



2007 | GOUVERNANCE MONDIALE

Les pays émergents dans la gouvernance mondiale : nouveaux défis et opportunités

(Version provisoire)

Laurence Tubiana, Tancrède Voituriez

Cet article constitue un document de travail dans le cadre de la conférence internationale *Emerging Powers in Global*

Governance : New Challenges and Policy Options, organisée par l'IDDRI les 6 et 7 juillet 2007. Ce texte n'engage que ses auteurs. Pour toute

question, merci de contacter : tancrede.voituriez@iddri.org

Tous droits réservés.

Introduction

La gouvernance globale des questions collectives ou « biens publics mondiaux » est aujourd'hui à la croisée des chemins. D'un côté, des éléments de crises indiscutables attestent des difficultés de gouverner la globalisation par des normes et des règles concertées (Tubiana, Lerin, 2003) - ainsi de l'ajournement ou des laborieux progrès des négociations multilatérales environnementales (climat, biodiversité) et commerciales (Doha round à l'OMC). De l'autre, l'« objectivation » de problèmes globaux spécifiques rassemble autour de ceux-ci un consensus de connaissances et d'intérêt sans précédent, qui en affirme la gravité. C'est le cas en particulier de la question climatique (Stern, 2007), des objectifs de développement du millénaire (notamment pauvreté et santé) dont on sait qu'ils ne seront pas atteints, et des questions de sécurité (prolifération nucléaire, terrorisme nucléaire). « Le paradoxe de la période », résume David Held, « est que les problèmes globaux qu'il nous faut affronter sont d'une importance et d'une intensité croissantes, quand les moyens collectifs dont nous nous dotons sont faibles et incomplets » (Held, 2006: 240).

Pour l'Europe, cette situation est particulièrement préoccupante. Par logique et par nécessité, elle s'est faite la championne d'un système d'action collective fondé sur des normes et des règles en contrepartie d'un certain abandon de souveraineté. Un repli attentiste sur la défense des intérêts nationaux est particulièrement dangereux pour cette vision européenne du système international. La participation active des puissances politiques et économiques émergentes à une relance de la gouvernance mondiale revêt une importance majeure pour l'Union Européenne, contrairement aux Etats-Unis qui peuvent aujourd'hui s'accommoder facilement de l'affirmation des souverainetés nationales. C'est donc à l'Europe d'être proactive dans l'invention d'un nouveau contrat mondial, équilibré en droits et en responsabilités. Elle doit définir vis-à-vis des puissances émergentes une politique cohérente et incitative au lieu de s'ériger en puissance morale tout en défendant, la plupart du temps, ses intérêts économiques.

Une des questions à laquelle il lui faut répondre est la suivante : comment faire en sorte que les pays émergents fassent partie de la solution ? Dans ce papier, nous analysons une partie du problème avant d'esquisser des solutions. Problème différent selon que l'on s'intéresse aux conséquences environnementales de la croissance des pays émergents (première partie), aux conséquences macro-économiques (seconde partie), et à l'impératif d'équité qu'ils placent au cœur des négociations (troisième partie).

L'impasse environnementale

En 2005, et pour la première fois depuis le début du XXe siècle, les économies émergentes ont vu la part de leur richesse dans la totalité de la richesse produite dans le monde dépasser le seuil symbolique des 50% (mesurée en parité de pouvoir d'achat). Le taux de croissance de l'Inde se situe autour des 6% en termes réels ; ses prévisions de croissance durant la prochaine décennie sont supérieures, de sorte que l'Inde devrait être la troisième puissance économique du monde entre 2020 et 2025. De deux points supérieure en moyenne et plus extravertie, la croissance chinoise est plus médiatisée en raison de ses impacts sur le commerce mondial. La part de la Chine dans les importations américaines est passée de 6% en 1995 à 15% en 2004. Son commerce total de biens s'est accru au taux annuel de 24,5 % durant la période du 10^e plan quinquennal (2000 à 2005). L'objectif du 11^e plan quinquennal (2006-2010) est d'accroître le commerce de biens de 142 milliards de dollars en 2005 à 230 milliards en 2010. L'OCDE prévoit que la Chine dépassera les Etats-Unis et l'Allemagne pour devenir le premier exportateur mondial à ce même horizon. La part de la Chine dans la demande mondiale de métaux de base est passée de 5-7% au début de la décennie 1990 à un peu plus de 25% aujourd'hui. Ce pays possède la seconde plus grande réserve de change, à environ 700 milliards de dollars US.

