

Organisations internationales versus Groupes : quels modes de régulations des crises ?

Albane Geslin

► **To cite this version:**

Albane Geslin. Organisations internationales versus Groupes : quels modes de régulations des crises ?. Les organisations internationales et régionales face aux crises, Espace Europe, Oct 2010, Grenoble, France. pp.113-121. halshs-00653407

HAL Id: halshs-00653407

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00653407>

Submitted on 31 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Albane GESLIN

« Organisations internationales v. groupes: quels modes de régulation des crises? »

in Y. Echinard et F. Labondance (dir.), *La crise dans tous ses états*, coll. Economie en plus, PUG, 2011, pp. 113-121

Cette question résulte d'un constat apparemment simple, à savoir la marginalisation des organisations internationales par les groupes dans le cadre de la régulation des crises. Marginalisation qui soulève de multiples interrogations non seulement quant aux enjeux de cette forme de régulation de la mondialisation, mais aussi quant aux défis à relever dans un proche avenir.

I. L'apparente marginalisation des organisations internationales par les groupes dans le cadre de la régulation des crises.

Les médias, spécialisés ou non, s'en font régulièrement l'écho (l'hebdomadaire Marianne en juillet 2009, Alternatives économiques régulièrement...), les juristes internationalistes s'en émeuvent.

En effet, les crises, depuis les années 1970, voient fleurir les groupes (G7, G20...), groupes faisant preuve d'un activisme politique et médiatique remarquable en terme de propositions de réforme. Pas moins d'une quinzaine de groupes existe (certains en réaction à d'autres, aux périmètres différents, aux revendications différentes...).

Dès 2008, les États ont affirmé la nécessité d'un renforcement de la coopération interétatique afin d'améliorer la régulation internationale. Depuis lors, les sommets du G20 se multiplient: Washington, nov. 2008 ; Londres, avril 2009 ; Pittsburgh, sept. 2009 ; St Andrews, nov. 2009 ; Washington, avril 2010 ; Toronto, juin 2010 ; Séoul, novembre 2010... Ce forum économique dont les participants représentent les deux tiers du commerce et de la population mondiaux ainsi que 90% du produit mondial brut a été lancé en 1999 après la crise asiatique du milieu des années 1990, et depuis 2008 se réunit au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Coexistent à ses côtés le G8 créé en 1975 après le premier choc pétrolier sous forme de G7, le G10, le récent Groupe de gouvernance mondiale (3G), le G77, le G192 (Commission émanant de l'ONU, présidée par Joseph Stiglitz, ayant été mise en place pour élaborer un rapport sur la réforme du système monétaire et financier international.)... Au sein de ces fora, d'autres G se constituent : G2 (États-Unis-Chine), G-2 (France-Allemagne), G4 (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud)...

Cette accumulation de partenariats met nettement en évidence le réflexe qu'ont les États en temps de crise : privilégier l'informel au détriment des institutions multilatérales. Au sein de ces groupes, le rôle prépondérant est désormais assumé par le G20, les 20 dirigeants présents lors du sommet de Pittsburgh ayant clairement annoncé qu'il devenait « *le forum prioritaire de (leur) coopération économique internationale* ». Cette affirmation a eu des vertus performatives puisque désormais, Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) en tête, tous reconnaissent que le G20 est « *une réalité incontournable* » (intervention du président de l'Assemblée générale des Nations Unies, Débat général, 65e session, 29 septembre 2010).

Outre ces partenariats, des instances informelles réunissant des régulateurs nationaux ont été mises en place : Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ou Conseil de stabilité financière, lequel regroupe toutes les autorités nationales des participants au G20 et de la Commission européenne contribuant à la stabilité financière (dans les domaines de la monnaie, du crédit, de l'assurance, de la bourse ou de la comptabilité. Le Conseil de stabilité financière, créé lors du sommet de Londres d'avril 2009 (en remplacement du Forum de stabilité financière) s'est vu confier des compétences qui auraient pu tout aussi bien être confiées au Fonds Monétaire International (FMI), telle qu'« évaluer les vulnérabilités du système financier ainsi que de définir et de superviser l'action requise pour y remédier, (...) émettre des avis sur les bonnes pratiques destinées à respecter les normes réglementaires et d'en assurer le suivi » (Déclaration sur le renforcement du système financier, Sommet du G20, 2 avril 2009).

