



GOUVERNER UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE

ELIE COHEN*

Le mouvement antimondialisation a contribué de manière décisive à inscrire, dans les agendas politiques nationaux, la question de la gouvernance planétaire ; il a contribué à faire émerger l'esquisse d'un espace public mondial ; il a permis d'identifier les acteurs de cette nouvelle scène politique que sont les autorités de régulation multilatérales, les autorités régionales (comme la Commission de l'Union européenne), les firmes transnationales. Les dispositifs sécuritaires de Seattle ont même fourni la dramaturgie qui sied aux sociétés du spectacle, et ont permis la mobilisation des médias. En cela, le mouvement antimondialisation est l'expression d'une mondialisation en marche, les procureurs seraient, de ce fait, les meilleurs avocats d'un ordre mondial en formation. Pourtant, le sentiment commun est autre, et la confusion sur les enjeux de la mondialisation grandit.

Dans cette contribution, on s'attachera à cerner les logiques de la contestation, à faire émerger les critiques et à y répondre, à mettre à jour les enjeux de la gouvernance économique mondiale et à déterminer les éléments de l'agenda politique à venir.

LE MESSAGE AMBIGU DES MOUVEMENTS ANTIMONDIALISATION

Le mouvement antimondialisation a bâti son succès sur un triple paradoxe.

Il s'agit d'un mouvement mondialiste antimondialisation.

A Seattle comme à Gênes, des Organisations non gouvernementales (ONG) mondiales ou composées de militants venant des quatre coins du monde ont contesté les institutions-clés de la régulation mondiale. Les ONG asiatiques, américaines et européennes, ont tendance à se développer, à se coordonner et à lancer des passerelles entre elles. On observe même une réelle multinationalisation des ONG, et pourtant cette société civile mondiale en formation se bat contre la mondialisation.

Il s'agit d'un mouvement régulationniste antirégulateur.

A Washington, comme à Prague ou à Francfort, chaque fois qu'une autorité de régulation multilatérale ou régionale se réunit, elle est violemment prise à partie. Lori Wallach, âme du combat contre l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), plaide même pour la suppression de ces instances de régulation mondiales. Le propos peut paraître extrême, mais en condamnant sans nuances l'action du Fonds monétaire international (FMI) ou de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en plaidant pour la multiplication des exceptions à l'ordre multilatéral, en justifiant le recours au protectionnisme pour des raisons écologiques, sanitaires, culturelles ou sociales, ces mouvements s'attaquent au principe même d'une régulation.

C'est enfin un mouvement holiste constitué d'une myriade de groupes d'intérêts

* Directeur de recherche au CNRS.

étroits, ce qu'on nomme des *single issue groups*.

A Seattle, les défenseurs des tortues de mer, des peuples indiens, les néo-radicaux des campus américains, Greenpeace, ont tous manifesté contre la mondialisation libérale, encadrés par le service d'ordre de l'AFL-CIO, vieux syndicat de cols bleus exprimant les intérêts des industries du *rust belt*! A ce paradoxe d'une organisation des mouvements sociaux coordonnée par les représentants du vieux monde syndical, s'en ajoute un autre, celui d'organisations réclamant un nouvel ordre mondial à partir d'une myriade de revendications ultraspécifiques non coordonnées et, bien sûr, non arbitrées.

Face à de telles contradictions, trois lectures sont possibles.

Dans la première, on privilégie la fonction-signal de la contestation. Les revendications explicites ou l'absence de projet n'ont pas d'importance réelle. Expression d'un malaise dans la mondialisation qu'il faut prendre comme tel, la contestation est un signal que les acteurs de la mondialisation interprètent chacun à leur manière. Dès lors, les acteurs de la mondialisation s'adaptent : la Banque mondiale a renouvelé sa communication et attache une importance nouvelle à la consultation des ONG. Les multinationales se peignent en vert, publient des rapports sur le développement durable, adhèrent à des codes de bonne conduite, bannissent le travail des enfants...

Dans la deuxième, on prend au pied de la lettre les revendications car, dans des sociétés démocratiques, les idées et les croyances partagées ont une force matérielle. La taxe Tobin fournit une bonne illustration de ce cas de figure. Conçue pour réguler les flux spéculatifs de devises, elle ne peut atteindre techniquement son objet ; par contre, elle fait disparaître l'arbitrage. Conçue pour traquer les dérives spéculatives, elle peut constituer une entrave aux échanges. Conçue comme un outil de redistribution planétaire, elle

manque son objet dès lors que l'objectif de régulation est atteint. Mesure emblématique d'une critique de la mondialisation libérale, elle est parfaitement compatible avec une vision libérale de la répression des opérations criminelles. Pourtant, des parlementaires socialistes l'ont plébiscitée, et le Premier ministre a dû promettre de s'en faire le champion auprès des institutions communautaires. Une proposition technique inappropriée devient ainsi, par la grâce de la contestation, un dispositif d'intervention inscrit sur l'agenda politique.

Dans la troisième, on considère, au-delà des revendications, que ce qui est en cause touche davantage à la légitimité démocratique qu'à des considérations d'efficacité ou d'équité. Phase émergente d'un mouvement social mondial de même que les Luddites ont précédé le mouvement ouvrier institutionnalisé, les casseurs de Seattle, de Gênes et d'ailleurs, seraient les avant-gardes d'un mouvement social promis à institutionnalisation. Si l'on retient cette lecture, alors la question de l'ingénierie démocratique de la gouvernance mondiale devient centrale. Pour les autorités nationales, régionales et mondiales, l'enjeu n'est rien moins que de penser une démocratie mondiale sans « demos » et avec des ONG à la légitimité discutable.