La poursuite des tendances n'est pas tenable pour des raisons de sécurité énergétique

Pour se développer, les deux géants démographiques que sont l'Inde et la Chine, avec 40 % de la population mondiale, doivent pour amener deux milliards d'habitants supplémentaires au niveau de consommation des classes moyennes des vieux pays industrialisés opter pour une voie différente du modèle de développement des Etats Unis ou même de l'Europe.

Le recours croissant au pétrole et au gaz dans les économies émergentes (Brésil mis à part) conduit à une impasse. Même dans des scénarios « équilibrés » où les investissements dans l'industrie pétrolière et gazière (prospection et traitement) ont été pleinement déployés, les projections de demande mettent les économies émergentes et le reste du monde devant le risque de pénurie physique et d'un prix de l'énergie durablement installé entre 80 et 100 dollars la tonne (World Energy Outlook, 2006). Cette voie n'est évidemment pas soutenable même en ignorant les tensions politiques qu'une course aux approvisionnements ne manquera pas de générer.

Le recours généralisé au charbon, dont les réserves sont abondantes en Chine et en Inde, n'est pas non plus une solution de substitution simple. Les coûts sociaux des pollutions locales et les problèmes logistiques de transport font du charbon à grande échelle une solution coûteuse et lourde en investissement.

La poursuite des tendances n'est pas soutenable par l'environnement global

La poursuite des tendances de la consommation d'énergies fossiles (notamment charbon et pétrole) qui sous-tend l'extension à grande échelle du modèle de développement conduit à des scénarios où les risques liés au changement climatique deviennent exponentiels.

La Chine accède aujourd'hui au rang du pays plus gros émetteur de CO₂. A l'horizon 2030/2050, si les tendances de consommation des énergies se prolongent, les émissions de gaz à effet de serre selon les scénarios de l'Agence internationale pour l'énergie, devraient atteindre pour le monde entier 40 giga tonnes d'équivalent CO₂. Dans les scénarios du laisser faire, les pays émergents compteront pour la moitié des émissions mondiales en 2030 (17,5 environ gigatonnes de CO₂) et plus de la moitié en 2050. Ramenés aux émissions par tête, ils resteront bien en deçà des émissions des pays industrialisés, mais au total ils représentent à travers leurs choix et leurs contraintes de développement, la moitié du problème et donc la moitié de la solution.

En 2030, à ce niveau d'émissions, nous aurons accumulé suffisamment de gaz à effet de serre pour que le réchauffement climatique ait de grandes chances d'être supérieur à 5°C. De tels changements transformeront la géographie physique et humaine du monde. Même à des niveaux de réchauffement bien inférieurs, plus d'un milliard de personnes souffriront du manque d'eau, entre 20% et 50 % des espèces risqueront l'extinction, et environ 200 millions de personnes deviendront des réfugiés écologiques (Stern, 2007).

L'impact du réchauffement climatique menace directement les pays émergents. Les zones tropicales ou subtropicales et les zones sèches qui composent une part importante de leur territoire souffriront en effet davantage du réchauffement que les zones tempérées.

Une transition énergétique est donc collectivement souhaitable (énergies sans carbone et modèle économique économe en énergie), pour stabiliser le climat à un niveau de réchauffement modéré, (2° d'augmentation des températures). Réchauffement d'ores et déjà inévitable, même si des efforts très importants de réduction sont consentis (Jacquet et Tubiana, 2006). Il faut produire l'énergie autrement et développer une production industrielle et des modes de vie beaucoup moins intensifs en énergie.

Une pression sans précédent sur les ressources naturelles

Même si l'impact de la croissance en termes d'érosion des ressources naturelles, de pollution, de santé publique, de coût économique et social porte d'abord sur les pays émergents eux-mêmes, les conséquences en sont aussi globales.

Mentionnons tout d'abord la répercussion de cette croissance rapide sur la demande de matières premières. La baisse des prix des produits manufacturés encourage la consommation mondiale des matières premières transformées par les économies intensives en travail. L'explosion de la consommation de bois tropicaux

(transformés à moindre coût dans les économies émergentes), les externalités négatives de la déforestation sont supportées par les pays fournisseurs et par la planète globalement.

