

**LES USAGES POLITIQUES DU CONCEPT DE
"GOUVERNANCE" DANS LE DISCOURS DES ORGANI-
SATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES.
L'EXEMPLE DE LA BERD¹**

PAR

Maurice ENGUÉLÉGUÉLÉ

ATER, CURAPP-CNRS

Le concept de "gouvernance" est très largement présent dans le discours des organisations économiques internationales depuis quelques années² et son succès s'accompagne de deux éléments paradoxaux : d'une part sa diversité terminologique, puisque ce concept est indistinctement remplacé, souvent dans un même discours, par un autre, la "gouvernabilité", ou par le vocable anglais "governance", bien qu'aucune traduction littérale de ce dernier

1. Tous mes remerciements à J. Chevallier, C. Gautier et P. Hassenteufel pour leurs nombreux conseils.

2. Voir pour quelques exemples, *Le Rapport sur le développement humain*, PNUD, 1990, p. 5 ; *Le Rapport sur le développement*, Banque Mondiale, 1991, chap. 7, pp. 26 et s ; Camdessus (M.), *Discours de Bade en Autriche*, 16 Avril 1991, Bull. FMI, n° 5/1991, p. 3 ; Harlem-Bruntland (G.) (dir.), "Notre avenir à tous", *Rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement*, 1987, p. 8 ; *Rapport annuel de la BERD pour 1993*, p. 7 ; *Rapport annuel de la BERD pour 1994*, p. 15 ; et les synthèses faites par Tortora (M.), "Governance : une nouvelle dimension financière de la coopération internationale", *Le Trimestre du Monde*, 1er Trimestre 1992, pp. 105-114 ; ainsi que par le n° 1, Janvier 1995, de la revue *Global Governance*. Par "discours" des organisations internationales on entendra non seulement les prises de position de leurs "porte-parole" officiels, mais aussi l'ensemble des actes écrits élaborés et/ou adoptés par leurs agents et organes. Ce discours résulte de rapports de force complexes et est l'objet d'usages multiples dans la mesure où il produit, sur les différents acteurs qui interagissent au sein et en dehors de ces organisations, ce que P. Bourdieu appelle "des catégories de pensée impensées qui délimitent le pensable et pré-déterminent la pensée", dans *Leçon sur la leçon*, Paris, Minuit, 1982, p. 10.

n'existe en français³ ; d'autre part, la pluralité d'approches et le caractère polymorphe des manifestations de la "gouvernance" qui est pensée tout à la fois comme objectif, résultat et analyseur du fonctionnement de ces organisations. Ce double phénomène alimente des appréciations contradictoires de la part des analystes : alors que certains voient dans la "gouvernance" — ou "governance" — "(...) une nouvelle dimension de la coopération financière internationale"⁴, d'autres estiment au contraire que ce concept n'est "(...) ni très clair ni très original"⁵ et qu'il participe de "l'effet de mode" qui consiste, pour les organisations multilatérales et pour ceux qui contribuent à la "fabrication" de leur discours public, à proposer régulièrement des néologismes, exprimant des pensées prétendument novatrices et adaptées à des situations relativement nouvelles⁶. Ces divergences, qui doivent être resituées dans le débat relatif aux innovations en matière de multilatéralisme institutionnel entre tenants des approches néo-réaliste, en termes de réseaux et transnationaliste⁷, témoignent des difficultés épistémologiques liées à la transposition de ce concept dans le discours des organisations économiques internationales ; elles expriment surtout la nécessité d'un travail exhaustif et décontextualisé de clarification préalable, visant à dénouer l'écheveau complexe des significations prises par la "gouvernance" au plan international.

Tel ne sera cependant pas l'objectif de ce texte⁸, qui ne visera pas non plus à procéder à une analyse du discours actuel des organisations économiques internationales. Il s'agira par contre de montrer, à partir de l'exemple de la

3. L'unique possibilité de traduction littérale du terme "governance" en français réside dans l'appel aux synonymes : administration, gestion, management, gouvernement, norme au sens de modèle universalisable... Pour une vue générale de la problématique de la "gouvernance" au plan interne voir notamment, Senellart (M.), *Les arts de gouverner. Du régime médiéval au concept de gouvernement*, Le Seuil, Travaux, pp. 19-59 ; Foucault (M.), "La gouvernementalité", cours au Collège de France, 1977-1978, dans *Dits et Ecrits*, III, Gallimard, 1994 ; et l'importante bibliographie donnée par Le Galès (P.), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *RFSP*, n° 1, Février 1995, pp. 57-95, en particulier Mayntz (R.), "Governing failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm", dans Kooiman (J.) (dir), *Modern Governance*, London Sage (ed.), 1993.

4. Tortora (M.), *op. cit. supra*, p. 105.

5. Smouts (M.-C.), *Les organisations internationales*, A. Colin, Coursus, 1995, p. 28.

6. Voir sur cette opinion notamment, Ruggie (J.-G.) (ed), *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 15-19 ; Walker (R.-J.-B.), "On spatiotemporal conditions of democratic practice", *Alternatives*, n° 16, 1991, p. 245.

7. Pour une vue générale de ce débat voir notamment, Keohane (R.-O.), Nye (J.-S.), Hoffmann (S.) (eds), *After the cold war. International institutions and state strategies in Europe. 1989-1991*, Harvard, Harvard University Press, 1993, pp. 401-403 ; Ruggie (J.-G.), *op. cit. supra*, pp. 60-65 ; Smouts (M.-C.), *op. cit. supra*, pp. 22-28 et 177-179.

8. Plusieurs commissions internationales se réunissent depuis 1991 pour tenter de cerner les contours de ce concept au plan international. C'est le cas par exemple de "The Stockholm initiative on global security and governance : common responsibility in the 1990's" réunie à Stockholm le 22 Avril 1991, voir Tortora (M), *op. cit. supra*, p. 114 ; et de la "Commission sur la global governance" qui siège à Genève depuis 1992, voir Smouts (M.-C.), *op. cit. supra*, p. 28.

BERD, que ce concept comporte des réserves de sens mobilisées par ces organisations dans le cadre de stratégies de redéfinition de leur place et de leur rôle dans la configuration internationale actuelle doublement caractérisée par une crise de la souveraineté, qui se manifeste notamment à travers la perte par les Etats du monopole de la régulation de leur vie politique et sociale interne, ainsi que par une confrontation permanente et non résolue entre un ordre "statocentrique" qui perdure et des mécanismes de régulation transnationaux de nature diverse qui accentuent progressivement leur autonomie relative des acteurs étatiques⁹. On envisagera pour ce faire la "gouvernance", successivement, comme ressort de renforcement des moyens de régulation des comportements des pays bénéficiaires de leur action (I) et comme ressource de positionnement des organisations économiques internationales dans le réseau d'organismes intergouvernementaux existant (II).