Ce qui fait la force du mouvement antimondialisation, et la difficulté à y répondre, tient non seulement au caractère très hétéroclite des critiques et des demandes, mais plus encore au spectre d'opinions qui se cachent sous le vocable « antimondialisation ». Entre les mouvements anarchistes violents qui voient, dans le combat antimondialisation, l'éternel combat contre le capitalisme et les appareils étatiques, et les pacifiques organisations citoyennes se battant pour une meilleure prise en compte de la dimension écologique dans les décisions commerciales, quelle réponse commune imaginer ? Entre les jeu-



nes étudiants qui découvrent la politique à l'occasion de protestations contre l'injustice du monde, et l'AFL-CIO qui réclame des mesures protectionnistes qui vont priver les pays en voie de développement (PVD) de leurs avantages compétitifs, quelle réponse commune imaginer ? Enfin, entre les ONG féministes ou développementistes déjà insérées dans les politiques de la Banque mondiale et des organisations du type Attac qui privilégient la critique sociale sur l'ingénierie des politiques publiques, quelle réponse promouvoir ?

Au total, selon les lectures, le mouvement antimondialisation peut refluer, ne serait-ce que dans le contexte de l'après 11 septembre ; il peut s'installer durablement, ne serait-ce que pour exprimer le point de vue de ceux d'en bas ; il peut être entendu si l'alliance antiterroriste se dote d'une stratégie de développement. Mais, dans tous les cas, et même si on ne se fait guère d'illusions sur les vertus de la pédagogie et de la réforme, quelques rappels s'imposent.

La libéralisation des échanges et leur régulation par des autorités multilatérales ne sont responsables ni du chômage et de la pauvreté dans les pays développés, ni du réchauffement du climat de la planète, ni de la grande misère des pays les moins avancés (PMA). Ce n'est pas la libéralisation des échanges qui détruit l'emploi, on évalue pour la France à 15 000 par an, entre 1977 et 1993, le nombre d'emplois perdus du fait des importations de pays à bas salaires¹.

Ce n'est pas la mondialisation qui entraîne à la baisse les petits salaires aux Etats-Unis et à la hausse le chômage en Europe, mais la dynamique même du progrès technique et de la spécialisation qui est à la base du modèle de croissance qui a le mieux réussi au cours des deux derniers siècles. Ce n'est pas l'OMC qui attente à la souveraineté des nations, pas plus que les multinationales n'éradiquent les spécificités culturelles.

A l'inverse, les politiques dérivées du

Consensus de Washington ont pu enrichir sans cause des banquiers, faire croire en un modèle unique de développement. Les Accords de Marrakech ont permis aux pays développés d'obtenir la protection de la propriété intellectuelle, pour autant ils n'ont renoncé ni à l'antidumping, ni à la protection des secteurs de vieille industrialisation, ni à la protection de l'agriculture. Nulle puissance hégémonique n'a jamais forcé les Etats à démanteler leurs barrières douanières, et nulle multinationale n'a jamais forcé qui que ce soit à consommer du coca-cola. A l'inverse, une défense excessive de la rente de monopole octroyée aux laboratoires pharmaceutiques, dans le cadre des règles de protection de la propriété intellectuelle, peut conduire à des résultats humainement inacceptables.

On le voit, toute évaluation des effets de la globalisation et, au-delà, toute réponse à apporter aux mouvements antimondialisation, supposent qu'une distinction rigoureuse soit faite entre :

- l'acquis théorique : que peut-on raisonnablement dire sur la relation entre la liberté des échanges et la croissance ?
- l'expérience historique : que sait-on des conditions et des voies du développement ?
- les politiques publiques : si, comme on le sait, la dynamique de la spécialisation produit des gagnants et des perdants, comment évaluer les politiques correctrices et redistributives ?
- la régulation mondiale : pourquoi le critère marchand pèse-t-il d'un plus grand poids que celui de la sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement ou du droit social ?
- la légitimité : quelle est la légitimité de l'Organisation de règlement de différends (ORD) ? Devant quelle instance démocratique, le FMI rend-il des comptes ?

Le simple rappel des dimensions analytiques à prendre en compte pour comprendre tout problème lié à la mondialisation suffit à expliquer que le terreau soit favorable à toutes les démagogues, aux



idées reçues et aux solutions « panacées ». L'absence de toute pédagogie de la mondialisation de la part des gouvernants, la méconnaissance largement partagée des mécanismes économiques élémentaires, la montée d'un sentiment d'insécurité face aux effets d'une mondialisation mal maîtrisée, contribuent à cette impopularité que nous constatons. Expliquer les mécanismes à l'œuvre, informer les opinions publiques en amont des processus, délibérer publiquement des choix et des préférences collectives, compléter le dispositif de régulation, relégitimer les autorités actuelles, tels devraient être les axes de la reconquête des opinions. Plus facile à dire qu'à faire...

UN CONSENSUS ACADÉMIQUE SUR LES VERTUS DE LA LIBERTÉ DES ÉCHANGES

Même si les économistes débattent des liens entre libre-échange et croissance, un consensus académique large existe sur la réussite des politiques d'ouverture économique et de libéralisation des échanges menée après-guerre.

