

GOVERNANCE, BIENS PUBLICS ET GLOBALISATION

JEAN-MARC SIROËN

EURISCO, UNIVERSITE PARIS-DAUPHINE 1

**25-26 OCTOBRE 2001, 1^{ERES} JOURNEES EUROPEENNES DE GALATASARAY
(ISTANBUL, TURQUIE)**

La "bonne" gouvernance est devenue un thème majeur des organisations internationales. Dans une étude de la Banque Mondiale, Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999) définissent la gouvernance par "*les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays. Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et mettre en place des politiques solides, ainsi que le respect des citoyens et l'état des institutions gouvernant leurs interactions économiques et sociales*" (p. 1). Ils vérifient d'ailleurs une relation causale entre la bonne gouvernance et le développement, véritable objet de la préoccupation actuelle des organisations internationales. Après avoir exploré toutes les pistes, la "mauvaise" gouvernance ne serait-elle pas la dernière explication du sous-développement ? Dans ces conditions, les organisations internationales ne seraient-elles pas bien inspirées d'encourager les réformes institutionnelles et de conditionner leur soutien à une "bonne" gouvernance ? Encore faut-il en préciser les critères et les indicateurs qui se repèrent peut-être moins facilement que la "mauvaise" gouvernance.

La question de la gouvernance n'est ni limitée à la sphère publique (le terme de gouvernance est inspiré de la *corporate governance* qui décrit notamment les relations entre les administrateurs, les actionnaires, les employés, les clients), ni localisée au niveau de l'administration et du gouvernement central. Elle implique les niveaux infranationaux

(provinces, communes) et supranationaux (regroupements régionaux, organisations multilatérales).

L'appropriation du thème de la gouvernance par les organisations internationales crée d'ailleurs un biais sur le niveau de la gouvernance effectivement observé. En effet, les gouvernements sont les seuls interlocuteurs des organisations internationales et les critères privilégient nécessairement ce niveau de décision. Ainsi, les pays de l'"euroland" continuent d'être représentés en tant que tels au FMI même s'ils ont perdu individuellement leurs prérogatives en matière de politique monétaire.

La globalisation introduit-elle une dynamique qui remet en cause l'affectation historique des compétences ? Les constitutions nationales définissaient les attributs de chaque niveau de gouvernance avec, d'ailleurs, des formulations spécifiques à chaque nation allant d'un centralisme "républicain" à la française au fédéralisme à

1 siroen@dauphine.fr et www.dauphine.fr/ceresa/WebSiroen/

2

l'américaine. L'intuition suggère, en effet, qu'à la globalisation des marchés doit correspondre certaines formes de gouvernance mondiale. Elle conduirait à transférer des éléments de souveraineté au niveau supranational. Mais ce mouvement n'est pas univoque. Dessaisir le niveau national, c'est aussi le rendre moins nécessaire et permettre une affirmation des prérogatives locales. Le transfert vers le haut de la souveraineté des États-nations favorise aussi l'émancipation des niveaux inférieurs. Il permet aux "provinces" de devenir économiquement viables et de revendiquer leur autonomie, voire leur indépendance. D'ailleurs, les tendances séparatistes s'observent partout et, notamment, dans l'Europe communautaire riche et, en principe, affranchie des querelles ethniques. L'extension de la gouvernance régionale (Union européenne) et mondiale (organisations internationales, Protocoles internationaux) accompagnerait

donc l'affirmation des gouvernances locales (provinces, communes, etc.) 2.

La question posée est donc celle du niveau de gouvernance : l'héritage des siècles passés a-t-il été trop « impérial » ? Les "grands" pays sont-ils condamnés à éclater pour se fondre simultanément dans des espaces plus vastes ? La multiplication des nations est-elle le signe de leur déclin et l'annonce d'une prochaine fin de l'histoire fondée sur la généralisation de marchés globaux ?