I - UN RESSORT DE RENFORCEMENT DES MOYENS DE RÉGULATION DES COMPORTEMENTS DES PAYS BÉNÉFICIAIRES

L'occurrence du concept de "gouvernance" dans le discours actuel des organisations économiques internationales participe d'abord de stratégies de création des conditions de possibilité d'un renforcement des moyens dont elles sont dotées pour conditionner et structurer les comportements des pays dans lesquels elles opèrent tout en réduisant au maximum les risques d'effets pervers, imprévus ou non voulus et d'inefficacité dans leur action. Considéré comme producteur de "sens" dans la mesure où il renvoie pour elles à des objectifs supérieurs qui doivent servir de fondements et déterminer la nature de leurs interventions dans un contexte de raréfaction des ressources financières dont elles disposent, le concept de "gouvernance" semble en effet jouer comme référent nécessaire et suffisant, axiome qu'il suffit d'évoquer pour légitimer la diversification et de l'enrichissement du champ de leurs compétences (A). Cependant, l'efficacité des organisations économiques internationales dans la mise en œuvre des actions qui relèvent de ces nouvelles attributions est discutable (B).

A) La légitimation de la diversification et de l'enrichissement du champ de compétences des organisations économiques internationales

La "gouvernance" est posée dans le discours des organisations économiques internationales comme une finalité nouvelle qui s'impose à elles et

9. Voir sur ces caractéristiques notamment, Smouts (M.-C.) et Badie (B.), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de la FNSP-Dalloz, 1992, pp. 237-242 ; Roche (J.-J.), *Théories des relations internationales*, Clefs Montchrestien, 1994, pp. 135-146 ; Camilleri (J.-A.), *The politics of a shrieking and fragmenting world*, Aldershot, Edward Elgard, 1992, pp. 15-27.

comme une pratique politique spécifique¹⁰ : finalité nouvelle qui s'impose à elles car ce concept est censé rendre compte des processus complexes et dynamiques de diffusion, par un réseau d'acteurs transnationaux, d'institutions, de modèles politiques et sociaux, de principes juridiques et de valeurs qui permettent de façonner la dynamique des relations internationales dans une action de "coopération globale" au sein de laquelle les dimensions politique, économique, écologique, sociale, juridique voire sécuritaire sont considérées comme indissociables ; mais pratique politique spécifique aussi puisque la "gouvernance" implique un décentrement du référentiel de cette "coopération globale" des Etats vers les individus, membres d'une "communauté internationale" en cours d'édification et qui serait fondée sur une identité de destin et de valeurs des habitants de la planète au-delà des logiques spécifiques au monde des Etats. Sur la base de ces préalables, les organisations économiques internationales déploient dans leur discours actuel un "*travail sur le besoin*"¹¹ d'une redéfinition de leurs attributions traditionnelles : amplifiant les insuffisances et limites de ces dernières sans pour autant parler d'échec total, leurs agents, organes et autres porte-parole autorisés multiplient les affirmations sur l'impératif démocratique et écologique dans le procès de développement, sur la nécessité de lier l'objectif de redressement et de croissance économique au respect des "*biens communs de l'humanité*"¹² (l'environnement, l'eau, l'air, la sécurité, la paix...), sur la corrélation entre réformes macro-économiques (l'impératif de marché comme moyen d'accéder au développement) et transformations micro-politiques (observance des préceptes de la démocratie pluraliste et du pluralisme politique, respect des droits de l'homme et des libertés individuelles, adhésion à l'Etat de droit...), sur l'exigence du "moins d'Etat" et du "mieux d'Etat" pour assurer le "mieux être" des individus dans les pays bénéficiaires ou encore sur le lien entre promotion d'un "développement durable" dans ces derniers et instauration d'une "gouvernance globale" au plan international (sustainable development / global governance)¹³.

Cette relation entre développement, démocratie, respect des droits de l'homme, protection de l'environnement et économie de marché, ainsi posée comme une évidence et qui participe en fait du mouvement plus ample d'homogénéisation des "règles du jeu" international¹⁴, a pour conséquence

10. Voir sur ces deux volets de la "gouvernance" pour les organisations économiques internationales notamment, *Le Rapport sur le développement humain*, op. cit. supra, p. 5 ; *Le Rapport sur le développement*, op. cit. supra, pp. 29-30 ; Camdessus (M.), *Discours de Bade en Autriche*, 16 Avril 1991, op. cit. supra, p. 3 ; Harlem Bruntland (G.) (dir), "Notre avenir à tous", *Rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement*, op. cit. supra, p. 8 ; *Rapport annuel de la BERD pour 1993*, op. cit. supra, p. 7.

11. Paradeise (C.), "Rhétorique professionnelle et expertise", *Sociologie du Travail*, n° 1/1985.

12. Voir sur la problématique des "biens communs de l'humanité" notamment, Badie (B.) et Smouts (M.-C.), op. cit. supra, pp. 215-235.

13. Voir les références note 10.

14. Voir Senarclens (P. de), *Politique Internationale*, A. Colin, Coursus, 1992, pp. 104-106.

pratique de consacrer le dépassement de l'hypothèse fonctionnaliste qui veut que les organisations économiques internationales aient une nature strictement "technique" et vaut, pour elles, licitation de la diversification et de l'enrichissement du champ de leurs compétences : leurs interventions classiques en matière de redistribution de biens matériels à caractère principalement financier (aide publique au développement, droits de tirages spéciaux, crédits à taux préférentiels, facilités d'ajustement, garanties d'investissements...) se doublent désormais d'entreprises systématiques d'exportation, d'affermissement et d'incorporation de "régimes"¹⁵ politiques, écologiques juridiques et sociaux dominants dans les principaux pays donateurs dans les comportements internes et internationaux des Etats bénéficiaires de leur action. Ces organisations sont par là-même amenées à prendre en charge des régulations traditionnellement assurées par des acteurs internes à ces pays, auxquels elles se substituent progressivement, et à exercer une influence considérable sur la définition de leurs orientations dans ces différents domaines qu'elles rationalisent par la définition de critères de "conditionnalité"¹⁶.

La BERD illustre parfaitement cette nouvelle logique d'action des organisations économiques internationales. Créée par l'accord signé à Paris le 29 Mai 1990¹⁷, elle présente la particularité d'être dotée de compétences transversales : elle est d'abord conçue comme un lieu d'apprentissage des principes qui relèvent de l'économie de marché pour les nouvelles élites publiques et privées des pays de l'ancien bloc de l'Est et un mécanisme dont les allocations de biens matériels à caractère principalement financier permettent à ces Etats de procéder à des réformes structurelles de leurs appareils productifs et d'intégrer au moindre coût le système économique et financier international ; disposant de critères de conditionnalité statutaire, qui vont au-delà de la conditionnalité contractuelle appliquée notamment par les institutions de Bretton Woods, la BERD est ensuite chargée de la diffusion et l'affermissement dans chacun de

15. Par "régimes" on entendra "un ensemble de principes implicites ou explicites, de normes, de règles et de procédures de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique", Krasner (S.), *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p. 2. Les régimes contribuent au développement de pratiques sociales convergentes et routinisées dans l'ordre international ; ils confèrent une certaine prévisibilité aux comportements des acteurs étatiques ; ils manifestent l'intégration de la société internationale. Pour J.-J. Roche, les "régimes" remplissent ainsi cinq fonctions : "(...) ils apportent une solution à la coordination des politiques dans un univers d'interdépendance en fournissant un certain nombre de valeurs acceptées par l'ensemble de la communauté internationale. En second lieu, les régimes organisent le principe de réciprocité entre les acteurs. Dès lors, et ceci constitue la troisième fonction, ils instaurent le cadre de la décision en déterminant les conditions d'une conduite jugée acceptable. Etablissant un cadre stable pour la décision en fonction des attentes mutuelles de tous les acteurs, ils peuvent ainsi promouvoir la coopération tout en facilitant les adaptations aux situations nouvelles", *op.cit. supra*, p. 109.