Depuis Adam Smith, les vertus de la spécialisation et le rôle du marché ouvert sont reconnus. Commerce et division du travail ont partie liée, la libéralisation des échanges commerciaux est la condition de la production efficace. Depuis David Ricardo, on sait que même lorsqu'un pays est capable de tout produire, il a intérêt à se spécialiser dans les activités où il jouit d'un avantage relatif ; c'est l'avantage comparatif, ce qui veut dire aussi que les nations exportent pour pouvoir importer. L'échange n'est pas un *zero sum game*. Depuis Paul Krugman, on sait que des *Strategic trade policies* peuvent être plus efficaces qu'un désarmement douanier généralisé, et pourtant il plaide pour la libéralisation commerciale.

Propriétés de l'échange

L'échange et la spécialisation ne rendent pas seulement la production plus efficace, ils rendent aussi la consommation plus efficace, à travers le mécanisme des prix. Le prix des biens importés est plus bas, c'est le premier dividende, mais la pression à la baisse des biens domestiques du fait de l'échange contribue aussi à la baisse des prix, c'est le deuxième dividende. Les bénéfices de l'échange ne sont pas seulement statiques, la concurrence des pays-tiers est facteur d'innovation et de destruction créatrice, et ce, par plusieurs canaux : montée en gamme, amélioration qualité, différenciation produit, import de haute technologie, innovation-processus ou innovation organisationnelle.

Il y a, certes, des limites à l'ouverture, lorsque sont notamment en cause les questions de sécurité nationale et de développement de long terme.

Au-delà de la sécurité, on invoque traditionnellement un autre motif de protection pour refuser une libéralisation intégrale voire unilatérale : il s'agit de la mise sous cocon des industries naissantes. Mais, même ces motifs ne sont pas toujours convaincants : les pays développés risquent de perdre les bénéfices de l'ouverture en protégeant les *infant industries*. Par ailleurs, l'invocation de la sécurité peut renchérir considérablement le coût des composants, réduisant ainsi l'efficacité d'un budget de défense.

S'il y a donc accord large parmi les économistes sur les vertus du doux commerce et sur les impasses de la protection, encore faut-il faire trois rappels :

- il n'y a pas de lien évident entre bénéfices de la libéralisation commerciale et de la libéralisation financière ;
- il y a des gagnants et des perdants à l'ouverture ;
- la libéralisation simultanée des flux de biens, de capitaux et d'hommes, pour un pays sous-développé, n'a jamais permis le décollage économique.



L'ouverture permet, par définition, le déclin des activités peu compétitives et la croissance des activités compétitives. Quelle infrastructure sociale met-on en place pour gérer les reconversions, financer l'inactivité, indemniser les perdants ? Tel est l'enjeu qui se dessine pour les autorités politiques nationales. En d'autres termes, il n'y a pas de volet externe de libéralisation sans un volet interne de gestion économique et social de l'ouverture.

La protection temporaire peut être autorisée, tout en sachant que la protection durable handicape la croissance, entraîne des représailles ou des sanctions. Elle bride, dans tous les cas, la restructuration.

Les bénéfices de l'échange s'étendent aux flux directs d'investissement.

Attirer les flux directs d'investissement : c'est bénéficier des expériences des meilleures entreprises, des meilleures technologies sur le sol national ; c'est contribuer à la richesse collective, stimuler les flux directs d'investissement vers l'extérieur ; c'est, à l'inverse, étendre les bénéfices de l'avantage compétitif.

Toutes ces propositions, qui peuvent paraître parfaitement triviales pour les économistes et qui, de fait, ont inspiré les politiques économiques des cinquante dernières années, sont subrepticement remises en cause par les mouvements antimondialisation sans que les gouvernements, et notamment le gouvernement français, ne réaffirment hautement les bénéfices de l'ouverture et le rôle éminent des instances type Gatt-OMC.

LIBRE-ÉCHANGISME ET LIBÉRALISATION ORGANISÉE DES ÉCHANGES

La politique de libéralisation organisée et régulée par le Gatt n'est pas assimilable au bréviaire des tenants du Consensus de Washington.

La force des mouvements antimondialisation tient au fait qu'ils peuvent, à la fois, invoquer les échecs et les impasses de la mondialisation du point de vue de l'équité redistributive et de la légitimité démocratique dans les pays développés, tout en administrant la preuve d'une pauvreté grandissante des PMA et d'une exclusion des pays émergents et pauvres des processus décisionnels planétaires. Ainsi, le constat cent fois fait d'une érosion continue du salaire moyen des travailleurs les moins qualifiés aux États-Unis, ou la montée apparemment irrépensible du chômage des travailleurs les moins qualifiés en Europe, permet d'instruire le procès de la mondialisation auprès des cols bleus dans les pays développés. Par ailleurs, l'impossibilité, souvent invoquée par les gouvernements, d'une intervention visant à corriger les dégâts sociaux de l'ouverture, nourrit une critique supplémentaire de l'ouverture des marchés : celle de la perte de souveraineté ou de l'abdication du politique face aux forces du marché.

La place manque pour répondre à toutes ces objections avec les nuances nécessaires, mais quelques rappels sommaires permettent, là aussi, d'illustrer une idée au fond assez triviale : on peut avoir raison sur les détails, et tort sur l'analyse.

