

La mondialisation est transformée par l'explosion des réseaux et le rattrapage des pays émergents: réseaux de production, réseaux des données, réseaux financiers, réseaux monétaires, rendent le monde plus horizontal et l'on est passé d'une bi-polarité économique à une multipolarité. Comment revisiter les institutions internationales dans ce nouveau monde ?

Dans les années 90, avec la réunification de l'Est et de l'Ouest, le monde a cru à la pérennité d'un modèle de croissance que les institutions de Bretton-Woods avaient mis en place. Un système d'institutions internationales qui permettait de réguler les échanges commerciaux assurant une compétition juste, des mouvements de capitaux qui permettaient la croissance et le développement des économies avancées et émergentes, des principes de bonne conduite des investissements reconnus par (presque) tous, un filet de sécurité financier fourni par le FMI en cas de crise, et des prêts bonifiés par la Banque Mondiale pour faire croître l'économie des pays les moins avancés. La promesse de cet ensemble a été en partie réalisée puisqu'elle a conduit au développement économique d'un grand nombre de pays émergents, principalement en Asie et en Amérique latine. Ce développement s'est traduit par une baisse significative de la population mondiale vivant sous le seuil de pauvreté, passant de 42% dans les années 80 à un peu moins de 10% en 2015¹. Cet ordre a aussi garanti une paix relative entre les grandes puissances et a facilité le dialogue sur de nombreux sujets dont le climat, à l'image des accords de Kyoto.

Cet ensemble semble cependant aujourd'hui daté, secoué par des chocs conjoncturels et des crises financières, mais aussi par des transformations plus structurelles, remettant en cause la mondialisation et laissant une place croissante au protectionnisme et aux nationalismes. Les évolutions de la géographie économique, la numérisation de l'activité économique et de la monnaie, le système financier mondial et le changement climatique plaident pour de profondes transformations de la gouvernance multilatérale.

La géographie économique tout d'abord : le système multilatéral actuel a été conçu dans l'après seconde guerre mondiale lorsque deux puissances dominaient l'économie. Aujourd'hui, les pays émergents sont forts économiquement, intégrés dans le multilatéralisme. Mais leur représentation dans les organes de gouvernance multilatérales n'a pas suffisamment évolué. C'est probablement au G20 où les plus forts (la Chine et l'Inde en premier lieu), peuvent imprimer leur marque, sans nécessairement revendiquer un rôle de leader des émergents. Toutefois, le G20 ne peut, ni ne souhaite, se substituer à une gouvernance par des normes.

Ensuite, la diffusion internationale des données liées notamment aux échanges de services, comme de biens, soulève des questions totalement nouvelles. En l'absence de système juridique internationale et en présence de grandes différences des systèmes juridiques gouvernant la propriété et l'utilisation des données d'un pays à l'autre, l'utilisation de ces données peut remettre en cause les principes de concurrence prévalant jusque-là, non seulement pour la production, la distribution, le marketing, mais aussi pour la protection des droits des consommateurs qui fournissent, souvent avec une grande méconnaissance, gratuitement ces données.

Le commerce s'est ainsi profondément transformé avec le développement des nouvelles technologies. La numérisation de l'économie a bouleversé la production et la distribution : la production et la conception de biens (et services) ne se font pas nécessairement dans la région de consommation, et surtout l'enregistrement des transactions peut aussi être délocalisé. Ces nouvelles chaînes de production et les investissements associés, facilités par les nouvelles technologie et fortement intégrées au niveau mondial, compliquent la gouvernance commerciale et leur mobilité peut paraître menaçante tant pour une juste

¹ Source: Banque Mondiale

concurrence que pour leur capacité à échapper à l'impôt et à certaines règles. En outre, la délocalisation "virtuelle" pose des questions de sécurité, sociales et environnementales. Ces questions, très marquées par des différences culturelles et démocratiques nationales, jouent un rôle croissant dans l'économie politique des accords d'échanges, d'investissement, et de concurrence.

Le système financier s'est également mondialisé et même la Chine y a quelques points d'entrée. Or la construction du système financier international a, jusqu'à présent, été largement dominé par les États-Unis, et les arrangements en cas de crise sont demeurés très ad hoc. Mais l'internationalisation de la finance soulève plusieurs questions : la monnaie peut-elle devenir une arme commerciale, comme suggérée par la dominance du dollar ? En cas de crise, quelle gouvernance internationale quand les lignes d'échange de liquidité qui ont facilité, si ce n'est permis, la survie de beaucoup d'institutions financières pendant la crise de 2008-2009, ont été organisées dans l'action par les principales banques centrales ? Enfin, on peut s'interroger sur les nouveaux défis qui seront posés à la stabilité monétaire et financière, notamment avec la naissance des monnaies électroniques, telle le libra de Facebook. L'émission de monnaie électronique par des banques centrales pourrait aussi encore plus profondément modifier ces équilibres.

