

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

DIXIÈME CONFÉRENCE RAÚL PREBISCH

Organisée au Palais des Nations, à Genève

le 11 décembre 2000

**MARCHÉ, POLITIQUE ET MONDIALISATION :
PEUT-ON CIVILISER L'ÉCONOMIE MONDIALE ?**

par

GÉRALD KARL HELLEINER

Professeur émérite, Département d'économie

Chargé de recherche

Centre for International Studies

Université de Toronto (Canada)

NATIONS UNIES

Les conférences Prebisch ont été instituées en 1982, à l'initiative de Gamani Corea, alors Secrétaire général de la CNUCED, en hommage à Raúl Prebisch, fondateur et premier Secrétaire général de la CNUCED.

- Première conférence (1982) : M. Raúl Prebisch
- Deuxième conférence (1983) : Mme Indira Gandhi, Premier Ministre de l'Inde, à l'occasion de la sixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Belgrade
- Troisième conférence (1987) : M. Saburo Okita (Japon), à l'occasion de la septième session de la Conférence, à Genève
- Quatrième conférence (1989) : M. Abel G. Aganbegyan, conseiller économique principal (ex-URSS), à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la CNUCED, à Genève
- Cinquième conférence (1992) : M. Bernard T. Chidzero, Ministre des finances, de la planification économique et du développement du Zimbabwe; M. Michel Rocard, ancien Premier Ministre de la France; M. Enrique Iglesias, Président de la Banque interaméricaine de développement, à l'occasion de la huitième session de la Conférence, à Carthagène
- Sixième conférence (1994) : M. John H. Dunning, professeur de commerce international, Université d'État du New Jersey, à l'occasion du trentième anniversaire de la CNUCED, à Genève
- Septième conférence (1996) : M. Jagdish Bhagwati, professeur d'économie (chaire Arthur Lehman), Université de Columbia (New York), à l'occasion de la neuvième session de la Conférence, à Midrand (Afrique du Sud)
- Huitième conférence (1997) : M. Dani Rodrik, professeur d'économie politique internationale (chaire Rafiq Hariri), John F. Kennedy School of Government, Université d'Harvard, à Genève
- Neuvième conférence (1998) : M. Joseph Stiglitz, Premier Vice-Président, économie du développement et économiste en chef, Banque mondiale (Washington)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Déclaration de bienvenue de M. Rubens Ricupero, Secrétaire général de la CNUCED....	4
<u>Dixième conférence de Raúl Prebisch</u>	
Marché, politique et mondialisation : Peut-on civiliser l'économie mondiale ?	
Introduction	5
I. La mondialisation : sa signification et ses incidences	6
II. Le marché et les problèmes qui y sont associés	9
III. La politique et les problèmes qui y sont associés.....	11
IV. Gouvernance financière internationale	15
V. La gouvernance mondiale des marchés et l'OMC	18
VI. Résumé et conclusions.....	23
Références	25

**Déclaration de bienvenue de M. Rubens Ricupero,
Secrétaire général de la CNUCED**

S'il existe des économistes éminents qui n'ont pas besoin d'être présentés à un auditoire s'intéressant aux questions relatives au commerce et au développement, le professeur Gerry Helleiner est de ceux-là.

Professeur émérite et chargé de recherche à l'Université de Toronto, membre du Conseil d'administration de l'African Capacity-Building Foundation à Harare, le professeur Helleiner a une longue expérience des questions Nord-Sud, qu'il étudie depuis 1962, date où il a obtenu un doctorat de l'Université de Yale. Pendant une grande partie de sa carrière professionnelle, il s'est efforcé de mieux nous faire comprendre les problèmes du tiers monde et d'examiner les mesures que la communauté internationale pourrait prendre pour aider à les résoudre.

Un grand nombre de livres sur le commerce, la finance et le développement, dont plusieurs consacrés à l'Afrique, ont été publiés sous sa plume ou sous sa direction. Dernièrement, il a dirigé la publication d'un livre sur la question brûlante de la réglementation des mouvements de capitaux dans les pays en développement, dont il a écrit la préface. Il travaille actuellement à un autre livre sur la promotion des exportations de produits non traditionnels en Afrique.

Le professeur Helleiner a été au cœur de plusieurs initiatives de recherche importantes. L'une des plus marquantes a été la création du North-South Institute dont il a assuré la vice-présidence, puis la présidence pendant de nombreuses années.

Il n'est pas surprenant que le professeur Helleiner soit largement sollicité pour donner des conseils en politique internationale. De 1990 à tout récemment, il était directeur de recherche du Groupe des 24 (qui réunit les pays en développement membres du FMI et de la Banque mondiale). Il a été consultant auprès d'un grand nombre de gouvernements et d'institutions internationales. À plus d'une reprise, nous avons pu, à la CNUCED, bénéficier de ses avis éclairés sur des questions aussi variées que le transfert de technologie, les sociétés transnationales et la politique macroéconomique.

Le thème auquel le professeur Helleiner consacrera son intervention est capital. Le titre parle de lui-même : **Marché, politique et mondialisation : peut-on civiliser l'économie mondiale ?** Premièrement, il souligne à quel point le marché et la politique sont étroitement liés et interdépendants pour le meilleur ou pour le pire. Deuxièmement, il met l'accent sur le fait que l'interaction du marché et de la politique influe sur l'orientation potentielle et réelle de la mondialisation. Ce phénomène pourrait bénéficier à toute l'humanité. Malheureusement, on constate qu'il peut aussi creuser les écarts économiques et sociaux, ne profiter qu'à une minorité et susciter de nouvelles inquiétudes. Enfin, la question posée dans le titre est au cœur des préoccupations de tous ceux qui sont présents dans cette salle : peut-on civiliser l'économie mondiale ? Cette interrogation implique que, dans sa forme actuelle, l'économie mondiale est dépourvue de dimension humaine. Il incombe à la communauté internationale d'humaniser le processus de mondialisation.

C'est avec grand plaisir que je donne la parole au professeur Helleiner.

MARCHÉ, POLITIQUE ET MONDIALISATION : PEUT-ON CIVILISER L'ÉCONOMIE MONDIALE ?

Introduction

Je suis très honoré d'avoir été invité par la CNUCED à donner la dixième conférence Raúl Prebisch en cette fin de millénaire. Je suis un grand admirateur de Raúl Prebisch et de l'action qu'il a menée à la CEPALC, à la CNUCED et ailleurs. Et j'aimerais pouvoir faire honneur à sa mémoire, ce qui ne sera pas une tâche facile.

Pardonnez-moi si je commence mon intervention par une anecdote sur les circonstances de ma rencontre la plus mémorable avec M. Prebisch. J'étais alors beaucoup plus jeune et si je connaissais M. Prebisch pour l'avoir aperçu de loin, je suis sûr que lui ne me connaissait pas. À l'occasion d'une grande conférence internationale sur les activités bancaires et financières, tenue à Dubrovnik, à une époque où la vie y était plus heureuse (je crois que c'était en 1980), je devais présenter une communication sur les risques de taux de change et les avantages des droits de tirage spéciaux en tant qu'unité de compte pour les prêts que l'OPEP accordait aux pays en développement. Comme il arrive souvent lors des grandes conférences, les orateurs étaient trop nombreux et le temps compté, ce qui avait quelque peu bouleversé le programme. Il se trouve que la personne qui s'était exprimée juste avant moi était un administrateur du FMI (dont il vaut mieux taire le nom) qui, dans son exposé sur le rôle du Fonds et sur la conditionnalité de ses prêts, avait tellement déformé la réalité telle que je la percevais (je venais d'étudier la question pour le compte du Groupe des 24) que lorsque mon tour vint, je mis de côté ma communication pour prononcer sur un ton quelque peu irrité une intervention totalement improvisée sur la vraie nature du rôle que le FMI devait jouer à l'époque ainsi que sur ses nouvelles directives en matière de conditionnalité (qui devaient tenir compte de la situation sociale et politique particulière de chaque pays emprunteur), qu'il semblait incapable d'appliquer. À la fin de mon exposé et alors que je m'attendais (dans le meilleur des cas) à recevoir quelques applaudissements polis, un homme distingué, aux cheveux grisonnants et d'une grande élégance, qui était assis au premier rang, s'est levé pour me rejoindre à la tribune, m'a chaleureusement serré la main et m'a parlé. Les applaudissements étaient alors très bruyants. Cet homme, c'était, bien sûr, l'indomptable Raúl Prebisch, un des principaux parrains de la conférence. Je me souviens toujours de son regard et de son attitude à mon égard ce jour-là ... lorsqu'il s'est dirigé vers moi avec aisance et élégance pour me dire, alors que je m'étais certainement mal conduit aux yeux des organisateurs de la conférence, que mon intervention avait été opportune, qu'il était de mon avis et aurait fait la même chose. J'espère qu'il serait également d'accord avec les observations que je formulerai aujourd'hui et qui seront un peu moins improvisées.