Les besoins de la Chine en ressources naturelles (bois, pétrole, métaux de base, produits agricoles) et ses investissements à l'étranger pour satisfaire ces besoins ont souvent été mis en avant par les médias. La Chine est ainsi fréquemment décrite comme responsable de dégâts environnementaux survenus à l'extérieur de son territoire. Pourtant dans de nombreux cas (bois et meubles, coton et textile), ce n'est pas seulement la consommation de la Chine qui tire sa demande de ressources naturelles. Par exemple, les matières premières et composants importés par la Chine entrent pour plus de moitié dans la valeur des exportations du pays. Une étude de l'université de Stanford montre que ce chiffre s'élève à 80% pour les exportations à destination des Etats-Unis (Lau, 2003). Atelier du monde, la Chine importe des produits bruts pour exporter des produits finis. La responsabilité environnementale réside donc autant en Chine que parmi les consommateurs des produits finis chinois dans les différents pays importateurs.

L'incertitude macroéconomique

Les défis de la politique macro-économique des pays émergents, et singulièrement de la Chine, font l'objet d'une attention particulièrement soutenue. Même si les pays émergents se distinguent d'abord par leur hétérodoxie macro-économique (Stiglitz, 2000 ; Santiso, 2006), c'est bien sur le scénario d'un choc macro (crise de change, crise boursière), que les pays émergents sont apparus dans les débats économiques il y a vingt ans ; ce choc macro aujourd'hui ne peut toujours pas être écarté. Pour trois raisons principales, ainsi que l'argumentent Reisen, Grandes et Pinaud (2005).

Premièrement la Chine, énoncent les auteurs, décide désormais du niveau des prix sur certains marchés internationaux des matières premières et de l'énergie. Elle ne doit donc plus seulement être perçue comme un pays producteur de biens à bas prix, mais aussi comme une source d'« épargne bon marché ».

Deuxièmement, l'augmentation prévisible de l'épargne institutionnelle, soutenue par l'évolution démographique et l'abandon des régimes de retraite par répartition au profit de systèmes par capitalisation, devrait intensifier les effets macro économiques des cycles conjoncturels dans les pays de l'OCDE et ailleurs. Confrontés à de faibles rendements, les comités stratégiques des fonds de pension et les investisseurs individuels sont de plus en plus attirés par les fonds spéculatifs. « La politique économique », poursuivent les auteurs, « devrait tenir compte de ces nouveaux acteurs, dans la mesure où ils ont probablement amplifié les cycles internationaux du crédit, ce qui pourrait avoir des conséquences désastreuses à la fois sur les pays importateurs de capitaux et sur la rentabilité des investissements des pays exportateurs de capitaux ».

Troisième défi enfin, la politique de constitution de réserves importantes et de flexibilité limitée du taux de change de l'Asie, qui conduit les Etats-Unis à relâcher leur politique monétaire, qui confère à l'Euro, et à l'Euro seulement, le rôle de

variable d'ajustement, et qui crée des problèmes de surchauffe économique et de liquidité en Chine.

Nous pourrions ajouter un quatrième élément, qui concerne les taux de salaires, et l'éventuelle pression à la baisse que la réserve de main d'oeuvre chinoise d'une part, et la mise en concurrence d'un nombre accru d'activités professionnelles de l'autre grâce aux nouvelles technologies, pourrait entraîner (Grossman et Rossi-Hansberg, 2006) tant chez les qualifiés que les non qualifiés au sein des pays riches. On se souvient ainsi de la question de l'économiste Richard Freeman, « le niveau de votre salaire est-il déterminé à Pékin ? » et des controverses sur les conséquences des délocalisations sur les revenus réels américains (Samuelson, 2004 ; Bhagwati, Panagariya, Srinivasan, 2004). La conjonction de nouvelles technologies disponibles mettant en concurrence les tâches (et donc les individus), et l'arrivée sur le marché du travail d'une « masse » de salariés indiens et chinois couvrant un large spectre de compétences conduit à élargir les marges d'erreur dans l'estimation de la vitesse de convergence des taux de salaire dans le monde. Ces éléments, ajoutés à ceux précédents, feront partie du « deal » que les uns et les autres pays souhaiteront passer entre eux.

