

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE RÔLE DES PAYS EMERGENTS DANS LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE MONDIALE

PAR

SOPHIE WINTGENS (*) et ARNAUD ZACHARIE (**)

C'est à la faveur de la crise financière de 2008 que les pays émergents ont intégré le directoire économique mondial jusque-là limité aux pays du G8. Dans une conjoncture propice à accélérer le processus de rattrapage amorcé avec la mondialisation, la création du G20 des chefs d'Etat et de gouvernement (1) offre pour la première fois à ces Etats du Sud une représentation pleine et entière au sein de la principale enceinte de coordination dans le domaine économique et financier. Bien que ces derniers soient déjà présents dans les institutions financières internationales (IFI) telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) ou encore à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces institutions demeuraient toutefois largement dominées par les Américains et les Européens. Cette prédominance occidentale s'est longtemps exercée au sein de cercles restreints informels comme le G7, sans que les créations du G8 incluant dès alors la Russie (1997), du G20 des ministres des Finances (1999), ni du Processus de Heiligendamm (2007) visant à conférer une nouvelle légitimité aux G7 et G8 en y associant les grands émergents sur des points précis de l'agenda n'en infléchissent véritablement la tendance. Tout au long des années 1990 et 2000, les pays émergents sont ainsi restés largement absents de la gouvernance économique mondiale, tandis que leur poids dans l'économie mondiale ne cessait de se renforcer. Selon l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), le différentiel de croissance entre les économies des pays avancés et celles des pays émergents se réduit en effet depuis le début des années 2000 (2). Si bien que les pays avancés, qui pesaient encore 60 % du produit

(*) Maître de conférences au Département de Science politique de l'Université de Liège (ULg, Belgique) et chercheuse associée au Center for International Relations Studies (CEFIR) de l'ULg.

(**) Secrétaire général du Centre national de coopération au développement (Belgique) et collaborateur scientifique au Centre d'étude sur la coopération internationale et le développement (CECID) de l'Université libre de Bruxelles (Belgique) et au Center for International Relations Studies (CEFIR) de l'Université de Liège (Belgique).

(1) Le G20 rassemble les pays du G8 (Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, France, Italie, Canada, Russie), dix pays émergents (Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Mexique et Turquie), l'Australie et l'Union européenne.

(2) OCDE, *Perspectives du développement mondial 2014 : accroître la productivité pour relever le défi du revenu intermédiaire*, OCDE, Paris, 2015, p. 25.

intérieur brut (PIB) mondial en 2000, n'en représentaient plus que 51 % en 2010 et 43,1 % en 2015, selon le FMI (3).

Dans ce contexte d'évolution des rapports de force internationaux se pose par conséquent la question du rôle des pays émergents dans la gouvernance économique mondiale : la montée en puissance de ces Etats du Sud augure-t-elle d'un rééquilibrage de l'ordre économique international ? Pour y répondre, le présent article commence par décrire le contexte d'évolution des rapports de forces économiques et politiques internationaux afin de mettre au jour l'importance croissante des pays émergents dans les enjeux mondiaux. Dans ce cadre, il s'interroge ensuite sur les conséquences de la stratégie d'insertion des pays émergents dans les échanges internationaux pour le multilatéralisme. L'article analyse enfin la réaction des puissances traditionnelles face au poids croissant des pays émergents dans les échanges internationaux, ainsi que les évolutions qui en découlent en matière de gouvernance économique mondiale.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES PAYS EMERGENTS :
VERS UNE DÉCENTRALISATION PROGRESSIVE DU MONDE

Les échanges Nord-Nord entre pays développés, qui représentaient plus de deux tiers du commerce mondial au début des années 1990, en représentent aujourd'hui moins de la moitié, là où le commerce Sud-Sud atteint désormais un tiers des échanges mondiaux alors qu'il ne s'élevait qu'à moins de 20% au début des années 2000 (4). Dans ce contexte d'évolution des relations économiques mondiales, les pays émergents ont tendance, depuis les années 2000, à se coaliser pour défendre leurs revendications communes dans les organisations internationales. Si la coopération Sud-Sud s'était déjà exprimée dans les années 1950 à Bandung et dans les années 1970 avec le Nouvel ordre économique international (NOEI), la disparition du monde bipolaire de la Guerre froide et le déclin relatif de l'hégémonie occidentale dans le système international ont ouvert aux Etats du Sud de nouvelles perspectives pour revendiquer un poids accru au sein du directoire mondial. En juin 2003 à l'initiative du président brésilien Lula da Silva est ainsi créé l'IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud), un forum de dialogue visant à amener ces trois pays à s'exprimer d'une seule voix dans les enceintes internationales (5). Dès septembre de la même année, à l'occasion de la Conférence de Cancún, ce G3 s'associe à d'autres

(3) FMI, *Perspectives de l'économie mondiale : croissance inégale. Facteurs à court et long terme*, FMI, Washington, avr. 2015, p. 155.

(4) Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE / Marc LAUTIER, « La montée des échanges Sud-Sud dans le commerce mondial », in CEPII, *L'Economie mondiale 2013*, La Découverte, Paris, 2012, pp. 91-92 ; « La mondialisation en chiffres », in « Mondialisation et démondialisation », *Alternatives économiques Hors-série*, n°101, avr. 2014.

(5) Cette plate-forme de discussion trilatérale, surnommée G3, fut formalisée par la déclaration de Brasilia du 6 juin 2003. First IBSA Summit, *Meeting Joint Declaration*, Brasilia, 6 juin 2003.

pays en développement (PED) pour former un G21 (6) et revendiquer un accord favorable aux pays du Sud à l'OMC, provoquant de ce fait le blocage des négociations. Depuis lors, les pays émergents n'ont cessé de multiplier les demandes de démocratisation et de réforme du FMI, de la BM, de l'OMC et du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

« *Les pays des BRICS devraient participer activement à la coopération internationale multilatérale et faire entendre leur voix dans la gouvernance économique mondiale* » (7), déclarait le président chinois Xi Jinping en marge du sommet du G20 à Brisbane en novembre 2014. Parmi l'ensemble des pays émergents, le groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) (8) pèse en effet tout particulièrement dans les relations internationales. Depuis 2009, les sommets annuels de ce club diplomatique (à Ekaterinbourg en juin 2009, à Brasilia en avril 2010, à Hainan en avril 2011, à New Delhi en avril 2012, à Durban en mars 2013, à Fortaleza en juillet 2014 et à Oufa en 2015) sont ainsi l'occasion de préparer des positions communes avant ceux du G20 et de promouvoir la coopération Sud-Sud.