Oui, un milliard d'hommes vit avec moins d'un dollar par jour. Oui, il y a dans l'absolu plus de « pauvres ». Pourtant, la grande nouvelle des deux décennies qui viennent de s'écouler a été le décollage économique de l'Inde et de la Chine. Lorsque deux pays qui comptent près de 2,5 milliards d'hommes amorcent le processus de développement, on ne peut soutenir que la misère s'étend sur la surface de la planète.

Non, il n'est pas vrai que le libre-échange ait favorisé le décollage économique de quelque pays que ce soit. La France, l'Allemagne et les États-Unis, ont été protectionnistes, « colbertistes » ou « listiens », avant de pratiquer le multilatéralisme

commercial. Il en a été de même du Japon, des tigres et des dragons après-guerre. À l'inverse, les politiques autarciques, « développementistes », de substitution, d'importation, pratiquées par nombre de pays en voie de développement (PVD) après-guerre, dont l'Inde, ont été des échecs retentissants. Qu'en conclure ? Une croissance extravertie, tirée par le commerce extérieur, est compatible avec un protectionnisme offensif provisoire - pour autant que les politiques domestiques d'éducation, d'épargne et de redistribution, favorisent la construction d'une économie domestique.

La libéralisation des échanges permet que le relais du rattrapage par imitation soit pris par la spécialisation concurrentielle. Les cas du Japon, de la Corée, de Taiwan, permettent de l'établir. Mais, rien ne permet de penser que la libéralisation financière soit, en toutes circonstances, aussi désirable. Les cas de la Corée ou de la Thaïlande montrent au contraire que la libéralisation financière, sans les institutions de supervision bancaire, de division des risques et de régulation prudentielle, peut fragiliser les économies au lieu de les armer pour l'épreuve du grand large.

Mais, les pires ravages, dans la mise en cause idéologique et pratique de la mondialisation, tiennent à l'assimilation entre mouvement de libéralisation et décalogue du Consensus de Washington. Les années 1990 auront vu les thèses les plus sombres sur le développement triompher. Alors que la théorie mettait le doigt sur le rôle des institutions, de l'information, des externalités, avec le décalogue du Consensus de Washington, on privilégie à l'excès la thérapie de choc dans la lutte contre l'inflation, l'importation de modèles dans la stratégie de développement, la libéralisation commerciale et financière dans le modèle de croissance. L'injonction a tenu lieu de politique : « Tu privatiseras, tu déréglementeras, tu libéreras les échanges, tu libéreras les

mouvements de capitaux, la convertibilité tu assureras, l'équilibre budgétaire tu rechercheras, l'inflation tu combattras... ». Une fois revenu des prescriptions simplistes pour le développement, la question Nord-Sud émerge à nouveau et, avec elle, celle des prochains cycles de négociation de l'OMC et de la lutte contre la pauvreté.

POUR UN NOUVEAU CYCLE COMMERCIAL À DOHA

La volonté de poursuivre l'œuvre de libéralisation et de régulation commerciale au sein de l'OMC est largement partagée dans le monde, ne serait-ce que pour mieux articuler les dimensions commerciales, environnementales, sanitaires et sociales de l'échange. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire - l'échec après-guerre de la première OMC -, à la préférence, manifestée par les Etats, de privilégier la régulation commerciale sur les autres sujets d'intérêt commun, et à la prise de conscience tardive des enjeux environnementaux, les critères marchands se sont imposés comme normes dominantes de la régulation commerciale internationale. Le problème a changé de nature le jour où, l'OMC s'étant doté d'un Organe de règlement des différends, il a, de fait, conquis un pouvoir d'arbitrage entre dimensions commerciales et non commerciales de l'échange. L'Organisation internationale du travail (OIT) a beau édicter des protocoles bannissant le travail des enfants, proclamant la liberté syndicale et protégeant la femme, ceux-ci ne sont pas opposables à l'OMC.

Depuis l'échec de la Havane, Gatt et OIT cheminent en parallèle sans se rencontrer. Malgré la solennité dans laquelle ces textes ont été adoptés en 1995 à Copenhague, malgré le fait que depuis ils ont été ratifiés par 130 pays, les sept conventions de l'OIT visant la liberté d'associa-



tion, le droit à la négociation collective, la protection des enfants, l'interdiction du travail forcé et des discriminations dans le travail, n'ont rien changé.

Si ces conventions ne sont pas devenues la loi commune, c'est qu'elles posent trois problèmes économiques.

Le premier a trait au choix du consommateur : plutôt que d'interdire au consommateur de bénéficier de produits fabriqués à faible coût, il suffirait de l'informer sur les conditions de production par une politique de « label ». Ainsi, les normes sociales ne serviraient pas d'alibi à une politique protectionniste et le consommateur humaniste n'achèterait que les biens labellisés, c'est-à-dire produits dans des conditions qui respectent les droits de l'homme et les droits sociaux. Une objection pratique disqualifie cet argument : la traçabilité - qui est déjà impossible dans les pays développés, alors que c'est la santé qui est en jeu - est *a fortiori* impossible pour des produits banalisés, venant des quatre coins de la planète.

Le deuxième a trait au marché du travail des pays du Sud : priver de travail les enfants, c'est appauvrir les familles. Là aussi, les évidences sont trompeuses : c'est parce que le travail des enfants est autorisé que la pression à la baisse des salaires continue, que des adultes sont chassés du marché, et que ce sont finalement les moins productifs qui sont recrutés.