Pour préciser ces intuitions, nous proposons une définition alternative de la gouvernance : ensemble des procédures par lesquelles l'offre et la demande de biens publics tendent à s'ajuster. La gouvernance "optimale", la meilleure possible, est celle qui permet d'atteindre le point d'équilibre. Plus la situation réelle de l'économie s'éloigne de cet équilibre, moins la gouvernance est "bonne". Les taux de prélèvements fiscaux jouent un rôle analogue à celui des prix sur le marché des biens "privés" sans que l'analogie puisse néanmoins être poussée trop loin 3.

La "bonne gouvernance" dépend certes de la qualité des institutions nationales. Mais elle dépend aussi du niveau auquel l'offre de biens publics est décidée, mise en oeuvre et proposée. Dans l'Union européenne, le principe de subsidiarité vise justement à situer le niveau optimal de la prise de décision. Il permet, en principe, de distinguer les domaines qui relèvent de la compétence nationale et ceux qui seraient plus efficacement administrés au niveau communautaire.

Nous préciserons d'abord le concept de bien public pour mieux saisir ses liens avec celui de gouvernance. Le niveau "optimal" de gouvernance n'est pas unique et doit être spécifique à la nature du bien public considéré. Nous étudierons ensuite l'influence de la globalisation sur le niveau de gouvernance dans deux domaines importants : le commerce et la monnaie. Ces exemples confirment à la fois l'influence de la globalisation sur la fragmentation des nations, mais aussi la nécessité d'une centralisation régionale ou mondiale de certains attributs de la gouvernance.

2 Si la Société des Nations (SDN) comptait 60 pays en 1930 et l'Organisation des Nations unies (ONU) 51 en 1945, 189 États appartiennent aujourd'hui à cette dernière institution.

3 Par exemple, un prix est attaché à un bien particulier alors que les impôts financent un ensemble de biens publics peu individualisables.

3

1. GOUVERNANCE ET OFFRE DE BIENS PUBLICS

Le concept économique de biens publics ne se confond pas exactement avec son sens commun. Certains services de l'État ne sont pas des biens publics (l'éducation et la santé, par exemple) même si certains pays fondent leurs interventions sur des principes d'équité ou de liberté d'accès à des services essentiels. Inversement, tous les biens publics ne relèvent pas d'une fourniture publique dès lors que le secteur privé accède à support de financement (par exemple, le financement des chaînes de télévision par la publicité).

1.1 Bien public et gouvernance

Dans la définition économique proposée par Samuelson (1954), le bien public présente deux caractéristiques : sa consommation ne remet pas en cause la disponibilité du bien (principe de non-rivalité) et elle est accessible à tous sans qu'il soit possible de discriminer les consommateurs (principe de non-exclusion). Les utilisateurs légitimes qui auraient acquitté leur droit d'usage ne pourraient être séparés des consommateurs illégitimes (passagers clandestins) qui auraient échappé aux coûts ou aux obligations imposées par la fourniture du bien public. Ces deux principes rendent difficile une tarification marchande qui reflète à la fois le coût de production et la satisfaction des utilisateurs. D'ailleurs, un prix concurrentiel ne permettrait pas de récupérer les coûts fixes engagés. C'est pourquoi un bien public est généralement fourni par une collectivité publique et financé par l'impôt.

Peuvent ainsi être considérés comme des biens publics certaines infrastructures (éclairage public), les paysages, la défense et la sécurité, le système de paiement, la connaissance, le droit. Certains de ces biens sont non seulement destinés à la consommation finale mais aussi aux entreprises (connaissances, infrastructures). Ils sont parfois nécessaires aux transactions et donc aux marchés (droit des contrats, sécurité des paiements, monnaie). Une mauvaise gouvernance, associée, selon notre définition, à une carence de l'offre de biens publics, conduit à un système de production et d'échange inefficace en termes de productivité ou de coûts de transaction. La bonne gouvernance est donc bien, de ce point de vue, un facteur de développement.