En dépit de leurs diversités, ces cinq Etats ont en commun d'être des puissances régionales ayant pour la plupart enregistré des taux de croissance élevés et en quête de reconnaissance mondiale, dans un monde en voie de multipolarisation (9). Représentant 42% de la population mondiale, les BRICS ont vu leur PIB cumulé tripler entre 1990 et 2015, pour l'essentiel du fait de la croissance chinoise, et quasiment rattraper celui des pays du G7 – qui ne représente plus que le tiers du total mondial contre environ 30% pour les BRICS, en parité de pouvoir d'achat. Parmi les grands principes de leur première déclaration commune figurait celui d'« *accroître la voix et la représentation des pays émergents et en développement dans les institutions financières internationales* » (10). Cette volonté de réforme du système de gouvernance mondiale repose sur une stratégie d'affirmation régionale, passant par le renforcement de la coopération interétatique dans les domaines commercial, monétaire, militaire, diplomatique ou encore environnemental. Au sein d'un système mondial de plus en plus structuré autour de pôles géopolitiques régionaux, cette stratégie coopérante a pu

(6) Les pays composant le G21 sont alors les suivants : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Egypte, El Salvador, Guatemala, Inde, Mexique, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande et Venezuela.

(7) « Les BRICS devraient se faire entendre dans la gouvernance économique mondiale (président chinois) », *Xinhua News Agency*, 15 nov. 2014.

(8) L'acronyme « BRIC » est apparu pour la première fois dans deux rapports publiés par Goldman Sachs au début des années 2000. En 2009 eut lieu le premier sommet annuel des BRIC qui, en 2011, s'élargit à l'Afrique du Sud pour former le groupe des « BRICS ». Cf. Jim O'NEILL, « Building better global economic BRICS », *Global Economics Paper* (Goldman Sachs), n°66, 30 nov. 2001 ; Dominic WILSON / Roopa PURUSHOTHAMAN, « Dreaming with BRICs: the path to 2050 », *Global Economics Paper* (Goldman Sachs), n°9, 1^{er} oct. 2003.

(9) Sebastian SANTANDER (dir.), *L'Emergence de nouvelles puissances. Vers un système multipolaire ?*, Ellipses, Paris, 2009.

(10) First BRICS Summit, *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*, Ekaterinbourg, Russie, 16 juin 2009, §3.

contribuer à façonner la puissance régionale de la Chine en Asie de l'Est, du Brésil en Amérique du Sud, de l'Inde en Asie du Sud, de la Russie en Eurasie et de l'Afrique du Sud en Afrique subsaharienne.

La Chine est le pays dont l'évolution économique a été la plus impressionnante. Alors qu'elle ne faisait pas partie des cinquante premiers exportateurs de produits industriels en 1980, elle figurait au premier rang mondial trente ans plus tard. En 2014, elle est devenue, en parité de pouvoir d'achat, la première économie mondiale, détrônant les Etats-Unis (11). Sur le plan régional, l'Asie orientale est devenue l'« atelier » et le « caissier » de l'économie mondiale, après avoir intégré les chaînes de production mondiales et entamé un processus de convergence économique avec les pays industrialisés. La coopération régionale y fut particulièrement dynamique : la part du commerce intra-régional est passée de 30% de la totalité des échanges de la région en 1990 à près de 50% à la fin des années 2000 (12). Initialement créée comme entité plus politique qu'économique jusqu'au lancement d'une zone de libre-échange en 1992, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est l'organisation régionale des PED qui a enregistré la plus importante augmentation des échanges commerciaux intra-régionaux durant cette même période. Son expansion tient au développement d'un réseau régional de production plus large, animé par d'autres économies asiatiques, dont en particulier la Chine. La Chine, le Japon et la Corée du Sud ont également instauré en 1997 un espace de concertation avec l'ASEAN (baptisé « ASEAN+3 ») qui a débouché en 2000 sur un accord régional de coopération monétaire prévoyant des prêts mutuels de devises en cas de risque de déstabilisation baptisé « Initiative de Chiang Mai » (13). Pékin a également adopté en 2010 un accord de libre-échange avec l'ASEAN et annoncé en novembre 2015 investir 10 milliards de dollars dans le développement des infrastructures en Asie du Sud-Est pour renforcer l'intégration régionale (14).

Au même titre que la Chine en Asie de l'Est, le Brésil a joué un rôle notable dans le renforcement de la coopération régionale latino-américaine. Moins portée par une politique extérieure pragmatique que par le souci de préserver son autonomie dans un système mondial transformé par la fin de la Guerre froide et l'accélération de la globalisation, Brasilia a cherché à réduire sa dépendance vis-à-vis de Washington en créant un espace régional

(11) Même en prenant en compte le PIB nominal, sans le convertir en parité de pouvoir d'achat, le PIB chinois représentait 60% du PIB des Etats-Unis en 2014 et plus de deux fois le PIB de n'importe quel autre pays, alors que trente ans plus tôt le PIB nominal des Etats-Unis représentait quinze fois ceux de la Chine et l'Inde réunis.

(12) CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2007. La coopération régionale au service du développement*, Nations Unies, New York/Genève, 2007, p. 97.

(13) Cette initiative a ensuite été multilatéralisée en mars 2012 par la transformation d'un ensemble de contrats de *swap* bilatéraux en un contrat de *swap* unique et la création d'un organe de surveillance régionale, baptisé « AMRO » (Bureau de recherche macroéconomique de l'ASEAN+3), installé à Singapour depuis 2011. ASEAN, *The Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting*, Chiang Mai, 6 mai 2000.

(14) « China offers ASEAN loans, development proposals amid closer ties », *Xinhua News Agency*, 22 nov. 2015.

de plus en plus large, fondé sur une approche intergouvernementale et dont il représente le moteur économique. Après l'échec du projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) face à la vive opposition menée par les membres du Marché commun du Sud (Mercosur) sous le *leadership* du Brésil (15), la création en 2008 de l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR) incluant les pays du Mercosur et de la Communauté andine des nations (CAN), ainsi que plusieurs autres Etats tels que le Chili, la Guyane et le Suriname (16), consacre la stratégie diplomatique brésilienne. Visant l'intégration non seulement économique mais également institutionnelle, monétaire, énergétique et sécuritaire, l'UNASUR offre au Brésil un cadre régional propice au développement de son rôle de puissance régionale et à la préservation de sa marge de manœuvre politique mondiale, passant par la constitution de coalitions de pays du Sud (IBSA, G21, etc.) amenées à s'exprimer d'une seule voix dans les institutions multilatérales.