I. La mondialisation : sa signification et ses incidences

Un grand nombre d'aberrations ont été écrites et dites au sujet de la "mondialisation" au cours des dernières années. Elles sont venues de la droite comme de la gauche de l'échiquier politique, de chefs d'entreprise et de dirigeants politiques, d'ONG et de gens ordinaires. Je vais commencer par prendre le risque d'ennuyer la quasi-totalité de l'auditoire en arguant que le terme même de "mondialisation" est devenu tellement vague, tellement ambigu, tellement sujet aux malentendus et aux manipulations politiques que son utilisation devrait désormais être interdite ... au moins jusqu'à ce que tout le monde se mette d'accord sur une définition précise du terme et sur les cas où il convient de l'employer. En particulier, ceux qui participent aux débats et aux décisions économiques et politiques doivent, j'insiste, avoir un message plus clair dans ce domaine s'ils veulent être pris au sérieux.

Le terme de "mondialisation", à force d'être galvaudé, confond deux phénomènes totalement différents. Le premier est la contraction de l'espace et du temps causée par les révolutions technologiques en matière de transport, de communication et d'informatique. Pour un grand nombre d'entre nous, même si cela n'est pas vrai pour tous, le monde a rétréci. Les expressions comme "village planétaire", "vaisseau spatial Terre" ou, plus prosaïquement, "économie mondiale" traduisent le fait que les actions que certains d'entre nous entreprennent dans une partie du monde touchent plus fortement et beaucoup plus rapidement qu'auparavant le reste de l'humanité. L'exemple le plus marquant est probablement l'interconnexion permanente, 24 heures sur 24, des marchés de capitaux du monde entier. Cette nouvelle "mondialisation" permet d'avoir une connaissance plus détaillée et plus actualisée des activités exercées par les autres. Toutefois, les inégalités de revenu et de richesse sont également à l'origine de flux d'information totalement déséquilibrés – comme ceux que reçoivent les nantis grâce à CNN – et de ce que C. P. Snow a qualifié de "comble de la monstruosité", à savoir le spectacle de nantis assis confortablement dans leur salon regardant d'autres personnes mourir de faim sur leur télévision en couleur. (Le seul mérite de cette "monstruosité" est que les privilégiés ne peuvent plus dissimuler leur passivité sous le prétexte – qui n'a jamais été plausible – qu'ils "ne savaient pas". Aujourd'hui, ils ne peuvent plus dire qu'ils ne savent pas.) Cette nouvelle "mondialisation" causée par la technologie est la nouvelle réalité à laquelle nous nous efforçons tous de nous adapter car il n'existe aucune échappatoire.

En revanche, la seconde acception du terme a trait à la politique choisie – concernant le degré d'ouverture et de soumission aux forces extérieures environnantes. Les individus, les entreprises, les gouvernements et les ONG ont tous le choix. Si la mondialisation (dans ma première acception) est un *fait* et peut restreindre certains choix, elle ne les exclut *pas* totalement, contrairement à ce que d'aucuns laissent penser. Permettez-moi d'être un peu plus direct.

On ne peut être "pour" ou "contre" la mondialisation puisque ce phénomène est un *fait objectif* (même si, bien sûr, chacun est libre de le voir d'un bon ou d'un mauvais œil). Assimiler la mondialisation à la libéralisation extérieure et à la dépendance totale à l'égard de la "baguette magique" des marchés mondiaux, comme le font certains, revient à faire une confusion sur le plan logique et prête à malentendus. Il est sans doute commode pour ses partisans de pouvoir décrire la libéralisation extérieure comme un fait incontournable concomitant de cette réalité qu'est la mondialisation, mais les deux phénomènes sont en fait relativement distincts sur le plan logique. On peut supposer que la mondialisation (objective) progressera plus rapidement si tous

les pays ouvrent au reste du monde leurs marchés de biens, de services et de facteurs (y compris, bien sûr, leur marché du travail, question dont les champions de la libéralisation sont habituellement quelque peu réticents à débattre alors qu'ils prêchent les vertus d'une mobilité totale et sans contrainte des capitaux). Au cours des dernières décennies, la libéralisation extérieure a nul doute accéléré le rythme de la mondialisation. L'association récente des *politiques* de libéralisation extérieure et de la mondialisation objective d'origine technologique a accru la confusion qui existe à mon grand regret sur le plan logique et terminologique.

La politique de libéralisation extérieure implique, sous ses diverses formes, des choix politiques, économiques et sociaux. Les effets de cette ouverture ne font pas l'unanimité et ne sont certainement pas les mêmes en tout lieu et en tout temps (voir, par exemple, Rodrik, 1999; Rodrik et Rodriguez, 1999). L'enjeu - au niveau national et mondial - est de faire en sorte, par des choix politiques conscients, que le nouveau système mondialisé (en tant que fait incontournable) fonctionne pour le plus grand bien de l'humanité. La tâche qui nous attend tous est de rendre la mondialisation fonctionnelle, c'est-à-dire de la "civiliser".

Je connais peu d'analystes ou de gouvernements crédibles de pays en développement qui remettent en cause les effets potentiellement bénéfiques du commerce international ou des entrées de capitaux sur la croissance économique et le développement global. Comment *pourraient-ils* contester la nécessité d'une participation et d'une intégration très poussée à l'économie mondiale ? Les sermons dont les dirigeants des pays du Nord et les chefs des organisations internationales ne cessent d'abreuver les décideurs des pays en développement - qui sont évidemment jugés incapables de discerner leurs propres intérêts - au sujet de l'inévitabilité (et des avantages) de la mondialisation et des vertus d'une participation à l'économie mondiale, sont ennuyeux et condescendants. Ils devraient s'arrêter.

Les vrais problèmes sont plus complexes. Ils tiennent au choix des politiques et sont souvent politiquement délicats. Ils ont trait, en premier lieu, à la *teneur* des relations que les pays et leurs gouvernements pourraient et devraient entretenir avec la nouvelle économie mondiale. Il ne s'agit pas de dire "oui" ou "non" à la mondialisation ou de recourir à des slogans tels que : "Ne ratez pas le train de la mondialisation ou vous resterez sur le quai".

Deuxièmement, ces problèmes ont trait aux règles et aux institutions internationales qui "régissent" le fonctionnement de la nouvelle économie mondiale.

Il n'est pas du tout évident *que* : 1) une libéralisation extérieure ("ouverture") plus poussée soit actuellement dans l'intérêt de tous les pays dans tous les domaines *ou que* : 2) dans cette période de bouleversement radical de l'histoire économique mondiale, la *priorité* soit d'adopter un ensemble de règles multilatérales permettant aux acteurs des marchés mondiaux de jouir d'une plus grande liberté et s'appliquant partout de manière uniforme.

Si je devais définir dans quel état d'esprit se trouvent aujourd'hui le public et/ou les intellectuels, je dirais que le scepticisme est de rigueur sur ces deux points. Alors que les mieux nantis ont bien profité des vagues récentes de mondialisation et de libéralisation, la condition des plus pauvres, des plus marginalisés, des vulnérables et des faibles suscite de plus en plus d'inquiétudes (par exemple, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2000; Banque mondiale, 2000; PNUD, 1999; CNUCED, 1997). Ce scepticisme ressort également, bien sûr, de maintes conclusions du Conseil du commerce et du développement

et d'innombrables autres organismes internationaux, qu'ils appartiennent ou non au système des Nations Unies.

Au fur et à mesure que l'ensemble des incidences d'une économie mondialisée se fait sentir, il devient de plus en plus évident que de nombreuses *fonctions* des pouvoirs publics, en particulier la fourniture de biens d'intérêt public et la réalisation d'objectifs sociaux, devront d'une certaine manière être assumées au niveau mondial. Toutefois, il n'y a pour l'instant pas même l'ombre d'un "gouvernement" mondial et aucun projet en ce sens ne se dessine dans un délai raisonnable. Des institutions de ce type seront néanmoins mises en place; et les règles, lois et mécanismes de règlement des différends existant au niveau international évolueront en conséquence. Selon toute probabilité, des codes et normes facultatifs régissant le secteur privé international et, dans certains cas, des mécanismes "hybrides" (privés-publics) seront aussi mis au point pour atteindre les mêmes objectifs. Les incidences les plus importantes de la mondialisation des marchés sont donc : 1) comme je l'ai dit implicitement, le besoin urgent d'adopter des politiques de développement appropriées aux niveaux national, régional et communautaire, pour *exploiter* de manière optimale les possibilités offertes par l'économie mondiale au service de l'homme et du développement à l'échelon national, régional et local; et 2) ce qui est encore peut-être plus difficile, la nécessité *grandement* accrue d'améliorer les mécanismes de gouvernance de l'économie mondiale. Compte tenu des limites de nos connaissances et de la considérable diversité des situations nationales, régionales et locales, il est difficile de généraliser au sujet du premier point, ce qui implique qu'il faut établir des systèmes de gouvernance et de règles multilatérales qui évitent l'écueil d'une harmonisation excessive et d'une approche uniforme. Mon intervention sera principalement axée sur la gouvernance de l'économie mondiale.