Le troisième problème, de loin le plus important ici, est celui du « dumping social ». Est-il légitime, pour un pays importateur, d'introduire des clauses visant à dissuader un pays exportateur de pratiquer un dumping de coûts salariaux et sociaux ? En l'état actuel de l'organisation commerciale internationale, si le dumping par les prix est répréhensible, le « dumping social » ne l'est pas. Dès lors que des nations souveraines acceptent, dans l'enceinte de l'OIT, ce qu'elles refusent dans les enceintes commerciales, dès lors que les accords régionaux, et même le

traité de la Havane, comportent des clauses sociales que le Gatt et l'OMC n'ont pas réussi à inscrire dans le traité de Marrakech, la question institutionnelle devient centrale, elle resurgit d'ailleurs à chaque nouveau cycle de négociations commerciales (Cycle de l'Uruguay et Cycle du Millénaire).

Différences alimentaires, rapports divergents à la protection de la vie privée, régimes contrastés de droits d'auteur, conceptions conflictuelles de l'appropriation de la science et, pour finir - sans prétendre à l'exhaustivité - prétentions nationales à définir une voie spécifique pour le développement. Voilà ce qui, jour après jour, alourdit l'agenda de la mondialisation. Voilà aussi ce qui a fait peser sur les négociateurs du « Cycle du Millénaire » un poids considérable.

Travailler à rendre compatibles des préférences collectives hétérogènes, rendre opérationnelles des notions comme le « principe de précaution » ou « le principe de diversité culturelle », penser l'inter-régulation, tel est l'un des enjeux majeurs du nouveau cycle de négociations commerciales qui doit prendre forme à Doha. Entre les dimensions commerciales, écologiques, sanitaires, sociales et culturelles, de l'échange, un vrai fossé existe qu'il convient de combler si on ne veut pas que la seule dimension marchande s'impose, minant ainsi la légitimité de la liberté des échanges.

L'OMC ne peut pas tout, et il est sans doute souhaitable de maintenir le caractère spécialisé des institutions de régulation. Mais, en attendant que le dispositif de gouvernance mondiale soit complété par la création d'autres organisations spécialisées (projet de création de l'Organisation mondiale de l'environnement - OME - notamment), il importe de prévoir les cas où des normes environnementales, sociales ou culturelles, peuvent être opposables à des normes commerciales. Faute de quoi, on assistera à

des crises répétées dont l'AMI, les organismes génétiquement modifiés (OGM) et le bœuf aux hormones, ne fournissent qu'une préfiguration.

LA NOUVELLE QUESTION NORD-SUD

A Doha, ce ne sont pas les seules questions de « l'agenda incorporé » ou même les « nouveaux sujets », évoqués plus haut, qui seront au cœur du débat. Une conférence qui ne prendrait pas explicitement en compte la nouvelle question Nord-Sud n'aurait aucune chance de succès.

Les pays du Tiers Monde ont le sentiment que, dans les négociations internationales, ils ont fait plus de concessions que les pays développés. Et ils ont raison. Ils ne participent pas à la définition de l'agenda de ces grands-messes internationales. C'est, en gros, un accord entre pays développés qui fait l'ordre du jour de la libéralisation commerciale internationale.

De plus, les pays en voie de développement ont fait des concessions sur le point majeur de la propriété intellectuelle. En acceptant une protection du savoir, qui est essentiellement celui des pays développés, ils ont du même coup renforcé leurs handicaps initiaux. Cette question est cruciale à plusieurs égards : pour leurs économies essentiellement basées sur la maîtrise de la connaissance, la protection de la propriété intellectuelle est vitale. En même temps, les pays développés puisent dans le patrimoine de l'humanité - biodiversité - pour développer des stratégies d'appropriation privée. Enfin, au nom de la protection des brevets pris par leurs firmes, ils en viennent à contrôler des ressources vitales pour la santé des habitants de la planète². Nul ne peut contester les principes de base de la protection de la propriété intellectuelle, mais la simple évocation des effets d'une application absolutiste de ces principes

montre que la question des compensations pour les pays les plus démunis se pose.

Or, en échange de cette concession dont on peut penser qu'ils n'avaient pas pris la pleine mesure, les pays en voie de développement n'ont pas obtenu grand-chose. Les pays développés n'ont même pas tenu leurs engagements de libéralisation dans les secteurs où les pays sous-développés détiennent des avantages comme le textile, l'agriculture ou la sidérurgie. Au contraire, ils ont maintenu des protections importantes et manié, sans vergogne, les clauses antidumping. Bref, ces pays, à qui l'on avait dit « plus on libéralise, plus on participera au festin du développement », tombent de haut : au contraire, nombre d'entre eux régressent. C'est donc en maintenant en vie ce processus constant de redéfinition des règles de l'échange qu'on peut corriger les effets des cycles précédents et traiter le contentieux Nord-Sud.

RESSORTS DU POUVOIR ARBITRAL

La question de la légitimité démocratique d'institutions qui, telles l'OMC et le FMI, ne sont pas élues et ne rendent pas des comptes, se pose dès lors en des termes différents. En complétant sectoriellement et géographiquement l'édifice de la régulation mondiale, en fixant les termes de l'arbitrage entre le marchand et le non marchand, en faisant l'expérience de l'équité des décisions prises par les instances de régulation, on finira par comprendre que l'OMC n'est pas moins légitime que les autres autorités de régulation existantes et, au premier rang d'entre elles, la Banque centrale européenne (BCE).