L'émergence de ces nouveaux pôles de puissances et la multiplication de coalitions du Sud prônant le rééquilibrage des relations internationales reflètent en ce sens la décentralisation progressive du monde, dont la création du G20 regroupant les pays nantis du Nord et les économies émergentes constitue le parangon sur le plan économique. Dans ce monde en voie de multipolarisation, les politiques extérieures de la Chine, du Brésil et des principaux pays émergents visent toutefois davantage à légitimer leur statut de puissances régionales qu'à promouvoir un multilatéralisme véritablement démocratique. Ces Etats sont en effet conscients que le multilatéralisme permet d'entériner et de légitimer les relations de puissance : ils « *misent donc sur le multilatéralisme mais à des fins multipolaires* » (17). L'objectif de leurs politiques étrangères consiste ainsi à décrocher ou renforcer une place au sein des espaces de puissances dans le cadre des institutions multilatérales encore dominées par les pays du Nord. Ce faisant, les pays émergents contribuent moins au développement de l'égalité au sein du système multilatéral qu'à la légitimation de la notion de directoire mondial, cela, d'autant que les Etats-Unis demeurent encore une puissance sans égal malgré leurs difficultés économiques et leurs revers politico-militaires. En ce sens, la multipolarisation croissante du système international semble dès lors également mettre le multilatéralisme à l'épreuve.

(15) Richard BOURNE, *Lula of Brazil: the story so far*, Berkeley, University of California Press, 2008, p. 156.

(16) Fondée en 2008 à Brasilia, l'Unasur est une organisation intergouvernementale intégrant deux unions douanières présentes dans la région, soit le Mercosur et la CAN. Elle rassemble douze Etats latino-américains : Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Equateur, la Guyane, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay et Venezuela. Le Mexique et le Panama ont obtenu le statut d'observateurs. UNASUR, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, 23 mai 2008.

(17) Sebastian SANTANDER (dir.), *op. cit.*, p. 235.

LA STRATÉGIE D'INSERTION DES PAYS EMERGENTS
DANS LES ECHANGES INTERNATIONAUX :
DÉFI OU OPPORTUNITÉ POUR LE MULTILATÉRALISME ?

De quelques milliers à la fin des années 1970, le nombre de sociétés transnationales est passé trois décennies plus tard à 82 000 maisons-mères reliées à quelque 810 000 filiales et sous-filiales réparties à travers le monde (18). Leur stratégie, qui consiste depuis les années 1980 à décomposer les étapes de la chaîne de production et à sous-traiter la fabrication des produits dans des pays où les coûts unitaires du travail sont les plus avantageux (19), a pour l'essentiel profité aux maisons-mères des grandes firmes majoritairement issues de la Triade (Etats-Unis, Union européenne, Japon), spécialisées dans la conception et la commercialisation de produits. Jusqu'à la fin du XX^e siècle, ces dernières déterminaient la stratégie de localisation des sites de production et concentraient la majorité de la valeur ajoutée, tandis que les « économies d'usines » sises dans les pays émergents jouaient le rôle de sous-traitants en assurant les opérations d'assemblage des composants industriels et ne concentraient dès lors qu'une part marginale de la valeur ajoutée des produits commercialisés.

La fragmentation de la production a donné naissance à des réseaux régionaux, sinon mondiaux, de production et d'échange qui reconfigurent les avantages comparatifs nationaux. Les pays se spécialisent désormais par segment productif et la qualité de leur insertion internationale ne se mesure plus en fonction du bien final exporté, mais selon leur capacité à s'insérer dans les chaînes de valeur. Depuis le début des années 2000 et plus encore sous l'effet de la crise mondiale de 2008, on assiste à une concurrence croissante entre les firmes transnationales des pays développés et celles des pays émergents. Dans les pays émergents comme la Chine, les politiques économiques volontaristes de soutien au développement de leurs propres maisons-mères sur le marché mondial ont fortement accru leurs investissements directs étrangers (IDE) : de 93% des IDE sortants en 1999, la part des firmes transnationales de pays développés est passée à 61% en 2013, contre 39% pour les PED, dont la moitié est due aux BRICS (20). De plus, le coup d'arrêt porté au commerce international et à la croissance mondiale par la crise financière de 2008 a convaincu la Chine et d'autres pays émergents de la nécessité de réorienter leur modèle de développement

(18) CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2009. Sociétés transnationales, production agricole et développement*, Nations Unies, New York/Genève, 2009, p. 17.

(19) Jusqu'au milieu des années 1980, le commerce mondial s'expliquait essentiellement par les échanges entre les pays, c'est-à-dire par les exportations et importations à travers les frontières. Aujourd'hui, près de 80% des échanges commerciaux s'opèrent par les échanges de biens intermédiaires et de composants industriels entre les maillons d'une même chaîne de production. CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2013. Les chaînes de valeur mondiales : l'investissement et le commerce au service du développement*, Nations Unies, New York/Genève, 2013, p. 134.

(20) CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2014. L'investissement au service des objectifs de développement durable : un plan d'action*, Nations Unies, New York/Genève, 2014, p. 6.

vers leur marché intérieur et de développer davantage le commerce Sud-Sud afin de moins dépendre des marchés occidentaux.

Partant, l'insertion des pays émergents dans les échanges internationaux engendre une rivalité croissante avec les pays industrialisés, cela en matière financière et commerciale.

Pays émergents et pays développés : une rivalité financière croissante

Suite à la récession induite par la crise de 2008 dans les pays développés, l'idée d'instaurer un « nouveau Bretton Woods » avait ainsi motivé la mobilisation du G20 dans l'objectif d'adapter l'architecture financière internationale au monde du XXI^e siècle. En 1944, les Accords de Bretton Woods avaient scellé les principes de coopération monétaire et de contrôle des mouvements de capitaux internationaux du système financier international de l'après-Seconde Guerre mondiale dominé par les États-Unis. Si ces accords ont été abolis unilatéralement par Washington en 1971, le FMI et la Banque mondiale ont survécu et ont vu leur rôle évoluer dans le cadre des programmes d'ajustement structurel appliqués dans les PED suite à la crise de la dette du Tiers-Monde des années 1980. Le rôle du FMI s'est accru dans les années 1990 avec les « thérapies de choc » instaurées dans l'ex-bloc de l'Est et les plans de sauvetage élaborés suite aux crises financières en Amérique latine et en Asie. Toutefois, l'échec de ces politiques et le redressement économique des pays émergents ont incité ces derniers à se désengager du FMI qui, faute de clients, se retrouvait en 2008 face à une crise d'identité et des problèmes budgétaires. Depuis lors, la crise financière de 2008 a radicalement changé la donne : face aux besoins des pays en crise, il est rapidement apparu que les moyens du FMI étaient insuffisants et le G20 a décidé de tripler ses capacités de prêts – dont la majorité sera destinée aux pays européens et non aux pays en développement. Parallèlement, l'engagement du G20 a eu pour double objectif de désigner la direction des deux IFI selon une procédure « ouverte et transparente » ainsi que d'en réformer les droits de vote en faveur de la Chine et des autres pays émergents (21). Pour l'heure, toutefois, la tradition garantissant la direction de la BM à un Américain et celle du FMI à un Européen persiste, puisque ce sont l'Américain Jim Yong Kim et l'Européenne Christine Lagarde qui ont été respectivement nommés à la tête de ces institutions financières. De même, leur mode de décision demeure basé sur le poids économique des États membres. Le Congrès américain ayant refusé jusqu'à fin 2015 de ratifier l'accord sur la réforme

