Il se spécialiserait sur des opérations uniquement monétaires et financières. Les économistes exprimant leur point de vue dans le rapport Meltzer (IFIAC, 2000) se sont donc faits les avocats d'un recentrage du FMI sur ses missions de régulation et de surveillance financière, et corrélativement d'un transfert à la Banque mondiale de la mise en oeuvre des programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays qui ne satisferaient pas à certaines conditions financières.

### **3.1.2 La Banque mondiale**

Aux reproches qui rejoignent certains de ceux faits au FMI (conditionnalité inadaptée, déficit de représentativité) s'ajoutent des critiques spécifiques.

La Banque mondiale est tout d'abord mise en cause sur ses résultats. La qualité de son portefeuille s'est dégradée sous l'effet des crises financières et de l'échec du développement en Afrique, alors que les PED les moins pauvres ont la possibilité de se financer directement sur les marchés financiers, sans aide de la Banque.

De plus, le fonctionnement de la Banque (qui emploie quatre fois plus de personnel que le FMI) est considéré comme trop centralisé, coûteux et moins efficace que celui du Fonds.

Enfin, l'incohérence de ses politiques avec celles d'autres institutions pose problème. Le déficit de

coopération avec le FMI a été à l'origine de certaines incohérences très critiquées notamment lors des crises récentes. Par ailleurs, la Banque mondiale est intervenue de manière de plus en plus présente dans la définition des politiques sectorielles (santé, notamment, mais aussi environnement, éducation, recherche), ce qui pose de graves problèmes aux institutions spécialisées de l'ONU dont les ressources sont très disproportionnées par rapport à celles de la Banque. Les propositions de réformes dans ce domaine tendent à développer la coordination entre institutions en vue d'une meilleure définition commune des politiques.

### **3.1.3 L'Organisation mondiale du commerce**

La création de l'ORD (Organe de règlement des différends) constitue, on l'a vu, un progrès vers la construction d'un ordre juridique international. Mais cette évolution est aussi la source de trois types de difficultés nouvelles.

Les critiques portent en premier lieu sur la nature et l'exécution des sanctions autorisées par l'OMC. En effet le système de l'ORD autorise les États victimes de mesures incompatibles avec les normes de l'OMC à se faire, en quelque sorte, justice eux-mêmes. L'ORD ne prend pas en effet de sanctions à caractère pénal, il décide d'autoriser ou de ne pas autoriser des mesures de rétorsion prises par un État membre. Ce modèle de « justice privé » opère une régulation en l'absence de puissance extérieure aux parties, ce qui pose le problème de l'exécution des sanctions. Les rétorsions commerciales applicables par de petits États à de grandes puissances commerciales ne peuvent en effet être dissuasives. De plus, ce ne sont pas toujours les entreprises victimes ni celles bénéficiant des mesures incriminées qui subissent les sanctions choisies par l'État victime. La légitimité des sanctions est dès lors contestable. L'effectivité du système de sanctions pourrait être améliorée par l'attribution à l'ORD d'un pouvoir de sanction financière, à l'instar du droit d'ordonnancement d'office en droit européen de la concurrence. Ou mieux encore, un pouvoir d'injonction de modification des politiques commerciales pourrait être donné à l'ORD afin que les États en infraction ne puissent racheter leurs entorses aux règles.

La deuxième série de difficultés porte sur la nécessité pour l'ORD de fonder sa jurisprudence exclusivement sur des normes commerciales, ce qui pose problème lorsque cet objectif entre en conflit avec d'autres préoccupations (normes sociales, environnementales, sanitaires par exemple). Des solutions pourraient être recherchées dans l'amélioration de la coopération avec les institutions en charge de ces questions.

En outre, le niveau restreint des ressources administratives de l'OMC, héritées du GATT, apparaît comme une faiblesse face à la complexité, l'ampleur et le caractère de plus en plus conflictuel des thèmes traités par la nouvelle organisation. Cette faiblesse se traduit ainsi par une inégalité entre pays en fonction de la taille et de la compétence de leur délégation. Certains États qui occupent une faible place dans le commerce mondial seraient prêts à accepter un Secrétariat commun plus actif et

mieux doté en vue d'une meilleure protection de leurs intérêts commerciaux. Les États les plus puissants y sont toutefois opposés pour des raisons tant budgétaires, la contribution au budget étant fonction de la place occupée dans les échanges mondiaux, qu'institutionnelles, le système de vote (un pays = une voix) conduisant les pays les plus importants à privilégier l'influence de leurs délégations dans la conduite des opérations de l'OMC.

Au-delà de ces critiques, l'OMC doit enfin faire face à des exigences accrues de transparence exprimées par la société civile et certains pays, tant dans le processus de négociation que dans les procédures juridictionnelles (choix des membres des Groupes spéciaux, publication des décisions), en vue d'assurer une plus grande équité et un meilleur accès à l'ORD.

### **3.2 A l'heure des choix**

Les critiques recensées ci-dessus, illustrées par les faits rassemblés dans la deuxième partie de cette étude, réfèrent directement au modèle de gouvernance en vigueur actuellement. Le FMI et la Banque Mondiale ont été créés selon le modèle classique d'une gouvernance mondiale fondée sur les accords entre les Etats souverains. Il n'est donc pas anormal que, malgré une inévitable dérive technocratique de ces institutions qui leur confère une relative autonomie, les Etats conservent une liberté et une part de responsabilité importante dans le jeu économique mondial, que ce soit de manière autonome ou par le truchement des OEI dont ils assurent peu ou prou la direction ou dont ils utilisent les systèmes d'arbitrage. La question est aujourd'hui de savoir si ce mode de fonctionnement doit demeurer ou s'il doit évoluer et vers quel modèle. Les critères à prendre en compte pour structurer cette réflexion sont l'efficacité du système pour le plus grand nombre et sa légitimité. Ces deux critères ne sont d'ailleurs pas totalement indépendants et n'ont pas la même importance dans la mesure où l'efficacité dépend pour une bonne part de la légitimité, ce qui est moins vrai pour la réciproque.

Ce débat dépasse largement le seul sujet des organisations économiques internationales et concernent en fait l'ensemble des institutions internationales.

