

Thème 4 : Les échelles de gouvernement

Chapitre 10 : L'échelle mondiale – la gouvernance économique dans le monde depuis 1944

Longtemps tombé en désuétude, le terme « **gouvernance** », qui désigne depuis le Moyen Age « l'art de gouverner les hommes », se généralise dans les années 1990 chez les économistes et les politologues anglo-saxons pour qualifier le fait de gouverner et le distinguer de l'organe de gouvernement, tout en promouvant un nouveau mode de gestion des affaires publiques (« la bonne gouvernance »). A l'échelle internationale, la gouvernance mondiale désigne un système de prises de décisions qui valorise les acteurs non étatiques (entreprises, société civile). Ce terme fait partie de cette « constellation » de néologismes produits par la mondialisation néolibérale. Livre fondateur « *Governance without government* » de Rosenau et Czempiel, 1992. La même année est créée à Londres *le centre pour l'étude de la gouvernance globale*. De nombreux articles traitent alors de la gouvernance d'entreprise avec la même finalité : concevoir l'entreprise comme une entité mouvante voire vivante dans laquelle la somme des intérêts divergents des acteurs doit permettre d'aboutir à un équilibre. La polysémie actuelle masque mal **un concept devenu fourre-tout**, qui peut recouvrir de nombreuses réalités différentes à toutes les échelles et incarner de nombreux acteurs : gouvernance d'entreprise, territoriale, associative, hospitalière, politique à de nombreuses échelles... Il s'agit donc d'une notion floue, contradictoire, évolutive, ...

La définition est donc complexe mais repose sur quelques invariants :

- La gouvernance envisage toute forme d'organisation sociale (entreprise, Etat, terre entière...) **comme un espace de jeu commun, de négociation ou de rapport de force en redéfinition constante**. Dans cet espace, s'élaborent des règles communes qui permettent de faire « vivre » le jeu. Pour que chacun accepte de jouer, une dynamique coopérative doit s'instaurer permettant à tous les acteurs d'envisager leur participation comme une relation gagnant-gagnant. La négociation est permanente entre tous les acteurs. Ce processus a été valable pour la construction européenne (voir chapitre 9), il est aujourd'hui perçu comme tel dans le cadre de l'OMC.
- Ces règles communes, ces normes collectives définissent les grandes orientations à mener à partir de procédures diverses : de la simple consultation intergouvernementales jusqu'à l'adoption de législations communes en passant par la définition d'objectifs à atteindre, de bonnes pratiques...(soft law). Elle repose sur la coopération entre Etats mais aussi sur l'action d'institutions multilatérales à l'échelle mondiale ou régionale.
- Jusqu'à la seconde Guerre Mondiale, la source du pouvoir procède de ce que l'on possède matériellement. Désormais la ressource correspond moins à ce que l'on a que ce que l'on crée. Dans **une société d'abondance** (au sens où aujourd'hui plusieurs milliards d'hommes ont accès à la société de consommation) la gouvernance intervient notamment sur les mécanismes de partage et de redistribution, la prise en charge des inconvénients liés à l'abondance (pollution, encombrements, déchets) mais aussi des raretés engendrées par l'abondance : eau, air, espace... (pose le problème de la marchandisation du vivant).
- La recherche de l'intérêt général provient de la prise en compte des intérêts particuliers dans un système permanent et ouvert **de négociations** en réseau. Chacun a donc théoriquement son mot à dire. Ce point de vue universaliste reste dans les faits plus ou moins théorique. Les rapports de force ne sont pas abolis :
 - o Trois formes de rhétorique apparaissent dans ce cadre: la discussion, le débat, le marchandage dans le cadre de processus long de recherche d'un consensus.
 - o Plusieurs formes d'association sont possibles : l'équipe, le club, le partenariat.

Se pose la question du choix de 1944 comme point de départ de ce chapitre. Dans les faits, 1944 correspond à l'année des accords de Bretton Woods qui marquent le début d'une nouvelle organisation économique et monétaire mondiale fondée sur le dollar comme monnaie de référence, un modèle de gouvernance économique où les règles libérales, en matière d'économie notamment, sont impulsées par de grandes organisations internationales sous la domination des puissances occidentales, notamment les Etats-Unis. Les accords de

Thème 4 : Les échelles de gouvernement

Chapitre 10 : L'échelle mondiale – la gouvernance économique dans le monde depuis 1944

Bretton Woods marque le triomphe du système libérale voulu par les Etats-Unis face au système keynésien prôné par John Meynard Keynes placé du côté des Britanniques.

Problématique : Depuis 1944, comment a évolué la conception de la gouvernance économique mondiale, son action et les transformations globales qu'elle a généré ?

I. 1944 – 1976 : naissance et développement de la gouvernance économique à l'ombre de la Guerre Froide

Dès 1943, les Alliés s'entendent pour réorganiser le monde de l'après-guerre afin d'empêcher tout retour de régimes totalitaires et d'un conflit mondial. La création de l'ONU répond à cet objectif politique, mais elle est complétée par des institutions et des accords économiques et financiers destinés à assurer le retour de la prospérité mondiale. Tout en maintenant la suprématie américaine acquise dans le conflit.

A. En finir avec les séquelles des années 1930 et de la seconde Guerre Mondiale

La gouvernance qui s'instaure au sortir de la seconde guerre mondiale veut aussi finir de résoudre les séquelles des années 1930 et de la seconde Guerre mondiale :

- La crise de 1929, aux origines du conflit, a abouti à l'alternance de remèdes protectionnistes et déflationnistes aux effets dramatiques. Cela a abouti à des dumpings et dévaluations sauvages (1933-1934, le dollar est dévalué de 41% ; 1936, le Franc est dévalué de 65%). Cela a aussi causé une contraction majeure du commerce mondial : de 3.000 Millions de dollars à 1.000 Millions de dollars.
- Ce système est marqué par une inefficacité à long terme : dès 1937, on assiste à un retour du chômage et à un recul de la production, sauf dans les pays militarisés comme l'Allemagne et aussi l'URSS. Le monde est fragmenté en "blocs" et on voit apparaître un retour au troc ;
- les destructions de la guerre ont causé des difficultés dans la gouvernance économique et ont conduit à un réaménagement des circuits économiques ;
- certains se posent la question de la faillite du capitalisme libéral face au dirigisme économique soviétique. C'est pourquoi ces 2 modèles vont rester face à face après la victoire des Alliés, chacun prônant une forme de gouvernance s'opposant à celle de l'autre.

B. Les accords de Bretton Woods, une nouvelle gouvernance économique sous l'égide des Etats-Unis

Les Etats-Unis possèdent 70% or mondial en 44 et fabriquent 60% de la production mondiale. Plusieurs accords et ententes internationales sont signés :

- Les accords de **Bretton Woods** en juillet 1944 : 44 pays sont signataires mais l'URSS refuse. Malgré le refus d'une partie de son projet, John Meynard Keynes joue un rôle important. Plusieurs éléments sont adoptés :
 - o principe : retour au **Gold Exchange Standard** des années 1920, qui fait du dollar l'équivalent-or dans les réserves des banques centrales pour permettre la libre convertibilité des devises entre elles (30gr or = 35\$)
 - o application : dans le cadre onusien, des institutions multilatérales assurent cette convertibilité en surveillant les balances des changes (**FMI** à Washington) et financent grands projets (**BIRD** ou Banque mondiale à Washington) ;
- Les accords du **GATT** en 1947 : 23 pays sont signataires (soit 80% du commerce mondial). L'idée est de mettre en application la clause de la nation la plus favorisée à tous les signataires pour abaisser progressivement les droits de douane entre eux. Les négociations sont faites dans des "rounds" de négociation successifs, dont la durée est en

Thème 4 : Les échelles de gouvernement

Chapitre 10 : L'échelle mondiale – la gouvernance économique dans le monde depuis 1944

principe court. Les droits de douanes sont abaissés de + 35 % à – 5 % en 1995 en étendant progressivement les mesures aux différents types d'échange (agricoles, culturels, de service)

C. Une toute puissance américaine et ses contestations :

Les Etats-Unis ont joué un grand rôle et ont eu un impact important sur la constitution de la nouvelle gouvernance mondiale à partir de 1944, et ce pour plusieurs raisons :

- Les institutions sont d'inspiration américaine. Elles reposent sur le refus du plan proposé par Keynes qui reposait sur l'idée de la création d'une monnaie internationale. Le plan adopté consiste à ne garder que le dollar comme monnaie internationale. Cela donne un poids aux Etats-Unis dans les décisions internationales. Au FMI, ils sont 25 % des voix car ils apportent 1/3 des fonds. Il en va de même pour la banque Mondiale (la BIRD)
- Le plan Marshall mis en place en juin 1947 a mis en place une diplomatie du dollar : l'Europe Ouest est reconstruite grâce à l'aide massive des EU en échange de son adoption du modèle économique et culturel américain.

Cependant, ce modèle est contesté :

- refus du monde communiste qui développe ses propres institutions multilatérales sur son propre mode de développement économique comme le COMECON. Jusque dans les années 1970, le développement de l'URSS peut faire illusion, ce n'est qu'après que le système centralisé se bloque ;
- des contestations proviennent également des pays du Tiers Monde dès Bandung¹ en 1955 et la création des "non alignés"² qui tentent d'échapper au choix entre communisme et libéralisme (voir l'Egypte de Nasser face au refus de la BIRD en 1956 de financer le barrage d'Assouan). Le problème le plus urgent pour ces pays du Tiers Monde est de stabiliser les cours des matières premières qu'ils considèrent comme étant "pillées" par les pays du Nord. Cela aboutit à la création de l'OPEP en 1960 pour maîtriser cours du pétrole et de la CNUCED en 1964 par l'ONU pour maîtriser cours des autres matières premières. Ils tentent aussi de se faire entendre à l'ONU lors de la création du groupe G77 pour rendre pour une plus grande visibilité à l'ONU.

Sur la lancée de la guerre, le système économique international a été réorganisé sous la domination américaine, ou son refus. Cette domination est due à l'avance que ceux-ci ont prise sur le reste du monde grâce au second conflit mondiale. Cette situation exceptionnelle n'était pas promise à durer, non pas tant à cause de l'opposition idéologique du bloc communiste, mais à cause du rétablissement des équilibres anciens qui ont mis à mal la suprématie des Etats-Unis. La crise du système économique mondial dans les années 1970 provient en grande partie de leur course en avant pour maintenir leur suprématie, sans tenir compte de l'émergence d'autres acteurs concurrents, voir de pays hostiles.

II. Un équilibre menacé par les crises à partir des années 70

Plusieurs facteurs vont se combiner pour faire exploser l'équilibre du système économique international dans les années 1970. En apparence, la crise économique née des chocs pétroliers de 1973 et 1979 explique ces difficultés. Cependant, la crise internationale couvait déjà car, face aux nécessités de la guerre du Vietnam, les EU avaient commencé à creuser

¹ La conférence de Bandung a lieu en Indonésie en 1955. Elle regroupe les pays récemment décolonisés d'Asie. Lors de cette conférence, les membres en viennent à rejeter l'alignement sur l'un des deux blocs et proposent une nouvelle voie de développement.

² Ce mouvement est né parmi les Pays du Tiers Monde à la conférence de Belgrade en 1961.

Thème 4 : Les échelles de gouvernement

Chapitre 10 : L'échelle mondiale – la gouvernance économique dans le monde depuis 1944

leurs déficits notamment en empruntant pour faire la guerre, ce qui a contribué à déséquilibrer le système financier mondial. C'est pour y parer qu'ils se lancèrent dans des politiques néo-libérales fondamentalement opposées à toute idée de régularisation internationale.

A. La ruine du système monétaire international sous les coups de l'inflation

1971 marque la fin de la convertibilité du dollar – une première escarmouche avait eu lieu avec la France en 1965. Les monnaies n'ont plus de parité fixe entre elles. Les cours des monnaies deviennent donc flottants mais le dollar reste la seule monnaie de compte mondiale. Cela permet aux EU de multiplier les dollars pour se financer "gratuitement" ce qui est d'autant plus nécessaire que les flux mondiaux se gonflent :

- multiplication des "eurodollars", soit les dollars investis en Europe produisant des bénéfices en-dehors des EU
- s'ajoutent les "pétrodollars" réinvestis dans les pays industrialisés par les pays pétroliers (le baril de pétrole passe de 1,9 à 34 dollars en 1981, à 140 dollars en 2008)

Cela explique les surliquidités des banques des pays industrialisés qui multiplient les placements + ou – hasardeux, en particulier dans les pays en développement. Cela explique la crise de la dette de ces pays (entre 1970 et 1980, leur dette a été multipliée par 33). S'ajoute le grave déséquilibre de la dette américaine qui passe du tiers à la moitié du PIB. Le quart des bons du trésor américains sont achetés par la Chine et un cinquième par le Japon. Les Etats-Unis commencent à vivre à crédit

B. L'affaiblissement des institutions internationales sous les coups du néo-libéralisme

Deux leaders ont eu un rôle particulièrement important : R. Reagan élu président des Etats-Unis en 1980 et Margaret Thatcher élue premier ministre en Angleterre en 1979. Ces deux leaders ont participé au retour en force du néolibéralisme ce qui a eu de nombreuses conséquences :

- Le recul des régulations et du rôle de l'Etat, abandon des politiques sociales
- Les "néolib" et les "néocons" s'associent pour définir une nouvelle idéologie dominante dans le monde, qui s'impose non seulement aux anciens pays communistes, mais aussi aux alliés capitalistes en Europe.
- Les recettes néo-libérales sont imposées de force aux pays du Tiers Monde par le biais de réformes imposées par le FMI en échange de son aide ce qui accélère la libéralisation des économies au détriment des politiques sociales ; d'où crises et contestations, en particulier en Amérique Latine dans les années 1980 et en Afrique
- La multiplication des réunions informelles pour compenser l'inefficacité des institutions traditionnelles : le G6 puis le G7 en 1975-1976 deviennent un sommet de décision en petit comité des grandes puissances industrielles capitalistes. S'y ajoute le forum de Davos organisé depuis les années 1970 par 1000 grands groupes mondiaux pour débattre des grands problèmes mondiaux dans un esprit là aussi ultralibéral ;

C. La course en avant de la mondialisation³

En 1994, sont signés les accords du GATT (General Agreements on Tariffs and Trade) de Marrakech sur l'agriculture et les services étendant le libéralisme à presque tous les domaines d'échange. En 1995, devant les difficultés de négociation au sein du GATT, on passe à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce). Au niveau de la gouvernance économique mondiale, une grande différence s'impose. Il ne s'agit plus de traités chargés de régler les conflits commerciaux entre des pays signataires mais d'une organisation pérenne qui prend

³ Voir cours sur la mondialisation.

Thème 4 : Les échelles de gouvernement

Chapitre 10 : L'échelle mondiale – la gouvernance économique dans le monde depuis 1944

des décisions régulières. De plus, depuis sa création, le nombre de membre n'a cessé de s'élargir avec l'entrée de la Russie puis, plus récemment, de la Chine.

Dans le même temps, on assiste à une multiplication des organisations régionales pour diminuer l'impact des frontières et développer les coopérations internationales. Cela a eu plusieurs conséquences :

- élargissement de l'UE et passage à une union élargie et de plus en plus politique ;
- Créations d'organisations régionales comme l'ALENA, l'APEC, l'Asean, le Mercosur

On assiste enfin à multiplication exponentielle des IDE qui se fait en parallèle d'un large mouvement de délocalisation des appareils productifs et de la mise en place de la Nouvelle Division Internationale du Travail (NDIT).

III. Une mondialisation affolée depuis les années 2000 ?⁴

Avec la chute du communisme en URSS et en Europe de l'Ouest, le modèle de gestion économique américain semble être le seul possible. Cela semble d'autant plus vrai que la Chine, tout en gardant les formes de gouvernement politique communiste (dictature du parti unique, absence de liberté individuelle), a converti son économie au capitalisme sous la forme de l'économie socialiste de marché. L'achèvement et l'approfondissement de la libéralisation du commerce et des finances mondiaux entamée dans la période précédente provoque un bouleversement de la géographie économique mondiale.