16. Voir pour une analyse de ces "conditionnalités", dans le cas du FMI, L'Heriteau (M.-F.), *Le FMI et les pays du tiers-monde*, Paris, IEDS, pp. 229 et s. ; Lelart (M.), "Le FMI et la démocratie", *Le Trimestre du Monde*, n° 1/1992, pp. 91-104.

17. Voir sur la maturation de l'idée de créer cette organisation et les débats auxquels elle donne lieu, Attali (J.), *Europes*, Fayard, 1994, pp. 21 et s.

la démocratie pluraliste (démocratie substantielle) et du pluralisme (démocratie procédurale), de l'Etat de droit et des droits de l'homme ; elle doit enfin contribuer à l'incorporation dans leurs choix politiques et économiques de l'enjeu nouveau que constitue pour eux le respect de l'environnement¹⁸. Véritable "task force" internationale conçue pour répondre simultanément aux problèmes posés par les différentes dimensions du développement dans les pays de l'ancien bloc de l'Est, elle mobilise un ensemble considérable de moyens humains, matériels et financiers sur des programmes multisectoriels¹⁹. Enfin, pour éviter qu'elle soit victime — au moins dans un premier temps — des conflits bureaucratiques communs à toutes les organisations multilatérales, ses membres originaires l'ont dotée d'une structure légère et opérationnelle²⁰.

On pourrait penser dans ces conditions que la BERD mène une action décisive dans la promotion d'un développement "durable" et "humain" dans les pays d'Europe Centrale et Orientale et qu'elle "(...) contribue (par là-même) à l'instauration d'une gouvernance globale au plan international"²¹. En réalité, comme pour toutes les organisations économiques internationales, son efficacité dans la réalisation des actions qui en relèvent est discutable.

B) Une efficacité discutable dans l'exercice des nouvelles compétences

La légitimation de l'extension des compétences des organisations économiques internationales à l'exportation, l'affermissement et l'incorporation de "régimes" politiques, sociaux, juridiques et écologiques nouveaux dans les comportements des pays bénéficiaires par le recours au concept de "gouvernance" ne suffit pas à elle seule à garantir leur effectivité dans l'exercice des actions qui en relèvent. Il faut encore que ces dernières soient engagées et que ces organisations soient efficaces dans leur mise en œuvre. L'efficacité recouvre à la fois "(...) la capacité de produire un effet et la capacité de produire le maximum de résultats avec le minimum de coût"²² ; elle a par ailleurs, pour les organisations multilatérales comme pour les autres, une double dimension : une dimension externe, qui renvoie aux rapports entre ces organisations et leur environnement, à la manière dont elles contribuent à le structurer tout en s'adaptant à ses transformations ; une dimension interne, qui fait référence à leurs caractéristiques internes en tant que mécanismes de coordination et systèmes d'action pour leurs Etats participants. Cette grille d'appré-

18. Voir sur ce point, les article 1 et 2 ii de "L'Accord portant création de la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement", dans *Documents de Base de la BERD*, 1991, pp. 6-7.

19. Voir sur ce point, les articles 4 à 22 de "L'Accord...", *Ibid.*, pp. 8-22.

20. Voir sur ce point, les articles 22 à 31 de "L'Accord...", *Ibid.*, pp. 22-27.

21. Attali (J.), "Intervention du Président devant l'Assemblée annuelle du Conseil des Gouverneurs de la BERD", Washington, 27 Juillet 1992, *Press office*, 29 Juillet 1992, n° 31/1992, p. 2.

22. Smouts (M.-C.), *op. cit. supra*, p. 51.

ciation de l'efficacité est cependant difficile à appliquer ici en raison de sa complexité et des spécificités des organisations économiques internationales : les critères permettant une évaluation de leurs performances internes sont difficiles à déterminer de manière exacte ; ceux rendant possible une comparaison de leurs performances externes respectives, ou avec la situation de leur environnement si elles n'existaient pas, sont quasiment impossibles à établir ; enfin ces organisations voient, plus encore que dans l'ordre bipolaire, converger vers elles une foule d'attentes et de demandes diverses émanant d'acteurs multiples aux rationalités hétérogènes²³. Pour ces raisons on abordera l'examen de l'efficacité de ces organisations, beaucoup plus simplement, à partir de deux paramètres : d'une part, leurs résultats par rapport à leurs nouveaux objectifs ; d'autre part la satisfaction des participants à leurs activités. On pourra ainsi montrer qu'elles présentent un bilan d'action contrasté (1) et qu'elles souffrent d'un déficit de satisfaction de leurs participants difficile à combler (2).

1/. Un bilan contrasté

L'évaluation de l'efficacité des organisations économiques internationales à partir de leurs résultats est une démarche classique. L'idée centrale en est qu'elle se mesure à leur capacité à atteindre un ou plusieurs objectifs qui leur sont fixés *a priori* par leurs actes constitutifs respectifs ou qu'elles se voient attribuer ultérieurement ; on est ici typiquement dans une logique de fins et de moyens qui part du postulat que ces organisations forment des entités fonctionnant de façon délibérée et rationnelle en vue d'atteindre ces objectifs. De plus, pour pouvoir parler d'efficacité, il faut que l'ensemble des actions menées pour les réaliser le soient au moindre coût pour elles et pour leurs membres. Sur la base de cette démarche, et à partir des objectifs généraux qui lui sont assignés, le bilan de la BERD après plus de quatre exercices de fonctionnement est, comme celui des autres organisations économiques internationales, contrasté.

Certes, le volume des opérations qui relèvent de ses missions de banque d'affaire et de développement est en constante progression. Au plan quantitatif, l'objectif annuel fixé initialement à la Banque à sa création en matière de projets signés (soit 1,8 milliards d'ECU) a, pour la première fois, été atteint et dépassé en 1994 : des engagements d'une valeur de 1,9 milliards d'ECU ont été signés pour cette seule année, contre un total cumulé de 2,5 milliards d'ECU enregistré pendant les trois premiers exercices²⁴. Par ailleurs, en 1994, 91 projets d'une valeur totale de 1,4 milliards d'ECU ont été approuvés mais non signés ; ce qui porte leur total depuis 1991 à 5,8 milliards d'ECU et permet à la nouvelle organisation économique internationale d'accroître la valeur de

23. Voir sur ces points, *Ibid*, p. 51 ; et pour toute organisation, Ménard (C.), *L'Économie des organisations*, La Découverte, 1990, pp. 102-105.

24. Voir ces chiffres dans *Le Rapport annuel de la BERD pour 1994*, p. 5.

son portefeuille de 74 % en une année. Enfin, les décaissements destinés aux secteurs public et privé des pays bénéficiaires ont également fait un bond en avant en 1994 : ils ont atteint 591 millions d'ECU, contre 409 millions d'ECU en 1993 et 127 en 1992²⁵. Cette tendance générale est confirmée pour 1995 puisque, pour le seul premier semestre de l'exercice et malgré une conjoncture économique internationale fluide, des engagements d'une valeur cumulée de 2,1 milliards d'ECU ont été signés et près de 110 projets approuvés par la BERD²⁶.