(21) G20, *Communiqué of the Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Gyeongju, 23 oct. 2010, §5.

des quotes-parts (22), la Chine ne disposait toujours que de 3,8% des voix, là où les Etats-Unis en comptaient plus de 15%.

Lassés d'attendre l'approbation de Washington pour voir leur poids économique reconnu à leur juste valeur dans les IFI, les pays émergents, Chine en tête, cherchent désormais à s'émanciper des institutions de Bretton Woods sous influence américaine en lançant leurs propres initiatives. Plusieurs institutions ont ainsi été créées sous l'égide de Pékin en vue de financer la construction de « nouvelles routes de la Soie » (une route terrestre et une route maritime) traversant l'Asie centrale et reliant la Chine à l'Europe et à l'Afrique. Dans un premier temps fut ainsi avalisée, en juillet 2014, par le groupe des BRICS la création d'une Nouvelle Banque de développement basée à Shanghai et d'un Fonds de réserve officiellement baptisé « Contingency Reserve Arrangement » (CRA), dotés chacun d'un capital de départ de 100 milliards de dollars (23). A l'instar du FMI, le CRA a pour but d'enrayer les crises de balance des paiements en octroyant des lignes de crédits à court terme en cas de déséquilibres financiers. Contrairement aux pratiques décriées du FMI et de la BM, dont les prêts sont conditionnés à des réformes structurelles et dont le fonctionnement repose sur le principe des quotes-parts, ces deux nouvelles institutions affichent pour particularité d'octroyer des prêts sans conditionnalités et de fonctionner sur la base d'un mode de décision où chaque Etat membre dispose des mêmes droits de vote. Prévu pour 2016 (24), le premier prêt de la Banque des BRICS sera en outre libellé en yuans plutôt qu'en dollars.

La création fin 2014 du Fonds de la route de la soie (Silk Road Fund), doté d'un capital de 40 milliards de dollars, fut quant à elle plus discrète. Inscrit au cœur de la stratégie « Une ceinture, une route » (*One Belt, One Road*) lancée en 2013 par le gouvernement chinois, ce fonds vise à revivifier le réseau commercial de la Chine des Han reliant historiquement l'Asie centrale et du Sud au Moyen-Orient et à l'Europe en créant deux nouvelles routes : une terrestre baptisée « Ceinture économique de la route de la soie » et une maritime baptisée « Route maritime du XXI^e siècle » (25). L'objectif de ce fonds est plus concrètement de financer des infrastructures (routes, chemins de fer, ports, aéroports, centrales électriques) par le biais d'investissements à long terme, ainsi que de catalyser les investissements publics et privés.

A ces initiatives s'ajoute le lancement, à grand coup médiatique, en juin 2015, d'une Banque asiatique pour l'investissement dans les infrastructures (Asian Infrastructure Investment Bank ou AIIB). Basée à Pékin et dotée

(22) Fin 2015, le Congrès américain a en effet ratifié l'accord international vieux de cinq ans qui confère un rôle plus important aux marchés émergents dans le FMI : la Chine devrait ainsi devenir le troisième pays au niveau des quotes-parts et voix au FMI après les Etats-Unis et le Japon ; l'Inde, le Brésil et la Russie figureront également parmi les dix plus importants membres du FMI. Ian TALLEY, « Congress set to approve overhaul of IMF's governance », *The Wall Street Journal*, 16 déc. 2015.

(23) Sixth BRICS Summit, *Fortaleza Declaration and Action Plan*, Fortaleza, Brésil, 15 juil. 2014, §11-13.

(24) Seventh BRICS Summit, *Ufa Declaration*, Ufa, Russie, 9 juil. 2015, §15.

(25) Yang Yi, « China pledges 40 bln USD for Silk Road Fund », *Xinhua News Agency*, 8 nov. 2014.

d'un capital de 100 milliards de dollars issu des contributions des Etats membres (26), cette institution créée par 57 pays (27) malgré l'opposition de Washington, a également pour objectif de financer les infrastructures en Asie et le long de la nouvelle route de la soie. Percevant cette institution comme concurrentielle à la Banque asiatique de développement (BAD) créée en 1966 et contrôlée par les Etats-Unis et le Japon, l'administration Obama a tenté en vain de dissuader ses alliés – dont au premier chef le Royaume-Uni – de répondre à l'invitation chinoise, mais seul le Japon est finalement resté à l'écart du projet.

En refusant de réformer la gouvernance du système financier international, les Etats-Unis ont persuadé la Chine et les autres pays émergents que la solution pour faire entendre leur voix est de lancer leurs propres initiatives. Si cette nouvelle architecture Sud-Sud du financement du développement multiplie les sources de financement pour les PED et accroît leur marge de manœuvre face aux bailleurs traditionnels, elle soulève également des questions en matière de gouvernance et de respect des normes sociales et environnementales.

Pays émergents et pays développés : une rivalité commerciale croissante

Outre les questions financières, la nouvelle géopolitique commerciale internationale reflète également les rivalités géostratégiques croissantes entre les différentes puissances traditionnelles et émergentes, voire plus particulièrement entre les Etats-Unis et l'Union européenne (UE) d'une part et les BRICS d'autre part.

En théorie, le régime commercial multilatéral comporte un ensemble de règles et d'engagements négociés, contraignants et opposables, qui reposent sur les principes fondamentaux de réciprocité et de non-discrimination, comme en témoignent le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) et l'engagement en matière de traitement national consistant à accorder un traitement égal aux marchandises et aux entreprises nationales et étrangères sur le marché national. Ce régime commercial accorde aux PED des dérogations telles que celles à la règle du traitement NPF, en permettant aux PED de bénéficier d'un accès préférentiel et plus favorable aux marchés, et celles au principe de réciprocité, en permettant aux pays

(26) AIIB, *Statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures*, Pékin, 29 juin 2015, disponible sur le site Internet www.aiib.org/uploadfile/2015/0814/20150814022425943.pdf (consulté le 4 novembre 2015).