Dans le procès en légitimité fait aux instances de régulation, on confond incomplétude du gouvernement mondial, asymétrie des préférences collectives, absence de légitimité démocratique.



L'incomplétude du système de gouvernance renvoie, en fait, à trois problèmes différents. D'une part, il désigne l'incomplétude sectorielle du système de régulation mondiale puisqu'il n'existe pas, à ce jour, d'organisation mondiale de l'environnement. Il désigne également l'incomplétude géographique de ce système de gouvernance dont sont exclus des pays aussi éminents que la Chine, l'Inde, le Brésil ou l'Indonésie. En effet, les négociations commerciales sont menées par des Clubs. Il désigne enfin l'absence d'une instance politique couronnant ou coordonnant les instances spécialisées, le G7 a été, en effet, conçu dès le départ comme un Comité des pays développés gérant les équilibres macroéconomiques.

L'asymétrie dans les ordres de préférences collectives renvoie au constat cent fois fait d'une primauté de la dimension commerciale sur toutes les autres qu'il s'agisse de soucis environnementaux, sanitaires ou sociaux.

L'absence de légitimité démocratique renvoie elle-même à trois dimensions différentes du problème. La légitimité par les *inputs*: les autorités de régulation multilatérales (ARM) ne sont pas élues, elles ne font pas de reddition des comptes, elles ne peuvent pas être sanctionnées par le vote. La légitimité par les *outputs*: les ARM ne prennent pas des décisions équitables. Enfin, les ARM privent le pouvoir politique constituant de ses prérogatives en développant une jurisprudence propre.

Dès lors, la critique repousseur de l'existant débouche souvent sur la revendication d'un moment politique fondateur où seraient restaurées les prérogatives du « souverain » sur la jurisprudence et les technocrates. Notre approche est radicalement différente. Elle part d'un constat trivial : les Etats assemblés dans des enceintes multilatérales ne peuvent se mettre d'accord sur une hiérarchie explicite de normes et pas davantage sur une procédure politique d'arbitrage des conflits, ils peuvent tout au plus

rédiger le mandat incomplet d'une organisation appelée à gérer une politique sectorielle, et à arbitrer les conflits qui naissent de l'incomplétude du mandat initial.

Ce n'est pas un hasard si un modèle de gouvernance mondial s'est imposé. Il est basé sur un moment constituant politique, une autorité de régulation multilatérale jouissant d'un mandat incomplet, une production jurisprudentielle. Encore une fois, reconnaître l'incomplétude de ce modèle et l'asymétrie entre politiques et technocrates, entre normes commerciales et sociales, organisations fortes et faibles, doit seulement conduire à réformer le système et non à vouloir le mettre à bas.

LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE MONDIAL

La crise des institutions de Washington, les propositions de réforme de l'architecture financière internationale, l'acquis de la réforme des institutions commerciales (Gatt-OMC), la généralisation des banques centrales indépendantes et des autorités indépendantes de régulation, témoignent d'un nouvel ordre institutionnel économique mondial en cours de construction. Quelles en sont les logiques, les justifications et les limites ?

Au premier abord, rien ne lie des organisations intergouvernementales comme l'OMC (fondées sur le principe « un pays = une voix ») des organisations supranationales comme la Banque centrale européenne (expression d'un fédéralisme économique) et des autorités administratives indépendantes nationales (dont les compétences sont plus ou moins larges selon les pays). Ces organisations n'en partagent pas moins, positivement ou négativement, un certain nombre de points communs.

Il s'agit d'autorités non élues, non responsables devant le suffrage. Pour certai-

nes, comme le FMI, il ne peut en être autrement, sauf à envisager une démocratie planétaire. Pour d'autres, comme la BCE, il s'agit d'une expression qu'on peut croire provisoire d'un fédéralisme inachevé. Les autorités administratives indépendantes relèvent clairement d'un démembrement du pouvoir exécutif³.

Ces autorités sont également l'objet des mêmes critiques : elles prendraient leurs décisions en fonction de critères exclusivement économiques et techniques, seraient peuplées de technocrates, méconnaissant les dimensions sociales et politiques de l'action publique. Fondamentalement, ces autorités souffriraient d'un déficit démocratique, d'un déficit de légitimité. Elles élimineraient par le haut le pouvoir politique légitime, celui qui procède de l'élection ou du concert intergouvernemental, au profit d'une technocratie sans attaches, accéléreraient la dépolitisation des démocraties représentatives, et contribueraient même aux progrès du populisme.

A l'inverse, on peut soutenir que, parce qu'elles sont à l'abri des vicissitudes du cycle politique, ces autorités non élues peuvent mieux embrasser les intérêts du peuple tout entier, et non celui de la majorité d'un moment. Parce qu'elles ont le souci du long terme et qu'elles peuvent, par constitution, ignorer les intérêts des groupes d'intérêts, ces autorités peuvent se doter de règles d'action assez claires, assez transparentes, pour offrir un cadre stable et prévisible aux acteurs économiques, contribuant ainsi à une croissance équilibrée de long terme. De plus, ces autorités peuvent même revendiquer le caractère essentiellement technique de leur action.