Mais la gouvernance se heurte au consommateur illégitime, au « free rider », au "resquilleur". Celui-ci profite du bien public sans en supporter les coûts. Si ce comportement se généralise, l'offre de biens publics est insuffisante faute de financement. Un des critères de "bonne" gouvernance est alors sa capacité à surmonter cet obstacle. Elle doit permettre de lever des impôts socialement acceptés et les affecter à la fourniture des biens publics qui correspondent à une certain "contrat social" passé entre l'État et les citoyens. Les procédures de révélation de la demande de biens publics, hors marché par définition, passent par des formes de consultation ou, pour le moins, par un "despote bienveillant" qui perçoit les aspirations de ses citoyens et met tout en oeuvre pour les satisfaire. La bonne gouvernance exige, de toute façon, un pouvoir weberien de coercition légitime qui s'accompagne d'institutions efficaces. Les institutions démocratiques peuvent entrer dans les critères de bonne gouvernance si elles assurent à la fois la légitimité du pouvoir et la révélation des préférences de la population.

4

La définition de la gouvernance en terme d'offre et de demande de biens publics partage les ambiguïtés du concept de biens publics. La définition de Samuelson souffre de son caractère restrictif –il existe peu de "biens publics" purs- et de sa terminologie qui assimile à tort le "bien public" aux prestations de l'État. Car le statut de bien public est contingent aux techniques disponibles et aux institutions. Si les programmes de télévision sont un bien public par nature, la publicité permet au secteur privé de couvrir ses coûts et de réaliser un bénéfice. De plus, la technique du cryptage ou du *pay-per-view* autorise aujourd'hui l'exclusion. Les droits de propriété intellectuelle permettent également la privatisation d'un bien public particulier, la connaissance, étendue, le cas échéant, à l'oeuvre artistique. Un système d'exploitation de type Windows est un bien public car son usage, loin de réduire son accessibilité accroît au contraire la satisfaction de l'ensemble des consommateurs (externalités de réseau). Mais cette "non exclusion" du produit est pourtant contrecarrée par le droit de propriété intellectuelle qui permet de tarifier un droit d'usage, la licence, à la place du logiciel lui-même, qui avec un coût marginal très faible devrait théoriquement avoir un prix quasiment nul ce qui ... empêcherait sa réalisation. Dans cet article, on se limitera aux biens publics qui, dans l'état actuel des techniques et des institutions ne peuvent être proposés que par une "gouvernance" publique en gardant néanmoins à l'esprit que la production privée de biens publics peut répondre aux carences de la gouvernance 4.

Le terme de "bien" est lui-même une source de confusion, car les biens publics peuvent satisfaire certains citoyens et dégrader la situation d'autres. Un droit de douane, comme toutes les rentes conférées par une réglementation, est un bien publics pour les producteurs du secteur protégé même s'il dégrade la situation des consommateurs et, en général, le bien-être national. Certains auteurs proposent même une analyse en termes de "public bad" où les coûts (symétriques des gains procurés par les biens

publics) répondraient aux mêmes propriétés de non-rivalité et de non-exclusion que les "goods" (Kaul, Grunberg & Stern, 1999) : pollution, délinquance, etc.

Lorsque la production de biens publics relevait du monopole des États, la nation pouvait être définie comme l'espace à l'intérieur duquel l'État décide la nature, la quantité, la qualité et le financement des biens publics. C'est même sans doute la définition économique de la nation la plus compatible avec les définitions classiques, celles, par exemple, de Stuart Mill⁴ et de Renan qui, dans sa célèbre Conférence de 1882, insistait sur deux composantes "*la première est la possession commune d'un riche héritage de souvenirs, l'autre est l'engagement, le souhait de vivre ensemble*". Dans une problématique en termes de biens publics, cette volonté de vivre ensemble permet à la fois de formuler une demande relativement homogène et d'accepter les institutions, c'est-à-dire les formes de gouvernance, les plus aptes à en assurer la production. Néanmoins, ce "*souhait de vivre ensemble*" n'est pas binaire (vouloir ou refuser). Il ne précède pas toujours la formation des États qui, au contraire, ont souvent construit la "*possession commune*" par la force.