(27) La Chine et les vingt pays asiatiques qui avaient signé le projet de création de la banque en novembre 2014 ont été rejoints par trente-six autres Etats, dont le Brésil, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Arabie saoudite, la Turquie, l'Iran, Israël, le Royaume-Uni et pratiquement tous les autres pays d'Europe occidentale (hormis la Belgique). En décembre 2015, les ministres des Finances de l'Eurogroupe se sont en outre mis d'accord pour créer une circonscription unique dans l'AIIB. AIIB, *50 Countries Sign the Articles of Agreement for the Asian Infrastructure Investment Bank*, disponible sur le site Internet www.aiib.org/html/2015/NEWS_0629/11.html (consulté le 4 novembre 2015) ; Eurogroupe, *Principaux résultats de la réunion du 7 décembre 2015*, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/fr/meetings/eurogroup/2015/12/07/ (consulté le 19 décembre 2015).

développés d'accorder à leurs partenaires en développement la possibilité d'appliquer une réciprocité qui ne soit pas totale en matière d'accords commerciaux multilatéraux. Ce traitement spécial et différencié (TSD) fut modifié dans le cadre des négociations sur les Accords du Cycle d'Uruguay et la création de l'OMC, les PED bénéficiant dès alors de dérogations limitées dans le temps et de plus longues périodes de transition, ainsi que d'une assistance technique pour la mise en œuvre des accords multilatéraux avec l'obligation, à terme, d'en appliquer pleinement toutes les règles (28).

Jusqu'au début des années 2000, les Etats-Unis et l'UE conservaient ainsi un poids dominant dans les négociations commerciales à l'OMC, dont l'agenda reflétait leurs intérêts. En lançant à Doha un nouveau cycle orienté vers le développement, les Etats membres de l'OMC ont pris un double engagement : d'une part, corriger les déséquilibres occasionnés dans les relations Nord-Sud par la mise en œuvre des Accords de l'Uruguay Round ; d'autre part, dans le sillage des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mettre le système commercial multilatéral au service du développement et de la lutte contre la pauvreté. Ambitieux, ce projet visait non seulement à réinterpréter les accords dans leur forme, substance et finalité à l'aune du développement, mais aussi à doter les PED et les pays les moins avancés (PMA) de capacités commerciales adéquates pour s'intégrer avec succès à l'économie mondiale. Cette nouvelle articulation entre globalisation et développement devait passer par un réexamen des dispositions du TSD « *en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles* » (29).

Le Programme de Doha pour le développement (PDD) est également marqué par l'affirmation des capitalismes émergents et la consolidation de leur influence dans les négociations commerciales multilatérales. La montée en puissance des BRICS et plus particulièrement l'adhésion de la Chine en 2001 ont en effet modifié les rapports de force au sein de l'Organisation. Nous avons vu que le G21, cette coalition des pays émergents qui a posé un ultimatum aux pays occidentaux lors de la Conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003, avait ainsi contribué à contrarier les desseins américains et européens et à paralyser les négociations de l'OMC. Le cycle actuel marque plus largement l'effacement du compromis transatlantique comme moteur historique de la négociation multilatérale. Il sanctionne également l'éclatement du monde en développement, entre un groupe restreint de pays émergents affichant leurs ambitions et un groupe large mais hétérogène de pays intermédiaires et pauvres, au demeurant plus désorganisés que solidaires. Après avoir fait ses preuves durant près d'un demi-siècle, le modèle de « club » – c'est-à-dire peu de membres décidant pour tous les membres – ne fonctionne plus et est en train de céder la

(28) Pour plus d'information à ce sujet, cf. OMC, « Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions », WT/ COMTD/W/196, Genève, 2013.

(29) OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, Doha, 14 nov. 2001, §44.

place à un modèle de « coalitions » : censé être plus inclusif et légitime, son efficacité reste toutefois à prouver.

De plus, après plusieurs décennies d'accords de libéralisation du commerce mondial négociés dans ce cadre au sein du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) et puis de l'OMC, le droit de douane moyen est passé de plus de 22% (30) à environ 5% à l'échelle mondiale : tant les pays industrialisés que les pays émergents affichent aujourd'hui des tarifs douaniers relativement bas, voire marginaux (31). Au cours des vingt dernières années, les pays membres de l'OMC ont en revanche notifié plus de 25 000 projets de mesures réglementaires couvrant des importations de produits allant de produits alimentaires à des dispositifs médicaux au Comité des obstacles techniques au commerce (OTC) et présenté près de 18 000 notifications au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), dont une part croissante émanant des PED (32). Si bien que les négociations commerciales internationales, qui jusque-là se concentraient sur les concessions tarifaires et l'élimination des obstacles « administratifs » au commerce, portent aujourd'hui essentiellement sur les barrières non tarifaires : il est désormais question de facilitation du commerce, de subventions, de propriété intellectuelle, de services, de marchés publics, d'investissement, de concurrence, de normes et de standards sanitaires, phytosanitaires et techniques. Le régime OMC tend ainsi à faire passer le système commercial multilatéral d'une logique d'ouverture ordonnée et disciplinée des marchés nationaux à une logique de concurrence sur des marchés internationaux qui seraient progressivement régis par des normes communes. Ce constat pose question quant au périmètre du régime de l'OMC dans la mesure où, dans une économie globalisée, les politiques commerciales interfèrent – et *vice versa* – avec les politiques publiques, qu'il s'agisse de politique sociale, environnementale, technologique, fiscale ou encore de la politique de développement.

L'enlisement des négociations multilatérales à l'OMC coïncide dès lors avec « *une prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR) et bilatéraux et des accords internationaux d'investissement (AII), dont certains contiennent des dispositions plus strictes que celles prévues par le régime commercial multilatéral, ou des dispositions additionnelles dont la portée dépasse celles figurant dans les accords commerciaux multilatéraux en vigueur.* » (33) Ces ACR prennent de plus en plus la forme d'accords

(30) Le tarif moyen de plus de 40%, qui faisait consensus, a été remis en cause par Chad P. BOWN / Douglas IRWIN, « The urban legend? Pre-GATT tariffs of 40% », *VOX*, 19 déc. 2015.

