

La gouvernance mondiale est-elle au service de l'intérêt général global ?¹

Joseph Stiglitz²

L'économie mondiale comme bien public global

La réflexion sur la gouvernance mondiale doit partir de la notion de bien public mondial. Les biens publics ont, en théorie économique, deux caractéristiques fondamentales : la non-rivalité dans leur consommation et la non-excluabilité de leurs consommateurs. Ils peuvent être purs ou impurs et l'échelle de leur mise œuvre peut varier. Les exemples de biens publics mondiaux et d'externalités mondiales sont nombreux : la sécurité internationale (la stabilité politique globale), la stabilité économique, l'environnement, l'assistance humanitaire ou encore l'avancement des connaissances. Une des raisons d'être des institutions du système des Nations Unies fut précisément la nécessité de pouvoir disposer d'un moyen, à l'échelle mondiale, de réguler la sécurité internationale et ses externalités.

Il y a bien longtemps déjà que l'on a reconnu à la stabilité économique mondiale la caractéristique d'externalité internationale : un ralentissement économique dans un pays peut avoir des effets sur l'économie des pays voisins. A l'inverse, de nombreux pays profiteront d'une économie mondiale dynamique. Les institutions créées dans l'après-coup de la seconde guerre mondiale visaient justement à accroître la stabilité de l'économie mondiale, et donc à hâter la prise de conscience que celle-ci est un bien public mondial. Les normes internationales sont également des biens publics mondiaux. L'institution d'une palette de normes internationales judicieuses peut contribuer à améliorer l'efficacité des marchés de biens, de services et de capitaux (ici, la notion de normes est large et se réfère à l'ensemble des pratiques homogènes sur un marché donné). Il est évident que le développement de ces pratiques implique des gains d'efficacité considérables.

La mondialisation et l'action collective

C'est également un lieu commun d'observer que la mondialisation se développe et qu'il en résulte une intégration plus grande des pays du monde qui, du coup, se rapprochent les uns des autres. Ce rapprochement, rendu possible par l'abaissement des coûts de transport, de communication et de nombreux obstacles institutionnels, rend la problématique des biens publics mondiaux et des externalités qui y sont attachées de plus en plus centrale. A mesure que cette économie mondiale se renforce, la nécessité de l'action collective se fait de plus en plus pressante. Il faut comprendre à ce sujet qu'une action collective globale qui serait portée par une communauté globale devient potentiellement de plus en plus efficace à mesure que les biens publics mondiaux et les externalités, positives et négatives, montent en puissance.

Le problème est que cette action collective exige des mécanismes de prises de décision, que nous pouvons nommer « gouvernance », pour exister. Mais le système international qui s'est développé depuis des décennies de manière *ad hoc* est un système de gouvernance globale sans gouvernement global. Ainsi, alors que nous manquons à l'évidence d'un

¹ Ce chapitre est une traduction partielle de Joseph Stiglitz, "Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?" in *Advancing Public Goods*, Jean-Philippe Touffut, ed., Edward Elgar Publishing, 2006.

² Traduction : Éloi Laurent.

système complet de gouvernement global, semblable à celui que l'on peut observer au plan national ou local dans un pays, il existe cependant un réseau complexe d'arrangements internationaux, qui, pris ensemble, forment la gouvernance mondiale. Ce réseau comprend de nombreux traités internationaux (par exemple ceux de Montréal et de Kyoto) et un ensemble de lois internationales, plusieurs traités comprenant en outre des mécanismes de prise de décision. Qui plus est, de nombreuses décisions touchant à l'économie mondiale sont prises dans le cadre des institutions internationales du système des Nations Unies, notamment le Fond Monétaire International (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le problème vient de ce que, faute d'un véritable gouvernement mondial, ces institutions sont gravement défailtantes.