Mais surtout, l'enthousiasme populaire pour la mondialisation est très largement épuisé. La propagation de la crise financière a effrayé. L'ouverture aux échanges, combinée à la numérisation des économies, a particulièrement frappé les classes moyennes et les moins qualifiés des pays avancés. Cela a accentué la division entre les « gagnants » et les « perdants », non seulement en termes de qualification, mais aussi entre les métropoles et les territoires, certains ayant vu une grande part de l'activité économique les quitter. En parallèle, les nationalismes économiques et politiques prennent de l'ampleur.

Il y a donc plusieurs raisons pour poursuivre les efforts de gouvernance mondiale, et la revisiter. Il faut alors repartir du constat que la mondialisation est transformée par l'explosion des réseaux : réseaux de production, réseaux des données, réseaux financiers, réseaux monétaires et le changement climatique, qui bouleversent les hiérarchies entre pays. Est-ce qu'une gouvernance à la carte, par projet, est possible ? Cela semble difficile tant cela laisserait le champ libre à une concurrence parfois déloyale des pays qui n'adhéreraient pas à la gouvernance mondiale. Les questions à débattre pour consolider un système de gouvernance pourront être :

(i) les données. La législation sur la propriété et l'utilisation des données est extrêmement différente entre les États-Unis et l'Europe. Aux États-Unis, le consommateur est quasi privé de ses droits sur ses données tandis qu'en Europe, l'usage des données est relativement protégé par la directive RGDP. Une première question à laquelle la gouvernance mondiale devrait répondre est donc : comment l'utilisateur peut-il récupérer la maîtrise de ses données ? Est-ce en rémunérant les usagers pour qu'ils puissent décider partout, librement, de l'usage de ces données ?

(ii) la finance : il est clair que la stabilité du système financier mondial n'est plus assurée que par le FMI et la Banque Mondiale. Depuis Bretton Woods, le Financial Stability Board est né dans la crise de 2008-2009 et la stabilité de la finance mondiale a été assurée par les accords bilatéraux entre banques centrales. Aujourd'hui, la naissance et la croissance de monnaies sans États et de monnaie électronique au sein de certains pays posent des défis majeurs en terme de stabilité financière. Comment assurer la réglementation de monnaies sans nationalités ni frontières ? Comment assurer la stabilité du système financier, avec des flux de capitaux libres, en pérennisant la coopération entre banques centrales ?

(iii) la production, les investissements et les échanges de biens et services : les tensions commerciales, le Brexit, la multiplicité des accords régionaux posent la question de la réforme de l'OMC. Mais surtout, la recherche et les analyses ont mis en évidence que ces accords, positifs en agrégé, font des perdants et gagnants. La question se pose de l'adaptabilité de certaines populations, territoires mais aussi des mesures de politique, économique notamment, à prendre pour que chacun bénéficie, au mieux, des gains de l'ouverture.

Pour cela, assurer un *level playing field* est crucial. Quelle gouvernance des accords commerciaux est possible dans laquelle un *level playing field* est assuré tout en préservant les choix nationaux y compris sociaux, environnementaux et sécuritaires?

(iv) la géographie économique. Les pays émergents ont du mal à trouver une place dans l'ordre établi et les pays avancés éprouvent des difficultés à faire évoluer la gouvernance mondiale pour engager et inciter les pays émergents à y jouer leur partition de façon positive. Comment inciter certains pays à contribuer positivement à cette gouvernance, plutôt qu'à une présence de blocage ? Comment favoriser le rattrapage de l'Afrique et des autres pays à bas revenus, notamment en assurant des financements avec une gouvernance appropriée ?

La gouvernance multilatérale est donc à réinventer dans ce nouveau système, dominé par les réseaux et par de multiples acteurs, pour que le monde économique ne devienne pas, pour reprendre les termes de Jean Pisani-Ferry dans Project Syndicate, un nouveau « Game of Thrones »ⁱ.

ⁱ J. Pisani-Ferry, « [Farewell, Flat world](#) », Project syndicate, July 2019.