Parallèlement à la montée en puissance de cette diplomatie informelle, les organisations internationales semblent *a priori* avoir été les grandes absentes de la crise, n'ayant pu prévenir celle de 2008, et peinant à en assurer la gestion, que ce soit l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), le FMI ou l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Quelles raisons pourrait-on avancer pour expliquer cet apparent refuge à la crise trouvé dans les groupes et non les organisations internationales ?

D'une part, la disparition du rôle de surveillance macro-économique dévolu au FMI à la fin de la Seconde guerre mondiale. Le rôle principal originaire qui était alors confié au FMI en 1945 était un rôle normatif, à savoir l'élaboration d'un code de bonne conduite monétaire; l'objectif principal était d'assurer la « stabilité économique et financière », ainsi que le précisait l'article IV, Section 1 des Statuts: « *(Le) but essentiel du système monétaire international est de fournir un cadre qui facilite les échanges de biens, de services et de capitaux entre nations et qui favorise une croissance économique saine, (...) un objectif principal est d'assurer de façon continue les conditions de base*

ordonnées nécessaires à la stabilité économique et financière ». Le rôle d'assistance du FMI n'était perçu que comme secondaire.

Tout bascule en 1971, avec la disparition du « code de bonne conduite monétaire » que les États s'étaient imposé dans ce cadre. À partir d'août 1971, en effet, et l'annonce par le Président Nixon de l'abandon de la convertibilité-or du dollar, l'on a assisté à un délitement des obligations étatiques en matière de change. Un premier élargissement des marges de fluctuation licites (celles-ci passant de plus ou moins 1% par rapport au dollar et plus ou moins 2% par rapport à l'or, à plus ou moins 2,25% par rapport au dollar et plus ou moins 4,5% par rapport à l'or) eu lieu, adopté par les Accords du *Smithsonian Institute, gentlemen's agreement* conclu par le G10 (groupe de pression des 10 (en fait 11) États membres des Accords généraux d'emprunt le 18 décembre 1971, et approuvé par le Conseil d'administration du FMI ce même jour. Une réforme plus large fut par la suite mise en œuvre et fut adopté, en 1976, le texte du 2^e amendement aux Statuts du Fonds (Accords de la Jamaïque) aux termes duquel l'article IV des Statuts consacre la liberté des États en matière de change. En d'autres termes, depuis le 1er avril 1978 (date d'entrée en vigueur du 2^e amendement), les États ont la possibilité (et non l'obligation) de laisser au marché la liberté de fixer la valeur de leur monnaie (voir Sorel, 2004, Geslin, 2007).

Cette disparition du code de bonne conduite a fait craindre, un temps, au directeur du FMI, le déclenchement d'une guerre monétaire, qui, fort heureusement, n'eut pas lieu.

D'autre part, les années 2000 furent marquées par le blocage de l'OMC enfermée dans le cycle interminable de Doha ; en outre, il faut rappeler que l'organisation n'a pas de pouvoir de décision propre (mis à part l'Organe de Règlement des Différends) ; l'on notera toutefois que, si l'OMC n'a pas eu un rôle décisionnaire dans la crise, les normes qu'elle véhicule et dont elle impose le respect aux États ont permis que les États n'entrent pas, pendant la crise, dans une guerre économique.

Enfin, l'ONU, qui, parallèlement à un champs de compétences très large n'a que peu de pouvoirs et une légitimité décriée, notamment celle du Conseil de Sécurité.

Au regard de ces différents obstacles et paralysies, contrastent la forte réactivité des groupes, leur caractère informel et leur capacité à se mobiliser rapidement.

II. Quels enjeux en terme de régulation des crises et plus largement en terme de régulation de la mondialisation (économique, financière, environnementale, sociale...) ?