Le défaut de démocratie et de transparence

Pour commencer, les institutions internationales sont non-démocratiques. Bien entendu, la plupart d'entre elles réfuteraient cette accusation en invoquant l'existence de mécanismes de vote contrôlés par des règles rigoureuses. Certes, mais au FMI, dont les décisions affectent des millions de personnes de par le monde, un seul pays possède le droit de veto : les Etats-Unis. Les droits de vote sont déterminés par l'étendue du pouvoir économique, telle que fixée à la fin de la Seconde guerre mondiale, à quelques ajustements près faits depuis. Ceci explique pourquoi les pays qui font aujourd'hui, et plus encore demain, la croissance mondiale, y sont sous-représentés.

Ces institutions sont ensuite opaques (ou, si l'on préfère, non-transparentes) et le perfectionnement de leurs sites Internet, qui ne permet que l'observation a posteriori des actions entreprises, n'y change rien. L'idée que les citoyens pourraient avoir une vision prospective de leurs agendas paraît tout bonnement incompréhensible à ces institutions internationales. Le contraste entre celles-ci et les institutions nationales est à cet égard frappant. Aux Etats-Unis, le « Freedom of Information Act » symbolise la préoccupation fondamentale d'un gouvernement travaillant pour le peuple et donc sous son regard. Un citoyen américain peut ainsi s'enquérir de ce que font les différentes agences gouvernementales, l'accès à l'information étant large, ce dont dépend d'ailleurs la presse pour faire son travail. Cette caractéristique essentielle de la démocratie est absente des grandes institutions internationales : un citoyen américain ou français ne peut pas savoir ce que font ses représentants au FMI ou comment ils votent sur tel ou tel sujet car cette information est tenue secrète.

La structure de décision pyramidale

Un problème supplémentaire auquel sont confrontées les institutions internationales est leur structure de décision pyramidale. En effet, autour de la table de l'OMC et du FMI, se trouvent des ministres du commerce extérieur, des ministres des finances et des banquiers centraux, mais les décideurs dont les champs de compétence seraient également pertinents dans les discussions ou les négociations sont exclus de celles-ci, qu'il s'agisse des spécialistes de protection sociale, de recherche, ou encore de justice. Seuls les banquiers centraux et les ministres des finances participent aux décisions qui touchent au système financier international au sein du FMI, et seuls les ministres du commerce extérieur sont admis à la table de l'OMC. Ceci implique par exemple que si l'on débat à l'OMC de décisions qui peuvent affecter l'environnement, les conséquences environnementales qui en résulteraient n'auront que peu de poids dans la discussion et donc dans la décision.

L'exemple de l'Uruguay Round est à cet égard éclairant. Les discussions qui ont porté sur les enjeux commerciaux des droits de propriété intellectuelle (plus connues sous le nom d'accord TRIPS) impliquaient de nombreuses conséquences pour la recherche, la santé et le développement des pays les moins avancés. Or, le représentant américain à l'OMC a choisi d'ignorer les mises en garde nombreuses et répétées que lui ont adressées le Council of Economic Advisers et l'Office of Science and Technology Policy de la Maison Blanche sur ces questions au nom de l'indépendance dont ce représentant jouissait dans l'exercice de son mandat. Le résultat de cet autisme fut un accord mauvais pour la recherche, encore plus mauvais pour les pays en développement et catastrophique pour la santé des citoyens. Ce système pyramidal de décision implique en outre que des intérêts privés peuvent plus facilement s'insinuer dans les négociations, rendant le processus de décision encore plus défaillant.

Le trop peu et le trop plein d'action internationale

En somme, deux problèmes résultent des faiblesses des institutions économiques internationales. Le premier problème est que des défaillances décisives de marché ne sont pas réglées : certains biens publics mondiaux devraient être produits et fournis aux populations et ils ne le sont pas, certaines externalités globales devraient prises en compte et elles ne le sont pas.

Le second problème tient au fait que la scène internationale est souvent utilisée, en revanche, pour trouver des solutions à des problèmes qui n'ont rien à y faire et que les acteurs de ces institutions tentent de régler à l'abri de l'opacité et du secret, ce qu'ils ne pourraient justement pas faire dans le cadre démocratique national. Et pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi.

