

15.

Relancer la gouvernance économique mondiale

Avec la mondialisation, les économies nationales sont beaucoup plus intégrées que les politiques économiques nationales ne sont coordonnées entre elles. De cet écart persistant naît une part de l'instabilité mondiale.

Peut-on s'attendre à une réduction de cet écart sur le long terme ? Par une remise en cause de la mondialisation, ou par des progrès significatifs de la gouvernance mondiale ? Le G20 a limité, depuis 2009, le recours au protectionnisme. Mais il paraît atteint d'une grande « fatigue » et il n'a pas le pouvoir d'édicter des normes internationales appliquées par tous ; Bâle III en est un exemple.

Faut-il créer de nouvelles instances internationales ou donner un réel pouvoir à celles qui existent déjà ? Comment contenir la « guerre des monnaies », assurer une production suffisante de biens collectifs mondiaux et éviter la multiplication des jeux non coopératifs ? Si la régulation mondiale s'avère limitée, peut-on compter sur des régulations régionales comme solution d'attente ?

Contribution du Cercle des économistes

Christian de Boissieu

Témoignages

Lawrence Cannon • Steve Clemons • Jendayi Frazer • Kazumasa Iwata
Pierre Sellal • Tatiana Valovaya

Modérateur

Ricardo Sorrentino

La gouvernance mondiale en panne

 Christian de Boissieu

Qui a en tête que la Russie a présidé le G20 en 2013 ? Qui se soucie vraiment de l'agenda de la Présidence russe et des attentes possibles à propos du prochain sommet de Saint-Pétersbourg ? Pourtant, le format du G20 constitue un progrès indéniable en comparaison du G7/G8, qui lui n'a plus beaucoup de raisons d'être mais continue à se réunir en traitant de sujets qui concernent encore plus... le G20 (la régulation d'Internet, les révolutions arabes, la conjoncture économique...).

La crise, qui avait relancé la concertation mondiale après la faillite de Lehman Brothers, est loin d'être terminée, et, pourtant l'intérêt pour le G20 est déjà retombé. Cela tient à plusieurs facteurs : montée des comportements non coopératifs, absence d'effectivité des recommandations du G20 sur de nombreux sujets, faiblesse économique et politique de l'Europe qui a perdu – souhaitons que cela soit transitoire – sa force d'impulsion si décisive dans le passé pour faire avancer la coopération internationale.

Pourtant, le programme affiché par la Russie en décembre 2012 ne manquait pas d'ambition. Tout entier articulé autour de l'objectif de croissance, il met en avant l'investissement et la création d'emplois, la quête de la transparence et de la confiance, les réformes réglementaires en particulier dans la finance. Difficile d'être en désaccord ! Mais, en reprenant point par point cette feuille de route, on constate que l'évolution se fait plutôt dans le mauvais sens. Soyons net : la Russie n'y est pas pour grand-chose ; elle ne fait que gérer une « fatigue » du G20 apparue depuis deux ans. Mais elle projette quand même sur la coordination internationale ses propres incertitudes et hésitations.

La gouvernance mondiale bute sur quelques questions de fond. Tant qu'elles ne seront pas résolues, il sera difficile d'avancer :

■ **Quelles institutions ?**

La tentation de l'«inflation institutionnelle», consistant à créer une nouvelle institution dès qu'un nouveau défi apparaît, reste forte (exemple du projet de création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement). L'expérience montre qu'il vaut mieux renforcer les compétences et les prérogatives des institutions déjà en place plutôt que de multiplier les instances de coopération au risque de démultiplier les difficultés de coordination entre elles. Concrètement, cela veut dire relancer l'OMC sur de nouvelles bases et élargir ses compétences vers les questions environnementales, conférer un rôle accru au FMI – un FMI devenu, heureusement, plus pragmatique sous l'effet de la crise mondiale – en matière de surveillance des risques systémiques, etc.

■ **Quelle représentativité et quelle responsabilité des instances de la gouvernance mondiale ?**

On trouve ici des sujets sensibles mais importants comme la sous représentation de l'Afrique autour de la table du G20 (elle est indirectement représentée par les organismes internationaux présents, mais seule l'Afrique du Sud participe directement au G20), ou, pour ce qui concerne le volet *accountability*, la question des liens entre le G20 et des instances à vocation mondiale comme l'ONU, le FMI, la Banque mondiale, l'OMC, etc.