Le plan de mon intervention (que je vous dévoile à l'avance, afin que ceux qui le désirent puissent sortir au moment qui leur conviendra) est le suivant. Premièrement, en toile de fond de l'examen de l'économie (de marché) mondiale, j'analyserai le fonctionnement des marchés, quelques-uns de leurs problèmes et de leurs besoins, ainsi que des questions connexes. Deuxièmement, bien que je ne sois pas expert en sciences politiques, je me propose d'étudier le rôle de la politique dans la politique économique, quelques-unes des faiblesses des processus politiques qui semblent les plus démocratiques et certaines imperfections d'ordre politique qui caractérisent actuellement la gouvernance économique mondiale. Puis, je me pencherai, premièrement, sur les problèmes qui se posent en matière de gouvernance financière mondiale, et, deuxièmement sur ceux qui ont trait à la gouvernance des marchés mondiaux et sur le rôle de l'OMC. Au cours de mes observations sur la gouvernance de l'économie mondiale, je formulerai des suggestions et des recommandations que je m'efforcerai de reprendre brièvement à la fin de mon intervention, dans le résumé et les conclusions.

II. Le marché et les problèmes qui y sont associés

Les mécanismes du marché sont puissants... et leur force peut être utilisée à bon escient, mais tous les économistes de profession, sauf les plus idéologues, reconnaissent qu'en l'absence de tout contrôle, ils peuvent avoir des conséquences sociales délétères. La théorie économique des marchés parfaitement concurrentiels tient soigneusement compte des "dysfonctionnements du marché" (externalités, biens d'intérêt public, etc.) et commence, il importe de le rappeler, par faire totale abstraction de la répartition équitable des revenus et des rapports de force. En outre, l'expérience montre que le système de marché est imparfait, notamment sur les plans de la concurrence et de l'information, sans parler des nombreuses situations où ses mécanismes sont totalement absents. Il existe aussi des cas où les "conditions initiales" sont ridiculement inéquitables. Pour un grand nombre d'économistes, si ce n'est pour la majorité d'entre eux, les inégalités concernant la répartition des revenus, des richesses et du pouvoir sont à la fois les *déterminants* les plus importants des résultats économiques dans un système de marché et *ce à quoi* doit s'attaquer la politique économique internationale.

Force est de constater que les relations humaines n'ont jamais été fondées exclusivement, ou même essentiellement, sur les lois du marché. En effet, celles-ci n'entrent pas en jeu dans les rapports entretenus au sein de la famille, des entreprises privées (y compris des sociétés transnationales) ou des communautés, des universités, des pouvoirs publics ou de toutes les bureaucraties et institutions nationales et internationales. Dans ces dernières existent de multiples formes de relations, basées sur la hiérarchie, les dons, l'échange de dons, etc., qui ne se prêtent pas facilement à une "analyse de marché" simpliste.

Les institutions, les coutumes, les lois et les traditions influent sur le fonctionnement des marchés. Dans les "pays en transition", la population a appris très chèrement à ses dépens que des conditions préalables importantes d'ordre institutionnel et juridique doivent être réunies pour garantir un fonctionnement efficace et socialement harmonieux de l'économie de marché, sans quoi le libre jeu du marché peut s'apparenter à la loi de la jungle. Plus récemment, de nombreux pays ont été secoués par des crises financières qui ont souligné l'ampleur des désordres économiques et sociaux qui peuvent apparaître lorsque les marchés fonctionnent librement dans des cadres institutionnels fragiles ou inadaptés. La théorie économique moderne accorde en fait une grande attention aux origines, au fonctionnement et au rôle des institutions hors marché.

En outre, la plupart des économistes reconnaissent désormais qu'il existe une large gamme d'activités quotidiennes très utiles qui ne sont pas comptabilisées et qui *devraient* être considérées comme des activités "économiques", à savoir les soins apportés aux autres (notamment aux enfants, aux handicapés et aux personnes âgées). Dans cette "économie *sociale* ou *solidaire*", sur laquelle les féministes ont appelé l'attention à juste titre, les bénéfices matériels, quand ils existent, sont généralement minimes; et les mécanismes du marché (fondés sur la recherche rationnelle de l'intérêt personnel) interviennent très peu dans le fonctionnement de cette économie, sauf pour certains économistes à courte vue qui se complaisent dans la croyance primaire selon laquelle il n'existe pas d'autres formes de comportement.

La théorie économique moderne reconnaît également que la recherche à court terme de l'intérêt personnel sur des marchés qui sont loin d'être "parfaitement" concurrentiels peut *réduire à néant* les efforts déployés pour atteindre des objectifs bénéfiques à tous. À l'exception de certains biens d'intérêt public reconnus comme nécessaires – par exemple, la défense

et la stabilité sociale -, elle élabore des modèles dans lesquels c'est en *coopérant* avec les autres que les individus peuvent le mieux atteindre leurs objectifs, en particulier lorsque cette collaboration est répétitive et non pas ponctuelle, auquel cas elle n'aurait aucune incidence sur la responsabilité ou sur la réputation. En effet, l'un des domaines inexplorés les plus intéressants de la théorie économique est la recherche des meilleurs moyens d'instaurer ce type de coopération quand cela est clairement dans l'intérêt de tous. Ces questions relatives à l'"action collective" sont évidemment liées au rôle des institutions hors marché.

En bref, les mécanismes du marché peuvent être importants et créer des incitations très fortes, mais ils ne sont pas omniprésents et ne peuvent résoudre tous les problèmes. Dans un cadre approprié où ils sont contrôlés par des garde-fous et par des institutions, ces mécanismes et les incitations qu'ils créent peuvent avoir des effets très bénéfiques. De même, on sait bien que les gouvernements qui s'efforcent de remplacer ou de dominer les forces du marché sans en avoir les moyens peuvent causer un grave préjudice. La difficulté pour la société, aussi bien au niveau national qu'au niveau mondial, est d'exploiter les lois du marché au service de l'intérêt social, ce qui est traditionnellement le rôle de l'économiste, dont la tâche n'est donc pas de défendre les marchés ou de s'efforcer de les rendre "parfaits", quelle que soit leur taille. (Il convient de rappeler que la science économique moderne est née, avec Adam Smith, de la philosophie morale.)

Les économistes de profession, encore moins les experts en sciences sociales aux compétences plus larges, ne contestent pas qu'un modèle et qu'un système fondés purement sur les mécanismes du marché présentent des imperfections, notamment celles exposées plus haut. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir de l'économie de marché, nul ne souhaite avoir une société obéissant entièrement aux lois du marché. D'où la nécessité universellement acceptée de "régir" le fonctionnement des marchés ainsi que le comportement des individus et des entreprises au moyen de lois, de règles et d'institutions. La forme que ces dernières doivent revêtir relève, par essence, de la politique... et, sans aucun doute, de la philosophie morale.

III. La politique et les problèmes qui y sont associés

Dans tous les pays, les processus politiques et les décisions des pouvoirs publics qui en découlent influent sur le niveau, la structure et l'implantation de l'activité économique ainsi que sur la répartition des revenus et des richesses. Même s'il n'y a pas de gouvernement mondial, les processus politiques exercent le même type d'influence dans l'économie mondiale. Comme il a été dit plus tôt, il existe déjà une forme de gouvernance économique mondiale dont l'évolution est guidée par les processus et le pouvoir politiques.

Dans tous les régimes politiques, qu'ils soient "démocratiques", oligarchiques ou dictatoriaux, nationaux ou internationaux, l'argent est important. En règle générale, celui qui détient les cordons de la bourse est celui qui décide. Dans les démocraties, comme dans les économies de marché, les imperfections systémiques sont nombreuses. Aux États-Unis, par exemple, un organisme de recherche indépendant a estimé que les partis politiques et leurs partisans avaient dépensé 3 milliards de dollars (!) pour les élections de cette année et un autre a déclaré que le système électoral fédéral était devenu un système de corruption organisée (dans le *Financial Times* du 25 octobre 2000). Même la revue économique américaine *Business Week* a consacré la couverture d'un de ses derniers numéros au pouvoir des entreprises, en se demandant si celui-ci n'était pas trop fort, question à laquelle une majorité d'Américains a répondu par "oui" (11 septembre 2000). L'influence que les entreprises exercent sur les décideurs politiques aux États-Unis et dans les autres grandes puissances peut évidemment avoir de fortes retombées sur l'établissement des règles régissant l'économie mondiale.