(31) Ils ne représentent en moyenne que 3,4% aux Etats-Unis, 4,6% au Japon, 5,5% dans l'Union européenne, 7,6% en Afrique du Sud, 9,6% en Chine, 10% en Russie, 13,5% au Brésil et 13,7% en Inde. Cf. « L'état de l'économie 2014 », *Alternatives Economiques Hors-série*, n°100, fév. 2014, p. 69.

(32) OMC, « Obstacles techniques au commerce. Réduire les frictions commerciales dues aux normes et réglementations », *Série des Accords de l'OMC*, 2015, p. 2, et « Mesures sanitaires et phytosanitaires. Veiller à la sécurité des échanges en évitant les restrictions inutiles », *Série des Accords de l'OMC*, 2015, p. 4.

(33) CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2014. Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement*, Nations Unies, New York/Genève, 2014, p. XI.

plurilatéraux sur le commerce et l'investissement et prévoient une intégration allant bien au-delà de la réduction ou de l'élimination des droits de douane, des contingents et autres obstacles au commerce à la frontière pour s'étendre à des domaines tels que les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, la protection des investisseurs ou encore la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation des normes. Autant de domaines qui dépassent les compétences légitimes des négociateurs d'accords commerciaux.

Cette fragmentation du régime commercial international illustre les effets des rivalités croissantes entre puissances traditionnelles et émergentes qui ont pesé sur les négociations commerciales multilatérales et relégué au second plan l'OMC.

LA RÉACTION DES PUISSANCES TRADITIONNELLES
ET L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE MONDIALE FACE AU POIDS
CROISSANT DES ÉMERGENTS :
ENTRE CONCURRENCE ET COOPÉRATION ?

Bien que les pays émergents aient revendiqué plus de place dans les organisations économiques internationales, nombre de leurs demandes n'ont pas été entendues par les puissances traditionnelles. Cela a débouché d'une part sur une crise du multilatéralisme, réduit à un système de « gouvernance molle » (34) privilégiant les discours par rapport aux décisions politiques concrètes, et d'autre part au lancement d'initiatives régionales rivales entraînant une fragmentation croissante des règles financières et commerciales internationales.

En matière financière, la crise de 2008 a entraîné l'élargissement de la composition du directoire mondial aux pays émergents, non seulement suite à la création du G20 des chefs d'Etat, mais également suite à la création en 2009 du Comité de stabilité financière, intégrant les principaux pays émergents contrairement à son prédécesseur, le Forum de stabilité financière, qui avait été créé en 1999 par le G7. Toutefois, peu de résultats concrets ont été enregistrés par ces institutions en termes de production de règles et de normes financières multilatérales. En outre, on a vu que la réforme des droits de vote des institutions financières internationales, décidée par le G20 en vue de donner plus de poids aux pays émergents, n'a reçu qu'à grand peine l'aval du Congrès des Etats-Unis, ce qui a incité les BRICS et la Chine à créer leurs propres institutions financières.

En matière commerciale, suite à l'enlisement des négociations et à la marginalisation de l'OMC en tant que forum de négociation commerciale, les puissances traditionnelles ont cherché à négocier de nouveaux accords en fonction de leurs intérêts spécifiques. Autrement dit, les pays industrialisés ont tenté de négocier l'instauration de zones de libre-échange avec les

(34) Thierry DE MONTBRIAL (dir.), *Un monde post-américain ?*, RAMSES 2011, Dunod, Paris, 2010, p. 15.

principaux pays émergents en vue de contourner les blocages de l'OMC, ainsi que, plus récemment, de vastes accords régionaux de commerce et d'investissement en vue d'adopter des règles plurilatérales communes et d'inciter les pays émergents comme la Chine à les adopter à terme.

Les Etats-Unis ont ainsi cherché à reprendre la main en négociant des accords d'intégration économique d'une plus vaste portée, souvent qualifiés d'accords de partenariat économique. Ils ont ainsi entamé des négociations avec les pays d'Amérique latine pour instaurer – en vain – une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), avec des pays latino-américains et asiatiques pour signer – avec succès – un Partenariat transpacifique (TPP) et avec l'UE pour conclure un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). L'objectif de ces méga-traités est d'opérer une convergence réglementaire en vue de créer un grand marché (transatlantique ou transpacifique), afin de stimuler la croissance et l'emploi. Si on peut s'interroger sur la capacité de Washington à utiliser le TPP et le TTIP comme les deux parties d'un étau destiné à contrôler la montée en puissance de la Chine – associant de surcroît l'UE à une stratégie de blocs aux antipodes de l'esprit du multilatéralisme qu'elle promeut –, cette manœuvre américaine n'est pas uniquement réductible à un instrument dirigé contre Pékin. Elle constitue également pour Washington un moyen de faire pression sur Tokyo et Bruxelles qui, de leur côté, développent leur propres accords. Les firmes américaines bénéficient ainsi d'un cadre réglementaire favorable à leur expansion sur les marchés régionaux concernés, pouvant ensuite être élargi au reste du monde à travers des accords bilatéraux et plurilatéraux.

Parallèlement, l'UE, en plus du TTIP, a quant à elle négocié, avec les anciennes colonies des Etats membres, des Accords de partenariats économiques (APE), ainsi qu'avec le Mercosur, les pays andins et l'Amérique centrale en Amérique latine, ou encore avec l'ASEAN en Asie du Sud-Est. Elle a également entamé la négociation de nombreux accords bilatéraux stratégiques, tels qu'avec l'Inde, la Corée du Sud et l'Ukraine (35). La signature du TPP, intervenue le 5 octobre 2015 entre les Etats-Unis, le Japon et dix autres pays d'Asie et d'Amérique, s'opère toutefois au détriment potentiel de l'Europe. Si l'impact macro-économique du TPP est marginal pour l'UE en raison de la forte intégration préalable des douze pays qui le composent (36), les enjeux peuvent être significatifs pour quelques filières exportatrices européennes, telles que l'automobile dans

(35) Commission européenne, *Overview of FTA and other Trade Negotiations*, oct. 2015, disponible sur le site Internet trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf (consulté le 5 novembre 2015).

(36) Les relations bilatérales et régionales des douze pays de ce traité sont déjà encadrées par de nombreux accords commerciaux : sur les 66 relations bilatérales entre ses membres, 40 bénéficient déjà de préférences tarifaires, soit 21 accords déjà en vigueur en octobre 2015. Houssein GUIMBAR, « L'accord transpacifique s'attellera à libéraliser des secteurs jugés 'sensibles' », *Le Blog du CEPII*, 14 oct. 2015.

le secteur industriel ou la viande blanche et les produits laitiers dans le domaine agricole et alimentaire (37).