L'impératif d'équité

L'essentiel des institutions de la gouvernance globale se trouvent au terme d'un cycle, qui depuis l'après guerre (Institutions de Bretton Woods, Gatt) et le Sommet de la Terre (conventions de Rio sur climat, biodiversité et désertification) possédaient jusque là une légitimité acquise par la singularité de l'événement à l'origine de leur création (respectivement la seconde guerre mondiale et l'alerte environnementale – notamment climatique). Ces institutions aujourd'hui voient leurs objectifs et leurs résultats contestés, et partant, leur mandat remis en cause : ainsi du FMI fragilisé dans un premier temps après la crise financière d'Asie du sud-est (1997) et de Russie (1998), puis aujourd'hui par l'excédent commercial chinois et brésilien ; ainsi de la Banque Mondiale pour les performances de ses programmes de réduction stratégiques de la pauvreté ; ainsi encore de l'OMC pour ses capacités à mettre la libéralisation au service du développement, mais aussi du CAD de l'OCDE contourné par l'aide chinoise aux pays en développement.

Le cycle institutionnel de gouvernance amorcé après la deuxième guerre mondiale se clôt en réalité aujourd'hui sur une question qui est celle de la compatibilité des modèles de développement : compatibilité avec des objectifs de développement durable (sous réserve que ceux-ci aient été clairement définis), compatibilité des modèles de développement entre eux. Si cette question n'est pas nouvelle, elle est posée avec une acuité inédite par la position charnière qu'occupent les pays émergents : « pays en développement », ils réclament à ce titre une atténuation des efforts à consentir pour la préservation des biens publics mondiaux ; « grand pays » démographiques, ils disposent, pour rattraper leur retard économique, d'une capacité de croissance dont l'effet, en raison même de leur taille, est bientôt comparable à celle des grands pays riches. Pour rester légitimes, les institutions de gouvernance doivent donc résoudre une équation ardue : elles doivent réduire les écarts de développement et ainsi faciliter le

rattrapage, tout en réduisant drastiquement les effets que ce rattrapage imprime à l'environnement, et au développement durable plus largement. Cette réflexion trouve un terrain d'application particulier dans les domaines des négociations commerciales et climatiques.

L'équité dans le commerce

L'histoire très récente de l'OMC porte symptomatiquement les marques de cette double légitimité, et des difficultés qui en découlent. Ainsi le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce mentionne-t-il explicitement l'objectif du développement durable et la nécessité de protéger et de préserver l'environnement. Il est dit dans le préambule que les Membres reconnaissent que "leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique". L'arbitrage entre développement économique et préservation de l'environnement est laissé à la discrétion des différents pays, « à différents niveaux de développement économique ».

Si l'expression de cette double légitimité est aisée dans le texte, sa mise à l'épreuve s'avère plus ardue. Sous la pression, entre autres, du Brésil, de l'Afrique du Sud et de l'Inde, le cycle de négociation actuelle, ou cycle de Doha, a été rebaptisé cycle du Développement, avec l'ambition d'accroître pour les pays en développement la part des gains de la libéralisation. En dépit, ou à cause, de cette ambition généreuse, les négociations sont dans l'impasse. Le Brésil et l'Inde ont ainsi annoncé le 21 juin dernier leur décision d'interrompre les négociations à l'OMC sous leur forme actuelle. L'OMC semble incapable de négocier un accord bon pour le développement. Trois raisons peuvent être avancées.

La première est liée à la définition même des critères sur lesquels les pays doivent s'entendre afin d'établir si l'accord négocié est ou n'est pas « bon pour le développement ». Curieusement, aucune définition des « pays en développement » n'est contenue dans les différents textes de l'OMC. Cette imprécision a des conséquences redoutables dans les arguments et les positions de négociation des différents pays, et en particulier des pays riches. Là où une ONG comme Oxfam par exemple défendra une définition très large des pays en développement – pays non membres de l'OCDE –, d'autres suggéreront de distinguer, au sein du groupe des pays en développement, les pays émergents et les pays les moins avancés. On a pu ainsi entendre la délégation française s'interroger pour savoir s'il est juste que la réforme de la PAC profite bien davantage aux pays émergents exportateurs qu'aux pays les moins avancés, inquiets que les premiers bénéficiaires d'un accès accru au marché européen soient les riches propriétaires terriens brésiliens ou sud africains.

Sans consensus sur les bénéficiaires, il n'y a pas d'accord possible. La question de l'équité est posée sans qu'il y soit répondu.