Une fois écartées, d'une part l'utopie du gouvernement mondial issu de la mise en place d'une démocratie qui n'a aucune chance d'advenir dans un futur proche et d'autre part l'esquive qui consiste à faire comme si aucun malaise n'existait autour des OEI, deux approches différentes s'affrontent, et elles sont particulièrement exemplaire dans le cas du FMI.

Une première approche veut mieux identifier les missions du Fonds en le recentrant drastiquement sur son « coeur de métier » (la prévention et la résolution des crises de liquidité). Le reste des missions actuelles du FMI seraient confiées à la Banque Mondiale. La direction du Fonds serait confiée à un conseil d'administration d'experts indépendants dans le cadre restreint du mandat confié au Fond par les Etats. 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. L'efficacité de ce type de gouvernance repose essentiellement sur le découplage théorique du politique et de l'expert. Quant à la légitimité, elle est garantie par la précision du mandat qui est fixée à l'institution et contrôlée par le niveau politique.

Cette vision 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 repris à la fois à la contestation sociale et à la contestation libérale du Fond :

- Aujourd'hui, 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 ;
- 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 souhaiter soutenir un pays pour des motifs de sécurité ou pour sauver les créanciers privés qui souvent appartiennent à ces pays (voire pour sauvegarder leurs propres intérêts financiers) ;
- 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 en interne face aux services et pourra mieux assurer un pilotage effectif et permanent de leur activité.

On voit aisément qu'en aucune manière, cette solution ne peut durablement diminuer le rôle des Etats y compris dans le domaine de responsabilité strictement borné que serait celui du FMI : pour fonder ses décisions et assurer sa légitimité, le Conseil d'administration devra rendre des comptes à une instance chargée de définir les 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.

De plus, dans cette logique, les institutions internationales sont envisagées comme des agences de régulation sur des sujets précis et non comme des institutions en charge de la réalisation d'un bien commun consensuel. En-dehors de leur domaine de surveillance et d'arbitrage, l'initiative est totalement laissée aux Etats, voire aux entreprises et aux marchés, qui bâtissent leur politique économique et commerciale selon leurs préférences particulières.

Enfin, qui pourra garantir l'indépendance des experts des administrateurs qui, de toute bonne foi, pourront néanmoins travailler selon certains modèles dominants dans leur culture et appliquer les schémas de gestion propres à ces modèles ? La notion de puissance, telle que nous l'avons vu se manifester jusqu'à présent et que cette solution voudrait chasser par la porte, revient ainsi par de multiples fenêtres.

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 privilégiés : 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.

Cette approche pourrait clairement déboucher sur un statu quo si elle n'apporte aucune solution nouvelle aux implications nécessaires des sociétés civiles et la participation des pays pauvres aux instances de décision. La mise en œuvre pratique de cette deuxième approche a fait l'objet de plusieurs propositions, française, britannique, américaine. Aucune n'a jusqu'à présent été retenue. Mais, là encore, d'une manière plus évidente que pour la précédente, les Etats sont au cœur de cette gouvernance et porteront inévitablement les intérêts et les préférences collectives des populations

dont ils tirent leur légitimité.

## CONCLUSION

Les organisations économiques internationales qui, à des titres nombreux, revendiquent un rôle essentiel dans la gouvernance économique mondiale, ne peuvent en aucune façon se prévaloir d'avoir fait disparaître les logiques nationales et le concept de puissance. D'une part, leur action est largement influencée voire déterminée par les Etats les plus riches et les plus puissants de la planète et d'autre part, leurs pouvoirs d'ingérence qui sont réels ne s'exercent dans les faits qu'à l'encontre des Etats plus faibles qui ont besoin de leur assistance. Mieux encore, la pseudo-puissance qu'on attribue aux OEI et par leur intermédiaire à la gouvernance mondiale, n'est qu'une puissance de « seconde main ». Elle ne leur appartient pas en propre, elle leur est prêtée par les Etats qui l'orientent, la retaillent, la confisquent ou la contestent. Il faut également observer que depuis quelque temps (une dizaine d'années), les Etats des pays en développement eux-mêmes ont appris à résister à l'ingérence des OEI ou à les utiliser à leur profit contre les autres Etats y compris les plus puissants.

Tout d'abord, il ne faut pas en être surpris : les Etats sont à l'origine de la mondialisation par les initiatives de déréglementation qu'ils ont prises dès la fin de la seconde guerre mondiale et, pour certains analystes, dès la fin du XIXème siècle. L'Etat mondialisateur est encore une réalité aujourd'hui quand on observe la poursuite des déréglementations compétitives par lesquelles les Etats tentent d'attirer l'économie mondiale sur leur territoire, au profit de leur main d'œuvre. La gouvernance mondiale telle qu'elle est pratiquée par le FMI, la Banque Mondiale ou l'OMC n'est clairement faite qu'au nom des Etats qui délèguent à ces organismes une partie de leurs prérogatives sans pour autant les abandonner complètement. La réforme du système financier mondial après les crises des années 90 est à ce titre très instructive. Après la grande vague de libéralisation des marchés de capitaux débutée dans les années 70, les Etats, douloureusement surpris par les crises de la fin du XXème siècle, ont envisagé de contrôler plus sérieusement les libertés qu'ils avaient accordées aux investisseurs privés et même de les faire participer directement aux opérations de sauvetage financier qu'ils pouvaient être amenés à organiser du fait des défaillances, coupables ou non, du marché. Les libertés et les délégations accordées par les Etats sont toujours conditionnelles, provisoires et susceptibles d'être restreintes en cas de crise.

Une politique de puissance commence par une prise de conscience claire des règles, non dites, du jeu. C'est pourquoi la compréhension profonde de la nature de la mondialisation et de sa prétendue gouvernance est nécessaire. Une politique de puissance se méfie des dogmes à la mode qui peuvent n'être que des leurres destinés à maquiller les vraies règles du jeu ou qui, parce qu'ils sont l'émanation trop directe d'un système qui les impose, favorisent de fait les pays qui fonctionnent déjà sur ces fondements. Elle se poursuit par la mise en cohérence des politiques économiques,

stratégiques et intellectuelles des peuples par les Etats.