A. L'accélération de la mondialisation :

L'accélération de la mondialisation a été possible par des transformations profondes des échanges économiques, de quelques ordres qu'ils soient. La révolution des transports, notamment la conteneurisation a permis d'accroître la circulation des marchandises à moindre coût. La dérégulation financière a permis d'accroître les échanges boursiers et la capitalisation financière. De plus, la multiplication des IDE dans le monde a été accompagnée d'une multiplication des délocalisations.

La nouvelle forme de la DIT a créé des déséquilibres notamment entre la Triade et les pays en développement voire les pays émergents comme la Chine. Ce déséquilibre constitue pour certains une bombe à retardement pour l'économie planétaire. Des remises en cause sont apparues depuis ces dernières années, notamment celles du dollar comme unique monnaie de référence mondiale du fait de la concurrence de l'Euro, voire, par certains aspects du Yuan.

L'accélération des prises de positions contre le réchauffement climatique et les enjeux planétaires poussent de plus en plus d'acteurs à demander une gouvernance économique mondiale qui prenne mieux en compte la notion de développement durable.

B. Un monde multipolaire

L'émergence de nouvelles puissances comme les BRICS (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud) amène à des questionnements dans les grandes organisations internationales. Le Brésil par exemple insiste dans le cadre de l'OMC pour la fin des subventions aux agricultures américaines et européennes, ce qui lui permettrait d'entrer en pleine concurrence sur les territoires des pays de la Triade.

Les sommets internationaux se multiplient (voir cours sur la mondialisation sur le rôle des sommets) notamment le G20 qui a pris ses racines dans les organisations du G6, G7 et G8 jusque dans les années 2000. Les organisations régionales sur l'ensemble des continents se créent, malgré leurs imperfections (voir géographie), pour tenter de contrebalancer le poids de la Triade.

⁴ Ne pas oublier de s'appuyer sur la géographie

Thème 4 : Les échelles de gouvernement

Chapitre 10 : L'échelle mondiale – la gouvernance économique dans le monde depuis 1944

Les contestations apparaissent aussi concernant la forme prise par le conseil de sécurité de l'ONU et son organisation, notamment le droit de veto et la grande place laissée aux puissances occidentales, même si la Chine fait partie des 5 membres permanents. Des critiques similaires pour l'organisation du FMI et de la BIRD.

C. Une gouvernance économique mondiale en crise ?

Depuis les années 1980, les crises économiques liées à la libéralisation intense des marchés ont déstabilisé à plusieurs reprises l'ordre économique mondial, amenant des questions toujours plus vives concernant le mode de gouvernance.

- krach boursier de 1987,
- crise asiatique de 1997,
- crise argentine de 1998,
- crise spéculative des nouvelles technologies de 2000,
- crise des *subprimes* de 2007,
- choc pétrolier de 2008 ;

La crise actuelle des dettes souveraines sembleraient marquer l'affaiblissement du pouvoir des Etats face à des organisations privées comme les agences de notation qui participent à l'attribution des critères de « bonne gouvernance ».

Cependant, les critiques sont de plus en plus nombreuses, à l'intérieur même des pays développés. L'actuelle gouvernance est remise en cause aussi bien dans les Nordes que dans les Suds avec des mouvements comme l'altermondialisme, les forums sociaux tenus tous les deux ans dans un pays du Sud depuis celui de 2001 à Porto-Alegre ou des mouvements qui s'opposent à la capitalisation boursière comme le mouvement *Occupy Wall Street*.

Conclusion :

La gouvernance économique mondiale a réussi à restaurer le système monétaire international et à relancer le commerce mondial après la fin de la seconde Guerre Mondiale, développant un nouveau système économique fondé sur le libéralisme et les règles économiques telles qu'elles étaient conçues par les Etats-Unis. Mais, ce faisant, elle semble aboutir à un tournant comme le montre les crises à répétition qui semblent montrer un échec de l'ultralibéralisme et de la dérégulation des marchés tels qu'ils se sont imposés depuis les années 1970.