En 1905, dans *La Science Sociale et l'Action*, Émile Durkheim écrivait : "*Ce que nous montre l'histoire, c'est que toujours, par une véritable force des choses, les petites*

⁴ On peut analyser en ces termes l'inclusion de la défense des droits de propriété intellectuelle dans l'OMC qui permet de "privatiser" la fourniture de biens publics internationaux : les logiciels, les molécules médicamenteuses, etc...

⁵ Pour Stuart Mill (1861, édition de 1972), "*une partie de l'humanité peut être appréhendée comme une nationalité, si elle est liée par des sympathies communes et exclusives*".

5

patries sont venues se fondre au sein de parties plus larges et celles-ci au sein d'autres plus grandes encore". En effet, les économistes et, plus encore, les politologues ou les sociologues, ont longtemps considéré que la fourniture de biens publics était plus abondante et plus efficace dans les grands pays. Leur production exige souvent un coût fixe dont la charge individuelle diminue avec la population (système judiciaire, monétaire, fiscal). Parfois, le coût augmente moins vite que la taille de la population (routes, infrastructures de télécommunication, ...). Les grands pays peuvent disposer d'une plus grande armée. Cet effet, a priori favorable à l'accroissement de la taille des nations (Kuznets, 1960) est souvent étendu à une multitude de biens ou services publics : institutions de la démocratie, droit, diplomatie, armée (Siroën, 2000b). Une théorie dynamique de la formation des grandes nations peut d'ailleurs être proposée. Les frontières nationales favorisent l'offre si elles permettent d'exclure les non-résidents de l'accès aux biens publics et de contrôler le "resquillage". Mais cette exclusion n'est pas toujours étanche et la plus grande disponibilité de biens publics exerce alors un effet d'attraction qui peut conduire à une agglomération autour d'un pays central. Il s'agira du pays qui offre le plus de biens publics, souvent le plus grand. Autrefois, les donjons, incitaient les villageois à se regrouper près des châteaux... Les pays "périphériques" qui ne disposent pas d'un accès équivalent aux biens publics exerceront une pression pour en bénéficier. De son côté, le Centre peut être incité à "offrir" l'intégration si cet élargissement lui permet d'abaisser le coût des biens publics et de mieux contrôler (d'"internaliser") le "resquillage".

Mais la formation de grands États connaît des limites qui rappellent celles de la surexpansion impériale (Kennedy, 1989). Les frontières "optimales" d'une nation tracées sur le critère de la fourniture de biens publics dépendent non seulement de la sensibilité de leur coût à la taille, mais aussi de la distance qui sépare leur production de leur consommation et de leur adaptation aux besoins locaux. En effet, la disponibilité des biens publics fait souvent l'objet d'une agglomération forte au centre et profite moins aux régions périphériques éloignées. Leur nature est souvent définie

par le Centre qui les conforme à sa demande. La périphérie renonce donc aussi à certains avantages en s'intégrant à un Centre. Plus celui-ci est éloigné par la distance, la culture, "*le souhait de vivre ensemble*", plus le renoncement à l'indépendance pèse par rapport aux avantages de l'intégration. Plus la périphérie est éloignée, plus les avantages de la grande dimension sont donc obérés par des "coûts d'hétérogénéité" (Alesina & Spolaore ; 1997). Pour maintenir l'empire, l'État doit proposer des biens publics diversifiés et donc coûteux. Il existe alors un "optimum" (S^* sur la figure 1) au-delà duquel les inconvénients d'une nouvelle intégration (coût d'hétérogénéité supporté par le $n^{\text{ième}}$ citoyen) l'emportent sur les avantages (stylisés par les gains de productivité dans le graphique 1 6).