Dernier problème, celui de la légitimité : il est soit simplement nié - les banques centrales, à l'ère de la globalisation, devant d'abord convaincre les marchés de la solidité de leur politique -, soit hautement revendiqué, à cause du caractère transpartisan de l'accord politique qui a souvent présidé à la création de banques

centrales indépendantes et des dispositifs de mise en jeu de leur responsabilité devant les élus du peuple.

Dans ses travaux les plus récents, Giandomenico Majone reconsidère son modèle de légitimité par les *outputs* et son explication de la délégation par de purs critères d'efficacité en l'absence de conflits de redistribution⁴. Peut-on pour autant considérer l'autorité de régulation non élue, non responsable devant le suffrage universel, comme une « agence » au sens de la théorie économique principal-agent ? Il y a en effet une contradiction d'intérêts entre le mandant et le mandataire qui ne se réduit ni à un problème d'asymétrie d'information, ni à un problème d'incomplétude du mandat. Un régulateur indépendant n'est pas un agent délégué, c'est plutôt une instance fiduciaire. Une délégation de pouvoirs pleine et entière équivaut à un transfert de droits de propriété politique dans un champ politique déterminé à une institution indépendante comme la BCE. Ainsi, par des cheminements différents, cet objet politique nouveau qu'est l'autorité de régulation indépendante (ARI) prend un statut plus clair. Cette ARI, qu'on la nomme délégation, instance arbitrale ou institution fiduciaire, présente plusieurs caractéristiques. Elle bénéficie d'un transfert de compétences de la part d'acteurs politiques qui acceptent, par avance, de se soumettre à ses décisions. Elle prend des décisions politiques, même si ses compétences paraissent limitées à un champ technique comme la monnaie, les télécommunications ou le commerce. Elle développe, par ses décisions, une forme de droit privé s'appliquant dans la sphère publique. Elle promeut un double mode de légitimation en captant la légitimité électorale du mandant et en veillant en permanence à faire reconnaître et accepter ses choix par le large public. Il faut accepter le caractère fondamentalement hybride de l'ARI institution publique, opérant des choix politiques, soucieuse de la bonne réception de



ses décisions sur la durée, mais fonctionnant comme une instance arbitrale privée, poursuivant des objectifs de long terme, produisant un droit propre dans un champ délimité. Dans chacun des champs qui a vu apparaître ces ARM, nous avons essayé d'expliquer les circonstances et les raisons pour lesquelles des gouvernements légitimes ont délibérément fait ce choix d'un transfert de compétences à des organes non élus. Aujourd'hui, on ne peut méconnaître l'existence d'un double monde de la politique, le premier peuplé par les Etats-Nations, le second par les ARI, les ONG, les firmes transnationales. La Commission européenne, la BCE, l'OMC, le FMI, sont des ARI. Elles présentent des traits communs.

Dans chaque cas, une organisation est créée, qui procède d'abord de la loi ou du traité l'instituant. Ses membres sont nommés par une instance politique, un gouvernement national, une assemblée de gouvernements ou un organe délégataire de gouvernements. Les membres de ces autorités appliquent une loi qu'ils n'ont pas conçue, qui a été élaborée et votée dans les cadres classiques de la démocratie représentative ou des relations internationales. Ces institutions appliquent des procédures contradictoires et transparentes pour instruire leurs dossiers et rendre des décisions impartiales. Elles le font non pas par vertu, mais par nécessité. Leur crédibilité, leur actif le plus essentiel, en dépend. Enfin, elles motivent leurs décisions : c'est ainsi qu'elles peuvent recueillir le consentement des parties et qu'elles contribuent à rendre lisibles et prévisibles leurs orientations.

Ainsi, les autorités non élues ne sont l'expression ni d'un déficit démocratique grandissant, ni d'un nécessaire traitement technique de sujets dépolitisés, car ne comportant pas d'enjeux redistributifs. Elles sont l'une des manifestations d'un gouvernement que le partage de compétences, la multiplication des niveaux, la différenciation des responsabilités, ont rendu plus complexe.

Dès lors qu'on admet qu'il existe, au niveau mondial, des intérêts communs - en matière écologique, commerciale ou financière - où la coopération s'impose, dès lors qu'on prend acte de l'intégration économique et politique régionale européenne, dès lors qu'on considère que la décision discrétionnaire des élus nationaux n'est pas l'unique mode de légitimation démocratique, il faut apprendre à penser les formes nouvelles d'une gouvernance multiniveaux. Mais, une fois le principe admis, on est renvoyé à deux redoutables problèmes. Le premier est celui de l'ingénierie institutionnelle : comment articuler prise de décision et mise en œuvre dans un système multiniveaux où doivent s'exprimer gouvernants, élus et société civile. Le second est celui de la lisibilité ; il concerne l'exercice de la responsabilité des élus.