Pourtant, il ne faudrait pas prétendre que la mondialisation n'a rien changé et que la gouvernance mondiale n'est qu'un mythe qui n'a rien modifié de la manière dont les Etats usent de leur puissance. Certes les changements sont nombreux et profonds : c'est principalement à une complexification considérable de la scène mondiale que nous assistons par la multiplication du nombre des acteurs : Organisations non-gouvernementales, firmes multi-nationales, empires médiatiques, ... Ces nombreux nouveaux acteurs interviennent effectivement soit directement dans la conduite des affaires, soit dans le débat qui prépare cette conduite. Comme l'écrit Philippe Moreau-Defarges : « L'Etat ne peut plus invoquer sa souveraineté comme le droit de faire tout ce qu'il veut chez lui, sans contrôle. L'Etat se trouve désormais sous la surveillance multiforme et croisée d'innombrables instances : sa propre population, les organisations non-gouvernementales, les agences de notation, les organisations interétatiques (notamment le FMI) ... Les Etats, tels les élèves d'une classe, sont constamment jugés et comparés. Et il n'est pas bon d'être mal noté, d'être accusé de mauvaise gouvernance. »<sup>18</sup>. Il semble pour autant que le rôle des Etats reste absolument prépondérant. Nous avons vu que les réflexions en cours sur la réforme des OEI ne conduisent pas à réduire ce rôle. L'irruption depuis 2001 des impératifs de sécurité face aux utilisations criminelles des possibilités offertes par la mondialisation devrait encore renforcer cette prévalence des politiques publiques.

Ce constat ne doit pas nous conduire à une sorte de cynisme qui consisterait à abandonner toute ambition de construire de manière multilatérale les biens communs de l'humanité pour lesquels l'action individuelle des Etats est insuffisante. Mais il est clair que des choix collectifs élaborés par un peuple au sein de son Etat n'ont aucune chance d'avoir la moindre influence sur l'organisation de la scène mondiale en l'absence d'une puissance nationale capable de les faire valoir. Ce constat peut sembler d'un réalisme brutal mais il est irresponsable de chercher à le maquiller : la puissance nationale sous ses différentes déclinaisons – puissance économique, stratégique, culturelle et sociétale – reste, au sein de la mondialisation et de la gouvernance mondiale qui tente de se mettre en place, un atout maître dans la main des Peuples souverains.

---

<sup>18</sup> Philippe Moreau-Defarges, *La Gouvernance*, Presses Universitaires de France, novembre 2006.

## ANNEXE 1

### LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DES ORGANISATIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES

#### Le FMI

##### Les buts du FMI (Article Ier des Statuts du FMI)

Les buts du Fonds monétaire international sont les suivants :

- i. Promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux.
- ii. Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique.
- iii. Promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les États membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes.
- iv. Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial.
- v. Donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.
- vi. Conformément à ce qui précède, abrégier la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des États membres.

Dans toutes ses politiques et décisions, le Fonds s'inspire des buts énoncés dans le présent article.

Qui prend les décisions au FMI ?

La gestion des affaires courantes est assurée par le Conseil d'administration, où sont représentés les 184 pays membres, et par un personnel international placé sous la direction d'un directeur général et de trois directeurs généraux adjoints — chaque membre de cette équipe de direction venant d'une région différente du globe. Les pouvoirs exercés par le Conseil d'administration pour conduire les opérations du FMI lui sont conférés par le Conseil des gouverneurs, organe de décision suprême de

l'institution.

Le Conseil des gouverneurs, où sont représentés tous les pays membres, est donc la plus haute autorité du FMI. Il se réunit normalement une fois par an, à l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale. Chaque État membre nomme un gouverneur — qui est en général le ministre des finances du pays ou le gouverneur de la banque centrale — et un gouverneur suppléant. Les décisions sur les questions d'importance sont prises par le Conseil des gouverneurs, qui a toutefois délégué le pouvoir de décision sur les affaires courantes au Conseil d'administration. Les principales questions concernant le système monétaire international sont examinées deux fois par an par un Comité des gouverneurs appelé le Comité monétaire et financier international, ou CMFI (connu jusqu'en septembre 1999 sous le nom de Comité intérimaire). Le comité conjoint des Conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale, ou Comité du développement, formule des recommandations et fait rapport aux gouverneurs sur la politique de développement et autres questions qui présentent un intérêt spécifique pour les pays en développement.

Le Conseil d'administration, qui est présidé par le Directeur général, se compose de 24 administrateurs. Il se réunit en général trois fois par semaine durant toute la journée, et plus souvent si nécessaire, au siège de l'organisation à Washington. Les cinq principaux actionnaires du FMI — États-Unis, Japon, Allemagne, France et Royaume-Uni — ont chacun leur administrateur, tout comme la Chine, la Russie et l'Arabie Saoudite. Les 16 autres administrateurs sont élus pour deux ans par des groupes de pays.

Contrairement à certaines organisations internationales où chaque pays membre dispose d'une voix (comme c'est le cas à l'Assemblée générale des Nations Unies), le FMI applique un système de vote pondéré : plus la quote-part d'un pays au FMI — déterminée généralement par son poids économique — est importante, et plus le nombre de voix qui lui sont attribuées est élevé (voir, ci-dessous). Mais le Conseil d'administration procède rarement à un vote formel et préfère adopter la plupart de ses décisions par voie de consensus et à l'unanimité.

Le Directeur général est choisi par le Conseil d'administration, dont il est le Président. Il est aussi le chef des services du FMI et gère les affaires courantes sous la direction du Conseil. Son mandat, d'une durée initiale de cinq ans, est renouvelable. Le Directeur général est aidé dans ses fonctions par le Premier Directeur général adjoint et par deux Directeurs généraux adjoints.

Les membres des services du FMI sont des fonctionnaires internationaux responsables devant le FMI, et non pas devant les autorités nationales. L'organisation compte environ 2.800 fonctionnaires originaires de 141 pays. Les deux tiers environ de ses cadres sont des économistes. Les 26 départements et bureaux du FMI ont à leur tête des directeurs qui rendent compte au Directeur général. La plupart des fonctionnaires du FMI sont en poste à Washington, et environ 90 représentants résidents sont détachés auprès des États membres pour les conseiller dans le domaine

économique. Le FMI dispose, à Paris et à Tokyo, de bureaux qui servent de centres de liaison avec d'autres institutions internationales ou régionales et avec des organismes de la société civile. Ses autres bureaux, situés à New York et à Genève, sont essentiellement chargés de la liaison avec les autres institutions du système des Nations Unies.