Dans toutes les sociétés soi-disant démocratiques, les grandes sociétés privées utilisent leurs moyens financiers pour exercer une influence. Tous les diplomates de Genève spécialisés dans les questions commerciales savent qu'elles influent aussi considérablement sur des négociations ostensiblement internationales; il suffit d'observer le rôle de l'industrie pharmaceutique dans les débats consacrés à la propriété intellectuelle et celui du secteur bancaire et financier dans les discussions relatives à la réglementation des mouvements de capitaux et au commerce des services financiers. Les activités internationales des groupes de pression économiques ne sont soumises à aucun type de restriction, d'enregistrement ou de réglementation. Elles n'ont la plupart du temps rien de transparent pour le public, qui ne les appréhende, lorsque cela est possible, qu'à travers "un prisme opaque". Même si elles sont en général officiellement légales, elles constituent une menace plus grave pour la mise en place d'une gouvernance démocratique et responsable de l'économie mondiale et donc, en fin de compte, pour la réalisation d'un développement humain durable au niveau mondial, que la corruption qui règne dans les pays en développement (et les pots-de-vin qui y sont versés par les entreprises des pays du Nord), à laquelle l'OCDE et les autres institutions financières internationales ont accordé une si grande attention jusqu'à présent. Elles doivent être "divulguées", c'est-à-dire rendues transparentes, et leurs effets doivent être analysés et, s'ils sont néfastes, corrigés. Aucun pacte mondial conclu entre l'ONU et les entreprises privées ne peut être pris au sérieux s'il n'aborde pas cette question.

Étant donné le poids considérable de l'argent dans les processus politiques nationaux et internationaux, il ne faut guère se faire d'illusions : l'essentiel du pouvoir de décision concernant l'économie mondiale devrait continuer d'appartenir aux pays, aux entreprises et aux organisations qui sont les plus forts économiquement (et, bien sûr, militairement). Toutefois, les principes démocratiques universellement reconnus (du moins sur le plan rhétorique) garantissent

une participation égale des faibles et des forts aux processus politiques. Il convient sans doute de s'employer à élaborer, au niveau mondial comme au niveau national, des mécanismes de gouvernance qui s'en inspirent, du moins dans une certaine mesure (et, comme il est sous-entendu plus haut, pour fixer des limites à l'influence exercée par les plus riches et les plus puissants).

Les mécanismes actuels de gouvernance de l'économie mondiale sont, cela va sans dire, très loin de s'inspirer des principes démocratiques auxquels adhèrent la plupart des analystes et des pays, du moins en théorie et sur le plan rhétorique. Jusqu'à présent, ils ont été caractérisés par une profonde absence de démocratie. Les pays en développement, qui représentent plus de 85 % de la population mondiale (et dont la proportion augmente), sont gravement sous-représentés. Ce sont les principales puissances industrielles et les grandes institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale et Banque des règlements internationaux) qui continuent de prendre l'essentiel des décisions économiques mondiales. Le processus de sélection des dirigeants des principales institutions financières internationales n'est absolument pas régi par les principes et les règles qui sont respectés, à tout le moins et dans une certaine mesure, dans les pays démocratiques, voire dans de nombreuses grandes entreprises privées. Pour être crédibles et légitimes (et donc politiquement durables), les nouveaux processus et systèmes doivent permettre aux pays en développement d'exercer collectivement une influence et un pouvoir accrus.

Le bilan est tel que l'on peut craindre que les mécanismes de gouvernance de l'économie mondiale continuent d'être gravement déséquilibrés au profit des pays industriels, en particulier des sept pays les plus industrialisés (G-7), dont les gouvernements et les entreprises privées (parfois même les ONG) exercent actuellement une influence disproportionnée sur l'économie mondiale. S'ils sont mis en œuvre par ou en association avec le secteur privé (ou non gouvernemental), ces mécanismes risquent d'être encore plus favorables aux intérêts des pays du Nord qu'ils ne le sont déjà au sein des institutions et des instances intergouvernementales. On est donc en droit de se demander si de nouveaux mécanismes de gouvernance de l'économie mondiale accorderaient un poids suffisant à l'impératif d'un développement humain durable et à la lutte contre la pauvreté (Culpeper et Pestieau, 1995; Commission de gouvernance globale, 1995, chap. 4; Helleiner, 2000a).

Quelle que soit l'importance des divergences politiques sur le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics aux niveaux national et local, l'opinion selon laquelle l'économie mondiale souffre d'un déficit de gouvernance, du moins à certains égards, est largement partagée. Les ministres des finances du G-7 s'efforcent d'améliorer la gouvernance des marchés financiers. D'autres, au sein du G-7, veulent obtenir des règles harmonisées et des conditions de concurrence uniformes pour leurs entreprises privées. Les écologistes se battent pour préserver la biodiversité de la planète, protéger la couche d'ozone et stabiliser le niveau des températures. Pour les pays en développement et de nombreuses ONG, les questions primordiales sont la pauvreté et la démarginalisation.

Il serait facile d'être pessimiste quant aux chances de mettre en place à court ou à moyen terme des processus politiques adaptés et des mécanismes relativement équitables de gouvernance de la nouvelle économie mondiale. Toutefois, il importe aussi de mesurer le chemin parcouru, même si les progrès réalisés l'ont été par à-coups et uniquement en réponse à des crises graves. Au début du XXe siècle, on aurait eu du mal à imaginer l'existence de l'ONU

et de ses institutions spécialisées. Malgré leurs imperfections, ces organismes et la nouvelle Organisation mondiale du commerce sont le fruit de la prise de conscience de la nécessité de mettre en place une certaine forme de gouvernance mondiale. Les différentes institutions multilatérales sont le produit de leur histoire. Elles seront probablement et même certainement différentes dans 50 ou 100 ans. Les processus politiques, y compris les événements de la rue, continueront de les faire évoluer. S'il est clair que ces organismes doivent être profondément remaniés, il n'est pas judicieux de militer en faveur de leur disparition totale, ce qui semble être le souhait de certains manifestants.

Il sera en effet difficile non seulement d'envisager et de concevoir des normes institutionnelles et juridiques adaptées en matière de gouvernance économique mondiale, mais aussi de mettre en place des *processus* effectifs et légitimes - qui soient participatifs et justes - pour contribuer à l'instauration du nouveau système de gouvernance dont le monde a besoin. Si les règles internationales doivent être "harmonisées" grâce à une intégration plus poussée des économies nationales dans un cadre global convenu, comme la plupart le prévoient et beaucoup le préconisent, il faut surtout mettre en place un système de représentation intégrale et suffisamment démocratique au fur et à mesure de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles et du cadre en question. Il ne saurait y avoir d'"harmonisation sans représentation".

Le vent mondial de la politique souffle déjà - au G-7, à l'OCDE, dans la société civile des pays du Nord ainsi qu'au sein du Groupe des 77 et de l'ONU - dans le sens d'une réforme des principales institutions de gouvernance de l'économie mondiale se traduisant par une transparence, une responsabilité et une représentation démocratique accrues, ainsi que par la priorité donnée au développement humain durable d'un bout à l'autre d'une planète qui se rétrécit. À court terme, le problème réside dans l'absence de *direction politique* porteuse de ce projet mondial.

La seule superpuissance - en particulier les élus du Congrès - ne semble guère s'intéresser aux organisations multilatérales, sauf quand celles-ci peuvent servir ses intérêts à relativement court terme. Actuellement, on ne saurait escompter qu'elle joue un rôle de premier plan dans la mise en place des processus et des institutions de gouvernance de l'économie mondiale dont le monde a un besoin croissant. En effet, ce pays, malgré sa richesse, est parmi les membres de l'OCDE celui dont l'aide publique au développement est la plus faible (0,1 % du PNB dont 30 % va au Moyen-Orient); il est encore redevable d'arriérés considérables de contributions à l'ONU; il tient tant à sa souveraineté qu'il n'a même pas ratifié quelques-unes des conventions internationales allant de soi qui concernent les plus vulnérables (droits de l'enfant; droits économiques, culturels et civiques; discrimination à l'égard des femmes; travail forcé; liberté de mener des négociations collectives; mines terrestres, etc.) (PNUD, 2000); et il continue de s'opposer à la mise en œuvre des conventions internationales sur les gaz à effet de serre et sur la préservation de la biodiversité mondiale. Il y a peu de raisons d'attendre du Gouvernement des États-Unis qu'il prenne davantage d'initiatives dans les quatre prochaines années.

D'autres doivent donc, pour l'instant, se regrouper pour mettre en place des processus, faire des propositions, analyser les perspectives d'avenir et, lorsque cela est possible, lancer de nouveaux mécanismes régionaux et fonctionnels pour commencer à s'adapter par eux-mêmes aux nouvelles réalités de la gouvernance. La situation se prête véritablement à la discussion d'idées et d'initiatives nouvelles au sein d'instances autres que les centres habituels du pouvoir. L'heure est propice, comme rarement auparavant, à l'association des "puissances moyennes"

et des groupements régionaux ou autres de pays en développement au service durable de leurs intérêts communs dans une économie mondiale fonctionnant bien.