6 Soit L la quantité de travail utilisée pour produire le bien public et supposé indépendant du nombre d'utilisateurs (non rivalité dans la consommation) et l_0 la taille initiale ($0 < S_0 \leq L$) qui correspond au nombre d'utilisateurs. La taille est quantifiée par le nombre d'utilisateurs-« citoyens » uniformément répartis. Si le coût unitaire du travail est normé à 1, le coût unitaire de production est L/S_0 . Si la taille passe à $S_1 (>S_0)$, le « gain de productivité » est défini comme le taux de baisse de coût procurée par l'accroissement de la productivité. Ce gain est alors de $1 - S_0/S_1$, situé entre 0 et 1. La courbe des gains de productivité indique donc le gain en terme de coûts qui croît asymptotiquement avec la taille. Pour le(s) utilisateur(s) situé(s) en S^* , ce gain est entièrement couvert par le coût d'hétérogénéité que ce « citoyen » marginal supporte. Par contre, le « citoyen » situé en 0 bénéficie de l'élargissement en bénéficiant de la totalité du gain sans supporter de coût d'hétérogénéité.

6

Figure 1 – La taille optimale des nations

1.2 Biens publics internationaux et fragmentation de la gouvernance

La formation des États-nations modernes a souvent exigé que les gouvernances locales confient à la gouvernance nationale le soin de fournir certains biens publics. À l'inverse, certains biens publics gagneraient à être produits à un niveau de gouvernance international voire mondial. À la suite de Kindleberger (1986), il est devenu courant d'évoquer des biens publics "internationaux" voire "globaux" (Kaul, Grunberg & Stern, 1999). Stiglitz (1995) identifie ainsi cinq familles de biens publics internationaux : la stabilité économique internationale, la sécurité internationale et la stabilité politique, l'environnement international, l'aide humanitaire internationale et la connaissance. Ces biens ne se substituent pas toujours aux biens publics locaux et nationaux. La globalisation contribue d'ailleurs à susciter une demande nouvelle de biens publics que les États-nations ne peuvent offrir soit parce qu'ils impliquent des interventions au-delà du territoire (par exemple, lutte contre la criminalité "globale", sécurité et stabilité du système de paiement international, prêteur en dernier ressort international, règles environnementales) soit parce que les États-nations n'ont ni les moyens, ni la légitimité d'éviter le resquillage.

L'existence de biens publics internationaux et locaux, en plus des biens publics nationaux, montre qu'ils sont divers et ne répondent pas aux mêmes fonctions d'offre et de demande. Les coûts de production sont plus ou moins influencés par la taille et les demandes sont différemment sensibles aux caractéristiques locales. Une évolution "rationnelle" de la gouvernance plaiderait donc en faveur d'une certaine fragmentation des attributs de la souveraineté nationale, c'est-à-dire d'une dévolution de la gouvernance nationale vers des niveaux infra-nationaux ou supranationaux. Il s'agirait d'une généralisation du principe de "subsidiarité", critère fondamental de la détermination du niveau de compétence dans l'Union européenne.

Considérons par exemple un monde globalisé où, pour simplifier la représentation graphique, la relation des gains de productivité avec la taille soit commune à tous les secteurs, privés ou publics. La spécificité serait alors uniquement portée par les coûts d'hétérogénéité. Dans cette représentation, les tailles optimales peuvent être très diverses.

Il reviendrait ainsi au niveau infranational la fourniture de biens publics marqués par la proximité culturelle ou géographique : langue (?), culture, infrastructure. Le niveau national conserverait le noyau dur des fonctions d'"assureur" et de garant d'un "contrat social" : sécurité intérieure, assurance, solidarité. Le niveau régional rationaliserait la fourniture de biens publics dans les domaines où les proximités (culturelles, politiques, juridiques, historiques, géographiques, etc.) restent sensibles. Le niveau mondial ou transnational s'attacherait aux questions globales (environnement, délinquance internationale, etc.), à la production de biens publics homogènes, à la réduction des coûts de transaction des marchés mondiaux.