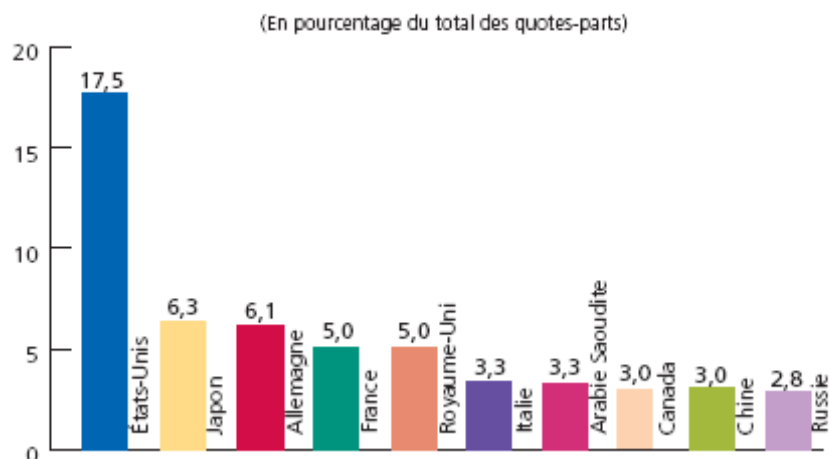
#### Quelles sont les ressources du FMI ?

Les ressources du FMI proviennent principalement des souscriptions (au capital) ou quotes-parts que les pays versent au moment de leur adhésion, ou des augmentations de quotes-parts issues de révisions périodiques. Les pays versent 25 % de leurs souscriptions en droits de tirage spéciaux (DTS)<sup>19</sup>, ou dans les principales monnaies, telles que le dollar ou le yen; le FMI peut réclamer le solde — payable dans la monnaie du pays membre — s'il en a besoin pour accorder des prêts. La quote-part d'un pays détermine non seulement le montant qu'il doit verser au titre de sa souscription, mais aussi le nombre de voix qui lui sont attribuées, le montant des concours qu'il peut recevoir du FMI et sa part des allocations de DTS. La quote-part dépend en général du poids du pays dans l'économie mondiale : plus son économie (en termes de production) est grande et plus ses échanges sont importants et variables, plus sa quote-part est élevée. La contribution la plus forte (17,5 % du total des quotes-parts) est celle des États-Unis, première puissance économique mondiale; la plus faible (0,001 %) est celle de Palaos. La dernière en date des révisions des quotes-parts (la onzième), qui est entrée en vigueur en janvier 1999, a accru le total des quotes-parts au FMI (pour la première fois depuis 1990) d'environ 45 % pour le porter à 212 milliards de DTS (environ 300 milliards de dollars).

---

<sup>19</sup> Le **DTS** (droit de tirage spécial) est un instrument de réserve international créé par le FMI en 1969 (dans le cadre du premier amendement à ses Statuts) pour répondre aux préoccupations des États membres, qui craignaient que le stock des réserves internationales à l'époque ne suffise pas, compte tenu de sa croissance escomptée, pour appuyer l'expansion du commerce mondial. Les principaux instruments de réserve internationaux étaient alors l'or et le dollar, et les États membres ne voulaient pas que les réserves mondiales dépendent de la production d'or et de ses aléas intrinsèques, ni de la pérennisation du déficit des paiements des États-Unis, indispensable pour alimenter de façon continue les réserves en dollars. Le DTS a été créé pour servir d'instrument de réserve complémentaire susceptible d'être «alloué» périodiquement par le FMI aux États membres en cas de besoin, ou annulé dans le cas inverse.

## Les dix principales quotes-parts au FMI



### La Banque mondiale

La Banque mondiale est semblable à une coopérative, dans laquelle les actionnaires sont ses 184 pays membres. Ces actionnaires sont représentés par un Conseil des Gouverneurs, qui est l'organe de décision suprême de la Banque mondiale. Les gouverneurs sont en général les ministres des finances ou du développement des pays membres. Ils se réunissent une fois par an, à l'occasion des Assemblées annuelles des Conseils des Gouverneurs du Groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Comme ils ne se réunissent qu'une fois par an, les gouverneurs délèguent certains aspects de leur mandat à 24 Administrateurs, qui sont en poste au siège de la Banque. Les cinq principaux actionnaires (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni) nomment chacun un administrateur, et les autres pays membres sont représentés au total par 19 administrateurs. Le Conseil des Gouverneurs peut prendre la décision d'accroître le nombre d'administrateurs élus à la majorité de 80 % du nombre total des voix attribuées à la Banque.

Le Président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, préside les réunions du Conseil des Administrateurs et est responsable de la gestion générale de la Banque. Selon l'usage établi, la personne appelée à présider aux destinées de la Banque est désignée par le principal pays actionnaire (en l'occurrence, les États-Unis) et est un ressortissant de ce pays. Le Président est élu pour un mandat renouvelable de cinq ans par le Conseil des Gouverneurs.

L'ensemble des Administrateurs constitue le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale. Ils se réunissent normalement deux fois par semaine au moins pour superviser les activités de la Banque, et notamment pour approuver les opérations de prêt ou de garantie, les nouvelles politiques, le budget administratif, les stratégies d'aide aux pays, et les décisions touchant aux emprunts et aux finances de l'institution. Comme pour le FMI, la répartition des voix est décidée en fonction de la participation des États au capital de la banque.

Le fonctionnement au jour le jour de la Banque mondiale est assuré sous l'impulsion et la conduite du Président, de la Direction et des Vice-présidents responsables des différents bureaux régionaux, secteurs, réseaux et fonctions.

Les Vice-présidents sont les principaux gestionnaires de la Banque mondiale.

Trois autres institutions sont étroitement associées aux deux composantes de la Banque mondiale que sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale de développement, à savoir : la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Ces cinq institutions forment ensemble le Groupe de la Banque mondiale.

### **L'Organisation mondiale du commerce (OMC ou WTO en anglais)**

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) se présente comme la seule organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays. Au cœur de l'organisation se trouvent les Accords de l'OMC, négociés et signés (à Marrakech) par la majeure partie des puissances commerciales du monde et ratifiés par leurs parlements. Le but est d'aider, par la réduction d'obstacles au libre-échange, les producteurs de marchandises et de services, les exportateurs et les importateurs à mener leurs activités.