Faut-il y voir une opposition entre deux modes de régulation: régulation endo-causale (serait celle émanant des groupes) et exo-causale (émanant des organisations internationales) ?

Fort classiquement, la régulation peut être définie, reprenant les propos de G. Canguilhem, comme « *l'ajustement, conformément à quelque règle ou norme, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits que leur diversité ou leur succession rend d'abord étrangers les uns aux autres* » (Canguilhem). La régulation vise donc à assurer l'équilibre entre des éléments relevant d'un système complexe. Le concept est donc particulièrement adaptable, et a, de longue date, été adapté à la complexité de l'économie mondialisée. Une interrogation surgit alors: doit-on entendre comme synonymes « régulation économique » et « régulation de l'économie ». En d'autres termes, la régulation de l'économie s'épuise-t-elle dans la régulation économique ? La réponse est très probablement négative. En effet, la régulation économique, du fait de l'émergence du libéralisme et de la déréglementation, a pris la forme, dans un grand nombre de secteurs, d'une régulation de type endo-causale, système dans lequel l'ajustement se réalise de façon spontanée par les organes mêmes du système, sans intervention sensible d'un régulateur extérieur ; plus concrètement, il s'agit d'une auto-régulation par les acteurs économiques eux-mêmes. La notion de régulation de l'économie renvoie en revanche à des mécanismes plus divers de régulation: à la régulation endo-causale, toujours présente, s'ajoute une régulation de type exo-causale, dans laquelle un organe autonome – le régulateur – réalise l'ajustement du système. Dans ce cadre, le régulateur s'avère être l'État et les organisations internationales, et l'outil de régulation, le droit (plus ou moins *soft*) (voir Le Moigne 1993, Geslin, 2010).

A bien observer, on s'aperçoit que le groupe et l'organisation internationale fonctionnent, en terme de mode de régulation, sur des modèles comparables. En effet, les mesures proposées par les groupes sont des mesures de régulation, formellement tout le moins, de nature exo-causale.

Ce qui diffère fondamentalement entre le groupe et l'organisation internationale tient au caractère non contraignant des engagements pris au sein des groupes ou des instances tel le Comité de Bâle. A charge pour les États de mettre, volontairement, en œuvre ces mesures dans leur ordre juridique interne ou de proposer aux organisations internationales des mesures de réforme.

Ainsi que le rappelle le site de la Banque des règlements internationaux à laquelle il est rattaché, le Comité de Bâle « *does not possess any formal supranational supervisory authority, and its conclusions do not, and were never intended to, have legal force. Rather, it formulates broad supervisory standards and guidelines and recommends statements of best practice in the expectation that individual authorities will take steps to implement them through detailed arrangements - statutory or otherwise - which are best suited to their own national systems* » (<http://www.bis.org/bcbs/history.htm>).

Si leur rôle d'impulsion n'est pas à contester, l'on peut en revanche discuter de la pertinence de ces groupes pour la mise en œuvre d'une régulation mondiale pérenne. Quelle forme de régulation peut ressortir des instruments par définition non contraignants que sont les déclarations finales des chefs d'État et de gouvernement ?

En fait, l'enjeu principal, ce qui oppose foncièrement le groupe à l'organisation internationale résulte d'un autre type d'opposition: une opposition entre pluripolarité et multilatéralisme.

La pluripolarité renvoie à l'idée d'un regroupement de forces, de « *quelques pôles de puissances qui, en s'équilibrant les uns les autres, imposent au monde leur propre vision de l'ordre international* » (Moreau-Defarges 2007). Le multilatéralisme quant à lui est un phénomène renvoyant à une posture de compromis, de négociations, une tentative de démocratiser l'ordre international; il repose principalement sur le droit. C'est l'esprit post-1945, ce mythe de la paix par la coopération et le droit.

Le groupe, du fait de son caractère restreint, de l'auto-élection de ses membres, est un instrument de la pluripolarité ; on pourrait aller plus loin et affirmer qu'il incarne le monde pluripolaire. Le G8 incarnait le monde occidental ; le G20 incarne la puissance économique. Ce qui soulève la question principale de leur légitimité. Les pays en développement sont par nature exclus de ces groupes de décision (le G77 n'est pas un groupe décisionnaire à l'échelle internationale).

Ce défaut de légitimité est tel que lors d'un de ses derniers sommets à Séoul les 11 et 12 novembre 2010, le G20 s'est ouvert à un certain nombre d'observateurs invités: 5 États (Vietnam, Singapour, Ethiopie, Espagne, Malawi) et 7 organisations ou organismes internationaux (ONU, Organisation Internationale du Travail, Banque Mondiale, FMI, OMC, Organisation de Coopération et de Développement économique, Conseil de stabilité financière). L'on notera que nulle indication quant aux critères qui ont présidé à ces choix n'a été donnée. Tout au plus peut-on supposer que le Vietnam devait sa présence au fait qu'il présidait l'ASEAN, et Singapour au fait qu'il est membre fondateur du récent Groupe de Gouvernance mondiale. Les autres ont-ils été choisis sur la base d'une « représentation géographique équitable » ? Cette ouverture, pour importante qu'elle soit, doit toutefois être relativisée. En effet, ces observateurs n'ont, par définition, pas de droit de vote. Peut-être les membres du G20 ont-ils entendu les propos qu'a tenus le Ministre des affaires étrangères du Liechtenstein devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 septembre 2010: « *la gouvernance mondiale ne peut être vraiment efficace que si elle est réellement mondiale, du point de vue de la portée mais aussi de la participation des pays. (...) ce qui ne veut pas dire qu'il faut attribuer à tout le monde un droit de vote.* » (Débat général, 65e session, 28 septembre 2010)...

L'organisation internationale, à l'inverse, relève plus clairement du multilatéralisme, même si, au sein de certaines, le FMI par exemple, on retrouve des phénomènes de pluripolarité...

III. Défis à relever

Ainsi que le précisait Hubert Védrine en 2009, « *On s'achemine vers un système baroque fait de multiplication de "G" dans tous les sens. Mais pour autant, pas de gouvernance ni de communauté internationale. Pas de solutions ni de préconisations globales. Parce qu'il n'y a pas d'autorité mondiale, pas de vainqueur, comme après la guerre. Pas d'harmonisation d'un monde fondé sur des valeurs communes* » (*Libération*, 11 juillet 2009).

Il devient donc incontournable de mettre en place d'une nouvelle architecture de la gouvernance globale ; à savoir une gouvernance globale inclusive, en raison des caractères systémique, multiscalaire de la crise : quant à son étendue spatiale tout d'abord, puisque de nationale elle est, rapidement, devenue mondiale ; quant à son incidence d'autre part, étant en fait crise économique, sociale, écologique, énergétique... Penser non pas en terme de confrontation de deux modèles que l'on pourrait envisager comme incompatibles, mais en terme de coopération entre les différentes instances (organisations internationales et groupes).

Cependant, cela ne pourra se faire sans renforcer la légitimité des organisations internationales (notamment accroître la représentativité des pays en développement au sein du FMI (la révision des quotes-parts en 2008 a surtout renforcé le poids des pays émergents)).

En outre cette nouvelle gouvernance devra faire avec un jeu d'acteurs de plus en plus complexe; en effet, outre les principaux groupes existants et les organisations internationales, universelles et régionales, on voit apparaître ce que l'on pourrait, schématiquement, qualifier de « contre-groupes » ou groupes de contre-proposition, tel le Groupe de gouvernance mondiale, ou le projet que le Sénégal a évoqué devant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre dernier, de mettre en place un cercle indépendant de spécialistes de haut niveau pour se placer en amont du G8 ou du G20.

De nombreuses questions qui demeurent :

1) Dans quel sens devrait s'opérer cette coopération ? Le groupe doit-il demeurer force de proposition à destination des États et des organisations internationales, à charge pour eux de mettre en œuvre ces propositions ? L'organisation internationale doit-elle, en amont, guider la prise de décision du groupes ? Faut-il envisager un jeu de navette régulière entre ces deux modèles ?

C'est cette troisième voie qui semble être privilégiée, pour l'heure, en pratique, dans le domaine de la régulation financière. Ainsi, une forme de dialogue semble s'instituer entre le G20 et le

FMI, chacun appelant à des réformes. Ainsi, le FMI a-t-il proposé au G20-Finances du 23 avril 2010, un projet de taxation du secteur financier, par le biais d'une « contribution de stabilité financière » - visant couvrir le coût d'un éventuel nouveau sauvetage du secteur – et d'une « taxe sur les activités financières » - dont l'assiette serait les profits des institutions financières, ayant pour objet d'éviter les rentes excessives, et versée au budget des États. Plus largement, le FMI propose un encadrement de toutes les activités financières (fonds spéculatifs, banques et assurances) visant à pallier l'incohérence des politiques nationales (IMF 2010). A l'inverse, la France, qui présidait le G20 à partir de novembre 2010, envisageait de proposer une réforme du système monétaire international, dont le maître d'ouvrage devrait nécessairement être le FMI.

Les propositions du président de l'Assemblée générale des Nations Unies vont dans le même sens, puisqu'il envisage d'instituer des débats informels entre le G20 et l'Assemblée, avant et après les sommets du G20. Le risque n'est-il alors pas de faire de l'Assemblée une sorte de *think tank* ? Cependant, pourrait-elle être autre chose, étant donné l'absence d'autorité contraignante des résolutions qu'elle adopte ?

Ce jeu d'aller-retour entre groupes et organisations internationales ne conduit-il pas à mettre sur un pied d'égalité deux instances foncièrement différentes, l'une s'appuyant sur une légitimité politique généralement peu contestable, puisque établie sur la base d'un traité (l'organisation internationale), l'autre fondée sur une représentativité économique (le groupe) ?

2) Si les groupes sont force de propositions et de réformes, celles-ci, comme c'est le cas au sein du FMI, sont ensuite mises en œuvre par les organisations internationales, c'est-à-dire négociées par les États membres des organisations internationales ; la question peut alors être posée de savoir de quelles marges de manœuvre les autres États disposeront dans la négociation sachant que la proposition émane d'un groupe représentant les États les plus puissants ?

3) En outre, comment les États, à la fois participants à un groupe et membre d'une organisation internationale, se positionneront-ils lorsque la proposition de réforme impulsée par le groupe sera présentée à l'organisation internationale ? N'est-ce pas reconnaître à ces États une sur-représentation, à tout le moins politique ?

Plus largement, et pour conclure, l'on peut affirmer qu'une véritable politique internationale de régulation macro-économique nécessitera qu'il soit répondu, dans le cadre d'instances internationales les plus démocratiques possible – l'ONU ? -, à un certain nombre de questions : 1) quelle finalité assigne-t-on au système : le profit de quelques uns ? la stabilité (ce qui suppose qu'il soit répondu à de nouvelles questions : qu'est-ce que la stabilité ? stabilité de quoi ? seule stabilité éco-

nomique ?) ? la redistribution des richesses ? 2) comment identifier et assurer la formation des règles et normes par rapport à auxquelles la régulation va s'exercer ?

Bibliographie

Canguilhem G., « Régulation », *Encyclopædia Universalis*, www.universalis-edu.com.

IMF (2010), *Global Financial Stability Report. Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System*.

Geslin A. (2007), « Le Fonds monétaire international et la nécessité économique et financière: un système auto-référentiel », in *La nécessité en droit international*, SFDI, Pedone, Paris, pp. 369-375.

Geslin A. (2010), « Le champ de la régulation », in *Le droit public économique face à la crise économique*, *RFDA*, juillet-août 2010, pp. 731-734.

Le Moigne J.-L. (1993), « Régulation », *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, Paris, p. 521.

Moreau-Defarges Ph. (2007), Conférence AFNU-Multipol, Faculté de droit d'Aix-en-Provence, 8 novembre 2007.

Sorel J.-M. (2004), « L'évolution du système de change », in P. Daillier, G. de la Pradelle, H. Ghérari (dir.), *Droit de l'économie internationale*, Pedone, Paris, pp. 175-183.