La seconde difficulté tient à l'absence de consensus sur les effets à attendre de l'ouverture commerciale sur le « développement », pour peu que l'on ait clarifié ce que l'on entendait par ce terme. Là où grosso modo la plupart des économistes s'entendent pour dire qu'il vaut mieux du commerce à pas de commerce, aucun énoncé à valeur scientifique, comparable à la théorie des avantages comparatifs, n'énonce ni ne prédit un lien théorique entre ouverture commerciale et développement, même avec une approche réduisant le développement à la croissance. En effet les avantages comparatifs, qui prédisent un gain instantané à l'échange à quiconque renonce à ses droits de douane, ne disent rien sur les gains dynamiques et la croissance. La théorie de la croissance ne dit rien sur le commerce. Et la théorie du commerce ne dit rien sur la croissance.

La dernière raison est un corollaire de la précédente. Face à la difficulté d'établir théoriquement un lien entre libéralisation et développement (ou croissance), les études empiriques et les simulations numériques se sont multipliées. On observe depuis cinq ans une multiplication des travaux de recherche et de modélisation sur le sujet. Les modèles de l'OCDE et de la Banque Mondiale ne donnent plus le « la » comme ce fut le cas durant l'Uruguay Round, le précédent cycle de négociation ; leurs résultats sont parfois même très vivement contestés. Non pas au nom d'idées ou d'idéaux concurrents, mais sur la base de résultats tangibles, tirés de modèles et d'analyses robustes validés par des publications. Et les gains à l'échange, tirés de toutes ces simulations, semblent inexorablement s'épuiser à mesure que les modélisateurs raffinent leurs modèles (Bureau, Jean, Matthews, 2005 ; Voituriez, 2006). Ce que l'on sait aujourd'hui est tout compte fait relativement trivial : il y a des gagnants et des perdants aux différents scénarios de libéralisation envisagés à l'OMC ; c'est vrai au sein des pays, mais c'est aussi vrai entre pays, les ménages et les pays les plus pauvres de surcroît pouvant dans certains cas se retrouver dans des situations pires que celles avant libéralisation. Si l'idée qu'il y aura donc des gains pour tout le monde n'est pas contestée, ces travaux montrent qu'ils n'interviendront dans certains cas que dans un avenir plus ou moins rapproché.

L'équité dans la négociation climat

La question d'équité est également au coeur de la négociation climat. Autre similitude, la négociation sur le changement climatique a montré aussi à quelles impasses une représentation mal construite du problème et de ses solutions pouvait conduire.

L'hypothèse du protocole de Kyoto, c'est-à-dire une allocation équitable des droits d'émission, associés à un mécanisme de marché permettant de minimiser les coûts d'abattement des émissions de Co₂, n'a pas fonctionné.

Les pays industrialisés « responsables » de l'accumulation passée des GES dans l'atmosphère, une fois fixés des objectifs ambitieux, devaient accepter en principe, en y trouvant leur intérêt, des transferts financiers massifs vers les pays en développement, organisant de fait la solidarité entre le Nord et le Sud. La conception sous jacente de l'équité dans Kyoto s'est avérée impraticable pour deux raisons : les pays préfèrent toujours financer une action domestique et en tirer des

bénéfices locaux plutôt que de consentir à un transfert significatif (Colombier, Kieken, Kleiche, 2006). L'intégration des économies au marché mondial interdit de plus d'accepter des contraintes unilatérales sans se poser vis-à-vis des pays émergents la question de la compétitivité industrielle et donc des possibles délocalisations.

De leur côté, les pays en développement sont restés réticents vis-à-vis d'un engagement contraignant quantifié : contraindre la croissance des émissions n'est-ce pas restreindre l'accès à l'énergie, et par là même hypothéquer le développement ? En l'absence de vision explicite sur les trajectoires futures d'émission qu'un régime international pourrait imposer aux pays du Sud, certains craignaient d'entériner dans l'accord un partage « de fait » où, aujourd'hui, les pays développés représentent la moitié des émissions pour un sixième de la population.

Les idées se sont précisées depuis, qui permettent de sortir des fausses représentations et de lever une partie des incertitudes. Notamment sur la situation souhaitée de stabilisation du climat et de partage des efforts à long terme : les hypothèses fournies par les exercices de modélisation prospective pour répondre à l'objectif de stabilisation des concentrations de GES dans l'atmosphère décrivent pour les pays en développement une perspective de croissance à moyen terme des émissions. Pour limiter les changements climatiques à des niveaux raisonnables, les pays à revenu intermédiaire devraient, à l'horizon 2050, revenir à leur niveau d'émission de 1990 tandis que les autres pourraient opérer un doublement ou un triplement de ce niveau de référence. Dans le même temps, les émissions des pays développés devraient être divisées par quatre.