Le 26 mai 2005, le Français Pascal Lamy obtient le poste de directeur général de l'organisation, succédant ainsi au Thaïlandais Supachai Panitchpakdi. Son mandat de quatre ans a pris effet le 1er septembre 2005.

L'OMC est avant tout un cadre de négociation. C'est essentiellement un lieu où les gouvernements membres se rendent pour essayer de résoudre les problèmes commerciaux qui existent entre eux. La première étape consiste à discuter. L'OMC est le fruit de négociations demandant des moyens importants pour pouvoir être suivies efficacement par les membres de l'organisation (juristes, experts, etc.). Il s'est doté d'un « pouvoir judiciaire », l'Organe de règlement des différends (ORD), auprès duquel les pays qui s'estiment lésés peuvent porter plainte.

Au sein de l'organisation existent divers accords concernant l'ensemble des domaines liés au commerce :

- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), toujours en vigueur mais appelé désormais « GATT 1994 ».
- Accord général sur le commerce des services (AGCS, en Anglais GATS).
- Accord sur l'agriculture.
- Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (en Anglais SPS).

- Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC, en Anglais TRIPS).
- Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (en Anglais TRIMs).
- Accord sur les obstacles techniques liés au commerce (en Anglais TBT).

Les travaux menés actuellement par l'OMC découlent en majeure partie des négociations qui se sont tenues de 1986 à 1994, dénommées le Cycle d'Uruguay, et de négociations antérieures qui ont eu lieu dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'OMC accueille actuellement de nouvelles négociations, dans le cadre du Programme de Doha pour le développement lancé en 2001.

Lorsque les pays se sont heurtés à des obstacles au commerce et ont voulu les réduire, les négociations ont contribué à libéraliser le commerce. Mais l'OMC ne s'emploie pas seulement à libéraliser le commerce, et dans certaines circonstances, ses règles peuvent favoriser le maintien d'obstacles au commerce – par exemple pour protéger les consommateurs ou empêcher la propagation d'une maladie.

## ANNEXE 2

### DEUX EXEMPLES D'INGERENCE FACHEUSE DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE

#### La crise argentine

La crise financière qui a frappé l'Argentine en novembre 2000 a constitué un échec des institutions financières internationales chargées de prévenir les crises financières. En effet, le G20 et ses membres, notamment la Banque Mondiale et le FMI n'ont pas suffisamment anticipé cette crise et se sont retrouvés contraints à agir dans l'urgence en débloquant un « package » dont l'objectif était d'éviter le défaut de paiements. Les institutions de Bretton Woods n'ont pas réussi à résoudre en amont les problèmes qui ont mené à la crise du mois de novembre. Leur intervention s'est en effet produite suite à la chute du marché obligataire argentin alors que la crise n'était pas le résultat d'un choc exogène mais la conséquence logique ou attendue d'une récession qui avait débuté au premier trimestre de 1998. Bien que cette intervention ait permis à l'Argentine de maintenir son régime de change et de rassurer à moyen terme les investisseurs, il est légitime de regretter qu'elle ne se soit pas produite avant et/ou sous une autre forme.

En effet, la récession argentine avait donné lieu à des interventions répétées des institutions de Bretton Woods sous la forme de prêts conditionnels à la mise en oeuvre de réformes d'ajustement structurel. Or, ces réformes engagées depuis 1998, n'avaient pas permis de mettre fin à la récession et s'étaient même avérées, pour certaines, source d'un accroissement du chômage, des inégalités et de la pauvreté.

S'il est clair que les institutions de Bretton Woods ne peuvent être accusées d'immobilisme face à la récession argentine, elles peuvent par contre éventuellement être critiquées sur le remède qu'elles ont utilisé pour tenter de résoudre les problèmes économiques et financiers argentins pendant ces deux années de récession et également après la crise de novembre.

Les institutions de Bretton Woods ont soumis leur « méga prêt » à l'engagement formel du gouvernement argentin qu'il renforce les politiques d'ajustement économique élaborées depuis quelques années. Les IFIs n'ont pas repensé le modèle qu'elles recommandaient à l'Argentine, cela malgré ses conséquences sociales néfastes et son inefficacité flagrante à résorber les déséquilibres économiques du pays. Depuis la récession de 1998, différents prêts ont été accordés à l'Argentine sous réserve de l'application de réformes de la sécurité sociale, du marché du travail et des systèmes de fonds de pension, sans que cela n'ait d'effet positif sur la croissance. Au contraire la croissance n'a cessé de fléchir et les inégalités de croître.

#### La crise ivoirienne

La stabilité initiale de la Côte d'Ivoire reposait après l'indépendance sur le fonctionnement

clientéliste de la société mis en place par son premier président Félix Houphouët-Boigny. Le système « houphouétiste » était fondé sur le prélèvement et la redistribution de la rente agricole principalement issue des filières cacao et café. Au cœur du système se trouvait la Caisse de stabilisation, monopsonne d'état, qui assurait la commercialisation des produits de l'agriculture de rente. La différence entre le prix d'achat aux producteurs et les cours mondiaux générait un volume important de rente dont la redistribution répondait à des règles officieuses respectant les équilibres politiques, géographiques et ethniques. Le système fonctionne remarquablement jusqu'à la fin des années 70. A cette époque, la conjoncture des marchés de matières premières réduit considérablement la rente agricole ce qui conduit la Côte d'Ivoire s'endetter massivement pour maintenir son système clientéliste. En 1981, les institutions financières internationales entrent véritablement sur la scène ivoirienne à l'occasion du premier programme d'ajustement structure. Le caractère peu rigoureux dudit programme traduit un rapport de forces initialement défavorable aux IFI. En effet, la France, dont la zone constituait encore le « pré carré », en finançant les déficits des pays, était en mesure d'imposer un ajustement désinflationniste moins rigoureux.