■ **Quelle efficacité ?**

Il y a d'abord un débat sur la nature des décisions et des conclusions des différents canaux de la coordination internationale. Ainsi, le G20 fait, pour la régulation bancaire et financière, des recommandations au FSB (*Financial Stability Board*), qui lui-même ne peut émettre également que des recommandations... C'est, par exemple, le processus suivi pour l'élaboration et la mise en œuvre de Bâle III. L'Europe transforme souvent les recommandations venant de la gouvernance mondiale en directives ou règlements à valeur normative pleine pour les pays membres (après transposition nationale pour les directives). C'est la CRD IV qui a transposé Bâle III dans l'espace européen. Une telle configuration mondiale, avec donc des applications très différentes des recommandations du G20 d'une zone géographique à l'autre, engendre des distorsions de concurrence – le contraire du fameux *level playing field* – donc des tensions permanentes. Pour prolonger l'exemple précédent, les Américains ont déclaré récemment leur intention de ne pas appliquer Bâle III, ou de le faire de manière très partielle. D'où le risque d'un jeu non coopératif sur cette question centrale pour la prévention et la gestion des risques systémiques.

Parce que la pression des pairs ne suffit pas même si elle est nécessaire, il faut réfléchir à la possibilité de doter les instances internationales de forces de rappel voire de pouvoirs disciplinaires pour contraindre les pays déviants à respecter les grands principes de coopération arrêtés en commun. Dans le cadre d'une OMC aujourd'hui faible face aux tentations protectionnistes ici ou là et à la multiplication des différends commerciaux bilatéraux (entre la Chine et l'Europe,...), l'Organe de Règlement des Différends (ORD) fait figure d'exception par son effectivité, et il faudrait s'en inspirer pour d'autres sujets conflictuels (exemple des taux de change). Comment « durcir » des institutions internationales aujourd'hui trop *soft* voire faibles ? Je pense au cas de l'OICV (IOSCO en anglais), qui rassemble plus de 160 pays autour des thèmes essentiels de la régulation financière, mais ne peut compter que sur la bonne volonté de chacun et la pression des pairs pour rendre effectives ses recommandations.

L'essoufflement du G20 se manifeste à tout bout de champ. La guerre des monnaies ? Elle reprend de plus belle en 2013, avec un Japon focalisé sur la baisse du yen, des Américains ravis, quoiqu'ils en disent, de la faiblesse du dollar, une Chine qui continue à freiner l'appréciation de sa devise, d'autres pays émergents dotés d'excédents extérieurs significatifs et de réserves de change abondantes et qui résistent à la revalorisation de leur monnaie... Pour cette guerre des monnaies, l'Europe n'est pas spécialement bien armée. Une illustration plutôt qu'une preuve : après plus de trois ans d'une crise grave de la zone euro, le taux de change de l'euro est surévalué de près de 15% vis-à-vis du dollar ! Si jamais le recul du dollar devait reprendre dans les deux années qui viennent et si l'euro devait s'apprécier alors par défaut, il faudrait bien que la zone euro fasse comme les autres zones c'est-à-dire se dote via la BCE, d'une vraie politique de changes.

■ Les déséquilibres internationaux ?

Loin d'avoir rejoint des niveaux soutenables à terme, malgré la réduction notable de certains de ces déséquilibres (déficits américains, excédents japonais transformés à certaines périodes en déficits,...), la réforme du (non) système monétaire international et la réduction de la volatilité des prix des matières premières, deux thèmes essentiels à l'époque de la présidence française du G20 ? Aux oubliettes pour longtemps. Pourtant, une spéculation excessive alimente une financiarisation dommageable de nombreux marchés de matières premières. Le changement climatique ? Règnent ici la confusion et la démobilisation.

Quelles leçons l'Europe doit-elle tirer de cet état de fait ? Il lui faut essayer de relancer le G20, en s'appuyant sur quelques grands pays émergents : l'Inde, le Brésil,... probablement plus que la Chine, sans oublier l'Afrique sous-représentée au G20 comme indiqué. Encore faudrait-il que les Européens parlent d'une seule voix !

La gouvernance mondiale en panne

Pour le reste, l'Europe doit avancer dans la mise en œuvre de Bâle III, dans la taxation des transactions financières et sur la question de la rémunération des traders, etc. Il est moralement choquant et financièrement inquiétant que les États-Unis, à l'origine de la crise mondiale, traînent la patte sur tous ces sujets, sans oublier plus près de nous l'attitude souvent peu coopérative de la Grande-Bretagne. Mais l'Europe doit aussi balayer devant sa porte. La crise de la zone euro appelle des progrès significatifs dans la gouvernance économique et politique de l'UE, mais plus particulièrement de la zone euro. Tant que l'Europe n'aura pas réussi à relever les défis de sa propre gouvernance, il lui sera difficile de parler d'un seul bloc au G20 et dans les autres instances de coordination internationale, et d'être écoutée lorsqu'il s'agit d'élaborer une gouvernance mondiale digne de ce nom.

Are we in the Doldrums?

Jendayi Frazer

CarnegieMellon University

I am from the United States and have a U.S. perspective, but I am also interested in talking more generally about this issue of global economic governance and, in fact, whether we are in the doldrums or not. One of the interesting aspects of that is that we need to move beyond a Western-centric approach, and certainly Europe, and the U.S. in particular, being a hegemonic power at the end of World War II, was able to play an important role in bringing about the global architecture that we find ourselves living with today.

The 2008 financial crisis was one of the most important shocks to that system, a system that one realized needed to change long before the 2008 financial crisis. It mainly needed to change because of the importance of many new countries in the system, *i.e.* former colonial countries which are now sovereign representatives in the international system. That shock leads to a discussion about inclusiveness; it leads to a discussion about democratizing power within the global economic architecture.

► A misrepresentation of the global architecture?

I will just make three major points. One is that the system comes about through power, and it is very clear that currently the global economic architecture is over-represented, especially by Europe. I would like to say that power cedes nothing without a struggle, so for that system to become more legitimate and to become more representative will require the inclusion of more countries from Africa, the Middle East and Latin America, and someone has to lose seats for that to happen.

The continent that is most represented in these institutions is in fact Europe because of the EU's presence as well as so many different countries,

so there has to be a willingness to effectively give up power in order to have global governance institutions that are more effective and more representative. That is the first point.

► **Is the system in the doldrums?**

The second point is about the question of the system being in the doldrums. Asia and Africa continue to grow while Europe and the U.S. have been more stagnant since the 2008 financial crisis, so one can ask the question as to what degree these global institutions of governance affect the capacity for economies to grow and be robust over the long term. I would say that the heterogeneity and the disarticulation, especially in Africa, which has not been so well integrated in the world economy, proved to be a strength. It is certainly also a missed opportunity regarding the benefits of being integrated in the global economy, especially in terms of trade competitiveness and other areas such as access to capital.

That disarticulation was quite helpful, so my second point is that we have to be aware of this heterogeneity and of multiple interests in what were to that point the non cooperative countries such as China, Russia and others. This may actually be helping to break a system that needs to be changed moving forward towards new global institutions that can fit with the more complex world we are in today.

The U.S. played an important role in this regard during 2008, when it moved the center of power, decision-making and coordination away from the G7 and towards the G20, which is obviously more representative but not sufficiently inclusive. Therefore, it does take that type of leadership, and China in particular can play that role, but I also think Russia breaking away challenges that system. That is the second point.

► **What path forward?**

The third point concerns the path forward. Until these institutions have greater legitimacy and are more inclusive, I would be reluctant to see them in anything other than a coordinating and advisory capacity; in other words, I am not for greater enforcement, putting more teeth in institutions that are not representative.

Secondly, more institutions are necessary, and the idea of a BRICS bank is quite helpful. I do not see it as a threat, and in fact what it represents is the global south taking greater responsibility for the system and the maintenance of the system. Since World War II up to this point, the U.S. and Europe have maintained the system; they do not have the capacity, nor is it desirable for them to continue in that role. Therefore, moving to these other types of regional and differently allied institutions is very important.

► **The question of power**

Finally, let me just underline all of this with the question of power. These systems are not just there to grow wealth universally. All of these institutions are based on power dynamics. The U.S. will call the UK and suggest moving to greater coordination through some means; the UK will call France; France will talk to the EU. It really is a system of collusion by the West in their interests, and that is what states do. Economies are interdependent, but states still have national interests and they have global alliances.

I do not see power ceding without a struggle, so it will take Europe recognizing its own self-interest in maintaining a system where it benefits but which is more inclusive, so some European countries will have to lose some of their representation.

A Tectonic Shift of Economic Power

Kazumasa Iwata

Japan Center for Economic Research

I would like to make three points on this global economic governance issue. After the Lehman shock, we observed a quiet resurgence of protectionism in world trade, and also that the stability of the international monetary system had been undermined by the wide fluctuations of the major currency exchange rates. However, this happened against a background of a relative economic power shift, where economic growth was slowing down on the one hand, and on the other, China and other emerging economies were seeing more rapid growth. There was a tectonic shift of economic power, which also tended to weaken existing global governance in the economy.

► Five discriminators in 64 countries

Therefore, I want to talk about this relative economic power in the future. Our centre, JCER, presented *The World Economy in 2050*, and examined what would happen to this relative economic power in the world economy. Our starting point is the recognition that the difference in total factor of productivity in the economy, that is, the efficiency of individual national economies, is strongly affected by the difference in quality of institutions, and by institutions I mean political systems, including the rule of law and democratic development, the degree of openness of an economy, the flexibility of its labor market and ease of operation of business, and also the gender gap. These are the five elements we took up, and we collected a great number of indicators for 64 countries.

We assessed to what extent these differences in institutional quality affects the factor of productivity and identified that the high per capita gross

national income (GNI) countries have better quality institutions. Our finding is that the US maintains the status of economic hegemony: even in 2050 the US will still be the largest economy. The second finding, on the other hand, is that China will fall into the middle-income trap and cannot achieve higher per capita GNI; according to our forecast, China's per capita GNI will remain at an upper limit of USD12,000.

The third finding is that, if Japan succeeds in achieving its growth strategy, it will be back. Prime Minister Abe said at the end of February that Japan was back, and so was he. Japan can achieve the third rank in per capita GNI if it succeeds in implementing an improvement of its institutions, notably the gender gap, the openness of its economy, and the flexibility of its labor market. This is the first point.

► **Japan will be back**

The second point concerns trade in the Asian area. The role of regional arrangement in Asia is very important in the face of the unsuccessful attempt to negotiate the WTO Doha round. Actually, I find this regional solution, with the first steps taken by Mr Abe in the joint discussions on the Trans-Pacific Partnership, is very important, because this regional arrangement is oriented to the issues of 21st century trade, that is, the construction of global supply chains in the world economy. Unfortunately, the Doha round failed to take up this issue, but this regional solution actually promotes better quality institutions in Japan, so I think it is crucial to promote this development in Asia.

Japan took the lead in establishing in APEC, and APEC has an open regionalism, that is, regionalism without discrimination, and this is a very important message for the global trading system as a whole.

Thirdly, Japan is involved in this currency war, but I find that this international spillover effect into other countries also depends on a different exchange rate systems being adopted by different countries as well as the difference between institutions. Emerging countries with better-equipped institutions suffer much less damage, and therefore in this case these institutions are also very important. Finally, it has been argued that there is beggar-thy-neighbor effect arising from the expansionist monetary policy of advanced economies, but my argument is quite different. There may be a case of a beggar-thyself effect; flexible exchange rate systems impose no limit on fluctuation, but there is actually an upper limit, because if there is too much appreciation, exporting industries cannot survive, and at the lower limit, there is also trade deterioration if the Yen depreciates too much. We lost 30% of our electricity capacity after the great earthquake and have to import high-priced energy; if, combined with this, the Yen depreciated excessively, we would enter recession. Therefore, there are upper and lower limits even within flexible exchange rates.

Décider et imposer : deux impératifs de la bonne gouvernance

Pierre Sellal

Ministère des affaires étrangères et européennes

Quels sont les paramètres d'une gouvernance économique internationale effective et efficace ? Aujourd'hui, ces paramètres sont respectés et mis en œuvre de manière insatisfaisante ou partielle. Quels pourraient être les agents d'une relance et que pourrait faire l'Union européenne à cet égard ?

► Les paramètres d'une bonne gouvernance économique mondiale

Schématiquement, il y a trois paramètres.

– *La légitimité*. Elle suppose la représentativité. En matière économique, la représentativité peut et même gagne à être censitaire dans certaines limites, c'est-à-dire assise sur la puissance économique au nom de la capacité à faire et de la crédibilité de la décision.

– *L'effectivité*. C'est la capacité à décider, mais aussi à assurer le respect des décisions prises, à définir une norme et à imposer effectivement sa mise en œuvre.

– *La cohérence*. Elle suppose elle-même deux exigences : la synthèse (la capacité à combiner les différentes perspectives et à éviter les logiques de silos ou de verticalité) et la continuité dans la prise de décision et dans l'action.

Ces trois paramètres ne sont pas satisfaits aujourd'hui, ou de manière très partielle.

Si on le compare au G7, le G20 a été une tentative de recréer une légitimité internationale en matière de gouvernance économique. Mais cette légitimité est insuffisante – le seul fait que le continent africain soit représenté par

un seul pays ne permet pas au G20 de se prétendre la représentation de la communauté internationale, même s'il représente 90% du PIB mondial. De plus, la cohésion interne est insuffisante : au fur et à mesure que l'urgence de la crise s'éloigne, des oppositions d'intérêts se font jour, des rivalités se renforcent. De manière générale, l'éloignement de l'urgence de 2008 suscite un délitement de la volonté collective qui faisait toute la légitimité et l'attente placée dans le G20 en 2008-2009.

Du point de vue de l'effectivité, si celle-ci est aujourd'hui prise en défaut, c'est avant tout – c'est un peu paradoxal – parce que la capacité de décider et celle d'imposer ne sont pas réunies dans la même main. La gouvernance économique mondiale combine :

– d'une part un système multilatéral classique avec les organisations des Nations unies, l'OMC, etc. ; ces organisations sont dotées de la capacité à édicter des normes, à recourir à des procédures de règlement des différends et à imposer l'effectivité de leurs décisions ; mais elles sont de moins en moins capables de décider parce qu'elles sont tributaires de consensus politiques à cent soixante pays de plus en plus difficiles à réunir ;

– d'autre part le G20, qui a plus qu'un pouvoir de recommandation – il a été capable de prendre dans certains domaines de véritables décisions – mais est totalement dépourvu de moyens pour les faire appliquer. Il n'y a pas de secrétariat, pas de mécanismes de vérification et *a fortiori*, rien permettant des sanctions.

Quant à la cohérence, elle est défaillante pour au moins deux raisons. Premièrement, la multiplicité des acteurs : les organisations spécialisées des Nations Unies, les institutions financières, le G20 lui-même, et quantité de groupes et d'organisations non gouvernementaux, corporate ou autres. Tous ces acteurs agissent dans le domaine de la gouvernance internationale sans aucune hiérarchie entre eux, aucune passerelle de communication. Même s'ils traitent le même sujet, ils se révèlent dans l'incapacité totale à faire converger leurs points de vue. Deuxième source de défaillance de la cohérence : l'absence de continuité dans la prise de décision et son application. Les présidents du G20 se succèdent, les négociations climatiques aussi ; la décision (qui peut être multilatérale) est découplée de la responsabilité d'appliquer (qui est de compétence nationale).

Toutes ces raisons justifient le diagnostic sévère établi par Christian de Boissieu en introduction de cette table ronde.

► L'Union européenne et la relance

L'Europe se veut depuis toujours le champion du multilatéralisme et d'une gouvernance internationale plus affirmée. Elle n'a pas réussi pour autant ces dernières années à se montrer comme une force d'entraînement et de décision. Il y a trois raisons essentielles à cela.

–L'Union européenne a fait le choix d'objectifs ambitieux et vertueux pas toujours à sa portée. Ces objectifs ont affecté sa crédibilité dès lors qu'ils paraissaient en deçà ou au-delà de sa capacité économique.

–Sa tendance à l'exemplarité unilatérale se confond parfois avec l'aventurisme, parfois même avec la naïveté, lorsque l'Union met en œuvre des mesures sans attendre que les autres États les adoptent.

–Son incapacité, qui se révèle de plus en plus coûteuse, à obtenir de ses partenaires qu'ils appliquent les normes définies en commun.

L'exemple le plus emblématique de cette situation est la politique en matière climatique. L'Union européenne s'est fixé à ce sujet des objectifs qui aujourd'hui apparaissent très ambitieux au regard de ses capacités économiques et de ses politiques énergétiques. Elle les a mis en œuvre au niveau européen sans veiller à un *level playing field* satisfaisant, notamment par l'absence du fameux mécanisme d'inclusion carbone. Elle est aujourd'hui incapable d'appliquer des normes mêmes non discriminatoires à ses concurrents – je pense en particulier au transport aérien.

Même constat pour les normes prudentielles en matière bancaire. Même constat pour les normes comptables internationales.

Cela dit, je suis convaincu que l'Europe garde une capacité importante d'agir, parce qu'elle représente encore le modèle le plus achevé de gestion en commun de compétences nationales, même si ce modèle a un peu pâli à la lumière de sa situation économique. L'Europe ne peut retrouver sa capacité de leadership ou en tout cas d'entraînement souhaitable que si :

- elle retrouve la croissance ;
- elle règle ses problèmes internes de gouvernance ;
- elle se montre plus assertive, c'est-à-dire capable d'imposer de la réciprocité dans ses politiques et d'imposer un authentique *level playing field* ;
- elle se montre capable de faire bloc dans davantage d'organisations, par des positions unifiées, ce qui suppose la résolution de divers problèmes politiques et institutionnels.

Le rôle de la France dans tout cela est d'essayer d'agir pour qu'il en soit ainsi, en plaidant pour davantage d'intégration, en mettant de l'ordre dans ses propres affaires et en essayant d'être aussi exemplaire que possible dans divers domaines, comme par exemple la perspective de sa présidence de la conférence climat de 2015.

For a Proper Regional Integration

Tatiana Valovaya

Minister, development of the integration and macroeconomics,
Eurasian Economic Commission

The Eurasian Economic Commission is an executive supranational body of the Customs Union of the three countries, Russia, Belarus and Kazakhstan. It went into operation on January 1st, 2010, but the history of the Eurasian economic integration is very complicated and long. It started over 20 years ago, when two very important geopolitical events happened in Europe and Eurasia.

On December 8, 1991, in Belovezhskaya Pushcha it was decided to dissolve the Soviet Union. A day later in Maastricht leaders of the European community made the decision to create the European Union.

So a new union –the European Union– emerged, built on entirely different economic and political principles.

But after the disintegration of the Soviet Union it didn't take the newly independent states long to understand that it would be very hard to survive on their own since for decades they had been part of a single economic mechanism. The need for integration on a new basis became apparent.

However, we really managed to start the process pragmatically and economically only in 2008. Why was this? It was the economic crisis that helped us, because during the crisis we understood we needed to find new ways to minimize its effects. That was one part of the story. The other part of the story was that at this period, we all understood that the global architecture was changing, and if we wanted to be key players in the future global architecture, we should have proper regional integration.

► A crisis of the global governance

The crisis we are witnessing now is not a crisis of the global economy. The global economy did have crises before and will afterwards, but what we are witnessing now is the crisis of global governance, because we do not have global governance of the kind we had some 50 years ago.

There are too many players in the global economy. When the predecessor to the WTO, the General Agreement on Tariffs and Trade, was created, it had fewer players than the current EU. The IMF also had fewer players, and of course it was much easier to make decisions when you had 20-30 key players than when you have 200 players.

We only have three players in our Customs Union, but it is still very difficult to make decisions, and I cannot imagine how to make decisions between 28 in Europe or more than 150 in the WTO. Therefore, there is no question that we are witnessing a process of creating new global governance, and of course some players should lose their places, but it is very difficult to kick someone out of the club. However, it is necessary if you want to have a normal club, a G20 or G28 or whatever the number. It is possible to have an efficient and legitimate club.

Before or parallel to creating this club, we will have the process of regional integration taking place, and what we are witnessing now is new international regional structures which are being created. They are being created in Europe and Asia, in Latin America, and if the key players in the world are these key integration organizations plus some key countries too big to integrate, then we will have a more legitimate global governance. Therefore, if a lot of countries unite into economic teams following their economic interests, it will be easier to find a consensus between them.

► **The need for common, basic rules**

However, there is one necessity. When you are speaking about integration, such as the way to globalization not fragmentation, it is necessary that these regional economic organizations are rather similar in their basic rules, otherwise they will not be able to find solutions. How do we find such a basis? Firstly, they should all stick to some global rules within the WTO or the IMF, and secondly, they should follow certain common strategic principles. That is why in creating the Eurasian Economic Union, which will come into force on 1 January 2015, we are not looking to restore the Soviet Union.

We are being inspired by the EU. We know it is going through rough times, but we still believe that it is the best model of regional integration. The fact that European countries are making efforts to integrate more strongly really shows that it is an efficient and working model, and if we integrate in our part of the world on a similar basis, it will be possible to find links.

I am sure that the global economy, which will consist of several key regional integration units and several key players which are too big to integrate, will follow the same economic rules, and then we will have a global economy which is more predictable, manageable and less susceptible to economic crises.

La gouvernance mondiale, une question de convergences

Lawrence Cannon

Ambassadeur du Canada en France

► La gouvernance économique mondiale, vers quel objectif ?

La relance, ou la réforme, de la gouvernance économique mondiale est une préoccupation importante des responsables politiques et économiques français, mais également dans le reste du monde. Je le constate dans mes discussions à Paris. Je le vois dans les médias d'information. Cette réforme constitue un objectif très partagé. J'aimerais pourtant rappeler une évidence, d'autant plus grande pour moi que je viens d'un pays beaucoup moins normatif (les normes que Pierre Sellal énonçait dans son intervention sont propres aux pays européens et surtout latins) : la gouvernance économique mondiale n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre un objectif. À nous de déterminer lequel. Pour les responsables politiques quels qu'ils soient, l'emploi est un objectif important sur le plan économique. Le rôle de l'élu est de créer des jobs, de la prospérité. C'est la seule jauge de la réussite d'une politique économique pour lui. Pour réaliser cet objectif, il faut effectivement des règles ; mais encore faut-il les identifier et déterminer avec précision dans quelle mesure elles serviront l'objectif, car pour le responsable politique, une telle entreprise peut avoir un coût. Ces négociations demandent énormément d'énergie. Se pose donc la question des priorités et je ne suis pas certain que la relance de la gouvernance économique mondiale figure aujourd'hui en très haute place sur la liste des priorités de la présidente du Brésil ou du premier ministre de la Turquie.

► Trouver le dénominateur commun

Pour les leaders politiques, se lancer dans une telle réforme apporte peu de bénéfices politiques à court terme. Rares sont ceux qui, parmi les plus

actifs, ont été réélus – on pense à Gordon Brown en Grande-Bretagne. On trouvera sans doute mon propos un peu sombre ; il ne l'est pas. La relance de la gouvernance économique mondiale est effectivement importante ; mais à condition qu'elle réussisse et pour cela, il est décisif de définir des convergences. Au lendemain de la crise des *subprimes*, le G20 fait figure de *success story*. S'il a bien fonctionné, c'est parce qu'il est né de besoins spécifiques, ponctuels, identifiés et partagés par toute la communauté économique mondiale et parce qu'il avait un objectif clair : limiter la propagation internationale des crises financières. Le G20 a fonctionné non seulement parce qu'il a réuni autour de la même table les deux tiers de la population et 80% du PIB mondiaux, mais aussi parce qu'il partait d'un objectif précis et commun. Il a réuni et il a été réuni en temps de crise parce que son objectif était défensif.

La situation que nous connaissons en 2013 est bien différente. Si l'Europe du Sud et la France connaissent une crise sérieuse, cette crise n'est pas mondiale. Dans une situation de non crise mondiale, il est certes possible de faire évoluer notre modèle de gouvernance ; mais il est plus probable que, sans l'adhésion de tous, c'est-à-dire sans la nécessaire convergence de tous, nous échouerons à mettre sur pied une organisation forte et décisionnaire.

Le G20 à Washington et à Londres l'a montré : lorsqu'il y a une communauté d'intérêts, une nécessité d'agir pour les différents gouvernements, il est possible d'agir. Plutôt que de convier l'ensemble de la communauté internationale, la solution est donc, selon nous, de convier seulement les parties intéressées : là où il y a convergence, là est la capacité d'agir.

Il est donc essentiel d'identifier un élément : la croissance. Pour un homme politique en fin de mandat, il est important, voire primordial pour se faire réélire, qu'il puisse dire que la politique économique qu'il a mise en place a créé des emplois et qu'on doit donc lui faire confiance pour l'avenir.

C'est la leçon que j'ai tiré de trente ans de carrière politique, avant que je ne devienne diplomate. Pour relancer la gouvernance économique mondiale, il faut déterminer quels sont les dénominateurs communs ; puis appliquer des suggestions et des solutions très pratiques, pragmatiques, pour la suite des choses.

A Machiavellian Approach to Global Governance

Steve Clemons

The Atlantic

This is a fascinating panel, because we have come to a big topic from different panels. I will diversify the perspective a little more. I was told that you may be the last people in the world interested in global governance, and the stagnation or disease that has hit the global governance sector is profound. That kind of paralysis exists across layers, within the EU, and in large transnational global commons issues, as we have seen in climate change negotiations etc. Part of our job as global governance junkies is to think about what those things would be. What would initiate something that might change that? Although I see myself as a Nixonian realist and do not believe in the “ifs”, I do not believe that if we took all the earnest people who cared about climate change we could achieve a deal. I do not work that way. I am much more in tune with a kind of Machiavellian approach. We are thinking about governance strategists as opposed to governance determinists in many of these issues.

Recently I had dinner with Alan Greenspan, former chairman of the Federal Reserve Board. He is writing a book, which will be out at the end of this year, about how so many in the broad global economic profession simply missed the 2007-2009 financial crisis. Alan Greenspan is really not an economist; he thinks about people’s passions and looks at himself as more of a social anthropologist, and told me he comes down to the basic view that fear is the biggest animator for national, individual, investor, and even for regulators’ behavior.

When you think about how to take a paralyzed system and shock it to begin performing, it seems that emotions like fear, envy, the anxieties about being excluded, can sometimes animate actors to move. We have seen

recently in the American press the discussion of things like the D10. Most of the countries represented here, South Korea, Japan, and most of Europe including the EU are democracies. I tend not to believe in this approach because it takes a lot of nations that are mostly basket cases and unites them together, and the notion that you would take the leading debtors in the world and think you are going to intimidate China is probably unlikely.

There are efforts underway that are quite fascinating, like TTIP, the Transatlantic Trade and Investment negotiations, and the TPP in Asia, that could jumpstart because they are largely new, there is momentum behind them, and they may be disconcerting enough to those not inside to basically transcend regional dynamism into other areas.

An area in governance that is not often talked about is that nation states are paralyzed and organizations like the WTO will mostly continue to perpetuity the way they are, because declining powers enjoy greater power on a relative basis because of them, and the rising powers who want to join the club do not want the responsibility. That will stick for a while. Going down a level and looking at the leading urban centers in the world, states and provincial governments, there is an incredibly rich array of activity going on in these areas.

While that may not replace the need that many people see on climate, there is more climate related activity going on at city level around the world than in any national government around the world; in fact, it is pathetic when you look at the absence of vision and of a plan. Therefore, cities can become a very interesting and new dynamic.

► **Are the global governance discussions focused on the wrong area?**

Finally, we tend to “trans-atlanticize” these discussions; I usually say we tend to Americanize these discussions. We tend to look at these from a very parochial perspective and not look at the fact that China, Russia, India and other states in the world, major states and stakeholders, are themselves engineering regional deals and arrangements through which they themselves could have a shock effect on those of us on this side of the equation.

Therefore, you could take an approach that much of our global governance discussion is focused in the wrong area, like an old forest that needs to be burned down, and if you walked away from that burning forest and stopped trying to be so earnest about it, you would see a very rich growth, and a competition of ideas and approaches that might be quite interesting.

Why are Bilateral Agreements Taking Over?

LEE Hye Min

Korean Ambassador to France

The FTA is an exception to the WTO. The World Trade Organization was established in 1995, and its main principle is non-discrimination. However, the FTA is an exception by which the contracting parties can discriminate against non-member countries. It is paradoxical that since the establishment of the WTO in 1995, there has been a proliferation of preferential bilateral trade agreements. Before the WTO there were two bilateral arrangements per annum, whereas afterwards it rose to 18 or 19.

Why has this occurred? It is mainly because the prospects of multilateral trade negotiations were uncertain, namely the Doha round. The Doha round was launched at the end of 2001 with a view to concluding the negotiations by the end of 2005. We are now in 2013, and there is no prospect that these kind of multilateral trade negotiations can be finalized in due time.

There are two difficulties in advancing trade negotiations at the multilateral level. Firstly, the issues to be dealt with in the Doha round are very difficult, much more so than those dealt with in the Uruguay round. Secondly, compared to the Uruguay round, conducted from 1986 to 1993, there are too many players. Actually, the Uruguay round was virtually negotiations between the European Community and the US.

However, now many developing countries are participating actively in the discussions, and there are also new members of the WTO, mainly big economies like China and Russia, so there are no longer bilateral negotiations between the EU and the US. Because of these reasons, the countries see that it would be very difficult to find a way forward on trade liberalization, so they are now setting out to achieve it in a bilateral manner.

Korea conducted negotiations and concluded agreements with the EU and the US, in one of the first trade agreements between the big economies, but now the EU has started discussions with Japan this year, and from this month there will be discussions between the EU and the US. These are negotiations between the number one, two and four economies in the world, which may be a very seriously damaging blow to the multilateral trade regime.

I believe that the WTO plus FTAs like Korea-US, Korea-EU and possibly US-EU, EU-Japan may facilitate multilateral trade liberalization by setting the benchmark for it. Therefore, countries like the US, the EU and Japan should complement the multilateral trade regime with their bilateral trade negotiations, because international trade liberalization has been the major factor in global international economic prosperity since the Second World War.