De leur côté, les puissances émergentes ont également cherché à contrer les velléités hégémoniques occidentales en négociant des accords rivaux reflétant davantage leur volonté de s'imposer en tant que puissances régionales dans un monde multipolaire. Outre les initiatives financières telles que l'AIIB, la Chine a ainsi relancé la négociation d'un accord de libre-échange au sein du Forum de Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), comme alternative au projet de TPP dont elle est exclue. En octobre 2013, elle a notamment profité de la tenue du sommet annuel du Forum de l'APEC à Bali pour relancer les négociations autour de l'approfondissement de la zone de libre-échange avec l'ASEAN entrée en vigueur en janvier 2010. Moins contraignante en matière de normes et de propriété intellectuelle, l'initiative lancée en 2011 par les dix pays membres de l'ASEAN vise par ailleurs l'établissement d'un accord de Partenariat économique intégral régional (RCEP). Associant l'ASEAN et ses six partenaires (l'Australie, la Chine, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud) dans une convention collective de libre-échange, ce groupement représente un marché de plus de 3 milliards de personnes et un PIB combiné de près de 17 milliards de dollars, comptant pour un peu moins de 40% du commerce mondial (38). Excluant les Etats-Unis mais englobant ses principaux alliés asiatiques, le projet est soutenu par la Chine en tant qu'alternative plus pragmatique et souple au TPP. Cette souplesse, qui tient notamment à la clause de flexibilité caractérisant son cadre légal (39), permet plus concrètement au RCEP d'opposer moins de barrières à l'activité des groupes d'Etat chinois que le TPP, plus enclin à protéger les droits des multinationales. Pour Pékin, l'objectif affiché est d'entraîner l'Asie du Sud-Est dans une coopération économique basée sur une accélération de la « *connectivité mutuelle* » (40) entre la Chine et son voisinage immédiat, sous forme par exemple de réseaux routiers, de chemins de fer et de télécommunications qu'elle aiderait à financer : un terrain sur lequel Pékin possède un avantage comparatif, Washington étant géographiquement trop loin pour le concurrencer.

Le Brésil, qui a contribué à créer l'UNASUR pour contrer le projet d'intégration hémisphérique des Etats-Unis, a également favorisé la création en 2010 de la Communauté des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC). Cette association politique regroupant l'ensemble des Etats du sous-continent s'est donnée pour mission de renforcer la

(37) Houssein GUIMBARD, « Les conséquences très ciblées du Partenariat transpacifique sur les exportations européennes », *Le Blog du CEPII*, 26 oct. 2015.

(38) Murray HIEBERT / Liam HANLON, « ASEAN and partners launch regional comprehensive economic partnership », Center for Strategic and International Studies, 7 déc. 2012.

(39) ASEAN, « Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): joint statement », *The First Meeting of Trade Negotiating Committee*, Darussalam, 9-13 mai 2013, art. 6.

(40) MOFCOM, *Premier Li Keqiang's keynote speech at 10th China-ASEAN Expo*, Nanning, 3 sept. 2013.

coopération régionale en matière sociale, économique et de sécurité, ainsi que de faire entendre une voix concertée de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les discussions sur les grands enjeux mondiaux (41). Ainsi appelée à devenir le principal organe représentatif du sous-continent et à faire entendre une voix concertée dans les dialogues avec d'autres régions et pays, la CELAC a lancé en 2015 une plateforme de coopération avec la Chine ne passant ni par l'axe européen ni par l'axe américain : le Forum de coopération Chine-CELAC (42).

Pour sa part, la Russie a cherché à instaurer une Union économique eurasiennne intégrant notamment l'Ukraine afin de contrer les visées d'accord d'association entre cette ancienne république soviétique et l'UE. Fondé par le président Vladimir Poutine, ce projet eurasiennne devait plus largement permettre à l'empire russe de retrouver une certaine grandeur sur la scène internationale et de créer un nouveau pôle de puissance dans un monde multipolaire. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, l'Union économique eurasiennne regroupe actuellement la Russie, le Kirghizstan, l'Arménie, la Biélorussie et le Kazakhstan. Si l'Ukraine devait à l'origine également rejoindre ce projet, la signature d'un accord d'association avec l'UE et l'intervention russe dans le pays après l'annexion de la Crimée ont toutefois constitué un point de rupture dans le processus de construction de cette Union. La Russie et la Chine coopèrent par ailleurs au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai (OSC), créée en 2001 avec le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan et qui s'est élargie en 2015 à l'Inde et au Pakistan, en vue de promouvoir la coopération et la stabilité régionales et d'œuvrer à la création d'un nouvel ordre politico-économique international. Parallèlement, l'Inde a négocié en novembre 2014 une « clause de paix » avec les Etats-Unis à l'OMC pour maintenir son programme de sécurité alimentaire (43). En juillet de la même année, elle avait en effet refusé d'approuver le Protocole d'amendement permettant au nouvel accord sur l'agriculture et la facilitation des échanges conclu à Bali d'être intégré dans le cadre juridique global de l'OMC, soit une étape-clef dans le processus de sa mise en œuvre.

Face aux dynamiques changeantes de l'économie globalisée et à la nouvelle géopolitique commerciale internationale, les puissances traditionnelles semblent pour l'heure vouloir privilégier le jeu de la concurrence à celui de la coopération. En mettant leur veto sur la réforme du FMI et de la

(41) « Plan de Acción de Caracas 2012 », *III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y XXII Cumbre del Grupo de Río*, Caracas, 2-3 déc. 2011 ; « Declaración de Caracas : En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el Camino de Nuestros Libertadores », *III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y XXII Cumbre del Grupo de Río*, Caracas, 2-3 déc. 2011, §9.

(42) First ministerial meeting of the CELAC-China Forum, « New platform, new starting point, new opportunity – Joint efforts to promote China–Latin America and the Caribbean Partnership of Comprehensive Cooperation », *Beijing Declaration*, Pékin, 8-9 janv. 2015.

(43) Government of India, « Statement on WTO made by Commerce & Industry Minister », Press Information Bureau, 13 nov. 2014.