Quelle que soit la structure officielle de gouvernance et de décision au sein des organisations internationales, il est possible aux petits et aux pauvres de mieux exploiter, en coopérant davantage, les possibilités qui leur sont offertes d'accroître leur influence. Cette coopération peut revêtir de multiples formes, allant d'une simple collaboration ponctuelle sur des questions précises à des mécanismes plus institutionnalisés d'échange d'informations et d'élaboration de positions communes.

Les efforts déployés par les pays en développement pour mener une action collective au sein des principales institutions économiques multilatérales - FMI, Banque mondiale et OMC - n'ont guère porté leurs fruits jusque-là. Ces pays ne possèdent pas d'instances aussi efficaces que le Sommet économique du G-7 ou ressemblant ne serait-ce que de loin à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui regroupe les pays industrialisés. Leurs activités de coopération en matière de recherche et d'appui technique laissent beaucoup à désirer. C'est pourquoi, leurs intérêts ont généralement été analysés de manière plus approfondie dans les organisations multilatérales, dont les études sont soumises à des contraintes évidentes (notamment, et non des moindres, à l'influence des pays industrialisés qui en sont membres) auxquelles n'auraient pas été assujettis des organes plus indépendants.

Certes, les pays en développement ont souvent des intérêts économiques et politiques divergents et entretiennent parfois des craintes et des méfiances les uns à l'égard des autres (sans parler des conflits armés), ce qui peut rendre difficile la coopération internationale. Mais, ils possèdent également des intérêts économiques communs extrêmement importants au niveau mondial; les pays industrialisés, qui eux aussi ont des divergences, défendent néanmoins leurs intérêts communs de manière bien plus efficace.

Le système des Nations Unies (par le biais de ses institutions spécialisées) peut et devrait jouer un rôle important de catalyseur en "donnant un coup de pouce" dans la direction que le monde doit emprunter de toute urgence et sur laquelle s'accorde déjà une majorité de ses membres. Dans une certaine mesure, la CNUCED, le PNUD, le Département des affaires économiques et sociales ainsi que les commissions régionales le font déjà. Ils doivent continuer, voire redoubler d'efforts. Le Secrétaire général de l'ONU détient davantage de "pouvoir de persuasion" qu'il n'a bien voulu en utiliser jusqu'ici; s'il décidait de l'exploiter, il disposerait de nombreux moyens pour encourager activement la mise en place de processus politiques ou quasi politiques tendant à améliorer la gouvernance économique mondiale.

IV. Gouvernance financière mondiale

On commence tout juste de s'attaquer sérieusement à la définition de mécanismes appropriés de gouvernance (qui soit la mise en place d'une véritable architecture financière internationale, et non pas du bricolage) pour le système monétaire et financier mondial. (Culpeper, 2000, dresse un bilan assez précis de la situation actuelle.) Les deux principales institutions multilatérales chargées du fonctionnement global de l'économie mondiale et du système monétaire et financier international restent le FMI et le Groupe de la Banque mondiale. Les droits de vote formels dans ces deux institutions sont déterminés par une formule qui privilégie avant tout la puissance économique, ce qui fait que leur mode de fonctionnement est de loin le moins démocratique de l'ensemble des grandes institutions multilatérales. Alors que les pays développés, tels que définis par la Banque mondiale, représentent seulement 17 % des droits de vote à l'ONU (et au Fonds pour l'environnement mondial), 24 % à l'OMC et 34 % au Fonds international de développement agricole (FIDA), les mêmes pays possèdent de 61 à 62 % des droits de vote à la Banque mondiale et au FMI (Woods, 1998). Les États-Unis d'Amérique conservent également un droit de vote "de blocage" (dans les faits, un droit de veto) dans les principales décisions des institutions de Bretton Woods.

Aussi peu raisonnablement démocratique qu'elle soit, la façon dont le FMI et la Banque mondiale sont administrés prévoit au moins une *certaine* représentation et une *certaine* participation des pays en développement. En revanche, ces pays sont virtuellement absents des diverses réunions des pays industrialisés consacrées aux questions économiques et financières lors des Sommets économiques du G-7/G-8, des réunions des ministres des finances du G-7 et du G-10, des réunions des gouverneurs des banques centrales à la BRI, et des divers comités de l'OCDE. Au cours des quelques dernières années, la BRI a invité à ses réunions plusieurs des plus grands et plus importants pays en développement, et le Mexique ainsi que la République de Corée sont devenus membres de l'OCDE; mais il s'agit davantage de changements marginaux, de l'ordre du symbolique, que d'une profonde modification de la nature de ces organisations.

Il est sans doute plus significatif que plusieurs pays émergents aient été invités à participer au Forum sur la stabilité financière (à partir de 1998) et au nouveau Groupe des 20 (à partir de 1999), deux initiatives du G-7 visant à approfondir les discussions internationales sur l'architecture financière en dehors des institutions de Bretton Woods. Si on ne peut que se féliciter d'une plus grande participation des pays en développement aux grands débats en cours sur la réforme du système monétaire et financier international, il n'en reste pas moins que ces deux initiatives concernent bien davantage la seule prévention et le seul règlement des crises financières *systémiques* que l'éventail beaucoup plus large des questions de réforme du système financier qui doivent être abordées.

Un grave défaut du G-20 est que n'y sont représentés ni les pays en développement les plus pauvres et les plus petits, ni des pays européens tels que les pays nordiques et les Pays-Bas qui, comme cela a pu être le cas dans le passé, pourraient périodiquement avoir des choses à dire pour leur propre compte. On peut supposer que la raison en est qu'il est peu probable que les pays les plus pauvres et les plus petits constituent jamais une menace systémique. Mais un financement adéquat du développement de ces pays et de leurs populations renvoie à d'importantes questions d'"architecture", qui vont bien au-delà de l'"initiative PPTE", réponse encore largement insatisfaisante de la communauté internationale au problème du service

de la dette des pays à faible revenu, service qui aurait dû être gelé, sans sanction ni pénalité, il y a longtemps.

Les relations en matière d'aide héritées du passé ne sont désormais plus ni fonctionnelles, ni acceptables. La rhétorique, sinon la pratique, des donateurs d'aide a déjà radicalement changé, en faveur d'une assistance plus transparente et mieux coordonnée pour l'exécution de programmes dont les responsabilités se trouvent au niveau local, et non pas de programmes décidés par les donateurs, de programmes contrôlés par les bénéficiaires plutôt que par les donateurs. La pratique finira par changer, comme le discours a changé, même si cela se fait lentement. Ce changement pourrait toutefois être accéléré par un suivi sensiblement amélioré et plus indépendant de l'effort consenti par les donateurs d'aide au niveau de chaque pays, suivi qui reste virtuellement inexistant (de même que le suivi continu des bénéficiaires). (Pour plus de détails sur la façon dont cela pourrait être obtenu, voir Helleiner, 2000b.)

Contrairement au FMI et à la Banque mondiale, le G-20 ne comporte pas de mécanismes qui lui imposent une obligation d'information ou une responsabilité vis-à-vis de l'ensemble de la communauté internationale, et ne prévoit rien en matière de contributions non gouvernementales ou de transparence.

Le G-20 aurait pu - et peut-être le peut-il encore - changé les choses. Mais tout a été faussé dès le départ. Sa légitimité souffre de ce qu'il est issu du G-7; sa composition n'est pas pleinement représentative; son mandat est beaucoup trop limité; et ses procédures ne prévoient rien en matière de participation non gouvernementale, de responsabilité ou de transparence. Tel qu'il se présente, il est peu probable qu'il serve à quoi que ce soit. Son existence même détourne les énergies de mécanismes et de programmes de travail plus appropriés et plus porteurs d'espoir. Voici les quatre principales conditions à remplir pour un éventuel sauvetage de cet organisme :

- i) Modifier sa composition pour en améliorer la représentativité (tout en modifiant le statut de membre du FMI et de la Banque mondiale en celui d'observateur) et instituer une sorte de système de "représentation" pour que les non-membres soient pleinement informés et se sentent partie prenante;
- ii) Le rendre responsable à la fois devant le Secrétaire général de l'ONU, le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale, de façon que ses rapports puissent être présentés au Conseil économique et social de l'ONU, au Conseil d'administration du FMI et au Conseil des administrateurs de la Banque mondiale, ainsi qu'à la prochaine Conférence des Nations Unies sur le financement du développement;
- iii) Publier ses notes de synthèse, documents et rapports, et encourager partout dans le monde un débat public et parlementaire sur les questions qui y sont traitées;
- iv) Élargir le champ des questions abordées à l'ensemble des problèmes concernant le système monétaire et financier international, comme ils sont traités par exemple dans le rapport de l'Équipe spéciale de l'ONU, et créer des sous-comités techniques pour l'examen de ces problèmes, le cas échéant.