Pour autant, ce modèle de l'ARM ne règle pas le problème des institutions fortes et des institutions faibles, de la domination du critère marchand sur les critères non marchands. Là aussi, la réponse est double : politique et juridique. On l'a déjà vu, l'un des enjeux de Doha et du futur Cycle du Millénaire est précisément de jeter des ponts entre le commercial et l'environnemental. Mais cela ne suffira pas ; l'existence de l'ORD de l'OMC et la multiplication des contentieux dès lors que pour des raisons légitimes tel ou tel pays voudra préserver son « exception culturelle », sa « préférence environnementale », et qu'il parviendra à les faire entériner par l'Unesco, l'OMS conduit à rechercher les voies juridiques et institutionnelles de l'inter-régulation. Marie-Anne Frison-Roche ouvre une piste : celle de la consultation entre ARM avec demande d'avis déterminant. « Plus encore, on peut tisser des liens entre les institutions internationales, liens qui ne seraient pas de nature hiérarchique, mais simplement procéduraux. En effet, on peut concevoir des institutions qui demeurent autonomes, non hiérarchisées entre elles, non contrôlées

par un organe central mondial, mais en permanence observées grâce à un fonctionnement interne procéduralisé et en permanence corrélées entre elles par des procédures de consultation et d'avis⁵, les contraignant à intégrer leurs doctrines respectives, ce qui sera d'autant plus aisé qu'un cœur de doctrine commune aura été constitué et les corrélations déjà dessinées ».

Au total, si l'on veut échapper à l'irréalisme de la démocratie cosmopolite, au volontarisme politique ou à l'angélisme « basiste », il faut améliorer l'existant.

La démocratie cosmopolite est hors d'atteinte. Même l'Union européenne n'a pas été capable de reproduire le modèle national de la démocratie représentative à l'échelle de l'Union.

La démocratie internationale est plus à notre portée car elle reste fondée sur le système des Etats-Nations, des autorités de régulation multilatérales, des unions régionales, des firmes multinationales, des ONG et des médias mondiaux. Tout ce qui précède montre comment on peut améliorer substantiellement cet ordre, à ceci près qu'il ne faut pas céder à l'angélisme de l'implication des ONG.

On a pu assister récemment à un vrai krach des ONG à Durban. Une assemblée des ONG, comme l'a montré Durban, est ouverte à toutes les manipulations. A Durban, des ONG faux-nez de gouvernements, des ONG cache-sexe de groupes terroristes, des ONG manipulées par des minorités politiques déterminées, des ONG stipendiées par des groupes d'intérêts mêlés à des ONG humanistes et droits de « l'hommiste », ont donné un spectacle affligeant de haine et de racisme. A l'occasion des prochains cycles commerciaux et environnementaux, les ONG doivent être écoutées, consultées, informées, certainement pas impliquées dans des processus décisionnels.

Cette démocratie internationale renou-

velée n'améliore en rien les systèmes politiques nationaux qui souffrent de déficits propres de démocratie. Lorsque des ministres, des parlementaires, déclarent publiquement qu'ils ne connaissent ni l'existence de l'AMI, ni le mandat qui avait été confié aux négociateurs nationaux, alors on comprend mieux comment la dénonciation du déficit de légitimité des organisations internationales peut servir de révélateur aux insuffisances des démocraties nationales.

Plutôt donc que de rechercher une impossible démocratie cosmopolite ou de s'en tenir à une démocratie internationale, inégalitaire voire inéquitable, cette contribution plaide pour une séparation entre la démocratie représentative qui reste ancrée dans le cadre national, l'ordre international dont les sujets sont les Etats qui disposent du pouvoir constituant en matière de régulation de la mondialisation, un pouvoir arbitral (les ARM) aujourd'hui essentiellement économique mais demain écologique, culturel et social aussi, qui agit sur la base d'un mandat et qui procède par décisions motivées, un espace public mondial en formation dans lequel les entreprises, les ONG et les médias, tentent de peser sur les agendas de la mondialisation.

Relégitimer l'ordre économique international en reconsidérant les problèmes du développement et de la pauvreté, recentrer les organisations de régulation internationale sur leurs missions spécifiques, parachever l'édifice de la régulation en créant une OME, penser l'articulation d'objectifs partiellement contradictoires, développer les ORD et les liens procéduraux entre ARM, refonder l'autorité politique en explicitant les missions relevant de la rédaction du mandat et de la supervision de sa mise en œuvre, réaffirmer l'autonomie des autorités de régulation. Tels devraient être les termes du cahier des charges qu'on peut adresser aux responsables politiques pour doter la planète des outils d'une régulation légitime car acceptée.

*NOTES*

1. La thématique des délocalisations et des pertes d'emplois, liée à la mondialisation, est développée extensivement dans mon ouvrage, *La tentation hexagonale : la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, 1996.
2. Cf. trithérapies sida Afrique du Sud.
3. Ces thèses sur la gouvernance économique et le rôle qu'y jouent les instances de régulation de type arbitral sont longuement développées dans mon dernier ouvrage, *L'Ordre économique mondial : essai sur les autorités de régulation*, Fayard, 2001.
4. Ce nouveau mode de légitimité, forgé à partir de la reconnaissance publique des résultats obtenus, l'*output legitimacy*. Cette notion est d'autant plus séduisante qu'elle permet de rendre compte à la fois du crédit gagné par l'OMC depuis que l'ORD s'est substitué aux panels de représentants des Etats, et de la justification majeure des banques centrales lorsqu'elles invoquent l'argument du plébiscite quotidien des marchés et des opinions publiques domestiques.
5. Avis plus ou moins contraignant. Par exemple, sur la notion « d'avis déterminant », voir Marie-Anne Frison-Roche, OMC versus OIT, in *Ethique et commerce international, Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, Centre français du commerce extérieur, n° 2, 2000, pp. 285-294.