L'objectif de stabilisation de la concentration de GES à un niveau ambitieux peut être poursuivi en accordant aux différentes régions du monde des marges d'évolution contrastées et adaptées à leurs situations initiales. L'action immédiate et nécessaire des pays émergents est justifiée du point de vue des intérêts des pays émergents : les infrastructures énergétiques, industrielles et urbaines qui détermineront la consommation d'énergie dans les prochaines décennies ne sont pas encore construites et constituent une opportunité économique majeure. Il existe en outre, en matière d'urbanisme, de transports ou d'efficacité énergétique, un large éventail d'actions bénéfiques pour le climat permettant de soutenir le processus de développement.

De cette analyse, deux enseignements peuvent être tirés. Le premier est que l'équité occupe une place cruciale aujourd'hui, du fait des pays émergents, dans les discussions sur les questions globales. Le second est que la difficulté de définir des critères communs d'équité érode la légitimité de la gouvernance. A moins de procéder par approximation, en globalisant les différents points de négociation pour concilier les différentes visions de l'équité, en organisant des « trade-offs » entre domaines. Cette approximation n'est pas possible sans partage de la vision du problème et si possible de la situation souhaitable d'arrivée ; sans flexibilité, qui laisse aux différents pays les marges de manoeuvre nécessaires pour expérimenter en matière politique et réduire le coût social des différents ajustements au changement.

Pas de solutions coopératives sans pays émergents

L'incertitude sur les champs des possibles en matière d'évolution technologique en réponse au défi climatique, les controverses sur les impacts de la croissance des pays émergents dans les domaines macro-économiques, énergétiques ou sur les questions de santé, placent la connaissance scientifique et les idées au coeur des défis soulevés par les pays émergents dans la gouvernance mondiale. Les théories de la gouvernance mondiale offrent un cadre très large de compréhension et d'analyse du comportement d'acteurs étatiques et non étatiques sur un mode incluant le pouvoir et la force sans pour autant s'y limiter (Keohane et Nye, 2000 ; Mayntz, 2002 ; Hira et Cohn, 2003/04 ; Held, MacGrew, 2006). Deux grands modèles de base y sont habituellement mobilisés pour comprendre les phénomènes de coordination : les modèles d'action collective, fondés sur les présupposés utilitaristes de la théorie du choix rationnel, et les modèles des pratiques sociales qui considèrent que les intérêts et préférences des acteurs ne sont pas donnés et doivent être analysés en tant que tels pour saisir la manière dont ces derniers perçoivent et influencent en retour leur environnement. En particulier, il n'existe pas selon cette dernière approche de définition objective ou naturaliste de biens communs à l'humanité, pour la préservation de laquelle les Etats, parmi d'autres acteurs, auraient un intérêt rationnel à coopérer. Pas plus qu'il n'existe de rapports de force et de pouvoir considérés comme donnés, qui expliqueraient l'absence d'anarchie et la stabilité d'une hégémonie. Ainsi pour Haas (1990) et Ruggie (1998), deux variables supplémentaires à la distribution du pouvoir doivent être prises en compte : les buts sociaux et la connaissance, indissociables des préférences que pourront manifester les acteurs des relations internationales sur différents enjeux. Cette dernière approche pourrait servir de cadre au développement de priorités d'action, induites de l'analyse qui précède.

Ainsi dans le domaine du climat, la construction d'une connaissance commune a-t-elle démontré, sinon son efficacité, du moins sa nécessité : comme l'a montré la réunion du G8+ 5, la première étape du redémarrage de la négociation bloquée depuis 2001 passe par un accord sur un objectif quantifié à long terme de réduction des émissions, c'est à dire une image du futur sur le climat.

Recentrer le débat sur les trajectoires à long terme est nécessaire car il s'agit de conduire, dans ce siècle, une révolution industrielle, et de la conduire avec des rythmes différents à l'échelle de la planète. L'objectif de long terme, s'il est crédible, permet de convaincre les acteurs économiques que la problématique climatique fait partie structurellement de leurs décisions d'investissements. Le champ d'un accord possible avec les pays émergents ne porte donc plus sur le « partage » du fardeau mais sur l'élaboration d'un partenariat sur un nouveau modèle de développement et de croissance, sur les investissements à réaliser pour le mettre en œuvre et sur leur financement.

Les technologies de cette révolution sont pour partie disponibles et peuvent être déployées rapidement si des politiques publiques adaptées sont mises en place. De nouvelles technologies pas encore matures sont également nécessaires, pour lesquelles un signal politique clair est indispensable pour accélérer leur développement. Mais les technologies ne seront pas suffisantes sans des

changements structurels du côté de la demande en énergie, notamment dans les bâtiments ou les infrastructures urbaines et de transport.

L'approche européenne, fondée sur des objectifs quantifiés de réduction d'émissions pour tous les pays et dans laquelle les pays industrialisés prennent des engagements importants comme monnaie d'échange de l'implication des pays émergents, est aujourd'hui isolée, contestée par l'administration américaine qui défend une approche « bottom up » fondée sur la reconnaissance des efforts nationaux laissés à l'initiative des gouvernements. Le point de faiblesse de l'Europe est que les pays émergents sont sensibles à l'argumentaire américain défendant le principe de souveraineté. Son point de force est que personne ne croit sérieusement que ces approches volontaires, même dans un cadre global, suffiront à réduire de façon suffisamment efficace les émissions. L'enjeu pour l'Europe est donc aujourd'hui de changer son approche dans la négociation avec les pays émergents et défendre des options qui protègent leurs intérêts vitaux tout en contribuant à la solution du problème climatique.

De cette analyse découlent quelques orientations sur les conditions du partenariat à développer entre pays industrialisés et pays émergents.

Du côté des pays industrialisés, la première des conditions est la définition de règles du jeu à la fois durables et équitables. Les restrictions importantes des émissions des pays industrialisés vont créer une demande importante de crédits sur les marchés du carbone mais il ne peut y avoir de transferts et d'investissements des pays industrialisés dans les pays émergents dans un contexte de concurrence intense dans certains secteurs, sans un minimum de règles. Imposer à l'industrie d'une partie du monde un changement structurel de son modèle de développement ne peut se faire que si des régulations comparables sont susceptibles de s'appliquer dans d'autres régions du monde. Sinon les délocalisations « écologiques » se multiplieront, et rendront caducs les termes du partenariat. Il y a donc un accord à construire qui favorise les investissements, les transferts de technologies y compris en s'appuyant sur les marchés du carbone dans les pays émergents. Cet accord implique la mise en place dans les pays émergents de politiques publiques cohérentes dans le domaine énergétique, même s'il n'y a pas d'objectifs quantifiés à court terme. C'est dans ce cadre qu'il faut réfléchir aux liens entre règles commerciales et politiques climatiques.

Du côté des pays émergents, la participation à l'effort de lutte contre le changement climatique comme à la production d'autres biens publics mondiaux signifie que ces pays sont pleinement intégrés au système global comme acteurs responsables et qu'ils en acceptent le statut. Dès lors la question de l'équité de traitement dans le système global devient un point essentiel de la coopération. D'où le lien à établir entre les domaines de négociations : technologie, investissement et commerce, qui reviennent à lier de nouveau la question de l'équité intra-générationnelle à celle de l'équité intergénérationnelle.

Conclusion

Nous avons concentré nos remarques sur deux domaines particulièrement transversaux, celui de la libéralisation du commerce et celui du changement climatique. On peut en tirer plusieurs réflexions plus générales.

Les possibilités de coopération dépendent de la capacité des pays à lier différents domaines de l'action internationale, de la capacité à compenser les efforts et les abandons partiels de souveraineté dans certains domaines par ce qui peut, dans d'autres, apparaître comme des gains de sécurité, d'autonomie ou des gains économiques.

Cette liaison entre les sujets est aussi le produit des interactions croissantes entre les différents champs de problèmes qui sont le produit même de la mondialisation. La concurrence sur les marchés mondiaux est aussi la mise en concurrence de modèles sociaux de préférences collectives, de choix en matière environnementale. L'intégration au marché oblige, sinon à niveler les différences, au moins à organiser la compatibilité entre des politiques publiques différentes. D'où la difficulté, dans cette diversité de modèles politiques et économiques, de mettre en œuvre une coordination essentiellement fondée sur des règles, et la nécessité de combiner la flexibilité des approches avec le partage d'objectifs communs.

Les configurations du système de gouvernance lui-même en sont affectées. La recherche de « deals » plus globaux implique la constitution de groupes restreints capables de négocier et conclure ces accords. On l'a vu dans le domaine du climat, de la santé ou du commerce. Ces « deals » globaux organisés autour de clubs se définissent – intégration économique oblige - entre des acteurs de nature mixte, à la fois publics et privés, entreprises et gouvernements, voire organisations de la société civile. Il y a une logique à la constitution de clubs plus restreints à géométrie variable. La constitution de ces clubs est évidemment au cœur de la relation entre vieux pays industrialisés et économies émergentes.

Cette constitution de clubs opérationnels et actifs ne rend pas la recherche de consensus universels inutile, au contraire. Les deux approches ont des finalités différentes et convergentes : le recours à la formule des clubs pour créer les bases d'un accord sur des politiques et mécanismes de nature globale ; le recours à un cadre de discussion universel pour consolider une compréhension mieux partagée des grands objectifs à atteindre pour le développement durable.

Références

- Baghwati J., A. Panagariya, et T. Srinivasan, “*The Muddles over Outsourcing*», *Journal of Economic Perspectives*, 2004
- Bureau J.C., Jean S. et A. Matthews (2005). The consequences of agricultural trade liberalisation for developing countries: distinguishing between genuine benefits and false hopes. IISD Discussion Paper 73. April.
- Chabe-Ferret S., Gourdon J., Marouani M.A. et T. Voituriez, « Trade-Induced Changes in Economic Inequalities : Methodological Issues and Policy Implications for Developing Countries », ABCDE World Bank Conference, Tokyo 29-30 May 2006.
- Colombier M., Kieken H., et M. Kleichen (2006). “Development in Climate negotiations », in Jacquet P. et L. Tubiana (eds.) (2006). « Regards sur la Terre, 2007 ». Les Presses de Sciences Po, Paris : 187-200.
- Grossman G.M et E. Rossi-Hansberg (2006). « The Rise of Offshoring: It’s Not Wine for Cloth Anymore », mimeo, Princeton University.
- Haas Ernst B. [1980] « Why collaborate ? Issue-linkage and International Regimes », *World Politics*, vol. 32, n°3, pp. 357-405.
- Haas Ernst B. (1990) *When Knowledge Is Power*, University of California Press, Berkeley.
- Held D. (2006), “Reframing global governance : apocalypse now or reform !”, in Held. D. and A. McGrew, *Globalization Theory*, Polity Press Cambridge UK: 240-260.
- Held. D. et A. McGrew (2006), *Globalization Theory*, Polity Press Cambridge UK
- Hira A., Cohn H. Theodore (2003/04), « Toward a Theory of Global Regime Governance », *Journal of Political Economy*, vol. 33, no. 4, Hiver 2003-4, p. 4-27.
- Jacquet P. et L. Tubiana (eds.) (2006). « Regards sur la Terre, 2007 ». Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Keohane, R. O. et J. Nye (2000), “Introduction”, in Nye, J. and J.D. Donahue, *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- Lawrence J. Lau. 2003. *Is China Playing By the Rules? Free Trade, Fair Trade, and WTO Compliance*. Congressional-Executive Commission on China Hearing, Washington, D.C. Sept 24, 2003.
- Mayntz, R. (2002), “Common Goods and Governance”, in Heritier A., *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Ed. Rowman and Littlefield.
- Rodrik D. (2007). “The Cheerleaders threat to global trade”, *Financial Times*, 27 March.

Ruggie John G. (1998) *Constructing The World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, London.

Santiso J. (2006). *Latin America's Political Economy of the Possible : Beyond Good Revolutionaries And Free Marketers*, MIT Press.

Samuelson P. (2004). "Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization", *Journal of Economic Perspectives* 18(3) : 135-146.

Stern N. (2007), "The Economics of Climate Change", HM Treasury Report.

Stiglitz, J. (2000). "Capital Market Liberalization. Economic Growth and Instability". *World Development*, Vol. 28(6) : 1075-1086.

Stiglitz J. et A. Charlton (2005). *Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development*. Oxford University Press, Dec. 2005.

Tubiana L. et F. Lerin (2004), « Sustainable Development: Some Features from the International Context », in Canto-Sperber M., *Ethique d'aujourd'hui*, PARIS : PUF.

Voituriez T. (2006). "It is Free Trade, Stupid!", *Le Courrier de la Planète* 78, p. 30-35.