Les origines du système financier international

A la fin de la seconde guerre mondiale, le problème international auquel on accordait le plus d'importance était le fait qu'un ralentissement dans un pays était susceptible de nuire à un autre pays. Pour comprendre la raison de la création du FMI, il faut ainsi se replacer dans le contexte de la crise de 29 et de la première moitié des années 1930.

Constatant que l'économie mondiale n'était sortie de la crise de 29 que pour rentrer dans la Seconde guerre mondiale, de nombreux observateurs craignaient en 1945 qu'elle ne retombe dans la récession et le sous-emploi. Les institutions économiques internationales furent créées pour empêcher que cela ne se produise, au nom du fait que ce risque n'était ni local, ni national mais bien global. Mais comment permettre à des pays dont l'instrument monétaire pouvait ne pas être disponible ou ne pas bien fonctionner d'utiliser l'outil budgétaire pour sortir de la récession ? Il fallait leur permettre d'emprunter au plan international.

Le FMI fut ainsi initialement créé pour prêter des fonds à des pays en difficulté économique afin qu'ils puissent stimuler leur activité à l'aide de leurs finances publiques. La « pression des pairs » d'alors visait à s'assurer que chaque pays se tienne le plus près possible du plein emploi, dès lors que cette situation individuelle profitait en fait à tous.

Le retournement de la doctrine internationale

Le changement de doctrine internationale a été spectaculaire dans la période récente : à l'inverse de son mandat initial, le FMI ne prête aujourd'hui aux pays en difficulté que s'ils acceptent de suivre une politique économique restrictive, ce qui revient à conseiller à un pays qui traverse une récession d'aggraver encore cette mauvaise passe.

Les politiques qui causaient tant d'inquiétude dans l'entre deux guerre étaient les politiques commerciales non-coopératives (« beggar-thy-neighbour ») : les pays qui connaissaient des difficultés économiques importantes imposaient des tarifs douaniers prohibitifs à leurs voisins dans le but de réduire les importations et d'augmenter la demande pour les produits domestiques. Bien entendu, le pays qui agissait ainsi améliorait sa situation au détriment de celle de ses partenaires commerciaux, dont la demande extérieure chutait brutalement.

Le FMI a depuis inventé un autre type de politique non-coopérative : la politique économique contre soi-même (« beggar-thy-self »). Non seulement les pays voisins pâtissent des effets des politiques restrictives, mais le pays qui les met en œuvre n'en profite même pas : ces politiques dépriment la demande intérieure et réduisent les importations dans le même mouvement. C'est ce genre de stratégie économique, au terme de laquelle tout le monde y perd, qui a été mise en œuvre au cours de la crise asiatique de 1998, avec les résultats que l'on connaît.

Or, comme on l'a vu, le mandat originel du FMI n'était pas de pousser les pays à accentuer leur récession en y entraînant leurs partenaires commerciaux. L'objectif initial de ses concepteurs était d'améliorer la stabilité du système économique mondial. L'action du FMI en de nombreuses occasions a hélas abouti au résultat exactement inverse, c'est-à-dire à un monde plus instable et la promotion de la libéralisation des marchés de capitaux a joué un rôle clé dans l'avènement de cette nouvelle instabilité globale.

La libéralisation des marchés de capitaux

En 1997, lors d'une réunion à Hong Kong, le FMI avança l'idée que les pays membres devaient ouvrir complètement leurs marchés de capitaux aux investissements spéculatifs de très court terme (« hot money »). Cette décision n'aurait pas pu intervenir à un plus mauvais moment : les observateurs du système financier international craignaient que l'Asie du Sud-Est ne plonge dans une lourde crise financière du fait précisément de ces mouvements de capitaux. Il était frappant de constater alors qu'aucune étude ne permettait de défendre les bienfaits de la libéralisation financière : rien ne prouvait que cette ouverture brutale pouvait avoir des effets bénéfiques pour la croissance et l'emploi des pays en voie de développement. Les études disponibles pointaient même dans la direction opposée : les rapides mouvements de capitaux spéculatifs ont tendance à déstabiliser des économies fragiles. La recherche a d'ailleurs progressé depuis et les propres données du FMI sur 100 pays du monde au cours des trente dernières années montrent que la libéralisation financière est étroitement associée à l'instabilité économique.

Pourquoi le FMI a-t-il alors tenté, et en partie hélas réussi à imposer cette libéralisation à travers le monde en outrepassant son mandat ? Comme dans le cas des politiques économiques restrictives, les externalités négatives engendrées par l'instabilité liée à la libéralisation financière sont considérables. Le FMI a certes révisé sa position depuis en reconnaissant le lien entre libéralisation et instabilité et il s'est fait bien plus prudent sur les bienfaits de l'ouverture financière. Pour autant, cet agenda n'a pas disparu de la scène internationale : il s'est déplacé sous l'influence européenne et américaine du FMI vers l'OMC.

Les nouveaux enjeux des négociations commerciales au sein de l'OMC, les « questions de Singapour » (« Singapore issues »), se sont ainsi imposées aux enjeux plus anciens tels que les questions agricoles ou le marché des services et la question de la libéralisation financière dans les pays en voie de développement est revenue sur le devant de la scène. Cette fois, cependant, les pays en voie de développement ont pu prendre appui sur le résultat de la recherche académique et cette tentative de libéralisation est apparue pour ce qu'elle était : une requête fondée sur des intérêts privés plutôt que sur l'intérêt général global.

Mais de nombreuses questions touchant à la gouvernance mondiale ne trouvent aujourd'hui pas de réponse compte tenu du caractère défaillant du système économique international actuel. Le traitement des risques par les marchés internationaux est ainsi particulièrement inquiétant. Dans la réalité, nous sommes loin d'assister au transfert supposé des risques, via les marchés de capitaux, de ceux qui ne peuvent pas les assumer vers ceux qui le peuvent. Les pays en voie de développement sont ainsi amenés à assumer des risques importants en termes de volatilité des taux de change et des taux d'intérêt dont les conséquences sont potentiellement dramatiques. La « décennie perdue » des années 1980 en Amérique Latine demeure le modèle de ces mécanismes dévastateurs, qui continuent de jouer aujourd'hui, par exemple en Moldavie. Le fait que le FMI se concentre à présent sur la question des « déséquilibres mondiaux » est un pas dans la bonne direction, qui le ramène en fait vers son mandat initial qui était de garantir la stabilité de l'économie mondiale, mais cette réorientation est davantage théorique que pratique.

Comment sauver la mondialisation d'elle-même ?

C'est une réalité de notre temps : la mondialisation implique l'émergence et le développement des biens publics mondiaux. Le problème dans le système économique international actuel de gouvernance sans gouvernement est qu'il n'existe pas de moyens efficaces pour collecter les ressources nécessaires au financement de ces biens publics mondiaux. Le besoin des institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC n'a jamais été aussi grand, mais la confiance qui leur est accordée n'a jamais été aussi faible. Comment mettre la mondialisation politique au niveau de la mondialisation économique ?

La réponse peut venir de John Maynard Keynes, qui avait identifié le problème structurel des déséquilibres financiers internationaux associés au système de réserve global voici soixante ans. Keynes avait en effet compris dès les années 1940 que la création d'un nouveau système de réserve global à l'aide d'une monnaie internationale était la réponse fondamentale à l'instabilité financière mondiale. La leçon keynésienne vaut d'ailleurs plus généralement : Keynes n'est-il pas celui qui a permis de sauver le capitalisme de lui-même à la suite de la crise de 29 ? De la même manière, la création d'un nouveau système de réserves mondiales permettrait peut-être aujourd'hui de sauver la mondialisation d'elle-même³.

³ Pour le détail de cette proposition, voir Stiglitz, *Un Autre Monde*, Fayard, 2006.