Les aspects à traiter seraient notamment les suivants :

- Mise en place d'un système plus efficace de gestion macroéconomique mondiale, avec notamment la fourniture de liquidités adéquates et l'adoption de mesures d'urgence;
- Instauration d'un système stable et équitable de financement du développement pour tous les pays en développement et de financement de la recherche scientifique liée au développement, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'agriculture;
- Définition d'un ensemble concerté de règles et d'obligations concernant les flux financiers internationaux (y compris l'adoption d'une réglementation prudentielle des institutions et des marchés financiers internationaux), en se donnant les moyens d'appliquer effectivement et équitablement ces règles et obligations;
- Représentation et participation accrues des pays en développement dans les mécanismes de décision des institutions financières internationales, eu égard au rôle croissant de ces pays dans l'économie mondiale, avec notamment l'adoption de procédures crédibles pour la sélection des hauts responsables (Kapur, 2000) et une répartition plus démocratique des droits de vote au sein de ces institutions;
- Et surtout, mobilisation effective des ressources financières nécessaires pour assurer, dans ses aspects fondamentaux, le développement humain de tous les individus partout dans le monde.

Ambitieux ? Oui. Impossible ? Pas du tout.

(Permettez-moi d'ajouter que, malgré des ressources limitées, l'ONU a déjà sensiblement contribué aux efforts dans cette voie, que l'on songe surtout aux différents Rapports sur le commerce et le développement de la CNUCED et au rapport de l'Équipe spéciale de l'ONU sur l'architecture financière internationale. Si elle parvient à résister aux pressions des États-Unis et du G-7, l'ONU peut aussi beaucoup contribuer à la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, qui vient une fois de plus d'être différée.)

V. La gouvernance mondiale des marchés et l'OMC

Qu'en est-il du système commercial et des règles qui régissent l'intégration toujours plus poussée des économies nationales dans l'économie mondiale de marché ? Un système normalisé de règles peut être un rempart contre la tyrannie des puissants. Mais si les règles sont établies par les puissants pour protéger leurs propres intérêts ou si la capacité d'appliquer ces règles n'est pas la même pour tous, un tel système peut être pire qu'inutile pour les faibles.

(La responsabilité sociale des entreprises a également un rôle à jouer, mais il serait aussi naïf qu'imprudent d'en attendre beaucoup – ou d'en faire dépendre un pacte mondial. Les États *doivent* édicter les règles d'un fonctionnement efficace, du point de vue social, des marchés.)

De toute évidence, la façon dont les choses se font, la méthode, est en l'occurrence primordiale – comment les règles sont-elles instituées ? Qui fixe la marche des travaux ? Dans quelles instances et sur quelles bases les désaccords sont-ils analysés ? Comment le respect des règles est-il surveillé et sanctionné ?

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est manifestement l'institution mondiale clef dans ce domaine. Son nom ne rend pas exactement compte de son champ d'activité réel. Quelle sorte d'Organisation mondiale du *commerce* est-elle, après tout, qui ne se préoccupe pas sérieusement des tendances et des fluctuations des termes de l'échange de ses membres, en particulier des plus faibles et des plus vulnérables ? Ou des "excédents onéreux" (comme ils étaient appelés dans la Charte de l'OIC) sur les marchés de produits primaires ? Ou des pratiques commerciales restrictives et des abus de position dominante sur les marchés internationaux de biens et de services ? Tout en n'accordant jusque-là guère d'attention à des questions aussi manifestement *commerciales*, l'OMC s'est en revanche emparée de questions de politique *intérieure* telles que les régimes de protection de la propriété intellectuelle, l'investissement intérieur et les politiques de subvention, et certains voudraient même qu'elle se saisisse des normes de travail et des pratiques environnementales, tous éléments qui peuvent ou non, en fait, être "liés au commerce". Dans ces conditions, il pourrait être plus approprié de l'appeler Organisation mondiale de l'harmonisation des marchés.

Comme nul ne l'ignore ici, le fonctionnement de l'OMC reste bloqué. Beaucoup de membres sont profondément déçus de l'expérience des quelques premières années d'existence de l'Organisation. La communauté mondiale des ONG s'est lancée à l'assaut de ses règles et mécanismes, et conteste sa légitimité même. Je ne veux pas ici m'appesantir sur l'ensemble des désaccords qui se sont fait jour à l'OMC, qu'il s'agisse de l'"application", de l'Accord sur les ADPIC, de l'agriculture et des textiles, des normes (en particulier des normes SPS), du "traitement spécial et différencié", du fonctionnement (certains parleraient de recours abusif) du mécanisme de règlement des différends, de l'ampleur et de la nature de l'assistance technique, ou encore de la déception suscitée par le "cadre intégré" en faveur des pays les moins avancés. Je préfère me concentrer sur les questions plus fondamentales de finalité, de méthode et de légitimité.

Je ne pense pas qu'il subsiste beaucoup de doute sur le fait que de nombreux pays en développement ont signé l'Accord de Marrakech sans bien en mesurer les conséquences ou en espérant que les pays industrialisés modifieraient beaucoup plus profondément leurs pratiques protectionnistes que cela n'a été le cas jusqu'ici. Je ne pense pas non plus que beaucoup puissent

nier que les pays industrialisés ont largement surestimé la capacité (et, comme on s'en est aperçu, la volonté) des pays en développement d'appliquer la totalité des éléments de cet accord dans les délais convenus. Il est difficile de ne pas reconnaître que l'OMC a pris un très mauvais départ. Il s'agit aujourd'hui de savoir ce qui peut être fait pour améliorer les choses.

En réalité, on peut très fortement douter de la capacité de nombreux pays en développement, peut-être même de la plupart d'entre eux, de participer effectivement au système de l'OMC – de profiter de leurs droits et de défendre leurs intérêts, voire de faire face à leurs obligations. L'OMC est une organisation de membres où les représentants des pays membres doivent activement participer aux activités quotidiennes de l'organisation s'ils veulent que leurs intérêts soient dûment pris en compte. Il a été estimé que les mécanismes de l'OMC impliquaient la tenue d'au moins 45 réunions par semaine à Genève, pour la plupart d'une grande complexité technique et juridique (Blackhurst, 1997). Une participation effective impose d'énormes sacrifices aux petits pays et aux pays pauvres. Lorsque ces pays sont représentés, s'ils le sont, leurs délégations sont débordées par la complexité toujours plus grande des questions et par le nombre croissant de réunions et d'obligations qui caractérisent désormais le fonctionnement de l'OMC; elles ne participent pas à l'élaboration des règles, elles se contentent de suivre le mouvement. Beaucoup de pays en développement, la plupart peut-être, ne sont actuellement pas en mesure de jouer un rôle influent dans les consultations qui se tiennent dans le cadre et en dehors des réunions formelles à Genève.

Le prédécesseur de l'OMC, le GATT, était une institution relativement "confidentielle" où, malgré ses structures formelles, les principales puissances industrialisées exerçaient une influence disproportionnée sur les grandes décisions. Souvent, les problèmes les plus délicats étaient examinés et "réglés" dans des réunions entre le Directeur général et un petit groupe de pays influents. Comme lors de la plupart des précédents cycles de négociation, le processus de décision dans les Négociations d'Uruguay présentait une structure "pyramidale", en ce sens que les grandes nations commerçantes (celles qui étaient au "sommet") disposaient d'un droit de veto implicite, mais néanmoins réel, sur le résultat global des négociations (Winham, 1998). Ainsi, à travers diverses consultations informelles, les grands pays développés (avec, à l'occasion, la participation de quelques pays en développement) se sont entendus sur les principales questions et ont présenté les résultats aux autres membres, essentiellement pour ratification.

Ces traditions propres au GATT ne sauraient perdurer en tant que *modus operandi* de l'OMC, même si jusqu'à Seattle, certains semblaient croire que cela était possible. L'"intégration plus poussée" qui figure désormais au programme de négociation et de règlement des différends de l'OMC a réveillé les inquiétudes de l'opinion publique au Nord (et, dans une certaine mesure, aussi au Sud) et suscité la réaction de nombreux gouvernements de pays en développement. Parallèlement, davantage de pays en développement semblent avoir pris conscience du coût de leur impréparation, de leur participation insuffisante et de leur manque d'unité lors des Négociations d'Uruguay et de la création de l'OMC. Beaucoup jugent le résultat de ces négociations fondamentalement préjudiciable à leurs intérêts et reconnaissent désormais qu'ils doivent et qu'ils peuvent exercer une plus grande influence dans les négociations futures à l'OMC.