Cette situation dure en grande partie pendant les années 80, avec progressivement, à la faveur de crises successives (endettement en 1987, échec de la guerre du cacao de 1987 à 1989) un renforcement des positions des IFI qui réussissent à contraindre Houphouët-Boigny à diviser par deux le prix garanti aux producteurs. Cette décision constitue alors une rupture de l'alliance historique du pouvoir avec les producteurs. Elles profitent ensuite de la diminution de l'influence du président jusqu'à sa mort en 1993 pour promouvoir des réformes favorables au marché par l'ouverture au marché et accessoirement aux entreprises en s'appuyant sur le nouvel homme fort du régime : Alassane Ouattara, gouverneur de la BCEAO <sup>20</sup> et ancien directeur du département Afrique au FMI. A la suite de la crise politique qui suit la mort d'Houphouët-Boigny, les IFI suspendent leurs financements à la Côte d'Ivoire et seule la France poursuit son aide.

Après la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, la France accepte la cotutelle des IFI dans la zone CFA. Pour les IFI, il s'agit de rattraper le retard imputable à la résistance de la France et imposent une libéralisation au pas de charge. L'ancien système et ses réseaux tentent bien de résister mais l'épuisement de la rente foncière, le démantèlement de l'Etat et le tarissement de la redistribution sous contrôle renforcé, réduisent drastiquement le nombre de bénéficiaires du clientélisme ancien, favorisant le développement de dynamiques d'exclusion à travers le concept « d'ivoirité ». Cette mauvaise gouvernance conduit les IFI à suspendre à nouveau temporairement leur financement en 1999 et à la première intervention de l'armée dans le domaine politique.

Après la liquidation de la Caistab et la libéralisation totale de la filière café-cacao, le secteur est investi par de puissantes multinationales américaines qui écartent les opérateurs traditionnels et

---

<sup>20</sup> Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

entrent en compétitions avec les entreprises françaises. La conséquence directe de la nouvelle organisation est de réduire le surplus agricole restant sur le territoire mais n'a pas réussi pour autant à faire disparaître le détournement d'une part importante de la rente au profit d'un nombre restreint de dirigeants politiques qui sont parvenus à maintenir des systèmes de récupération à leur seul profit.

Ainsi, le principal résultat de l'ajustement imposé par les IFI aura été de réduire la part de la rente qui, même imparfaitement, irriguait le tissu social à travers les réseaux de solidarité familiale et ethnique. Dans ce contexte, les conflits violents pour le partage des dépouilles ne pouvaient que s'aggraver et s'étendre.

### ANNEXE 3

#### EXEMPLES D'INGERENCE DE L'OMC DANS LES POLITIQUES NATIONALES

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires a pour but de garantir le droit souverain de tout gouvernement d'offrir le niveau de protection sanitaire qu'il juge approprié et de faire en sorte que ces droits souverains ne soient pas détournés dans un but protectionniste et ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce international. La portée de cet accord a été débattue dans le différend qui a opposé les États-Unis à l'Union européenne (UE) à propos de l'interdiction des importations de viande contenant certaines hormones. L'Organe de règlement des différends de l'OMC a jugé que l'interdiction de l'UE n'était pas compatible avec les dispositions du SRS, qui prévoient que les membres doivent : établir leurs mesures sanitaires sur la base de normes internationales, s'appuyer sur une justification scientifique pour appliquer des normes nationales, utiliser des procédures d'évaluation des risques qui tiennent compte des techniques d'évaluation élaborées par les organisations internationales compétentes (article 5.1 du SRS) et éviter de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables qui entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international (article 5.5 du SRS). L'Organe d'appel a confirmé les conclusions du groupe spécial, selon lequel l'interdiction des importations de l'UE était incompatible avec les articles 3.3 et 5.1 de l'accord SRS, mais a infirmé la conclusion que l'interdiction des importations était incompatible avec les articles 3.1 et 5.5 (Hoekman et Kostecki, 2001). Lorsque l'UE a annoncé qu'elle était dans l'incapacité de se mettre en conformité avec la décision, les plaignants (les États-Unis et ultérieurement le Canada) ont été autorisés à prendre des mesures de rétorsion pour un montant qui a été déterminé par un groupe spécial d'arbitrage. Ces décisions de l'OMC ont suscité une vive controverse. Cette affaire semblait illustrer concrètement la manière dont l'OMC empêchait les gouvernements de faire respecter des niveaux élevés de sécurité alimentaire et s'immisçait dans la réglementation nationale, voire dans les habitudes alimentaires des populations.

Les restrictions imposées par l'OMC sur des points qui sont considérés comme relevant de la réglementation intérieure, de l'éthique et du choix des consommateurs sont également évidentes dans d'autres domaines que celui de la sécurité alimentaire. Par exemple, l'OMC dispose qu'aucun membre ne peut utiliser ses politiques commerciales pour obliger un autre membre à appliquer en matière d'environnement des normes plus strictes sur son territoire ou dans certains processus de production. L'interdiction des importations de thon du Mexique par les États-Unis (au motif que les navires de pêche mexicains n'utilisaient pas de filets sans danger pour les dauphins, comme l'exigeait la réglementation américaine) a été jugée contraire aux règles du GATT. Cette décision a toutefois renforcé dans l'opinion l'idée que l'OMC faisait passer le commerce avant l'environnement, mais aussi qu'il obligeait les consommateurs à accepter des produits sur leurs marchés, sans se soucier des préoccupations éthiques du pays importateur.

## ANNEXE 4

### DES ETATS IMPOSENT LEURS INTERETS ECONOMIQUES AU FMI ET A LA BANQUE MONDIALE

#### Le Brésil et l'Argentine veulent « tenir tête » au FMI

Le président argentin, Nestor Kirchner, et son homologue brésilien, Luiz Inacio Lula da Silva, ont arrêté en mars 2004, à Rio de Janeiro, une position commune vis-à-vis du Fonds monétaire international (FMI). Les deux chefs d'Etat ont demandé au FMI de ne pas fixer des objectifs qui peuvent compromettre la croissance et la lutte contre la pauvreté. Ils estiment que le système financier international est porteur de « contradictions » entre le développement durable et son financement, et qu'il est nécessaire de mettre en place des « mécanismes efficaces » pour éviter les crises.

Les deux présidents souhaitent surtout que le Fonds repense la manière dont il calcule l'excédent budgétaire et ne comptabilise pas les investissements publics productifs dans les dépenses afin que ces investissements soient exclus des ajustements économiques. L'idée était de maintenir un niveau de remboursement de la dette extérieure compatible avec la capacité financière d'un pays. La démarche des deux pays latino-américains intervenait alors que le différend sur le niveau de l'excédent budgétaire que devait atteindre l'Argentine – et donc le rythme et l'ampleur du remboursement de la dette privée, impayée depuis plus de deux ans – empoisonnait les relations entre Buenos Aires et le FMI. Auparavant, le gouvernement argentin avait évité de justesse le défaut de paiement à l'égard de l'institution en versant 3,1 milliards de dollars venant à échéance. L'alliance du Brésil et de l'Argentine, qui représentaient à eux deux près de la moitié des encours du FMI a constitué le premier front de résistance aux programmes d'ajustement du FMI.

Par ailleurs, depuis 2004, l'Argentine connaît une spectaculaire reprise avec une croissance de 9 % et un excédent fiscal évalué à 4 % du produit intérieur brut (PIB), qui s'accompagnent d'un excédent des comptes courants et de la balance commerciale. L'activité de l'industrie croît régulièrement particulièrement le secteur automobile et la construction. Le nombre d'usines a augmenté de 25 % depuis trois ans et les PME ont refait leur apparition. Les conséquences de cette forte croissance sont que 2,5 millions de personnes sont sorties de la pauvreté, selon l'Institut national des statistiques (Indec), et le pourcentage d'indigents est tombé de 15 % à 12,2 %. Et il se dit dans les cercles universitaires que l'Argentine est sortie de la crise parce qu'elle n'a pas écouté les conseils des organismes financiers internationaux. Ce sont les conclusions d'un séminaire international qui s'est tenu à Buenos Aires en avril 2006 et qui a réuni une trentaine d'universitaires argentins et français sous les auspices, notamment, de l'Université de Buenos Aires (UBA) et de la

Caisse des dépôts et consignations (CDC)<sup>21</sup>. L'Argentine, qui a réglé avec succès le problème de sa dette, est « précurseur des nouvelles relations entre les pays émergents et le Fonds monétaire international (FMI) »<sup>22</sup>.

#### Cas de la crise mexicaine de 1994 : les raisons de l'intervention rapide des États-Unis

Durant l'automne et l'hiver 1994-1995, le Mexique subit une crise importante qui conduit à une dévaluation catastrophique de sa monnaie. Le FMI et les États-Unis débloquent très rapidement une aide considérable qui permet au Mexique de rétablir la situation dans des conditions relativement convenable. L'explication de ce retour en grâce tient fondamentalement à la mise en place d'un plan de soutien sans précédent de 50 milliards de dollars sous l'égide du FMI et des États-Unis. Celui-ci, fonctionnant comme une assurance tous risques, a permis une convalescence d'une durée singulièrement courte. Officiellement, l'intervention des États-Unis et de la communauté internationale sera justifiée par le risque de contagion à l'ensemble des marchés émergents : pour parer au risque de crise systémique brandi par Clinton et les autorités monétaires internationales, un plan de sauvetage de grande ampleur s'imposait.

Une autre explication peut être néanmoins avancée. L'ampleur et la célérité de ce plan de sauvetage tiennent en effet tout autant à des considérations politiques. La crise a éprouvé la solidité et la solidarité interne de l'ALENA. Surtout, le plan d'aide s'explique par une nouveauté intervenue au cours des années quatre-vingt-dix sur les marchés financiers et les marchés émergents : l'arrivée en force d'investisseurs institutionnels, les fameux fonds de pension et *mutual funds* nord-américains.

Contrairement à la crise de 1982, celle-ci ne concerne plus quelques grandes banques commerciales nord-américaines mais une multitude d'investisseurs institutionnels et donc par ricochet des millions d'épargnants (c'est-à-dire d'électeurs) américains. La progression de ces fonds est sans nul doute l'une des transformations les plus spectaculaires de la finance internationale des quinze dernières années. Depuis 1980, les actifs gérés par les institutionnels américains ont été multipliés par cinq. A eux seuls, les *mutual funds* ont connu une croissance de 1 600 %. Quant aux fonds de pension, ils sont passés, entre 1980 et 1995, de 900 à près de 5 000 milliards de dollars gérés. Les actifs détenus par les 300 plus gros investisseurs institutionnels américains atteignaient, fin 1993, 7 200 milliards de dollars (soit 110 % du PIB américain contre 30 % en 1975). Ce processus affecte aujourd'hui également les marchés émergents, les fonds d'investissement étant à la fois à la recherche de rendements élevés et de possibilités de diversification de leurs portefeuilles. Ainsi, ces marchés verront leur capitalisation boursière passer de 450 milliards de dollars à plus de 2 000 milliards au cours des six dernières années, représentant désormais 15 % de la capitalisation boursière mondiale.

---

<sup>21</sup> Le Monde, 25 avril 2006

<sup>22</sup> Anne-Laure Baldi, de l'université Paris-X-Nanterre

Dès lors, de faibles recompositions de la structure des portefeuilles peuvent générer des afflux ou des reflux considérables. Une simple modification de deux ou trois points dans la structure multidevises des investisseurs institutionnels peut provoquer des mouvements supérieurs à 100 milliards de dollars alors même que les réserves d'un pays comme le Mexique ne représentaient en 1993 qu'à peine une trentaine de milliards de dollars. Ces nouveaux acteurs, avant tout friands de financements courts renouvelables et de titres devenus le support de plus-values à court terme, participent de la rationalité mimétique et de la myopie croissante des marchés financiers. En 1994, la crise vient ainsi frapper les centaines de milliers de petits porteurs, les retraités et les salariés américains qui avaient placé leurs économies dans les *mutual funds* gérés par des institutions telles que Fidelity Investments, Alliance Capital, Goldman Sachs, Salomon Brothers ou encore Scudder, Stevens & Clark. Au total, certains fonds cumuleront des pertes considérables, à l'instar de Fidelity's Emerging Markets Fund, qui affichera une perte en 1994 de 17,9 %, et Scudder's Latin America, de 9,4 %. A elle seule, et sur la seule position de change US\$/peso, la Chemical Bank de New York a perdu, le 3 janvier 1995, plus de 70 millions de dollars.