Figure 2 - La fragmentation « optimale » de la gouvernance

2. L'OUVERTURE COMMERCIALE ET LA MONNAIE COMME BIENS PUBLICS INTERNATIONAUX

La globalisation remet-elle en cause le partage de compétences entre les niveaux de gouvernance ? Conduit-elle à un retrait de la gouvernance "centrale" vers les gouvernances locales ou, à l'opposé, supranationales ? Nous examinerons deux domaines –la globalisation commerciale et la monnaie- qui conduisent à des conclusions différentes sur le niveau "optimal" de gouvernance mais qui, à chaque fois, tendent à laisser prévoir une remise en cause des attributs de la gouvernance nationale.

2.1 Ouverture commerciale et séparatisme

Le libre accès aux marchés peut ainsi être considéré comme un bien public dont la qualité croît avec la taille du marché ouvert. L'OMC participe à la gouvernance mondiale en créant les conditions d'une coopération inter-étatique qui rend possible la fourniture de ce bien. Le principe de réciprocité, hérité du GATT vise ainsi à éviter le resquillage des États.

Ce bien public est un facteur de production complémentaire "gratuit" qui permet à un pays d'accroître sa production plus rapidement que les ressources qu'il y consacre. La grande taille du marché intérieur autorise des économies d'échelle, d'expérience, de spécialisation. Elle permet de répartir sur une plus grande masse les coûts de recherche-développement, d'investissements commerciaux, etc... Elle diversifie les approvisionnements et les risques.

Mais l'intégration des marchés mondiaux favorise aussi la sécession des provinces. Alesina, Spolaore & Wacziarg (1997) établissent ainsi l'antagonisme entre la taille des nations et le degré d'ouverture : "*l'ouverture commerciale et le séparatisme politique vont main dans la main : l'intégration économique conduit à la désintégration politique*" (p.1). En effet, dans un monde intégré, c'est le marché mondial qui devient accessible et les gains se dissocient de la taille du marché intérieur. Du point de vue commercial, la globalisation réduit donc les avantages de la grande nation ⁷. Le Québec est plus intéressé par le marché des États-Unis, ouvert par l'ALENA et l'OMC, que par le marché canadien plus étroit et souvent moins accessible. Les petits pays, deviennent viables. Leur hyper-spécialisation, loin d'être un inconvénient leur confère un avantage dans la mesure où ils peuvent acquérir les meilleurs biens sur le marché mondial ⁸.

En ce qui concerne la monnaie l'influence de la globalisation est plus ambiguë.

⁷ Mais le degré d'ouverture de l'économie mondiale est aussi la conséquence des décisions prises auparavant sur la taille des États. Plus ils sont grands, moins ils devraient être intéressés par l'ouverture et plus le bien public "accès au marché intérieur" a de valeur. Les choix politiques affirmés au cours du XX^e siècle en faveur de l'indépendance de petites nations davantage incitées à s'ouvrir, ont pu influencer favorablement l'ouverture économique. A contrario, Alesina, Spolaore & Wacziarg associent les tensions protectionnistes à la fin du XIX^e siècle à l'expansion impériale. De 1870 à 1914, le nombre de

pays qui disparaissent l'emporte sur le nombre de pays créés. La prolifération après la seconde guerre mondiale peut sembler "exogène" au modèle puisque liée à la décolonisation et à l'effondrement de l'URSS. Mais la causalité peut tout aussi bien être inversée : c'est parce que la libéralisation des échanges rendait moins nécessaire le recours aux marchés captifs des grands pays que la décolonisation a pu s'imposer politiquement.

8 Pour Easterly & Kraay (1999) les micro-Etats seraient, en moyenne, plus riches que les autres. Compte tenu de leurs caractéristiques structurelles, ils connaîtraient des taux de croissance conformes à la moyenne.

9

2.2 Globalisation et gouvernance monétaire

Le Monde hérite d'une évolution historique marquée par la "nationalisation" de la monnaie. L'affirmation d'un pouvoir monétaire "national" était associée à la constitution d'États-nations. La création d'une monnaie a d'ailleurs souvent été la première manifestation de la souveraineté nationale dans les pays issus de l'URSS. La monnaie est un bien public qui favorise les échanges. La banque centrale émet des instruments de paiement qui diminuent les coûts de transaction. La qualité de ce bien dépend de l'étendue et de la crédibilité du droit de propriété conféré par la détention de monnaie. Elle augmente avec sa stabilité.