BM, en refusant de rejoindre l'AIIIB et en négociant le TPP plutôt que l'APEC pour écartier la Chine, les Etats-Unis optent pour une stratégie de compétition, semblant vouloir demeurer la seule puissance dominante dans un monde de plus en plus multipolaire. Si les pays émergents ont plus largement acquis un rôle important dans la gouvernance mondiale à la faveur de la crise de 2008 face à un Occident affaibli, ils semblent encore hésiter entre une intégration à la gouvernance mondiale existante, en jouant par exemple pleinement leur rôle au sein du G20 et en mobilisant les moyens administratifs pour y faire avancer leur agenda, et le repli sur une gouvernance qui leur serait propre, en menant par exemple une stratégie de gouvernance autonome au sein des BRICS. Présentant ses initiatives comme complémentaires aux institutions de Bretton Woods, auprès desquelles elle continue parallèlement de faire valoir ses revendications en termes de représentation ou encore d'intégration du yuan dans l'unité de compte du FMI (DTS) (44), la Chine cherche quant à elle à étendre son influence régionale et mondiale en évitant soigneusement toute opposition frontale avec les Etats-Unis. Entre concurrence et coopération, c'est *in fine* la construction d'un nouvel ordre économique mondial stable qui demeure aujourd'hui en jeu.

LE RÔLE DES PAYS EMERGENTS
DANS LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE MONDIALE :
UN RÉÉQUILIBRAGE EN QUESTION

En une vingtaine d'années, l'économie politique globale a considérablement changé : le basculement du centre de gravité de l'économie mondiale des pays occidentaux vers les pays émergents, qui sont rapidement devenus des acteurs majeurs de la finance internationale et du commerce mondial, a transformé la géographie des échanges et les conditions politiques pour réguler efficacement le système financier et commercial international, du fait de la rivalité croissante entre puissances traditionnelles et émergentes. Les pays occidentaux n'ont en effet plus les moyens de régler seuls les enjeux économiques mondiaux, comme ils ont été habitués à le faire au XX^e siècle. La gouvernance économique mondiale ne peut plus se limiter à transposer dans les pays en développement les normes de gouvernance des pays occidentaux. Conséquence de leur poids économique croissant, les pays émergents font désormais partie du problème et de la solution de l'instabilité du système international.

Le poids économique croissant des pays émergents, qui ont créé des coalitions à géométrie variable dans les différentes enceintes internationales, leur a octroyé un pouvoir de négociation accru, qu'ils ont utilisé à la fois pour influencer les décisions en matière de normes internationales et pour

(44) Le FMI a décidé le 30 novembre 2015 d'intégrer le yuan comme cinquième monnaie de réserve composant les DTS (avec le dollar, l'euro, le yen et la livre sterling).

revendiquer davantage de voix dans le processus de décisions. C'est ainsi que le « G21 » du Sud a revendiqué dès 2003 un accord favorable aux pays en développement à l'OMC et que les BRICS ont demandé une répartition équitable des quotas des IFI entre pays développés et en développement. Toutefois, les demandes des pays émergents n'ont pas été entendues par les puissances traditionnelles : les négociations à l'OMC ont été paralysées par les divergences Nord-Sud et la réforme des IFI n'a pas été concrétisée. La création du G20 en 2008 a certes consacré l'intégration des pays émergents au principal directoire économique mondial, mais son rôle s'est limité à adopter des déclarations d'intentions débouchant sur peu de décisions concrètes. Il en a résulté des relations conflictuelles entre pays occidentaux et émergents qui ont affecté le fonctionnement du système multilatéral de gouvernance économique. En réduisant l'asymétrie de puissance, l'émergence est à l'origine d'une crise de *leadership* au sein des institutions multilatérales, qui influe directement sur la capacité à conclure des compromis et se prolonge en crise de crédibilité. Face à la crise du multilatéralisme et au morcellement croissant du système de gouvernance économique mondiale, la coopération internationale est à la fois critiquée par les puissances émergentes pour son caractère trop occidental-centré et par les puissances occidentales pour son incapacité à atteler les pays émergents à la tâche commune.

Il a résulté de ces divergences des initiatives rivales (telles que la création par les BRICS et la Chine de nouvelles institutions financières internationales et la négociation de multiples accords bilatéraux et régionaux sur le commerce et l'investissement) qui ont entraîné une fragmentation du système économique international. Cette diversité d'accords et d'institutions implique que la production de règles commerciales et financières internationales répond à des intérêts et des critères différents, ce qui rend la gouvernance économique mondiale plus complexe. On peut considérer cette prolifération d'initiatives comme une phase transitoire vers leur harmonisation à terme dans un cadre multilatéral ; une autre hypothèse est qu'elle exacerbe l'instabilité économique mondiale. L'« ordre libéral occidental » est entré dans une longue phase de transition, mais le rééquilibrage demeure en question : aucun nouvel hégémon (45) ne se montre capable – ou désireux – de remplacer les Etats-Unis et de porter une refonte radicale de l'architecture du gouvernement mondial – ce qui, selon la thèse de Charles Kindleberger (46), est susceptible d'exacerber les crises mondiales.

(45) Pour Robert Gilpin, l'Etat est celui qui produit les biens publics. L'hégémon est l'Etat qui produit ou permet la production des biens publics internationaux, qui, facteurs de stabilité du système, sont matérialisés le plus souvent par l'existence de régimes internationaux ou ensembles de normes (juridiques, morales, politiques, etc.) régulant l'ordre existant à son profit et à celui de ses alliés. Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, et *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987.

(46) Charles KINDLEBERGER, *The World in Depression. 1929-1939*, The Penguin Press, Londres, 1973.

Comme l'a analysé la CNUCED, l'architecture économique mondiale post-Guerre froide a souffert d'une asymétrie fondamentale : « *En termes qualitatifs, et dans une perspective de développement, le champ des engagements multilatéraux dans le cadre actuel de gouvernance économique mondiale apparaîtrait trop étroit en matière de relations monétaires et financières internationales, mais pourrait bien être trop large en matière de commerce international* » (47). En d'autres termes, alors que le système monétaire et financier international n'est plus régulé à l'échelle multilatérale depuis l'abolition des Accords de Bretton Woods, les règles contraignantes du commerce mondial ont tendance à réduire les marges de manœuvre politiques des pays en développement depuis la création de l'OMC. Il en découle que les pays en développement sont à la fois contraints d'évoluer dans un système financier international instable et de renoncer à des politiques industrielles prohibées par les règles de l'OMC. La montée en puissance des pays émergents n'a pour l'heure pas contribué à résoudre cette incohérence : malgré l'ambition affichée en 2008 par le G20 d'instaurer un « nouveau Bretton Woods », aucun cadre multilatéral ne régleme la finance mondiale, tandis que les nouveaux accords régionaux de commerce et d'investissement intègrent des domaines de plus en plus vastes qui dépassent les seuls enjeux commerciaux. Si les pays émergents ont contribué à remettre en cause la légitimité de l'architecture existante de la gouvernance économique mondiale, ils n'ont jusqu'ici pas réussi à en modifier la nature.

(47) CNUCED, *Trade and Development Report 2006*, Nations Unies, New York/Genève, 2006, pp. 220-221.