## ANNEXE 5

### CAS DE LA CRISE EN RUSSIE EN 1998

Extrait d'un article de *Libération*, 28 septembre 1998

« Le cas de la Russie est exemplaire. Ceux qui suivent l'évolution de la situation dans ce pays savaient depuis le début de l'année que la crise était inévitable. Très simplement, l'état russe voit, depuis quatre ans, ses rentrées fiscales chuter rapidement. Il a réagi en coupant les dépenses, en accumulant des arriérés de paiements (salaires, entreprises), et en finançant le trou restant en s'endettant. Mais comme une dette n'est jamais qu'une promesse de payer plus tard, sa valeur dépend de la capacité de l'état de la rembourser, ce qui nécessite de lever des impôts. Financer une baisse des rentrées par de la dette ne peut durer qu'un moment, et l'on arrivait en bout de course. Dans ces conditions, le prêt du FMI ne pouvait être utile que s'il était assorti de conditions adéquates, en particulier un engagement crédible à faire rentrer les impôts. Bien sûr, le FMI avait parfaitement identifié le caractère fondamental de cette condition. Elle figure dans toutes les revues périodiques que le FMI conduit en Russie depuis des années. La Russie n'a jamais respecté cette condition et aurait dû voir l'aide du FMI stoppée depuis longtemps. Que s'est-il donc passé? Tout simplement, depuis des années, il avait été décidé de traiter la Russie "autrement". Les Etats-Unis considèrent qu'un pays qui détient un arsenal nucléaire gigantesque ne peut être soumis au régime commun. Après la "Gorbimania" qui avait poussé les occidentaux à traiter Eltsine en paria, soutenir Eltsine était devenu un impératif absolu. Outre que ce choix politique était discutable, et s'avère aujourd'hui un fiasco historique, il forçait le FMI à violer ses propres règles. La manière de résoudre cette difficulté en dit long: les conditions imposées à la Russie incorporaient des dizaines de clauses, pour l'essentiel mondaines, et une ou deux exigences sérieuses. Les Russes, qui avaient depuis longtemps compris ce petit jeu, satisfaisaient aux mondanités, mais s'excusaient de pas pouvoir tout faire. C'est ainsi que la Russie s'est acheminée vers la catastrophe, avec la bénédiction du FMI. »

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages en français

- MOREAU DEFARGES Philippe, *La Gouvernance*, Paris, Presses Universitaires de France, novembre 2006
- LAÏDI Zaki, *Enquête sur la Banque Mondiale*, Fayard, 1989
- REVEL Claude, *La gouvernance mondiale a commencé*, Ellipses, juin 2006
- HENRY Gérard Marie, *Le FMI*, Studyrama, 3<sup>ème</sup> trimestre 2006
- AGLIETTA Michel, MOATTI Sandra, *Le FMI : de l'ordre mondial aux désordres monétaires*, Economica, 2000
- KAUFFMAN Mayeul, *Gouvernance économique mondiale et conflits armés*, L'Harmattan, 2006
- JACQUET Pierre, PISANI-FERRY Jean, TUBIANA Laurence, *Gouvernance mondiale*, Rapport de synthèse du Conseil d'analyse économique, septembre 2001
- LAROCHE Josepha (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, IRIS et Presses Universitaires de France

### Articles de revues en français

- SENARCLENS Pierre de, « Les organisations internationales face au défis de la mondialisation », *Revue internationale des sciences sociales*, décembre 2001, UNESCO
- COICAUD Jean-Marc, « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », *Revue internationale des sciences sociales*, décembre 2001, UNESCO
- PEREIRA DA SILVA Luiz, « Les institutions financières internationales et les leçons politiques des crises asiatiques de 1997-1998 », *Revue internationale des sciences sociales*, décembre 2001, UNESCO
- WOODS Ngaire, NARLIKAR Amrita, « La gestion des institutions et la limite de l'obligation redditionnelle : l'OMC, le FMI et la Banque mondiale », *Revue internationale des sciences sociales*, décembre 2001, UNESCO
- BERTHELOT Yves, « L'architecture financière internationale : projets de réforme », *Revue internationale des sciences sociales*, décembre 2001, UNESCO

- MARTIN Eric, « Le projet de Convention internationale sur la diversité culturelle comme réponse au marché mondial de la culture », *Revue d'études internationales*, volume XXXVI, juin 2005
- CONTE Bernard, « La responsabilité du FMI et de la Banque mondiale dans le conflit en Côte d'Ivoire », *Revue d'études internationales*, volume XXXVI, juin 2005

#### Pages Internet

- <http://fr.wikipedia.org/wiki/FMI>
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque\\_mondiale](http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque_mondiale)
- [http://fr.wikipedia.org/wiki/Organisation\\_mondiale\\_du\\_commerce](http://fr.wikipedia.org/wiki/Organisation_mondiale_du_commerce)
- <http://194.2.24.170/lecture/synthese/sy006.html> (site du Haut conseil de la coopération internationale)
- <http://194.2.24.170/lecture/note/nl146.html> (site du Haut conseil de la coopération internationale)

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	1
PREMIERE PARTIE : LE POUVOIR D'INGERENCE DES OEI .....	3
1.1    Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale.....	3
1.1.1    Les principes statutaires.....	3
1.1.2    Le consensus de Washington.....	4
1.2    L'Organisation mondiale du commerce (OMC) .....	5
DEUXIEME PARTIE : QUAND LES ETATS IMPOSENT LEURS INTERETS.....	8
2.1    Les Etats imposent leurs intérêts économiques .....	8
2.1.1    Les OEI et les Etats au sein de l'architecture financière post « crises des années 90 » .....	8
2.1.2    L'OMC et l'Organe de règlement des différends.....	11
2.2    Les Etats imposent leurs intérêts stratégiques .....	14
2.2.1    Le FMI et la Banque Mondiale, « instruments » de politique étrangère.....	14
2.2.2    Les OEI et les dépenses militaires.....	16
2.3    Les Etats imposent leurs intérêts culturels et normatifs .....	17
2.3.1    La diversité culturelle .....	18
2.3.2    La bataille du droit et des normes.....	21
TROISIEME PARTIE : EVOLUTIONS POSSIBLES DES RAPPORTS ENTRE ETATS ET OEI.....	25
3.1    Les critiques des OEI.....	25
3.1.1    Le FMI.....	25
3.1.2    La Banque mondiale.....	26
3.1.3    L'Organisation mondiale du commerce .....	27
3.2    A l'heure des choix.....	28
CONCLUSION .....	32