L'utilité de la monnaie est également appréciée relativement aux biens qu'elle permet d'acquérir. Dans des économies peu ouvertes, les grands pays capables de proposer des biens diversifiés bénéficient donc d'une "meilleure" monnaie ce qui justifie l'extension des États. Ce bien public particulier est d'ailleurs soumis à des "externalités de réseau" : l'utilité d'une monnaie croît avec le nombre de ses utilisateurs. Dans une économie mondiale relativement fermée, la concentration des monnaies présente donc moins d'intérêt que la concentration des États puisque détenir une monnaie mondiale unique ne confère pas le droit d'acheter ou de vendre à l'étranger des biens, des services ou des actifs.

Les monnaies des pays qui produisent et échangent le plus sont donc de "meilleure qualité". Elles seront candidates au statut de monnaies internationales si les relations économiques internationales devaient s'intensifier. Justement, le processus de globalisation rend accessible les actifs et les produits mondiaux. Elle pousse alors sinon à la diminution du nombre d'États, du moins à celle des monnaies.

Certes, le processus de globalisation s'accommode de la convertibilité de la monnaie nationale. Mais celle-ci est un substitut imparfait. La convertibilité est coûteuse (commissions, frais bancaires, temps nécessaire pour la réalisation de l'opération) et ses conditions de réalisation sont incertaines. L'instabilité des taux de change crée un risque qui incite les opérateurs à unifier leurs moyens de paiement. La stabilité du dollar a, par exemple, d'autant moins d'importance que les actifs, les passifs et les biens échangeables sont libellés en dollars.

Un certain nombre d'obstacles empêchent évidemment la formation effective d'un monopole monétaire mondial. Les cours légaux conférés aux seules monnaies nationales rendent les monnaies imparfaitement substituables à l'intérieur des nations. La diversité des monnaies exerce une fonction de barrière ultime à la globalisation. Par ailleurs, un pays qui abandonnerait sa monnaie au profit d'une monnaie étrangère renoncerait à toute politique monétaire et donc à un instrument d'ajustement aux chocs internes ou externes. Ces obstacles, auxquels on peut ajouter les réticences "conservatrices" à utiliser une nouvelle monnaie, étrangère de surcroît, suffisent à ralentir le processus de concentration des monnaies.

Le nombre d'États augmente pourtant plus vite que le nombre de monnaies. En décembre 1999, le FMI comptabilisait 37 pays n'ayant pas de monnaie autonome (dont les pays de la zone-franc). Huit appliquaient un système de "caisse d'émission" (*currency board*) qui est aussi une forme de renoncement à la souveraineté monétaire.

L'Argentine envisage de se dollariser complètement, c'est-à-dire de conférer un cours légal à la monnaie américaine (ce qui est déjà le cas *de facto*), peut-être à elle seule. L'Union monétaire européenne est l'événement le plus significatif d'un mouvement de

10 concentration des monnaies et, peut-être, d'une évolution vers la constitution d'un oligopole monétaire mondial.

On voit donc que si la globalisation peut, du point de vue commercial, conduire sinon à la fragmentation des États du moins à l'affirmation d'une gouvernance "provinciale", elle favorise aussi la généralisation d'un nombre restreint de monnaies, autrefois associées au pouvoir des États. Elle pousse donc à dissocier l'espace territorial de l'espace monétaire.

Néanmoins, la concentration des monnaies ne signifie pas l'apparition spontanée d'une bonne gouvernance monétaire mondiale. La dollarisation de l'Argentine ne signifierait pas que ce pays deviendrait une composante d'une nouvelle gouvernance puisque l'émission de dollars resterait, évidemment, de la seule compétence de la banque centrale américaine. Et celle-ci ne modifiera pas sa gouvernance du seul fait de la dollarisation d'économies périphériques.