L'une des premières choses que les difficultés qu'éprouvent les pays membres de l'OMC à parvenir à un accord doivent amener à changer est donc la façon dont fonctionne globalement l'institution. Un système de prise de décisions plus efficace, plus représentatif devra être conçu

pour une organisation d'une telle ampleur, dotée d'un mandat aussi vaste et aussi complexe. Faute de quoi, quelle que soit sa structure formelle, l'OMC risque de renouer avec la pratique des "décisions prises en comité restreint", qui permet aux grands pays d'exercer une influence disproportionnée et indue dans le secret des cabinets. Un enjeu majeur et absolument prioritaire sera d'assurer une représentation équitable des membres et d'améliorer la transparence globale des processus, pour rétablir ainsi la confiance des pays en développement dans le système de l'OMC.

Un autre élément qui devra changer est le concept d'"engagement unique" (né des Négociations d'Uruguay), en vertu duquel les pays membres doivent accepter (et appliquer), *dans son intégralité*, un ensemble de règles négociées au niveau multilatéral à l'OMC. L'adoption d'arrangements plus souples permettant aux pays membres de s'associer ou non à tel ou tel accord sectoriel ou subsidiaire, tout en adhérant à un "noyau fondamental" de principes et de pratiques auxquels tous les pays souscriraient – à l'instar de ce qui a pu se faire dans les dernières années du GATT – serait plus propice à la conclusion de futurs accords entre des membres aussi nombreux et aussi divers; il est donc aussi probable que ce soit là une condition du rétablissement de la confiance dans le système de l'OMC, et des progrès futurs de ce système.

Ce dont l'OMC a le plus besoin, ce n'est *pas* de lancer un nouveau cycle de négociations "mondiales" qui, même qualifié de "cycle du développement" pour des raisons d'image et de relations publiques, ne ferait probablement, dans les conditions actuelles, que recréer les déséquilibres et les iniquités du dernier cycle. (On se rappellera que l'Accord de Marrakech est lui-même le produit d'un cycle de négociations qui a été inauguré avec moult commentaires et dithyrambes quant à l'importance symbolique de son lancement dans un pays en développement ... et où cela a-t-il conduit ?) Ce qu'il faut, c'est marquer une *pause* dans le processus actuel, qui permettra de réexaminer, voire de redéfinir formellement, les objectifs fondamentaux de l'organisation, et d'analyser de façon approfondie et indépendante l'actuelle capacité de l'institution à cet égard.

J'estime, quant à moi, que l'OMC doit affirmer haut et fort son intention de devenir, comme la Banque mondiale et même aujourd'hui le FMI (après des décennies de résistance acharnée), une "institution de *développement*". Ce qu'elle n'est pas à l'heure actuelle. Et ce que personne ne voit en elle. L'OMC semble aujourd'hui avoir pour raison d'être l'établissement d'un ensemble convenu de règles, de "règles du jeu uniformes", pour les transactions économiques dans l'économie mondialisée. Il est souvent considéré, au sein du secrétariat de l'OMC et dans les cercles du G-7, que l'application universelle des règles actuelles (et d'autres règles restant à convenir) favorisera le développement pour tous; mais cela tient davantage de la théorie ou de l'hypothèse que de la réalité. Beaucoup contestent cette vision des choses ... et à juste titre. Même si sa Charte l'engage formellement à lutter contre la pauvreté et à promouvoir un développement durable, personne ne considère que se sont là les principaux objectifs de l'OMC. Malgré la rhétorique et la symbolique utilisées à cet effet, le développement *n'était pas* un objectif premier du Cycle d'Uruguay (pas plus que des précédents cycles de négociations du GATT) ou de l'Accord de Marrakech. Même les plus optimistes des simulations quelque peu approximatives qui ont été faites des probables conséquences des Négociations d'Uruguay prévoyaient des pertes de revenus pour certains pays parmi les plus pauvres. Et tout le monde savait que ces simulations étaient bien loin de la réalité des négociations.

À l'avenir, l'OMC devrait être évaluée *principalement* en fonction de sa contribution à la réduction de la pauvreté et à un développement humain durable partout dans le monde. Cette finalité est quelque chose que je pense que le Conseil général de l'OMC pourrait approuver. Qu'il le fasse ou non, il est urgent de réaliser une analyse approfondie et indépendante des conséquences pour le développement du contenu et de l'application effective de l'Accord de Marrakech, y compris de la capacité des actuels mécanismes de fonctionnement et effectifs de l'OMC de promouvoir un développement mondial à l'avenir. Le rôle potentiel en matière de développement de l'OMC est si important pour l'économie mondiale (pour le meilleur ou pour le pire) et nombre de batailles au sein de l'OMC sont désormais si politisées que la meilleure solution serait que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies désigne un groupe indépendant qui serait chargé de réaliser l'analyse que je viens de proposer. Ce groupe doit être généreusement financé et disposer de suffisamment de temps pour s'acquitter correctement et avec soin de sa tâche. Son rapport pourrait constituer une contribution indépendante essentielle à la réflexion sur une OMC politiquement dans l'impasse, ainsi qu'aux travaux du Conseil économique et social et à l'information de la communauté internationale au sens large (qui s'intéresse désormais de très près à la question).

Je suis suffisamment réaliste pour reconnaître que cette refondation de l'OMC en tant qu'institution de développement prendra sans doute du temps (mais je suis sûr que cela finira par se faire). L'analyse que j'ai suggérée demandera aussi du temps. Il me semble peu probable qu'il puisse y avoir beaucoup de changements à l'OMC dans le court à moyen terme. Aussi longtemps que l'OMC et le système normatif international, y compris la négociation de nouveaux accords bilatéraux et plurilatéraux, continueront dans la voie actuelle, la seule solution immédiate sera de chercher à mieux protéger, au cas par cas, les membres les plus faibles de la communauté internationale. Les systèmes normatifs contemporains sont complexes et leur application nécessite des moyens juridiques qui sont onéreux. La simple menace d'une action antidumping de la part des États-Unis d'Amérique ou de pays européens, par exemple, suffit à décourager les exportateurs des petits pays en développement qui n'ont pas les moyens de se lancer dans une bataille juridique. De même, lorsque de grands pays violent les règles convenues au détriment des petits et des faibles, le coût d'une action juridique peut dépasser les capacités financières de ces derniers (voire, dans certains cas, le manque à gagner commercial correspondant).

Dans de nombreuses juridictions nationales, les droits reconnus par la loi de ceux qui ne sont pas en mesure de financer leurs frais de justice sont protégés par l'octroi d'une aide juridictionnelle financée sur les deniers publics; si celle-ci est malheureusement le plus souvent totalement insuffisante, voire dérisoire, elle a le mérite d'exister... et elle constitue la reconnaissance d'un besoin. On se rend de plus en plus compte qu'un mécanisme analogue est nécessaire au niveau international pour protéger les petits pays et les pays pauvres de la tyrannie des puissants dans les domaines du commerce international et de l'investissement. Récemment, un petit "centre" a été créé à Genève, avec le soutien financier d'un groupe de pays en développement et de quelques-uns des donateurs d'aide les plus progressistes, pour aider les pays membres les plus pauvres et les plus petits à défendre leurs intérêts dans le système de l'OMC. Son efficacité reste bien entendu à déterminer, mais, comme ses équivalents nationaux, il est peu probable qu'il puisse avoir un effet autre que marginal.

L'assistance technique fournie dans des domaines en rapport avec l'OMC reste totalement insuffisante et est fréquemment mal orientée, par exemple lorsqu'il s'agit simplement de "vendre" les règles de l'OMC. Il apparaît d'autant plus nécessaire d'engager aujourd'hui un effort

international *d'envergure*, analogue à celui de ces respectables membres de la profession médicale récemment récompensés par un prix Nobel. Créons une organisation de "Juristes sans frontières" (auxquels s'associeraient, je l'espère, quelques économistes) qui, au lieu de rechercher une rémunération maximale en défendant des clients fortunés, s'attacheraient à défendre, par idéal, les droits des plus pauvres et des plus faibles dans le système juridique de l'économie mondiale, et à renforcer leur capacité de se défendre eux-mêmes. Il va sans dire qu'une telle organisation pourrait également être utile dans un grand nombre d'"affaires" sans rapport avec l'OMC - négociations avec des investisseurs et des créanciers étrangers, rédaction de textes législatifs nationaux, négociation d'accords bilatéraux et régionaux, etc. Des juristes (et des économistes) armés d'un tel idéal existent; ils travaillent déjà, sans bruit et sans gloire, dans de nombreux pays. Le moment n'est-il pas venu de lancer (et bien entendu de financer) une telle organisation internationale apolitique, et donc nécessairement non gouvernementale, à la fois pour rendre plus équitables les relations internationales et pour donner espoir et motivation aux étudiants, parfois désillusionnés, des facultés de droit international et d'économie internationale partout dans le monde, et plus particulièrement dans les pays en développement ? Bien que moins spectaculaires que les activités de *Médecins sans frontières*, les bénéfices en termes de revenu et de protection sociale que cette organisation pourrait procurer aux pays les plus pauvres pourraient sauver autant de vies.

VI. Résumé et conclusions

Les marchés mondialisés fonctionnent dans le cadre de règles et d'institutions de gouvernance définies à un niveau politique. Il faut modifier et moderniser les actuelles règles et institutions de gouvernance économique et leur redonner une nouvelle légitimité.

La gouvernance ne se limite pas à concevoir un système optimal, puis à le mettre en œuvre au moyen des mécanismes qui sont disponibles (y compris la coercition, si nécessaire). Il faut plutôt la considérer comme un *processus*, une *méthode* de communication et de consultation permettant de régler les différends, de créer un consensus et d'évaluer en permanence les résultats obtenus. Le succès d'une institution de gouvernance dépend tout autant de ses instruments directifs que de l'espace de dialogue qu'elle doit offrir pour l'expression des revendications, l'analyse et les discussions sur la poursuite des réformes. Avant tout, il y a bonne gouvernance quand il y a bon processus. Pour concevoir les nouveaux mécanismes nécessaires à une gouvernance efficace de l'économie mondiale, il faut donc *commencer* par mettre en place un processus effectif et crédible, idéalement un processus impliquant, outre les gouvernements et les organisations internationales, la société civile et (dans des limites appropriées) le secteur des entreprises.

Les efforts actuellement faits pour améliorer la gouvernance de la nouvelle économie mondialisée penchent très fortement dans le sens des intérêts des gouvernements, des entreprises et des citoyens des pays les plus riches du monde, et cette distorsion ne sera pas facile à corriger. Certains signes montrent que quelques grands pays en développement, potentiellement plus influents peuvent à terme être admis dans les conseils où se prennent les grandes décisions qui intéressent l'économie mondiale, dans l'intérêt de l'efficacité même de ces organes, mais les petits pays et les pays pauvres risquent de continuer d'être exclus.

Les pays en développement eux-mêmes qui, malgré un regain d'activisme dans certains domaines, sont restés relativement passifs ces dernières années, devront redoubler d'efforts pour arrêter des positions conformes à leur intérêt collectif et les défendre énergiquement dans les instances multilatérales pertinentes. Une première étape essentielle consiste, pour les pays du Sud, à s'organiser pour échanger des idées et formuler leurs propres positions concertées sur l'architecture financière internationale et l'avenir de l'OMC, à chaque fois que cela est possible, *avant* d'engager des discussions et des négociations détaillées avec les acteurs plus puissants qui restent habitués à fixer eux-mêmes les termes du débat de politique internationale. Pour être véritablement efficaces, les négociations sur une amélioration des mécanismes de gouvernance de l'économie mondiale doivent s'appuyer sur la participation de pays en développement mieux préparés, et se dérouler dans des instances reconnues par tous et représentatives. Une meilleure préparation nécessitera des ressources accrues, et le renforcement des activités et des capacités de recherche nécessaires dans les pays en développement et leurs institutions de coopération régionale et autre. Ces réformes sont tout à fait possibles et auraient dû être réalisées depuis longtemps. L'intérêt à long terme des pays développés en matière de gouvernance économique mondiale devrait les amener à contribuer à ce renforcement des capacités des pays en développement et à l'amélioration des processus et des instances de négociation qui, dotés d'une plus large légitimité, offriraient de meilleures perspectives de succès véritable.

Peut-on civiliser l'économie mondiale ? Oui, on le peut, mais il faudra triompher de puissantes forces politiques et économiques.

Cela exigera de la part des dirigeants nationaux et des peuples, en particulier dans les nations industrialisées qui contrôlent aujourd'hui pour l'essentiel le cours des choses, une vision à long terme appropriée – *non pas* la vision d'un libre marché, de règles du jeu uniformes, d'une économie mondiale pour laquelle beaucoup semblent aujourd'hui s'enthousiasmer, mais *plutôt* la vision d'une gouvernance mondiale humaine, célébrant la diversité de l'humanité et encourageant la démocratie, la justice économique et sociale et les droits de l'homme pour tous. Les flux financiers et la stabilité macroéconomique ne seront plus que les moyens d'atteindre de tels objectifs, plutôt que des fins en elles-mêmes. Vision et rhétorique (dont nous ne manquons pas) devront de toute évidence s'accompagner d'une action concrète, d'une action allant bien "au-delà" de ce que de puissants groupes d'intérêts économiques et politiques peuvent réclamer.

J'ai fait valoir, maintes et maintes fois, qu'un *processus* approprié était un facteur de succès absolument essentiel. J'ai suggéré que l'on commence immédiatement en apportant quelques modifications au mandat, à la composition et au fonctionnement du G-20 sur le financement international. En ce qui concerne les marchés, plutôt que de gaspiller les énergies dans un effort vain pour lancer un "cycle du développement" dans les conditions qui sont actuellement celles de l'OMC, je propose que l'on revoie les finalités fondamentales de cette organisation pour la transformer en "institution de développement"; et je propose qu'on réalise rapidement une analyse indépendante de la capacité de l'OMC, avec ses règles, ses mécanismes et ses effectifs actuels, d'œuvrer en faveur du développement. J'ai fait valoir que des progrès étaient peu probables si l'on exigeait des "engagements uniques". Une nouvelle organisation internationale indépendante de conseil juridique devrait également être rapidement créée.

Quelle que soit la façon dont l'on s'y attaque, "civiliser" l'économie mondiale nécessitera des changements réguliers et soutenus; il s'agira probablement de changements progressifs, plutôt que d'un "big bang". Cela nécessitera une combinaison constructive de sagesse politique "en haut" et de pressions politiques "en bas". Il ne devrait pas être nécessaire que *tous* les pays, même les plus puissants, participent à *chaque* étape et à *chaque* aspect de la réforme mondiale. Ceux qui sont prêts peuvent et devraient ensemble aller de l'avant (ou, dans certains cas, plutôt revenir en arrière) de la façon qui leur convient. Les "puissances moyennes", les pays qui ne sont pas membres du G-7, et les groupements de pays en développement peuvent jouer un rôle critique dans la promotion et la réalisation des changements nécessaires. L'Organisation des Nations Unies peut elle aussi jouer un rôle de premier plan en tant qu'intermédiaire.

Je ne veux certainement pas laisser entendre que les progrès seront faciles ou automatiques. Il y aura forcément des reculs à certains moments, et il est en fait probable que les progrès seront lents. Pourtant, je suis personnellement convaincu que ces progrès sont inéluctables. Et je suis *sûr* que Raúl Prebisch, s'il était ici aujourd'hui avec nous, nous presserait d'aller de l'avant.

Références

Banque mondiale, 2000, Rapport sur le développement dans le monde, 2000 (Washington, DC).

Blackhurst, R., 1997, "The Capacity of the WTO to fulfill its Mandate", dans Anne Krueger (éd.), The WTO as an International Organization, University of Chicago Press.

Commission on Global Governance, 1995, Our Global Neighbourhood (Oxford University Press).

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 1997, Rapport sur le commerce et le développement.

Culpeper, Roy, 2000, "The Evolution of Global Financial Governance", dans North-South Institute, Global Financial Reform: How? Why? When? (North-South Institute, Ottawa).

Culpeper, Roy et Pestieau, Caroline, 1995, (éd.), Development and Global Governance (North-South Institute/Centre de recherches pour le développement international, Ottawa).

Équipe spéciale de l'ONU (du Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales), 1999, Towards a New international Financial Architecture (CEPAL, Santiago).

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), 2000, Visible Hands, Taking Responsibility for Social Development, Genève.

Helleiner, G. K., 2000a, "Developing Countries in Global Economic Governance and Negotiating Processes", document ronéotypé, Université de Toronto and WIDER, Helsinki, à paraître dans un volume, édité par D. Nayyar, consacré à la gouvernance mondiale.

---, 2000b, "Towards Balance in Aid Relationships: Donor Performance Monitoring in Low-Income Developing Countries", Cooperation South (PNUD), No 2.

Kapur, Devesh, 2000, "Who Gets to Run the World?", Foreign Policy, à paraître.

Nye, Joseph, 1990, "Soft Power", Foreign Policy, automne.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 1999, Rapport mondial sur le développement humain.

---, 2000, Rapport mondial sur le développement humain.

Rodrik, Dani, 1999, Making Open-ness Work: The New Global Economy and the Developing Countries (Overseas Development Council, Washington).

Rodrik, Dani et Rodriguez, Francisco, 1999, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", document ronéotypé, Département d'économie, Université du Maryland et John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Mass.

Winham, G. R., 1998, "Explanation of Developing Country Behaviour in the GATT Uruguay Round Negotiation", World Competition, vol. 21, No. 3.

Woods, Ngaire, 1998, "Governance in International Organizations: The Case for Reform in the Bretton Woods Institutions", International Monetary and Financial Issues for the 1990s, vol. IX (Nations Unies).