Du point de vue qualitatif, plusieurs éléments permettent aussi de conclure à l'efficacité de la nouvelle organisation : c'est par exemple le respect, pour la première fois, à partir de l'exercice 1994, du ratio de portefeuille prévu à l'article 11 alinéa 3 de l'Accord de Paris qui limite à 40% au plus le montant total des engagements qu'elle consacre au secteur public des pays bénéficiaires ; c'est encore l'intensification des interventions de la Banque en matière de syndication des financements multilatéraux ou privés vers les pays bénéficiaires à travers la multiplication des garanties d'investissements, des prises de participation et des cofinancements ; c'est aussi la définition et la mise en œuvre par la BERD depuis Février 1994 d'une stratégie globale d'expertise auprès des autorités politiques et judiciaires de ces Etats en matière de mise en place de nouvelles législations commerciales et bancaires ; c'est enfin la diversification croissante des secteurs dans lesquels elle opère et l'augmentation du nombre de pays bénéficiaires qui prouve sa volonté de ne pas restreindre ses interventions aux Etats dont l'environnement opérationnel semble le plus favorable au passage à l'économie de marché²⁷.

Ces succès masquent cependant de nombreuses disparités et insuffisances, signalées notamment dans le *Rapport sur la Transition* publié en Octobre 1994 et dans le *Rapport annuel* de la même année. S'agissant des disparités, les deux documents insistent particulièrement sur les inégalités dans le montant en valeur absolue du total des projets financés entre d'une part les pays d'Europe Centrale et les pays baltes et, d'autre part, les Etats membres de la CEI. Cette situation peut se comprendre par l'importance des risques économiques et politiques que représentent les seconds pour la Banque, ainsi que par la lenteur et l'imprécision des réformes engagées par leurs autorités politiques. Dans le même ordre d'idées, les deux rapports soulignent l'existence d'un déséquilibre en valeur réelle entre les financements affectés au secteur privé et ceux relevant du secteur public en faveur du second dans les anciennes Républiques fédérées de l'ex-URSS. Les explications avancées ici sont, en plus de la lenteur et de l'imprécision des réformes engagées dans ces Etats, l'importance particulière de leur secteur public, la situation de délabrement dans laquelle se trouvent les entreprises ou organismes qui en relèvent et

25. Voir sur ces chiffres, *Ibid*, p. 6.

26. Voir ces chiffres dans *Le Rapport sur la Transition*, Juillet 1995, pp. 3-6.

27. Voir sur ces points, *Ibid*, pp. 6-9. De 8 au moment de la signature de l'Accord de Paris, le nombre de pays bénéficiaires est passé à 25 au 30 Juin 1995 (cf. *infra*).

la part prépondérante prise par le secteur de l'économie informelle ou "souterraine"²⁸. Plus généralement, partant de l'exemple de la Fédération de Russie, les auteurs du *Rapport sur la Transition d'Octobre 1994* émettent des doutes quant au bien fondé de "l'approche-pays" retenue par la Banque : ils constatent que du fait de cette dernière, elle peut être amenée à accorder plus d'intérêt au nombre et au volume des opérations engagées dans certains Etats, en raison du poids stratégique qu'ils présentent, qu'au succès et à la "visibilité" des projets que ses crédits vont financer²⁹.

Au titre des insuffisances, les deux documents notent le faible impact de l'action de la BERD sur les restructurations bancaires, les réformes de grandes entreprises publiques et les privatisations à grande échelle dans l'ensemble des pays bénéficiaires ; domaines dans lesquels la nouvelle institution économique internationale intervient pourtant en priorité³⁰. Si le *Rapport Annuel pour 1994* voit dans les "difficultés de toute réforme visant à transformer des institutions publiques solidement implantées depuis plusieurs décennies en entités rationnelles et efficaces, fonctionnant selon les lois du marché"³¹ une raison suffisante à cette situation, elle s'explique en réalité par le fait que le rôle de la BERD, comme celui de toutes les organisations économiques internationales, reste supplétif et auxiliaire par rapport à celui des autorités politiques des Etats bénéficiaires : ces dernières déterminent en dernière analyse, en fonction de l'opportunité politique que cela représente et du poids des contraintes auxquelles elles sont confrontées, du rythme et de l'étendue des réformes à engager pour favoriser la transition de leur secteur productif vers l'économie de marché. Des insuffisances significatives sont également relevées dans l'action de la BERD en faveur de la protection de l'environnement dans les pays bénéficiaires mais surtout de l'acclimatation dans ces derniers des droits civils et politiques énumérés par le document de présentation des "Aspects politiques" de son "mandat"³² : bien qu'ils soulignent les difficultés auxquelles ils sont confrontés pour mesurer l'impact de l'action de la Banque dans ce domaine, dans la mesure où "(...) l'adhésion formelle des dirigeants de certains pays d'Europe Centrale et Orientale aux

28. Voir sur ces points, *Le Rapport sur la Transition*, Octobre 1994, pp. 8-12 ; et *Le Rapport annuel de la BERD pour 1994*, op. cit. supra, pp. 9-10.

29. Voir *Le Rapport sur la Transition*, op. cit. supra, p. 11.

30. Voir sur ce point, *Le Rapport sur la Transition*, op. cit. supra, p. 15 ; et *Le Rapport annuel pour 1994*, op. cit. supra, p. 10.

31. *Ibid.*, p. 10.

32. "Aspects politiques du mandat de la BERD", Décembre 1990, p. 5. Cette liste comprend "(...) des élections libres ; un gouvernement représentatif avec un pouvoir exécutif responsable devant le corps législatif élu ou les électeurs ; le devoir du gouvernement et des autorités publiques d'agir conformément à la constitution et à la législation, et le droit de recours contre les décisions administratives ; la séparation entre l'Etat et les partis politiques ; l'indépendance du pouvoir judiciaire ; une protection égale au regard de la loi, y compris pour les minorités ; une procédure pénale équitable ; la liberté de parole, y compris les médias, d'association et de rassemblement pacifique ; la liberté de conscience et de religion ; la liberté de déplacement ; le droit à la propriété privée ; le droit de constituer des syndicats et de faire grève".

*principes et valeurs désormais universellement admis masque souvent des résistances ou des divergences réelles*³³ les auteurs du *Rapport sur la Transition d'Octobre 1994* déplorent que l'Organisation ait "(...) *manifestement opté pour une appréciation pragmatique du respect des critères de conditionnalité politique énoncés à l'article 1 de l'Accord de Paris (et qu') elle ne parvient(ne) pas à s'imposer comme un mécanisme d'impulsion et d'accompagnement des réformes politiques engagées par les pays d'Europe Centrale et Orientale*"³⁴.

La diversification et l'enrichissement du champ de compétences des organisations économiques internationales ne mettent, on le voit, pas fin au rôle joué par les acteurs internes dans les pays bénéficiaires, même s'il reste que la capacité d'influence supplémentaire que ces adaptations procurent à ces mécanismes de régulation transnationaux pèse lourdement sur ces acteurs et qu'ils se trouvent pris dans un réseau d'interdépendances qu'ils ne peuvent pas ignorer³⁵. De plus, l'acclimatation, l'affermissement et l'incorporation de "régimes" politiques, économiques, juridiques, sociaux et écologiques nouveaux dans les comportements de ces Etats ne doivent pas être conçus comme de simples opérations mécaniques de "modelage" mais requièrent, au-delà de l'action spécifique des organisations économiques internationales ou indépendamment d'elles, l'existence de conditions de possibilités qui sont, pour une part importante, fonction de l'équilibre des forces politiques et sociales favorables ou hostiles à de tels changements dans chacun de ces pays. Enfin, en plus du caractère contrasté de leur bilan d'action, l'efficacité des organisations économiques internationales est tributaire de l'existence d'un déficit de satisfaction de leurs participants.

2/. *L'existence d'un déficit de satisfaction des participants difficile à combler*

L'efficacité des organisations économiques internationales dans la mise en œuvre des actions qui relèvent de la "gouvernance" ne saurait être uniquement appréciée au regard de leur degré de réalisation, sauf à ignorer que ces actions sont déployées dans un environnement international en pleine recomposition et par un ensemble d'acteurs divers dont les rationalités hétérogènes interfèrent dans leur mise en œuvre en infléchissant leur sens et leur portée : l'efficacité des organisations économiques internationales doit donc être aussi évaluée par rapport à leur capacité à "satisfaire" ces participants à leurs activités. L'hypothèse selon laquelle les organisations sont des "satisficers" a été émise par H. Simon³⁶ et appliquée aux organismes multilatéraux par E.

33. *Le Rapport sur la Transition, op. cit. supra*, p. 15.

34. *Ibid.*

35. Voir sur cette idée, Chevallier (J.), *Science Administrative*, 2è ed, 1994, P.U.F., *Thémis*, p. 253.

36. Voir notamment, Simon (H.), "Theories of bounded rationality", in Radner (R.) and Mc Guire, *Decision and organization*, Amsterdam, North Holland Pub. corp., 1972, pp. 161-162.

Haas³⁷. Elle met l'accent sur l'idée que ces derniers ont aussi pour objectif d'assurer un minimum de satisfaction aux participants à leurs activités (pays membres, agents, organes, experts...) qui ont des motivations ou des rationalités distinctes. L'organisation internationale qui n'assure pas ce minimum de satisfaction est paralysée par des tensions et conflits internes ; elle perd rapidement toute efficacité et se trouve disqualifiée si elle n'est pas réformée. La difficulté à évaluer l'efficacité d'une organisation multilatérale à partir de ce paramètre tient au problème de l'identification des "parties stratégiques" parmi ses participants multiples ; celles dont dépendent de façon critique ses activités et son image dans l'opinion publique internationale. L'un des critères qui peut être retenu à cet effet, s'agissant des organisations économiques internationales, est celui de l'importance des contributions³⁸.

Appliqué à la BERD, ce critère permet de prendre en compte comme "parties stratégiques" l'ensemble communautaire, les Etats-Unis, le Canada et le Japon. Le déficit de satisfaction de ces principaux souscripteurs au capital de la nouvelle banque prend une dimension manifeste à l'occasion de la crise qu'elle connaît en 1993. Cette dernière n'est en fait le résultat ni d'un accroissement des transgressions par le Président de la Banque des principes qui gouvernent son activité, ni d'un accès de moralisation de ceux qui critiquent son "style flamboyant"³⁹, ni encore d'un "complot" : elle est révélatrice de la configuration des rapports de force et des divergences qui (ré)apparaissent entre "parties stratégiques" au sein des organisations économiques internationales en raison même de la diversification de leurs compétences, parce que ces adaptations accroissent leur valeur en tant qu'instruments de pouvoir pour ces pays⁴⁰. Stratégie visant à discréditer l'adversaire au moyen de coups indirects, la crise, qui participe de luttes entre ces Etats dont l'enjeu est la maîtrise pratique et symbolique de ces organisations, apparaît alors étroitement liée à cette situation originale où des partenaires / adversaires au sein de ces dernières doivent donner la représentation de leur volonté de coopérer dans la réalisation des actions qui relèvent de la "gouvernance", sans que leur rivalité l'interdise en la démentant avec trop de force. Aussi des "agences d'exécution" (la presse, les vérificateurs des comptes...) doivent-elles s'interposer dans l'échange de coups et permettre ces confrontations auxquelles les protagonistes peuvent affecter publiquement d'être étrangers.

La passe d'armes est ouverte lors de l'assemblée annuelle du Conseil des Gouverneurs tenue à Washington le 27 Juillet 1992. Constatant que les

37. Voir sur ce point, Haas (E.), *When knowledge is power. Three models of change in international organization*, Berkeley, University of California Press, 1990, pp. 52-53.

38. Voir sur cette idée, Smouts (M.-C.), *op. cit. supra*, p. 53.

39. Voir Bentsen (L.), *Discours devant l'Assemblée annuelle de la BERD*, 26 Avril 1993, Press Office, n° 45/1993, p. 2-3.

40. Les institutions de Bretton Woods et les autres agences de développement des Nations Unies sont de fait confrontées à la même problématique, voir notamment Smouts (M.-C.), *op. cit. supra*, p. 161-168.

demandes de financements des pays bénéficiaires portent plus sur des projets relevant du secteur publics que sur des projets privés, J. Attali propose la suppression du ratio "60/40" et son remplacement par des interventions indistinctes de la banque, avec des moyens financiers accrus, dans les pays bénéficiaires en fonction de leur appartenance à une des trois "zones d'action prioritaires" dont il souhaite la création : la zone Europe Centrale Sud, la zone Europe Centrale Nord et la zone ex-URSS. De plus, afin d'améliorer l'efficacité de la Banque, il suggère une réorganisation de ses mécanismes institutionnels qui pourrait se traduire par la réduction du nombre de Vice-Présidences et le renforcement du pouvoir de décision du Président. Enfin, il demande que l'Organisation prenne une part plus active au soutien à la transition démocratique et à l'assainissement de l'environnement dans les pays bénéficiaires⁴¹. A travers ces propositions, le Président de la BERD vise deux objectifs qu'il juge essentiels : d'une part accorder autant d'importance aux activités financières, tant publiques que privées, de la Banque qu'à son mandat politique et écologique, et renforcer ainsi sa légitimité fonctionnelle non seulement dans le tissu organique européen mais aussi par rapport aux autres organisations économiques internationales ; d'autre part, se dégager de la tutelle des organes de direction et user de cette nouvelle position de pouvoir comme d'une ressource de consolidation de sa propre légitimité et de l'influence de la BERD auprès des acteurs internes des pays bénéficiaires. Participent aussi de cette rationalité les investissements de prestige dans lesquels il a engagé la banque à partir de 1991 (construction d'un nouveau siège, organisation de réceptions pour les dirigeants des pays d'opération et le personnel de la BERD, voyages en avion privé...) : tous s'inscrivent dans une "logique de distinction"⁴² dont l'enjeu est d'affirmer symboliquement la puissance de la BERD et de son Président ; pour J. Attali en effet, ces cérémonies, façons de faire et de paraître, cette étiquette mise en avant sont autant de moyens décisifs de se faire connaître et de faire reconnaître la Banque, de montrer sa richesse, de la "poser"⁴³ face aux autres organismes multilatéraux qui opèrent simultanément dans les pays d'Europe Centrale et Orientale.

Si l'ensemble communautaire — Grande-Bretagne exceptée — apporte un soutien poli aux propositions du Président de la Banque, les autres pays donateurs — en particulier les Etats-Unis, le Canada et le Japon — les dénoncent en bloc : leurs dirigeants y voient des tentatives de remettre en cause les moyens dont ils disposent pour contrôler ses activités et son personnel dirigeant et déploient en réaction une stratégie de disqualification et de "démonétisation" de la valeur, de la probité, des qualités personnelles et de l'efficacité du Président de la BERD : ils dénoncent et critiquent pêle-mêle, par presse interposée, la faiblesse des investissements réalisés par la Banque dans les

41. Attali (J.), "Intervention du Président devant l'Assemblée annuelle du Conseil des Gouverneurs", *op. cit. supra*, p. 2.

42. Au sens de Bourdieu (P.), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Ed. de Minuit, 1979, Coll. Le sens commun, p. 214.

43. Au sens de "mettre en valeur, donner de la notoriété", *Le Petit Larousse*, p. 794.

pays bénéficiaires proportionnellement à ses charges de fonctionnement, le coût de la construction de son siège, les dépenses ostentatoires du Président (coût des réceptions organisées, doubles remboursements de frais de voyages, multiplication de ses déplacements en avion privé...)⁴⁴. Cette entreprise de stigmatisation se poursuit avec la décision prise par la Commission des Finances de la Chambre des Représentants des États-Unis de suspendre la contribution de ce pays au financement des fonds spéciaux de la BERD ainsi que l'audit des comptes que ces derniers arrivent à imposer lors de la réunion du Conseil d'Administration du 10 Mai 1993⁴⁵ : bien plus que de vérifier la sincérité des comptes, non seulement cette demande d'audit vise à signifier leur défiance vis-à-vis du Président, mais elle s'inscrit aussi dans une stratégie de "reprise en main" de la BERD. Le rapport d'audit, publié le 16 Juillet 1993, est exemplaire de cet état de fait⁴⁶ et J. Attali est contraint de démissionner le 20 Juillet 1993⁴⁷.

Cette démission est suivie en Novembre 1993, après l'élection de J. de Larosière comme successeur de J. Attali⁴⁸, d'une réorganisation de la Banque : les deux divisions opérationnelles (Affaire et Développement) sont regroupées dans un Département des Opérations Bancaires unique, dirigé par deux Vice-Présidents responsables respectivement de la "zone nord" et de la "zone sud" ; au sein de chaque zone, le ratio "60/40" en matière de décaissements de la Banque est conservé, de même que son mandat politique et sa mission de socialisation des pays bénéficiaires au respect de l'environnement ; enfin, son implantation sur le terrain est améliorée grâce au remplacement des directions centrales des anciennes divisions opérationnelles par des équipes fonctionnelles spécialisées, pour l'ensemble du nouveau Département, par domaines d'action, par secteurs, par branches et déconcentrées dans les pays bénéficiaires⁴⁹. L'impact de cette réforme sur la satisfaction des "parties stratégiques" et sur l'efficacité de la Banque reste cependant incertain, en raison notamment de ses conséquences sur le fonctionnement de la Banque : les nouvelles structures créées contribuent à la visibilisation de problèmes de déve-

44. Voir sur cette campagne notamment, l'article du *Financial Times*, "The Bank that likes to say yes to itself", 13 Avril 1993, pp. 1-3.

45. Voir sur ce point, "EBRD Board of Director's request the audit committee", *Press Office*, 10 May 1993, n° 60/1993, p. 1.

46. Voir, "EBRD board of director's audit committee report", *Press Office*, n° 69/1993, 16 July 1993, pp. 1-5.

47. Voir sur ce point, "President's ATTALI's resignation effective Tuesday", 20 July 1993, *Press Office*, n° 78/1993, pp. 1-4.

48. Voir sur ce point, "J. de Larosière elected President of EBRD", *Press Office*, 18 August 1993, n° 79/1993, p. 1.

49. Voir sur ces points, "Reorganisation of EBRD approved by bank's Directors", *Press Office*, 8 November 1993, p. 1. La "zone nord" comprend la Biélorussie, la République Tchèque, l'Estonie, le Kazakhstan, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Russie, la République Slovaque et l'Ouzbékistan ; la "zone sud" comprend l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Georgie, la Hongrie, la Bosnie-Herzégovine, le Kirghistan, la Moldavie, la Roumanie, la Slovénie, le Tadjikistan, le Turkménistan, et l'Ukraine.

loppement nouveaux dans les pays bénéficiaires (accélération de l'inflation, diminution de la production et des échanges, aggravation du chômage, faiblesse de la couverture sanitaire...), face auxquels l'organisation a tendance à réagir par la création de structures supplémentaires. Cette situation, qui provoque par un effet d'engrenage un "(...) éloignement de la BERD de ses missions principales"⁵⁰ et un enrichissement de son organigramme par boursoufflures périphériques qui multiplie les problèmes de coordination en son sein, conduira les auteurs du *Rapport sur la Transition de Juillet 1995* à poser la question des "(...) limites exactes des actions qui relèvent de la gouvernance (...)"⁵¹ et à insister sur la nécessité pour la présidence de "(...) renforcer la coordination entre ses différentes structures internes"⁵².

Loin d'entraîner une action rationnelle, cohérente et efficace des organisations économiques internationales, la "gouvernance" et l'extension de leurs compétences à l'exportation, l'affermissement et l'incorporation de "régimes" nouveaux dans les pays bénéficiaires qu'elle implique provoquent somme toute différents effets, souvent attendus ou souhaités, parfois imprévus ou non vus voire contraires à ceux qu'elles mêmes et leurs participants escomptaient. On peut se demander si cette observation vaut aussi quand ces organisations usent de ce concept comme d'une ressource de positionnement dans le réseau d'organismes intergouvernementaux existant.

II - UNE RESSOURCE DE POSITIONNEMENT DANS LE RÉSEAU D'ORGANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX EXISTANT

Les organisations économiques internationales sont, comme les autres, confrontées à une difficulté majeure depuis la fin de la bipolarité : celle de leur positionnement dans le maillage institutionnel particulièrement dense et concurrentiel, dont l'existence est un signe de la tendance actuelle à la globalisation au plan international et de la multiplication d'activités de coopération interétatiques élaborées et mise en œuvre par plusieurs organisations à la fois. Dans ce contexte, tous les "coups" sont bons pour chacune afin d'affirmer sa légitimité fonctionnelle et établir une coordination de son action avec celle des autres organismes intergouvernementaux. L'occurrence du concept de "gouvernance" dans le discours actuel des organisations économiques internationales doit aussi être resituée dans cette perspective : il rend compte des technologies de gouvernement des rapports avec les autres organisations internationales qu'elles mettent en place (A), dont l'effectivité est cependant tributaire de la permanence de phénomènes de concurrence entre elles (B).

50. *Le Rapport sur la Transition*, Juillet 1995, *op. cit. supra*, p. 3.

51. *Ibid.*, p. 3.

52. *Ibid.*, p. 4.

A) Le gouvernement des rapports entre les organisations économiques internationales et les autres organismes intergouvernementaux

Le gouvernement des rapports entre les organisations économiques internationales et les autres au sein du réseau existant suppose trois éléments indissociable : la rationalisation de leur fonctionnement interne ; l'assignation et la reconnaissance à chacune d'une place et d'un rôle spécifiques ; la définition de principes d'action communs que ces organisations devront interioriser dans l'exercice de leurs compétences, désormais de plus en plus indistinctes, pour éviter les doubles emplois et les chevauchements. Ces trois éléments se retrouvent justement derrière le concept de "gouvernance" qui non seulement spécifie, encadre, consacre et labellise l'exercice par chaque organisation économique internationale de compétences nouvelles nécessaires à l'instauration d'une "coopération globale" au plan international, contribuant par là-même à la reconnaissance et à la consolidation de leur légitimité fonctionnelle, mais renvoie aussi aux technologies de coordination intra-organisationnelle et d'évitement de l'isolement de leurs actions respectives qu'elles mettent en place pour assurer la cohérence de leurs rapports et garantir leur efficacité d'ensemble. Ainsi conçue, la "gouvernance" est présentée dans le discours des organisations économiques internationales comme une véritable "politique", tendant à améliorer leur fonctionnement et celui du réseau existant ("corporate governance")⁵³.

Dans le cas de la BERD, en plus de la volonté des pays membres de rationaliser son fonctionnement interne manifestée à sa création puis lors de la réforme de novembre 1993 (cf. *supra*), cette "politique" se traduit par le fait que les rédacteurs de l'Accord de Paris aient prévu, comme le rappelle le rapport d'audit, plusieurs dispositions dont la finalité est d'éviter les doubles emplois et chevauchements avec les autres organisations multilatérales : c'est le cas de l'article 2 alinéa 2 qui cite le FMI, la BIRD, la SFI, l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements et l'OCDE comme organisations avec lesquelles la Banque doit coopérer, tandis que le rapport explicatif qui l'accompagne précise qu'il ne s'agit pas d'une énumération limitative et que "(...) les délégués sont partis du principe que l'expression « tout autre organisme connexe ainsi que toute entité publique ou privée » incluait (en dehors de la CEE et de la BEI qui bénéficient du statut de membres) des instances telles que le Conseil de l'Europe (et en particulier le Fonds de Développement Social), la Banque Internationale d'Investissement, la Banque Nordique d'Investissement et la Commission Economique pour l'Europe"⁵⁴ ; de même est-ce le cas de l'article 13 alinéa VII qui pose clairement le principe du caractère subsidiaire des opérations de financement de la Banque ; enfin, on doit noter que, comme celles mentionnées à l'article 2 alinéa 2 de l'Accord et dans

53. Voir notamment *Le Rapport sur le développement humain, op. cit. supra*, p. 12 ; "EBRD board of director's...", *op. cit. supra*, p. 5.

54. "Notes explicatives de l'Accord portant création de la BERD", annexées au texte de "L'Accord portant création...", *op. cit. supra*, p. 56.

le rapport explicatif, la CSCE (devenue OSCE), l'AIEA, l'OTAN et l'ONU ont signé des accords de coordination qui prévoient diverses formes de collaboration avec la nouvelle organisation économique internationale (échanges de documents, d'informations ou de représentants, financements croisés des opérations...) ⁵⁵. L'effectivité de ces mécanismes de coordination est cependant incertaine, dans la mesure où leur existence n'exclue pas la permanence de phénomènes de concurrence entre les organisations économiques internationales mais aussi entre elles et les autres organisations multilatérales.

B) La permanence de phénomènes de concurrence

L'examen des activités de la BERD et des autres organisations multilatérales fait ressortir la permanence de doubles emplois et de chevauchements qui génèrent des phénomènes de concurrence entre elles. Si cette situation résulte de manière très générale du non-respect par toutes des mécanismes institués afin de spécifier leur rôles et coordonner leurs actions respectives, ses causes profondes résident dans des facteurs internes (1) et externes (2) à ces organisations.

1/. Les facteurs internes

Les facteurs internes à l'origine des phénomènes de concurrence entre les organisations économiques internationales et les autres relèvent, pour une part importante, de la nature de leur processus de décision interne. Au sein de ces organisations comme dans toutes, la décision doit en effet être analysée comme un processus qui fait intervenir deux rationalités : une "rationalité substantielle", dans laquelle ce qui importe pour les acteurs autorisés à y participer c'est l'objet de la décision — la solution à retenir au sein d'une gamme de choix nombreux pour résoudre un problème spécifique ; une "rationalité procédurale", dans laquelle l'essentiel tient aux caractères même du processus de décision, à sa cohérence, au jeu des acteurs qui y participent ⁵⁶. Or l'extension des compétences des organisations économiques internationales et l'indifférenciation corrélative des actions qu'elles mènent par rapport à celles des autres organismes intergouvernementaux ont pour conséquences notables de provoquer la "fragmentation" et "l'éclatement" de leur processus de décision qui est désormais ouvert à des acteurs externes. C'est le cas notamment des experts.

La BERD ne déroge pas à cette constante. Les experts qu'elle sollicite, et qui sont regroupés au sein de différents comités consultatifs, ne sont pas

55. Voir la liste des accords signés par la BERD avec d'autres organisations internationales dans *La BERD : un partenaire pour votre financement*, publication BERD, Décembre 1994, p. 3.

56. Voir sur ces points notamment, pour les organisations internationales, Smouts (M.-C.), *op. cit. supra*, pp. 35-36 ; et, pour toutes les organisations, Ménard (C.), *op. cit. supra*, p. 38.

recrutés dans les mêmes cercles : certains proviennent de la haute administration ou du secteur privé des pays donateurs ; d’autres sont choisis parmi des universitaires ou des personnalités indépendantes dont la parole fait autorité en raison des compétences qui leur sont reconnues ou qu’elles s’attribuent dans l’exportation de “modèles clefs en main” dans les domaines économique, politique, social, juridique et écologique ; d’autres encore sont issus du personnel politique, ancien ou nouveau, des pays bénéficiaires et reconvertissent les capitaux culturels et relationnels dont ils sont dotés dans l’activité “d’ouvreurs de portes” de la Banque dans ces Etats⁵⁷. Si ces experts doivent en principe se conformer — dans la gestion des dossiers qui leur sont transmis — aux “instructions” qu’ils reçoivent des organes exécutifs de la nouvelle organisation, ils procèdent en réalité à une “distanciation” de ces dernières et ont la possibilité d’influencer les décisions dans le sens de leurs intérêts. Les experts ont du reste d’autant plus de facilités pour opérer cette “distanciation” que les organes exécutifs et les pays membres se réfugient derrière la “rationalité” et “l’objectivité” des positions exprimées dans leurs avis ou rapports pour légitimer, a priori ou a posteriori, leurs décisions. C’est ainsi par exemple que l’avis favorable des experts indépendants sollicités au cours de l’été 1992 par le conseil d’administration pour vérifier que la Croatie remplissait bien les conditions requises pour accéder au statut de membre de la BERD, a été présenté par les dirigeants allemands comme une “nouvelle preuve” du bien fondé de la décision controversée de reconnaître l’indépendance de ce pays qu’ils avaient prise dès le 17 Décembre 1991⁵⁸.

La situation est rendue plus complexe encore par le fait qu’une concurrence oppose souvent les experts d’une même organisation entre eux ou à ceux d’une autre, en particulier quand ils sont issus de cercles de recrutement identiques, ce qui transforme ces organisations non seulement en ressources de pouvoir et de légitimation pour les uns et les autres, mais encore en sites de transposition des joutes qui les opposent en dehors d’elles. Peu importe ici pour chaque expert que les positions qu’il exprime, les avis qu’il donne, les actions qu’il propose ou impose, aux organes décisionnels provoquent des doubles emplois et chevauchements avec d’autres organisations ; l’essentiel est que sa rationalité triomphe dans le processus de décision de l’organisation dont il dépend, ce dont il tirera un surcroît de pouvoir et de légitimité en son sein mais aussi en dehors d’elle. Le cas des experts économiques et financiers des institutions de Bretton Woods, qui pour certains entretiennent une véritable relation de

57. Voir sur la liste des experts de la BERD et sur leurs cercles de recrutement, *Le Rapport annuel de la BERD pour 1991*, p. 146 ; *Le Rapport annuel de la BERD pour 1992*, op. cit. supra, p. 78 ; et sur l’activité “d’ouvreurs de portes”, Mink (G.) et Szurek (J.-C.), “Adaptations et stratégies de conversion des anciennes élites communistes”, dans *Cet étrange post-communisme. Rupture et transition en Europe Centrale et Orientale*, Presses du CNRS/La Découverte, 1992, pp. 67-83.

58. Voir sur ce point, “La question de l’admission des anciennes Républiques fédérées de la RFSY”, *Le Rapport sur la transition*, Décembre 1992, p. 6.

défiance avec la BERD et ses experts, est typique de cet état de fait⁵⁹. Cette concurrence entre experts voit toutefois son intensité diminuer lorsque l'intérêt à "jouer collectif" l'emporte sur les profits du "jeu personnel" pour chacun⁶⁰. La levée de bouclier de l'ensemble des comités consultatifs de la BERD contre l'idée d'une réduction du nombre de leurs membres, envisagée un moment lors de la préparation de la réforme de Novembre 1993, illustre bien ce phénomène⁶¹.

On peut somme toute, en osant l'analogie avec la réflexion relative à l'expertise sur un tout autre terrain, considérer que le "jeu" des experts au sein de ces organisations relève des effets proprement symboliques d'un pouvoir social d'imposition de "sens" classiquement défini comme l'ensemble des effets que ce pouvoir est capable d'imposer en imposant la méconnaissance des rapports de force qui sont au principe de son action⁶². Ce serait donc faire bon marché de "ce qui se passe" vraiment que de considérer que, quelque soit leur nombre et leur importance, les experts n'ont qu'un rôle résiduel au sein des organisations économiques internationales parce que le pouvoir ultime de décision reste entre les mains des organes décisionnels. Non seulement cette approche formaliste ignore les effets de leur action au sein de ces organisations, mais encore elle passe sous silence le fait que leur prolifération et les luttes d'intérêts qui les opposent aboutissent à "l'émiettement interne" de ces dernières ; ce qui n'est pas sans effets sur la réduction des doubles emplois et chevauchements ou la construction d'une coordination entre ces organisations.

2/. Les facteurs externes

Les facteurs externes à l'origine de phénomènes de concurrence entre les organisations économiques internationales et les autres trouvent principalement leur source dans l'absence de cohérence dans les stratégies déployées par leurs pays membres, qui sont paradoxalement souvent les mêmes : concurrentes en raison de l'influence d'acteurs externes sur leur processus de décision, ces organisations le sont aussi en raison du mouvement centrifuge dont toutes sont victimes et qui, sans être forcément lié à la diversification et à l'enrichissement du champ de compétences des premières, empêche la formalisation de choix politiques homogènes et cohérents par leurs pays membres : l'homogénéité des positions qu'ils expriment n'est qu'apparente ; la codifica-

59. Voir pour une illustration de cette relation de défiance, l'article de Laulan (Y.-M.), "La BERD, mode d'emploi", *Politique internationale*, n° 53, Automne 1991, pp. 113-122. L'auteur, qui est un professionnel de l'expertise économique auprès des organisations multilatérales, en vient à se demander s'il "fallait créer la BERD ?", pp. 118-119.

60. Voir sur cette idée, Dorandeu (R.), "Les pèlerins constitutionnels. Eléments pour une sociologie des influences juridiques", dans Mény (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, p. 95.

61. Voir sur ce point notamment, "Reorganisation of EBRD...", *op. cit. supra*, p. 1.

62. Voir sur ce point, Bourdieu (P.) et Passeron (J.-C.), *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit, 1970, pp. 18-26.

tion des mécanismes de prise de décision, les arrangements et transactions formels ou informels opérés au sein ou en dehors de ces organisations, la pression des "parties stratégiques" et même la proximité sociologique de leurs représentants au sein des organes décisionnels n'empêchent pas la survivance d'intérêts particuliers, de rivalités et de conflits. Ces derniers perturbent l'articulation des actions respectives de ces organisations et les doubles emplois ou chevauchements auxquels on assiste sont d'autant plus nombreux que les pays membres éprouvent de grandes difficultés pour dominer et contrôler leur participation dans chacune de ces organisations multilatérales ainsi que dans toutes, c'est-à-dire adopter une position cohérente dans leurs différents organes.

Cette situation peut toutefois être délibérément provoquée par certains Etats pour lesquels l'absence de cohérence ou la segmentarisation des positions exprimées dans chacune de ces enceintes sont de véritables choix de politique étrangère. D'une part, elles correspondent pour eux à des moyens de pression efficaces pour infléchir le processus de décision des organisations et les contraindre à agir dans un sens particulier. Les nombreuses "contradictions" dans les positions exprimées par les représentants américains, canadiens et britanniques au sein des différents organes de la BERD relevées par J. Attali tout au long de la "crise" de 1993⁶³ participaient sans doute de cette logique. D'autre part, ces même pays peuvent grâce à elles déployer des techniques de contournement qui consistent à combiner actions dans une et, parallèlement, dans d'autres organisations ou, plus radicalement, à transférer l'exercice de ces actions vers ces dernières en prenant paradoxalement prétexte de la paralysie du processus de décision des premières alors qu'ils auront contribué à la créer. Ces deux hypothèses sont évidemment liées, l'une alimentant l'autre et réciproquement ; dans ces circonstances, il est quasiment impossible aux pays membres d'harmoniser leurs politiques au sein de l'ensemble de ces organisations internationales, et de coordonner par là-même leurs activités.

La permanence de phénomènes de concurrence entre les organisations économiques internationales et les autres n'empêche toutefois pas le déploiement de leurs actions respectives. Outre qu'elle montre que le gouvernement de leurs rapports n'implique ni le cloisonnement, ni l'uniformisation ni la standardisation de leurs actions respectives, elle les incite plutôt à rechercher en permanence de nouveaux mécanismes relationnels et décisionnels qui rendront possibles l'établissement d'une véritable coordination entre elles.

L'examen des usages du concept de "gouvernance" dans le discours des organisations économiques internationales permet de dégager deux enseignements au moins. D'une part, il recouvre un répertoire de légitimations à large spectre dans lequel ces organisations puisent abondamment dans la nouvelle

63. Attali (J.), *op. cit. supra*, p. 17.

configuration des rapports internationaux. D'autre part, la "gouvernance" renvoie pour elles à des "réalités multiples"⁶⁴ (la socialisation des pays bénéficiaires aux nouvelles "règles du jeu" international, leur intégration à l'ordre international en construction, la coordination interne et la satisfaction des "parties stratégiques", la coordination externe avec d'autres organisations...) et c'est sans doute sa commodité plus que sa précision conceptuelle qui explique son succès dans leur discours actuel.

64. Au sens de Shütz (A.), "On multiple realities", *Collected papers*, Vol. 1, 1962, Nijhoff, p. 207.