3. CONCLUSION

Les XIX^e et XX^e siècle ont conféré à la gouvernance nationale un rôle prépondérant qui montre aujourd'hui ses limites. La globalisation ne conduit pas nécessairement à la disparition des États-nations, mais au rééquilibrage de la gouvernance en faveur à la fois des échelons infra-nationaux (collectivités locales, provinces) et des institutions supranationales (regroupements régionaux, organisations internationales, etc.). Les deux mouvements sont liés. Développer une gouvernance supranationale c'est aussi encourager l'émancipation d'une gouvernance locale.

Cette évolution est néanmoins incertaine. La mise en place d'une gouvernance infranationale se révèle parfois difficile lorsque les populations craignent les conséquences d'un affaiblissement de la gouvernance nationale. Elles peuvent douter de la qualité des gouvernances locales (Corse).

A l'autre extrême, la carence d'une gouvernance mondiale peut conduire à l'insuffisance de l'offre de biens publics internationaux. Certes, les organisations ou les conventions internationales sont une forme de gouvernance qui permet à la coopération inter-étatique d'offrir des biens publics internationaux. Mais le mouvement est limité et ne touche pas aux déterminants de la production et du financement des biens publics.

Si le principe de subsidiarité de l'Union européenne soumet les droits nationaux au droit communautaire, l'impossibilité avérée de définir une diplomatie, une défense ou une fiscalité communes dans une région à haut niveau d'intégration, situe bien les limites de cette évolution pour l'économie mondiale dans son ensemble.

Dans la mesure où les biens publics ont aussi pour fonction de réduire les coûts de transaction, leur fourniture insuffisante est un obstacle à l'extension des marchés et donc à l'approfondissement du processus de globalisation ce qui peut, selon les opinions de chacun, rassurer ou, au contraire effrayer. Le processus de globalisation peut, en effet, se poursuivre, du moins jusqu'à un certain point, sans que ses risques soient couverts par un bien public (sécurité, blanchiment d'argent, terrorisme en réseau, etc.). Certains de ces risques finissant bien par se réaliser, la faiblesse de la gouvernance mondiale aura alors nécessairement pour contrepartie une plus forte instabilité.

11

Bibliographie

Alesina, A. & E. Spolaore (1997), "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 113(4), november.

- Durkheim E. (1987), *La Science Sociale et l'Action*, Paris, PUF.
- Easterly W. & A. Kraay (1999), "Small States, Small Problems?", World Bank Policy Research Working Paper n° 2139, june.
- Kaufmann D., A. K Kraay & P. Zoido-Lobaton (1999), *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196, World Bank, October.
- Kaul I., Grunberg I. & M. A. Stern eds. (1999), *Global Public Goods*, Oxford University Press.
- Kennedy, P., 1989, Naissance et déclin des grandes puissances, Paris, Payot.
- Kindleberger C.P. (1988), *The International Economic Order. Essays on financial Crisis and International Public Goods*, Harvester, Wheatsheaf.
- Krugman P.R., (1991b), "The move toward free trade zones", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, november/december, 5-25.
- Kuznets S. (1960), "Economic Growth of Small Nations", in E.A.G. Robinson, ed., *The Economic Consequences of the Size of Nations: Proceedings of A Conference Held by the International Economic Associations*. Toronto: MacMillan.
- Mill J.S. (1972) *Utilitarianism, On Liberty, and Considerations on Representative Government*, H.B. Acton. Londres : J.M. Dent & Sons.
- Mundell R. (1961), "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, 51.
- Renan E. (1992), *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Presses Pocket.
- Samuelson P. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36, november, pp. 387-389.
- Siroën J.-M. (2000a), *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La découverte.
- Siroën J.-M. (2000b), Globalisation et taille optimale des nations, Cahiers de Recherche EURISCO, 00-10, www.dauphine.fr/cesesa/WebSiroen/PublicationsSiroen.html.
- Stiglitz J.E. (1995), "The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations", United Nations Background Paper 7. New York: United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis.