

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

DIXIÈME SESSION

**Table ronde de haut niveau sur le commerce et le développement :
Orientations pour le vingt et unième siècle**

**LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET SES INSTITUTIONS DANS UNE
ÉCONOMIE POLITIQUE MONDIALISÉE :
INCIDENCES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**



Distr.
GÉNÉRALE

TD(X)/RT.1/5
29 novembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

DIXIÈME SESSION

Table ronde de haut niveau sur le commerce et le développement : Orientations pour le vingt et unième siècle

Bangkok, 12 février 2000

LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET SES INSTITUTIONS DANS UNE ÉCONOMIE POLITIQUE MONDIALISÉE : INCIDENCES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Document établi par
Peter Evans
Université de Californie à Berkeley

Note : Les vues exprimées dans le présent document n'engagent que leur auteur et ne représentent pas nécessairement les vues du secrétariat de la CNUCED.

Résumé

La libéralisation du commerce international et des courants financiers qui s'opère depuis quelques décennies a certes ajouté au dynamisme économique, mais l'économie mondialisée actuelle laisse beaucoup à désirer. Inégalités croissantes (tant à l'intérieur des pays qu'entre pays), instabilités extrêmes et destructrices et taux de croissance qui sont loin d'égaliser ceux de l'"âge d'or" de l'après-guerre, tous ces indices donnent à penser que l'ouverture ne suffit pas. Un débat plus approfondi sur le rôle des institutions de gouvernance mondiale est désormais essentiel.

Le présent document vise à susciter ce débat en posant, à travers le prisme central de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), trois questions : i) comment l'émergence de l'OMC en tant qu'institution de gouvernance modifie-t-elle la fonction traditionnelle de gouvernance des Etats-nations ? ii) Est ce que l'OMC peut devenir une instance où les préoccupations des pays en développement seraient prises en compte alors que les disparités entre premier monde et tiers monde ne cessent de croître ? iii) Est ce que l'OMC peut devenir un vecteur de lutte contre l'inégalité à l'échelle mondiale par le biais du mécanisme des "normes fondamentales du travail" ?

La réponse à la première question est claire : la relation entre le régime de l'OMC et la force des institutions de gouvernance nationales n'est pas un jeu à somme nulle. Le fonctionnement efficace du régime de l'OMC suppose la promotion et le renforcement des capacités organisationnelles au plan national, faute de quoi les marchés mondiaux ne pourraient pas compter sur une capacité locale de réglementation qui est la première ligne de défense contre une instabilité excessive.

Les réponses à la deuxième question et à la troisième sont plus ambiguës et complexes. Le statu quo est toujours le résultat le plus probable. En l'occurrence, le maintien du statu quo signifie le maintien d'une définition restreinte de la gouvernance mondiale, le pouvoir de décision demeurant, de manière officieuse, l'apanage des Etats-Unis et des autres pays industrialisés avancés. Cela étant, les pressions en faveur d'une forme de gouvernance dont l'assise serait plus large vont persister et une bonne part de ces pressions va se concentrer sur l'OMC. Dans le scénario pessimiste, les pressions en faveur d'une expansion du rôle de l'OMC saperaient le soutien politique déjà précaire dont jouit cette organisation, mettant en péril le processus actuel d'ouverture internationale. Dans le scénario optimiste (et, il faut bien le dire, moins probable), la volonté politique et l'imagination permettraient de surmonter les problèmes inhérents à l'action collective dans un monde caractérisé par la diversité des intérêts nationaux, problèmes qui empêchent la constitution d'une gouvernance à plus large assise et dont la solution améliorerait les perspectives d'émergence d'une économie politique mondiale plus équitable, où la gouvernance serait plus directement axée sur l'élévation du niveau du bien-être général.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Résumé	iii
Introduction	1
I. L'OMC en tant qu'organisation et entité politique	3
II. Gouvernances économiques mondiale et nationale : est-ce un jeu à somme nulle ?	5
III. Est-ce que l'OMC peut devenir une instance où les pays en développement pourraient s'attaquer au problème de la disparité croissante entre le premier monde et le tiers monde ?	5
IV. Est-ce que l'OMC peut devenir une instance de promotion des "normes fondamentales du travail" ?	10
V. Possibilités et dangers inhérents à l'élargissement de la gouvernance mondiale	14
Références	17

LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET SES INSTITUTIONS DANS UNE ÉCONOMIE POLITIQUE MONDIALISÉE : INCIDENCES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

*Peter Evans**

INTRODUCTION

L'ouverture croissante au commerce et aux courants financiers est en train de se généraliser depuis quelques décennies et, se conjuguant à l'accélération des mutations technologiques, a suscité un nouveau dynamisme économique à l'échelle mondiale, dans divers secteurs. L'ouverture a eu des conséquences positives aux plans tant politique qu'économique. Les élites attachées au passé ont de plus en plus de mal à utiliser les appareils politiques locaux pour protéger leurs avoirs contre des concurrents davantage tournés vers l'avenir. Pour les gouvernements, le coût économique du manque de transparence, de l'arbitraire et du caprice sont plus élevés qu'il y a cinquante ans. Cela étant, la nouvelle économie politique mondialisée laisse encore beaucoup à désirer (Nayyar, 1999).

Certaines des carences de cette nouvelle économie correspondent très exactement à ce qu'un marché est censé faire lorsqu'il part d'une base où les dotations sont très inégales et permet ensuite aux marchandises et aux capitaux de se déplacer librement tout en maintenant les travailleurs enfermés à l'intérieur des frontières nationales. Le creusement des inégalités tant entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci n'est pas pour surprendre mais il n'en demeure pas moins inquiétant¹. Un autre motif d'inquiétude tient à l'extrême instabilité des marchés financiers mondiaux, dont les effets dévastateurs sur les économies en développement ont été démontrés de façon on ne peut plus éclatante par la crise financière asiatique de 1997-1998. Plus troublante peut-être est l'incapacité de cette économie mondialisée à égaler les records de croissance enregistrés par l'économie moins ouverte de l'"âge d'or du capitalisme" après la seconde guerre mondiale (entre 1945 et 1973 grosso modo).

A l'évidence, l'ouverture seule ne suffit pas. Pour que la production et l'échange marchands apportent une amélioration plus généralisée du bien-être, il faut quelque chose de plus compliqué que le simple fait de rendre les frontières nationales économiquement plus perméables (Rodrik, 1997). L'économie politique mondiale est bâtie sur des courants d'information et des échanges marchands, mais elle repose aussi sur un ensemble très complexe de règles dont l'entretien et l'application effective exigent des organisations concrètes, aux niveaux tant mondial que national. Les institutions de gouvernance qui formulent et font appliquer ces règles sont aussi importantes que les règles elles-mêmes. Si les règles ne

* Je voudrais remercier les autres participants à la table ronde de haut niveau de la dixième session de la CNUCED pour les critiques pertinentes qu'ils m'ont adressées à propos d'une précédente version du présent document. Je tiens aussi à remercier Malcom Fairbrother de l'aide que ses recherches m'ont apportée.

¹ On trouvera des données sur le développement des inégalités à l'échelle mondiale et un examen de cette question dans Stewart (1999); CNUCED (1997); Korzeniewicz et Moran (1997).

sont pas associées à des organisations solides, les opérateurs du marché ne peuvent pas tabler avec certitude sur leur application effective. Si les problèmes d'absence d'équité et d'extrême instabilité ne sont pas traités sous l'angle institutionnel, ils ne feront que s'aggraver. Il est grand temps de commencer à réfléchir en termes institutionnels à ces problèmes de fonctionnement de l'économie mondiale².

Les questions institutionnelles sont particulièrement importantes aujourd'hui parce que le monde est en plein milieu d'un processus général de création d'institutions au niveau mondial. Ces institutions de gouvernance mondiale qui sont en train de se mettre en place pourraient bien un jour jouer à l'échelle planétaire le rôle que les Etats-nations ont progressivement acquis sur les territoires nationaux au cours des quatre derniers siècles. Ce serait manquer de jugement, voire de sens des responsabilités, que de ne pas saisir cette occasion pour réfléchir très attentivement aux meilleures formes possibles de structuration des institutions de gouvernance mondiale.

Passer en revue tout l'éventail des faits et arguments concernant les institutions de gouvernance mondiale serait une entreprise considérable. Le présent document a des visées plus modestes. Il utilise une seule organisation - l'OMC - comme prisme d'analyse d'un nombre très limité de questions touchant la création d'institutions dans l'économie politique mondiale actuelle. Je n'essaierai pas de déterminer dans quelle mesure les règles et les mécanismes de règlement des différends mis en oeuvre dans le cadre de l'OMC ont contribué à une plus grande ouverture, ou s'ils ont réduit, ou par inadvertance accru, les distorsions dans le droit et la pratique du commerce international. Je m'attacherai plutôt à examiner les tensions politiques suscitées par le rôle institutionnel effectif ou potentiel de l'OMC. J'examinerai d'abord le rapport entre l'OMC et les modes de gouvernance économique antérieurs (L'Etat-nation, par exemple), puis les aspects politiques d'une éventuelle expansion du rôle de gouvernance de l'OMC selon des modalités qui prendraient en compte tout à la fois la problématique des inégalités et celle de l'ouverture. Trois questions guideront cette recherche :

- i) Est-ce que l'émergence de l'OMC en tant qu'institution de gouvernance sape le rôle de gouvernance traditionnel de l'Etat-nation ?
- ii) Est-ce que l'OMC peut devenir une instance où les préoccupations des pays en développement seraient prises en compte alors que les disparités entre le premier monde et le tiers monde ne cessent de grandir ?
- iii) Est-ce que l'OMC peut devenir un vecteur de lutte contre les inégalités au plan mondial grâce au mécanisme des "normes fondamentales du travail" ?

² Plusieurs formes d'"analyse institutionnelle" ont été mises au point concurremment depuis quelques années. La "nouvelle économie institutionnelle" de Douglas North (1990) et Oliver Williamson (1985) essaie de remédier à la surdité institutionnelle de l'économie walrasienne. La sociologie économique (Block, 1990, 1996; Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; White, 1981; entre autres) propose une approche différente. La tradition de l'analyse historique comparative en sociologie, en économie et en science politique constitue aussi une abondante source d'éclairages institutionnels (Evans, 1995a), 1995b). Les traditions "institutionnelle néo-libérale" (Keohane, 1984, par exemple) et "social-constructiviste" (Ruggie, 1998, par exemple) en science politique ont essayé d'introduire des perspectives institutionnalistes dans l'analyse des organisations internationales. Malgré cette panoplie de ressources intellectuelles, l'analyse des institutions actuelles de gouvernance de l'économie mondiale en est à ses tout débuts (Finnemore, 1996, ou Barnett et Finnemore, 1999, en donnent des exemples prometteurs).

Ces questions touchent toutes trois à la politique et à l'organisation. Tout es trois, mais les deux dernières en particulier, sont destinées à susciter un débat et à élargir le champ actuel des discussions concernant l'avenir de l'OMC en tant qu'organisation. Mais avant de passer à ces questions, un bref examen de l'OMC en tant qu'organisation s'impose.

I. L'OMC EN TANT QU'ORGANISATION ET ENTITÉ POLITIQUE

Quatre caractéristiques de l'OMC doivent être mises en relief. La première, et la plus évidente, a trait à la place centrale qu'elle occupe dans la gouvernance économique mondiale; la deuxième a trait à la nature étonnamment démocratique de ses procédures officielles de prise des décisions; la troisième a trait aux tensions et contradictions entre les réalités officielles et officieuses, pour ce qui est tant de son rôle de gouvernance que de ses procédures de prise des décisions; la dernière, peut-être la plus importante, a trait à vulnérabilité politique, qui est une caractéristique commune à toutes les institutions de gouvernance mondiale.

Le caractère démocratique, sur le plan formel, de l'OMC (par opposition au FMI, par exemple) est à première vue surprenant. Officiellement, chacun des 135 membres de l'organisation a la même voix que les autres. N'ayant pas un équivalent du Conseil de sécurité, l'OMC est même, en théorie, plus démocratique (au sens westphalien du terme) que l'ONU. Le "Conseil général" qui la dirige permet aux représentants de tous les grands pays (à la notable exception de la Chine et de la Russie) de participer à ses travaux de manière assez égalitaire (du moins officiellement), et les conférences ministérielles de l'OMC ont toujours donné lieu à de vastes débats publics.

Si l'on passe de la théorie à la pratique, le terme d'oligarchie convient mieux que celui de démocratie pour décrire le processus de prise des décisions à l'OMC. Le précédent créé au GATT, à savoir que toutes les décisions doivent être prises par consensus, permet aux Etats-Unis et à d'autres grands pays de dicter l'ordre du jour des travaux. Il n'en demeure pas moins que la tension permanente entre l'oligarchie officieuse et la démocratie officielle crée des possibilités de changement importantes.

Le contraste entre les réalités officielles et officieuses vaut aussi pour le pouvoir de l'OMC et sa place centrale dans le système commercial mondial, mais différemment. En tant que consécration organisationnelle du GATT, l'OMC est l'instance centrale de réglementation du commerce international (voir Krueger, 1998). Comme Ruggie (1994) l'a bien montré, la réglementation du commerce international en est venue à signifier aussi juger les politiques internes "liées au commerce", ce qui peut tout recouvrir, depuis les normes environnementales jusqu'à la législation fiscale. Il se crée ainsi l'impression que le pouvoir de l'OMC pourrait avoir des prolongements jusqu'à l'intérieur des frontières nationales. Plus encore, contrairement à des institutions comme l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'OMC est en mesure de légitimer des sanctions si ses décisions ne sont pas appliquées. Lorsqu'un ex-membre du secrétariat de l'OMC (Blackhurst, 1997: 533) parle de son "rôle de plus en plus affirmé de première organisation économique internationale", il ne fait qu'exprimer la perception générale de l'importance de l'OMC.

L'étonnant est que, *sur le plan formel*, l'OMC n'apparaît pas comme une organisation particulièrement puissante - son pouvoir juridique est strictement limité et ses fondateurs ont pris grand soin d'éviter les empiétements sur la souveraineté des Etats. L'OMC n'a reçu aucun pouvoir officiel de dicter les politiques commerciales nationales, ni même de sanctionner (directement) ceux qui refusent

de s'acquitter des obligations juridiques qu'ils ont contractées en matière d'ouverture. Le seul pouvoir dont elle dispose officiellement est celui de légitimer le droit des Etats à décréter des sanctions commerciales bilatérales lorsque leurs intérêts ont été lésés par des restrictions commerciales contraires aux accords de l'OMC.

Si l'OMC est considérée comme puissante, c'est parce qu'elle est perçue comme la consécration des intérêts des grandes puissances économiques de la planète. Si l'OMC existe, c'est parce que des acteurs nationaux puissants ont voulu concentrer les aspects politiques des différends commerciaux internationaux dans une organisation internationale dont les décisions auraient des chances d'être jugées légitimes, précisément parce que cette organisation est officiellement démocratique et que ses décideurs sont des bureaucrates qui n'ont pas de comptes à rendre à un pays particulier. La puissance *officiuse* de l'OMC réside donc dans le fait qu'elle est l'expression concrète de la solidarité et du consensus officieux qui font que le système commercial international fonctionne.

Etre perçu comme l'"agent" d'intérêts internationaux puissants est un statut enviable à bien des égards, mais le fait d'être l'expression officielle prééminente d'un consensus officieux fait de l'OMC la cible première pour tout pays ou groupe en désaccord avec ledit consensus officieux. Tous ceux qui lèsent les effets du commerce international ne peuvent se retourner que contre elle. Etre l'organisation publique concrète que l'on peut le plus facilement tenir pour responsable des conséquences d'un système commercial international par ailleurs acéphale crée manifestement le risque de se retrouver dans une situation inconfortable sur le plan politique. Cet inconfort est aggravé par l'ambivalence des dirigeants politiques nationaux à l'égard des institutions de gouvernance mondiale.

Dans le climat politique actuel, la thèse du "libre jeu des mécanismes du marché" est sans conteste idéologiquement hégémonique, mais les empiètements sur la souveraineté demeurent politiquement problématiques. De ce fait, les organisations qui doivent fournir le socle institutionnel de ce "libre jeu des mécanismes du marché" ne profitent qu'en partie de son hégémonie idéologique. Comme Steven Weber (1999) le faisait remarquer, ces organisations, en tant qu'organisations, attirent peu de fidèles sur le plan politique. L'institution supposément anachronique de l'Etat-nation paraît pleine de charisme lorsqu'on la compare à telle ou telle institution de gouvernance mondiale. Ces dernières ne sauraient s'acquitter de leur mission tant qu'elles n'auront pas trouvé un contrepoids à leur propre vulnérabilité politique.

L'OMC (tout comme d'autres institutions de gouvernance mondiale) existe parce que le courant le plus sophistiqué et internationaliste dans les milieux dirigeants (hommes politiques et dirigeants de sociétés notamment) des Etats-Unis et d'autres pays développés a réalisé qu'un marché mondial exige un ensemble complexe de fondements institutionnels. Comme le souligne à juste titre la théorie "réaliste" des relations internationales (Walz, 1979), un monde westphalien comporte toujours, globalement, de forts éléments d'anarchie. L'anarchie n'est guère propice à des relations marchandes stables et encore moins à des investissements à long terme. Réduire le niveau d'anarchie pour obtenir la stabilité et la prévisibilité nécessaires au bon fonctionnement de l'économie mondiale, telle est toute la justification de l'existence des institutions de gouvernance mondiale. La stabilité et la prévisibilité exigent que les forts comme les faibles acceptent certaines contraintes. L'institutionnalisation est un compromis par lequel les puissants acceptent des contraintes pour obtenir le consentement fiable d'acteurs plus faibles (ainsi que celui des autres puissants).

Mais cet internationalisme sophistiqué n'est pas en situation de monopole parmi les principales élites politiques. L'une des raisons essentielles de la vulnérabilité politique des institutions de gouvernance mondiale tient aux particularités idéologiques de la nation qui est la puissance économique, politique et militaire hégémonique dans ce nouvel ordre mondial, les Etats-Unis (Evans, 1997). Il existe au sein des élites de ce pays un puissant courant idéologique animé d'une profonde méfiance à l'égard de toute forme d'institution de gouvernance publique et d'une grande appréhension à l'égard de tout ce qui pourrait limiter la souveraineté des Etats-Unis eux-mêmes. Ce segment de l'élite politique conservatrice est tout à fait favorable au libre jeu des mécanismes du marché mais ne voit guère l'intérêt de l'infrastructure institutionnelle nécessaire au fonctionnement de ce marché, en particulier au plan mondial. La méfiance à l'égard de l'Etat sous toutes ses formes, jointe à une xénophobie tenace, fait de toute institution de gouvernance mondiale un ennemi.

L'hostilité des courants conservateurs traditionnels (aux Etats-Unis principalement), qui sont hypersensibles à toute action de l'OMC où ils verraient un empiétement sur la souveraineté de la nation, est quasiment inévitable. Parallèlement, une société civile de plus en plus active a commencé à s'intéresser, sérieusement et parfois bruyamment, à la politique de la mondialisation. Si la passivité et la défense du statu quo sont la seule réaction de l'OMC, ces groupements de citoyens mécontents seront parfaitement en droit de demander à leurs gouvernements de retirer leur soutien à l'organisation. Une alliance progressiste-conservatrice de groupes politiques dont le seul point d'accord est une volonté d'obtenir le démantèlement de l'OMC est une éventualité beaucoup moins extravagante qu'on ne le croit, surtout aux Etats-Unis.

Cette fragilité est certes un motif d'inquiétude, mais elle est aussi une incitation à l'innovation en matière d'organisation. La volonté d'assurer la survie de l'organisation devrait stimuler, à l'OMC comme chez ses partisans, une réflexion plus audacieuse et créative sur la manière dont son rôle pourrait évoluer dans un sens qui élargirait sa base d'appui politique. Il faut, bien entendu, commencer par une réflexion, sur la relation de l'organisation avec ses Etats membres. Malheureusement pour l'OMC, le discours politique actuel fait abstraction de l'inaptitude officielle de l'organisation à menacer la souveraineté des Etats et part du principe que la relation entre le pouvoir national et la gouvernance mondiale relève d'un jeu à somme nulle. Remettre en cause ce postulat de la relation à somme nulle serait un bon point de départ pour tout réexamen du rôle de l'OMC.

II. GOUVERNANCES ÉCONOMIQUES MONDIALE ET NATIONALE : EST-CE UN JEU À SOMME NULLE ?

En dépit du soin mis à formuler sa charte de telle manière qu'il soit clair que l'OMC n'empiéterait pas sur la souveraineté des Etats membres, d'aucuns sont fermement convaincus que dans le "monde post-OMC", les pays en développement ne peuvent plus entreprendre des stratégies de développement ambitieuses et indépendantes qui seraient contraires au principe d'ouverture. Dans certains milieux, cette conviction ne va pas sans un certain soulagement à l'idée que l'interventionnisme de l'"Etat faiseur de développement" n'aura plus cours et que les pays en développement vont désormais retrouver la sagesse traditionnelle du modèle anglo-saxon de l'"Etat veilleur de nuit". D'autres milieux, en revanche, sont désespérés parce que convaincus que les pays du tiers monde ne peuvent plus recourir à des stratégies nationales énergiques visant à contrebalancer le penchant naturel des marchés mondiaux à exacerber les

disparités existantes entre le premier monde et le tiers monde. Dans les deux cas, il s'agit quasi certainement d'une réaction erronée.

La volonté des élites politiques nationales de se lancer dans des stratégies offensives visant à favoriser l'accumulation locale du capital peut très bien avoir décliné au cours des vingt dernières années, et il y a sans conteste une plus grande réticence à adopter des politiques qui pourraient susciter l'ire des "marchés". Cela étant, ce serait une dangereuse erreur d'extrapoler ces évolutions pour en conclure que les moyens de gouvernance économique nationale sont devenus sans objet. L'on assiste certes à une mutation du rôle de l'Etat-nation (Banque mondiale, 1997), mais les annonces du décès de l'Etat-nation sont manifestement prématurées. Certains faits dénotent certes une érosion à maints égards importante de la prééminence du pouvoir et de l'autorité de l'Etat (voir, par exemple, Cale, 1995; Strange, 1995), mais les arguments en faveur de la persistance de l'importance de l'Etat-nation (voir, par exemple, Evans, 1997; Fligstein, 1996; Wade, 1996a) sont tout aussi pertinents.

L'extrapolation supplémentaire qui amène à dire que l'érosion du pouvoir économique de l'Etat-nation est imputable à l'accroissement du pouvoir d'institutions de gouvernance mondiale comme l'OMC est encore moins défendable. Cette extrapolation fait fi du contenu des règles de l'OMC, ignore la différence entre mondialisation et gouvernance mondiale et interprète mal l'histoire des pays du tiers monde qui ont été économiquement efficaces. Comme Amsden (1999) le fait remarquer, une lecture attentive des règles de l'OMC montre que parmi les stratégies adoptées par les "Etats faiseurs de développement" dans les années 1970 et 1980, très peu sont incompatibles avec ces règles. Dans le cas des pays très pauvres, la marge de manoeuvre disponible pour concevoir des politiques visant à faciliter la transformation économique locale est pratiquement illimitée. Si tant est que la mondialisation aurait induit des politiques économiques plus timorées, ce changement n'est pas dû aux effets de l'OMC en tant qu'institution.

Des influences diverses contribuent à remodeler le rôle de l'Etat-nation, dont la plupart n'ont qu'un rapport lointain avec l'OMC. Il est on ne peut plus évident que la contraction de ce rôle correspond à une prise de conscience salutaire du fait que les Etats seraient en meilleure situation s'ils alignaient ce qu'ils essaient de faire sur ce qu'ils sont capables de faire. S'agissant des Etats dont le bilan dénote une capacité de gouvernance avérée - essentiellement les "Etats faiseurs de développement" de l'Asie de l'est³ - ils relèvent d'une dynamique politico-économique plus complexe mais, là encore, dans une large mesure sans rapport avec le rôle institutionnel de l'OMC.

La mondialisation (qu'il ne faut pas confondre avec les institutions de gouvernance mondiale) presse incontestablement les Etats de mettre leurs politiques économiques en conformité avec l'orthodoxie anglo-saxonne. La libéralisation des marchés des capitaux, et la croissance exponentielle du volume des transactions financières internationales, confèrent une autojustification à la sagesse des "marchés". Si une politique est jugée trop hétérodoxe, elle risque d'avoir des effets délétères du simple fait que l'opinion du marché se traduit par une inversion des courants de capitaux avec toute la désorganisation de l'économie que cela implique. Seule une petite minorité d'Etats qui ont conservé un

³ Ces Etats ont bien entendu donné fait l'objet de nombreux travaux de recherche que nous ne passerons pas en revue ici. Voir, par exemple, Akyüz (1999); Amsden (1989); Chang (1994); Evans (1995a); Kim (1987); Kob (1995); Quah, (1982, 1984, 1993); Wade (1990); Banque mondiale (1993).

certain degré de contrôle sur leur marché des capitaux (Chine, Malaisie et Viet Nam, par exemple) disposent d'une marge de manoeuvre face à cette dynamique d'autojustification du marché⁴.

En étroite relation avec cette problématique de l'autojustification, il y a les limitations imposées par l'hégémonie croissante des modèles anglo-saxons de comportement de l'Etat parmi les élites économiques des pays en développement (y compris dans l'administration)⁵. En particulier depuis le changement de "gestalt" survenu en 1997-1998, qui a fait que les Etats faiseurs de développement de l'Asie de l'est sont devenus aux yeux de l'opinion publique des foyers de "capitalisme de relations" inefficace (voir Wade, 1998), la croyance en l'efficacité de l'action économique de l'Etat a été fortement ébranlée. La vulnérabilité des Etats faiseurs de développement mise en lumière par la crise de 1997-1998 a ouvert un espace politique à une nouvelle génération d'économistes formés aux Etats-Unis, qui mettent en avant les vues anglo-saxonnes traditionnelles sur le rôle de l'Etat. Les décideurs des autres pays en développement ont été encouragés par les médias internationaux à tirer les enseignements de la crise asiatique, pour y voir non pas une mise en garde contre les dangers d'une ouverture des marchés des capitaux avant la mise en place de l'appareil réglementaire requis, mais au contraire la preuve qu'il faut réduire les interventions de l'Etat dans la gouvernance économique.

Il s'agit là d'une réaction malencontreuse, qui incite les responsables à oublier, lorsqu'ils réfléchissent aux problèmes de la gouvernance mondiale, les acquis en matière de gouvernance accumulés tout au long des années de mise en place des institutions qui ont fait l'Etat-nation moderne. L'utilité des appareils d'Etat fondés sur le recrutement au mérite, la progression des carrières sur le long terme et les relations entre l'administration et les entreprises, qui allient scepticisme et communication, et soutien et discipline, est corroborée aussi bien par les réalisations à long terme des Etats faiseurs de développement de l'Asie du sud-est (Amsden, 1989; Wade, 1990; Akyüz, 1999) que par l'analyse comparative systématique de la covariance entre la performance de l'administration et la performance économique dans un ensemble plus important de pays (voir Banque mondiale, 1997; Evans et Rauch, 1999; Rauch et Evans, à paraître).

Admettre cet enseignement fondamental permet de voir toute l'importance du renforcement des capacités au plan national. Pour les pays faiseurs de développement, le problème est de retrouver la capacité antérieure de l'appareil d'Etat, et non de trouver les moyens de la réduire. Pour les pays qui ont eu moins de chance, le problème est toujours de savoir comment mettre en pratique la leçon évidente selon laquelle une capacité de gouvernance fiable au plan local est la clé de l'efficacité des marchés et de la croissance de l'économie.

L'approche axée sur le renforcement des capacités permet de voir combien il importe de concilier les tâches de création d'institutions au plan national et les défis de la mise en place d'institutions de gouvernance au plan mondial et ce, selon des modalités qui permettent d'instaurer entre ces deux pôles de gouvernance une relation qui soit à somme positive et non nulle. Cette approche est aussi conforme aux arguments des auteurs qui, analysant avec plus de prudence et de recul les évolutions au plan mondial, s'intéressent aux conditions d'une "nouvelle architecture financière" efficace. A titre d'exemple,

⁴ Il est intéressant de noter que ces pays peuvent aussi se targuer de bilans exceptionnellement bons en matière de développement économique par rapport aux autres pays en développement.

⁵ Concernant la République de Corée, voir, par exemple, Amsden (1994) ou Chang (1998).

Eichengreen (1998:8) estime que le fait de "donner aux services de réglementation des moyens accrus de supervision du secteur financier" est l'une des conditions nécessaires pour que les avantages de l'ouverture des marchés des capitaux compensent le risque couru, en ce qui concerne les pays en développement.

La conclusion de tout ceci est claire : il est faux de voir dans la relation entre les institutions de gouvernance nationale et mondiale un jeu à somme nulle où les deux types d'institutions se partageraient une quantité fixe de contrôle. Il est plus logique de s'intéresser de près aux complémentarités. Si des fondements institutionnels solides ne sont pas édifiés (ou entretenus) au plan national, le régime international en cours de construction pourrait bien s'avérer peu viable. Cette conclusion simple débouche sur la question plus difficile de la complémentarité dans l'autre sens. Si la capacité de gouvernance au plan national est essentielle pour que l'OMC réalise ses objectifs, peut-on dire aussi que le renforcement de la capacité de l'OMC pourrait rendre les pays en développement plus en mesure d'atteindre leur but de toujours, à savoir réduire l'écart qui les sépare des pays industriels avancés ?

III. EST-CE QUE L'OMC PEUT DEVENIR UNE INSTANCE OÙ LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT POURRAIENT S'ATTAQUER AU PROBLÈME DE LA DISPARITÉ CROISSANTE ENTRE LE PREMIER MONDE ET LE TIERS MONDE ?

D'aucuns voient dans l'OMC l'instrument grâce auquel les pays industriels avancés, en général, et les Etats-Unis, en particulier, imposent au reste du monde les intérêts de leurs élites commerciales. D'autres voient en elle le fournisseur neutre de règles et de normes collectives dont toutes les nations commerçantes bénéficient. Ces deux points de vue qui semblent diamétralement opposés ne le sont qu'en apparence.

Tous les pays qui commercent ont intérêt à ce qu'il y ait un ensemble de règles transparentes que leurs partenaires commerciaux jugent légitimes. De ce point de vue, l'OMC est un bien collectif. Cela étant, aucun ensemble de règles n'est neutre. Tout ensemble concret de règles est le fruit d'une sélection parmi toutes les règles possibles, et le processus de sélection profitera davantage à certains pays (et à certains groupes à l'intérieur des pays) plus qu'à d'autres. Etant donné que la puissance économique des Etats-Unis et des pays industriels avancés se répercute inévitablement sur le processus de négociation des règles, il serait curieux que l'ensemble de règles qui en résulte soit exempt de toute différenciation reflétant les intérêts de ces pays. Le fait que les premières priorités du régime de l'OMC en matière d'élaboration des règles aient porté sur les droits de propriété intellectuelle et le commerce des services - deux thèmes qui intéressent principalement les Etats-Unis et les autres pays industriels avancés - conforte cette hypothèse.

Admettre que les règles du commerce international expriment inévitablement des intérêts particuliers soulève deux questions liées. La première est de savoir si les pays moins puissants sont plus mal lotis avec une forme institutionnelle de gouvernance mondiale comme l'OMC que sans. Certaines organisations non gouvernementales - "Public Citizen", par exemple - estiment que tel est le cas (voir Wallach et Sforza, 1999), mais elles ont probablement tort.

Le "régime OMC" (au sens précis d'un régime commercial formulé et mis en oeuvre sous l'égide de l'organisation OMC) doit être comparé non pas à quelque idéal de démocratie économique mondiale

mais au régime qui prendrait le plus probablement sa place, à savoir une économie mondialisée façonnée principalement par les actions bilatérales des Etats-Unis et des autres pays industriels avancés. Si tels sont les termes de la comparaison, on peut raisonnablement dire que la mise en oeuvre de règles par l'entremise d'une organisation comme l'OMC offre aux pays du tiers monde plus de possibilités de continuer à suivre des politiques qui leur sont propres. Encore plus plausible est l'argument selon lequel l'existence d'un organisme comme l'OMC qui fait office d'écran institutionnel, permet aux pays du tiers monde de mieux se défendre contre des mesures arbitraires qui assimilent la "liberté du commerce" aux intérêts des sociétés des Etats-Unis, au détriment des intérêts des pays plus pauvres. Du point de vue du tiers monde (y compris les Etats en passe d'être des faiseurs de développement), le type d'institutionnalisation représenté par l'OMC est quasi certainement préférable à un régime principalement réglementé, sans intermédiaire, par une puissance hégémonique pratiquant la "realpolitik".

Dans un monde de "realpolitik" pure, où les pays puissants se contenteraient de tordre le bras des plus faibles pour leur faire accepter n'importe quel accord qu'ils jugent conforme à leurs intérêts, il n'y aurait nul besoin d'une OMC. L'OMC renforce parfois cet usage de la contrainte au plan bilatéral, mais elle freine aussi cette pratique. Tous comptes faits, à l'OMC, il s'agit plus de normes à établir et de consensus à réaliser que d'une manifestation de la puissance à l'état brut. Dans n'importe quel différend bilatéral où les Etats-Unis voudraient imposer leurs préférences concernant le régime commercial mondial, l'OMC leur complique la tâche plus qu'elle ne la facilite.

La seconde question, plus intéressante, est de savoir si l'institutionnalisation peut offrir aux acteurs plus faibles des possibilités nouvelles et inattendues de modifier les règles pour faire en sorte qu'elles tiennent mieux compte de leurs intérêts. En d'autres termes, est-ce que l'OMC pourrait devenir une instance où les pays en développement seraient en mesure de promouvoir des règles qui permettraient de mieux s'attaquer aux disparités croissantes entre le premier monde et le tiers monde ? Pour répondre à cette question, il faut revenir à la tension entre démocratie officielle et oligarchie officieuse qui caractérise l'OMC en tant qu'organisation. Il est évident que les Etats-Unis et les pays industriels avancés seraient, politiquement, dans une position très délicate si un bloc important de pays en développement, considérant qu'un consensus est impossible à réaliser sur telle ou telle question, demandait que cette question soit mise aux voix. Bref, les règles officielles offrent la possibilité d'une menace politique.

Est-il impensable que ce type de menace puisse se révéler efficace dans la pratique ? L'expérience récente du processus de sélection du Directeur général de l'OMC inciterait à répondre par la négative. Une série de votes blancs ayant montré que le candidat soutenu par les pays en développement disposait de suffisamment de voix - même s'il n'allait pas y avoir de décompte officiel des voix - ces derniers n'avaient aucune raison de céder. Il a fallu recourir à la nomination d'un directeur général par intérim pour sortir de l'impasse et de cette situation embarrassante. Finalement un compromis a été trouvé⁶. Cette bataille a montré clairement que si les pays en développement décidaient collectivement d'obtenir quelque chose, les Etats-Unis et l'Union européenne (UE) pourraient difficilement faire totalement abstraction de cette volonté.

⁶ Au lieu d'un candidat nommé pour quatre ans, les deux candidats restés en lice seront nommés pour un mandat de trois ans chacun.

Est-ce que les pays en développement pourraient arracher un compromis analogue sur une question de fond, celle des subventions agricoles de l'UE, par exemple ? Probablement pas, mais leur échec serait moins imputable à l'OMC qu'aux obstacles généraux qui s'opposent à l'action politique concertée des pays en développement. En premier lieu, comme le fait remarquer Amsden (1999), en matière de conformité aux règles mondiales, les dirigeants politiques des pays en développement ont tendance à faire assaut de zèle plutôt que de contestation. En deuxième lieu, toute tentative de contestation des règles doit d'abord surmonter les sérieux problèmes que pose l'action collective de pays regroupés sous l'appellation générale de "pays en développement" mais ayant des intérêts concrets très divers.

Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que les principaux obstacles à une action politique effective des pays en développement existeraient même s'il n'y avait pas d'OMC. En tant qu'institution, l'OMC a peut-être même un effet positif, parce qu'elle fournit une enceinte où l'action collective est en principe possible. La structure officiellement démocratique de l'OMC devrait en fait inciter les pays en développement à essayer d'identifier des intérêts communs et à surmonter la multitude d'obstacles à une action collective de leur part. Plus les pays seront nombreux à faire concrètement appel à l'OMC pour le règlement des différends commerciaux - et plus l'organisation sera véritablement institutionnalisée -, plus les pays en développement seront incités à l'utiliser comme instance de recours collectif.

L'on pourrait, bien entendu, faire valoir que si les pays en développement parvenaient un jour à mettre l'OMC au service de leurs intérêts collectifs, les pays plus avancés se retireraient tout simplement de l'organisation. C'est toutefois improbable, car abandonner l'OMC ébranlerait considérablement la confiance des investisseurs, qui tiennent à la prévisibilité de l'économie politique mondiale, ce que les pays industriels avancés voudraient certainement éviter à tout prix. Là encore, il y aurait un compromis à trouver entre les avantages de l'institutionnalisation et le coût de la limitation.

La conclusion est ambiguë. L'OMC représente potentiellement une instance très utile où les pays en développement pourraient rechercher les moyens de remanier les règles en vue de réduire les disparités avec le premier monde, mais il est permis de douter que les pays en développement exploiteront un jour cette potentialité. Il se peut bien que la "société civile" mette plus d'ardeur à tester le potentiel politique de l'OMC, en dépit du fait que c'est aux Etats-nations que la charte de l'OMC confère des droits.

IV. EST-CE QUE L'OMC PEUT DEVENIR UNE INSTANCE DE PROMOTION DES "NORMES FONDAMENTALES DU TRAVAIL" ?

L'idée que les dirigeants politiques des pays en développement pourraient être en mesure de se servir de l'OMC pour promouvoir des intérêts communs est certes radicale, mais bien plus radicale encore est l'idée que la "société civile" pourrait trouver dans l'OMC un instrument de promotion d'intérêts qui seraient définis au plan social et non plus national. En l'état actuel des choses, les groupes de défense de l'environnement s'obstinent à ne voir dans l'OMC que "l'ennemi", qu'il faut dénoncer et, si possible, détruire. Pour d'autres groupes de la société civile, l'OMC n'est apparue que très récemment dans le paysage politique. Il n'en demeure pas moins que la possibilité d'élargir la conception que l'OMC se fait du "libre jeu des mécanismes du marché" au delà de la définition limitée aux droits de propriété risque de s'imposer dans les débats futurs sur le rôle de l'organisation.

Il est de plus en plus admis que certains droits fondamentaux de la personne humaine transcendent la souveraineté et doivent être considérés au plan mondial. Il ne faut pas exclure la possibilité que les normes fondamentales du travail puissent faire partie de cet ensemble minimal de normes mondiales que les Etats-nations (nonobstant leur souveraineté) ne pourraient pas abroger. Dès que le débat portera sur les moyens de faire appliquer ces normes fondamentales du travail, les regards se tourneront inévitablement vers l'OMC.

L'argumentation est simple. La définition mondiale du "libre jeu des mécanismes du marché" comprend déjà toute une série de restrictions (interdiction de la vente ou de l'achat de parties du corps humain, de cocaïne ou de la force de travail de non-citoyens, par exemple). Il n'y a donc aucune raison logique de ne pas considérer l'absence des "normes fondamentales du travail" - au premier rang desquelles le droit de former des syndicats - comme un élément de concurrence déloyale lié au commerce, tout comme l'absence de droits de propriété intellectuelle est assimilée à une violation liée au commerce des règles de la concurrence. Empêcher les travailleurs de se syndiquer réduit les coûts de production tout comme le fait de ne pas exiger des producteurs qu'ils paient des royalties réduit les coûts de production. Les deux pratiques peuvent être assimilées à des subventions (Wachtel, 1998). A ce jour, l'OMC s'est bien évidemment abstenue d'envisager la possibilité de se lancer dans des définitions plus larges de la concurrence légitime sur les marchés mondiaux, mais cette possibilité rode toujours dans les coulisses.

A la première conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Singapour en 1996, les pays scandinaves se sont prononcés en faveur de l'inclusion des normes fondamentales du travail dans le mandat de l'OMC, ce qui était prévisible de leur part. Plus surprenant, les Etats-Unis aussi ont tenté, sans succès, de faire en sorte que des engagements à respecter les "normes fondamentales du travail" soient mentionnés dans le mandat de l'OMC. Ces tentatives ont suscité une réaction typique de prudence évasive. La Conférence a adopté une déclaration renouvelant l'engagement de respecter les normes fondamentales du travail internationalement reconnues, mais elle a pris soin de circonscrire cet engagement au niveau du discours en insistant sur le fait que les normes du travail n'étaient pas de son ressort mais de celui de l'OIT. Mais la question ne va probablement pas disparaître pour autant. Le président Clinton a de nouveau engagé l'OMC à participer à la protection des normes fondamentales du travail lors de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Genève en 1998.

Les aspects politiques de la question des normes fondamentales du travail et de l'OMC sont assez complexes, mais, quant au fond, les positions pour et contre sont assez simples à définir. Ceux qui sont satisfaits de leurs résultats économiques globaux dans le cadre des règles existantes sont résolument contre, parce qu'ils ne veulent rien faire qui puisse mettre en péril la mission qu'ils jugent capitale, et déjà bien difficile, et qui consiste à accroître davantage l'ouverture du commerce. Dans cette optique, charger l'OMC de toute autre tâche pourrait être fatal à sa mission fondamentale. Même l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) est parfois considéré comme une erreur. De ce point de vue, une mission impliquant un élément aussi litigieux que les normes fondamentales du travail serait à coup sûr trop risquée.

Pour ceux que trouble l'aggravation indéniable des inégalités au plan mondial, l'idée que la gouvernance mondiale doit être exempte de risques n'est guère convaincante. De leur point de vue, la mission à accomplir consiste à accroître l'équité et le bien-être à l'échelle mondiale et elle n'est pas accomplie par la gouvernance actuelle. La gouvernance mondiale doit donc être prolongée dans une

direction qui permette d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan de l'équité et du bien-être. Les normes fondamentales du travail offrent la possibilité de prolongement la plus évidente.

Pour les mouvements ouvriers des pays développés, dont le pouvoir de négociation a été entamé par la mondialisation, utiliser les institutions de gouvernance mondiale comme voie de recours est une solution de bon sens, et l'OMC le choix le plus logique. Wachtel (1998) estime que "...l'OMC pourrait devenir une instance capitale pour la promotion des droits des travailleurs à l'échelle mondiale" et "les syndicats et leurs partisans seraient bien avisés de faire de l'OMC une priorité". Richard Freeman (1998) est certes sceptique sur la probabilité que des normes mondial [es du travail puissent être suffisamment appliqués au point qu'il en résulterait des avantages matériels généralisés pour les travailleurs du tiers monde, mais il rejoint Wachtel pour inciter les syndicats à intervenir auprès d'organisations telles que l'OMC afin qu'elles inscrivent les normes du travail à leur ordre du jour. Selon Freeman (1998:31), "... les campagnes en faveur des normes du travail pourraient bien être l'outil qui permettra d'introduire directement les préoccupations des travailleurs dans les débats sur la gestion des finances et du commerce mondiaux, ce qui changerait tout".

Les chances de succès de l'action que les syndicats mèneraient dans cette direction sont fonction des répercussions de ces débats sur la politique intérieure des pays, en particulier sur la politique intérieure des Etats-Unis. Le parti pris "réformiste des Etats-Unis sur la question des normes fondamentales du travail lors des conférences ministérielles de 1996 et 1998 est politiquement logique (surtout pour une administration démocrate). Du point de vue du mouvement syndical des Etats-Unis, qui est une composante essentielle de la "clientèle" du parti démocrate, institutionnaliser les normes fondamentales du travail est une question fondamentale. Pour les entreprises, qui ont des intérêts dont le gouvernement doit aussi tenir compte, la question est beaucoup moins fondamentale. Les sociétés transnationales des Etats-Unis bénéficient certes de l'incapacité des travailleurs des pays en développement à s'organiser efficacement, mais les plus sophistiquées de ces sociétés savent bien que les coûts salariaux représentent une part suffisamment faible de leurs coûts totaux pour que la diffusion des normes fondamentales du travail fasse tout au plus une entaille mineure dans leurs taux de profit à l'échelle mondiale. En conséquence, le gouvernement des Etats-Unis a politiquement tout à gagner à appuyer les normes fondamentales du travail. La même logique vaut pour les dirigeants politiques des pays de l'UE.

Le calcul est bien entendu tout à fait différent pour les élites politiques des pays en développement. Etant donné la logique économique de la mondialisation, tout ce qui pourrait mettre en danger l'accès aux marchés des pays développés est cause de terreur. Les normes dans quelque domaine que ce soit (santé et sécurité, environnement ou travail) sont d'abord vues sous l'angle de ce danger-là. Par ailleurs, donner plus de pouvoir aux travailleurs locaux mettrait en danger les privilèges politiques et économiques de l'élite au pouvoir dans la plupart des pays en développement. Etant donné que les normes fondamentales du travail ont finalement d'abord pour objet de protéger le droit de constituer des syndicats, et que toute pression internationale, même modeste et épisodique, en faveur de ce droit serait une manne inespérée pour les mouvements ouvriers du tiers monde, les élites politiques au pouvoir dans les pays en développement risquent de voir dans les "normes fondamentales du travail" une menace tout à la fois à leur pouvoir local et aux stratégies économiques qu'elles ont adoptées face à la mondialisation.

Les syndicats des pays développés n'auraient des chances de réussir au plan mondial sur la question des normes fondamentales du travail que s'ils concluent pour cette question des alliances efficaces avec les mouvements ouvriers du tiers monde. Un effort sérieux dans cette direction trouverait certainement un écho dans les pays en développement. Les travailleurs du tiers monde apprécieraient sûrement de pouvoir décider par eux-mêmes s'ils veulent participer à la "course vers le bas" des salaires pour préserver des parts de marché à l'exportation ou au contraire essayer de stimuler les investissements locaux destinés à accroître la productivité en poussant à la hausse des salaires. Ils seraient en tout cas plus en mesure de choisir si le droit de constituer des syndicats était mieux protégé et légitimé par des normes minima. Dans cette logique, les travailleurs du tiers monde ont manifestement intérêt à s'allier aux travailleurs des pays développés contre leurs propres élites nationales.

Il n'en demeure pas moins que la probabilité que les normes fondamentales du travail soient inscrites à l'ordre du jour de l'OMC n'est guère très forte. Même avec un appui important des syndicats des pays développés, on imagine mal que les travailleurs du tiers monde puissent acquérir une influence politique suffisante pour amener leurs gouvernements à changer de position dans les instances internationales. Cela étant, l'intérêt de ce combat est peut-être indépendant de ses chances de déboucher effectivement sur la mise en place de nouvelles règles.

Dans la mesure où la bataille des normes fondamentales du travail est un combat qui donne aux travailleurs des pays développés de nouvelles raisons de conclure des alliances avec leurs homologues des pays en développement, on peut considérer que son intérêt est indépendant de son résultat. Tout comme Richard Freeman (1998) voit l'intérêt du combat pour les normes fondamentales du travail dans le fait qu'il permettrait aux travailleurs de s'asseoir aux tables des négociations qui édifient la gouvernance mondiale, ceux que l'absence de solidarité entre travailleurs du premier monde et du tiers monde désole pourraient voir l'intérêt principal d'une campagne en faveur des normes fondamentales du travail dans le fait qu'elle stimulerait le développement des alliances par dessus le fossé qui sépare les deux mondes. Dans cette perspective, l'OMC joue un rôle utile, celui de cible institutionnelle, indépendamment de la question de savoir si, au bout du compte, elle fera appliquer les normes⁷.

Le monde ouvrier des pays développés a manifestement intérêt à se lancer dans la lutte pour obtenir que les normes fondamentales du travail soient inscrites à l'ordre du jour des instances de gouvernance mondiale, en faisant pression sur les gouvernements de leurs pays et en concluant des alliances avec les mouvements ouvriers du tiers monde. Il y a de bonnes raisons de considérer que cette stratégie vaut la peine d'être mise en oeuvre parce qu'elle aura des retombées positives, même si elle n'est pas couronnée de succès. Bien entendu, les arguments en faveur de cette stratégie ne peuvent en rien atténuer les craintes des défenseurs de l'ensemble actuel de règles mondiales qui estiment que si ce combat devait être gagné, le fardeau politique qui en résulterait ferait s'effondrer le fragile édifice de l'OMC. L'on est donc ramené à la question des possibilités et dangers inhérents à la période actuelle de création d'institutions à l'échelon mondial.

⁷ Les "labour side agreements" (accords concernant les travailleurs) de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) constituent en l'occurrence un précédent intéressant. Bien qu'extrêmement peu contraignants, ils ont quand même contribué à susciter une solidarité transfrontière entre les mouvements ouvriers des États-Unis et du Mexique (Kay, 1999a, 1999b).

V. POSSIBILITÉS ET DANGERS INHÉRENTS À L'ÉLARGISSEMENT DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Le présent débat est parti de trois prémisses. En premier lieu, nous nous trouvons dans une période de création d'institutions au plan mondial qui offre une occasion unique d'étudier la possibilité de nouvelles solutions aux problèmes mondiaux. En deuxième lieu, le plus grand défi posé aux institutions de gouvernance mondiale consiste à trouver les moyens d'inverser la tendance à l'aggravation des inégalités (dans et entre les pays) qui caractérise le processus actuel de mondialisation. Il semble aujourd'hui très peu probable que la simple recherche de toujours plus d'ouverture permette de relever ce défi; une réflexion innovante sur la manière de structurer les marchés mondiaux est dès lors essentielle. En troisième lieu, les institutions de gouvernance mondiale, parce qu'elles sont "en construction", sont vulnérables et imposent donc de prendre au sérieux le risque qu'elles soient "cassées" par l'opposition de multiples positions différentes. Construire des alliances politiques avec un large éventail d'Etats-nations, ainsi qu'avec des groupes représentant la société civile, est probablement une nécessité pour la survie des organisations de gouvernance, mais qui dit alliances dit risques autant que possibilités nouvelles.

Trois questions ont constitué les vecteurs de l'analyse des conséquences de ces trois prémisses dans le cas de l'OMC. Elles avaient pour but de susciter un débat sur la relation de l'OMC avec les Etats-nations et avec la société civile, en particulier le monde du travail, lequel, malgré l'apparition d'innombrables nouveaux groupes et programmes, demeure le plus grand groupe organisé de la société civile. Dans les deux cas, il y a manifestement des possibilités d'instauration de nouveaux rapports propres à contribuer au renforcement de la gouvernance et à son expansion dans un sens qui résoudrait le problème des inégalités. Dans les deux cas, il faudra manifestement une volonté et des talents politiques extraordinaires pour tirer parti de ces possibilités nouvelles.

La première question était la moins difficile, puisqu'il s'agissait d'examiner la relation entre les nouvelles institutions de gouvernance mondiale et les institutions existantes de gouvernance nationale, afin de déterminer si le rôle croissant des premières doit être perçu comme une menace pour le rôle traditionnel des secondes ou si la relation entre les deux peut être envisagée sous l'angle de la synergie et du jeu à somme positive. Ma conclusion était que ce serait une erreur de considérer la relation entre le régime de l'OMC et la force des institutions de gouvernance à l'échelon national comme relevant d'un jeu à somme nulle. Le bon fonctionnement du régime de l'OMC suppose l'encouragement et le renforcement des capacités organisationnelles à l'échelon national, faute de quoi les marchés mondiaux seront privés de la strate essentielle de capacités locales de réglementation qui constitue la première ligne de défense contre une instabilité inacceptable. Les institutions de gouvernance mondiale ne feront que briser leur propre infrastructure institutionnelle si elles ne s'emploient pas à renforcer les institutions nationales, en particulier dans les pays en développement.

La deuxième question était de savoir si les pays en développement pourraient parvenir à faire de l'OMC l'instrument d'un élargissement de la gouvernance mondiale qui rendrait celle-ci plus sensible aux problèmes de l'inégalité entre les pays et du "rattrapage". La réponse était que ni la structure officielle de l'OMC ni les rapports officieux de politique internationale qui y ont cours n'excluent cette possibilité. Si les pays en développement dépassaient leurs divisions, se dotaient d'un projet commun et le mettaient en oeuvre avec une réelle détermination politique, la structure officiellement démocratique de l'OMC rendrait l'exclusion de leur projet très difficile. Par ailleurs, la place centrale que l'OMC occupe dans le

projet économique des pays développés ferait qu'il en coûterait beaucoup à ces pays d'abandonner l'organisation. Cela étant, une cristallisation des volontés et des talents politiques nécessaires pour orienter le développement de la gouvernance mondiale dans un sens spécifiquement favorable aux pays en développement demeure difficile à imaginer.

La troisième question - celle de savoir si l'OMC pourrait devenir une instance où la définition de ce qui constitue un fonctionnement légitime des marchés serait élargie et étendue notamment aux "normes fondamentales du travail" - est encore plus ardue. La structure décisionnelle officielle au sein de l'OMC n'offre qu'une très faible marge de manoeuvre mais le fait que des structure politique essentielles (les syndicats, par exemple) dans les pays développés soient favorable à cet élargissement augmente la probabilité que cette question finisse par s'insinuer dans le processus informel d'élaboration de l'ordre du jour des travaux de l'OMC.

Les réponses à cette troisième question renvoient à l'analyse que l'on fait du degré de vulnérabilité. Elargir la conception de la gouvernance mondiale est une façon d'élargir la base d'alliés politiques. Une convergence des intérêts des institutions de gouvernance mondiale et de ceux du monde du travail ou d'autres groupes est moins inimaginable qu'il n'y paraît à l'heure actuelle. En fin de compte, des institutions comme l'OMC sont des institutions de réglementation, et le monde du travail a manifestement intérêt à ce que la réglementation mondiale soit renforcée, pour autant que les droits des travailleurs soient inclus dans le régime, parallèlement aux droits de propriété.

Il convient de ne pas considérer comme absolument inimaginable l'émergence d'un compromis mondial grâce auquel une vaste alliance favorable aux institutions de gouvernance mondiale serait constituée en combinant la protection des droits des travailleurs et la promotion des droits de propriété. Un tel compromis serait tout à fait "rationnel" du point de vue des élites à vocation transnationale qui constituent le soutien politique de base de la gouvernance mondiale. Il ne s'agirait après tout que de reconstituer le "libéralisme enrobé" (Ruggie, 1982) sur lequel reposait "l'âge d'or" du capitalisme de l'après-deuxième guerre mondiale.

Tout ceci débouche sur trois scénarios futurs possibles. Le premier, qui demeure le plus probable, est celui de la poursuite du statu quo : les axes de la gouvernance mondiale demeureraient ce qu'ils sont aujourd'hui; la répartition continuerait de se détériorer et les améliorations du bien-être resteraient circonscrites à une faible part de la population mondiale; et la vulnérabilité politique resterait en l'état. Un deuxième scénario, plus pessimiste, n'est pas à exclure. La vulnérabilité politique pourrait susciter la constitution d'une alliance de conservateurs attachés à la notion de souveraineté et de progressistes exaspérés par l'incapacité à s'attaquer aux problèmes d'équité. Le projet actuel de renforcement des institutions à l'échelle mondiale pourrait s'effondrer (tout comme des projets de renforcement des institutions à l'échelle nationale se sont effondrés dans certains pays). La dégradation des institutions de gouvernance mondiale rendrait encore plus difficile la création de capacités institutionnelles au niveau national. Les résultats sur le plan de la croissance et du bien-être général dans le monde seraient pires que le statu quo actuel. Le troisième scénario, plus optimiste, est le plus improbable, ce qui n'est pas pour surprendre. De nouvelles alliances politiques permettraient aux institutions de gouvernance mondiale de s'attaquer à un plus large éventail de questions, facilitant l'amélioration des résultats en matière de répartition tant entre les pays qu'à l'intérieur de ces derniers.

Il serait vain d'essayer dans les limites du présent document de formuler des stratégies concrètes visant à éviter le scénario pessimiste et à rendre le scénario optimiste moins improbable. Il s'agit simplement ici de montrer que les institutions de gouvernance mondiale sont une "oeuvre en cours", dont l'évolution future dépendra de la somme d'imagination et d'ingéniosité politiques que pourront réunir tous ceux qui sont parties prenantes dans l'économie politique mondiale. Elargir la gouvernance mondiale dans un sens qui permettrait de remédier aux carences actuelles de la mondialisation représente un défi politique et institutionnel. Considérer les organisations mondiales actuelles comme des foyers de possibilités politiques, et non comme de nouvelles sources de limitations, serait une façon de commencer à relever ce défi.

RÉFÉRENCES

- Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London, Frank Cass.
- Amsden A (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, Oxford University Press.
- Amsden A (1994). The spectre of Anglo-Saxonization is haunting South Korea. In: L-J Cho and Kim YH, eds. *Korea Political Economy: An Institutional Perspective*. Boulder CO, Westview Press: 87–125.
- Amsden A (1999). Late industrialization. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Barnett M and Finnemore M (1999). The politics, power and pathologies of international organizations (unpublished).
- Blackhurst R (1997). The WTO and the global economy. *World Economy*, 20: 527–544.
- Block F (1990). *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Berkeley, University of California Press.
- Block F (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York, The New Press.
- Boli J and Thomas GM (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford, Stanford University Press.
- Cable V (1995). The diminished nation State: A study in the loss of economic power, *Daedalus*, 24(2): 23–54.
- Castells M (1997). *The Information Age*. Three volumes. Oxford, Blackwell.
- Chang H-J (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2).
- Chang H-J (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London and Basingstoke, Macmillan.
- Chang H-J (1998). Korea: The misunderstood crisis. *World Development*, 26(8).
- Chang H-J, Park H-J and Yoo CG (1998). Interpreting the Korean crisis: Financial liberalisation, industrial policy, and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6).
- Eichengreen B (1995). *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Eichengreen B (1998). Capital controls: Capital idea or capital folly (unpublished).
- Eichengreen B (1999). *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. IIE Press.
- Eichengreen B (1999). *An Independent and Accountable IMF*. London, CEPR Press.
- Evans P (1995a). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans P (1995b), with Atul Kohli, Peter Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Rudolph, James Scott and Theda Skocpol. The role of theory in comparative politics: A symposium. *World Politics* 48(1):1–49.
- Evans P (1997). The eclipse of the State ? Reflections on Stateness in an era of globalization. *World Politics*, 50(1): 62–87.
- Evans P (2000). Counter-hegemonic globalization: Transnational networks as political tools for fighting marginalization. *Contemporary Sociology*, 29(1).
- Evans P and Rauch J (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' State structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5): 748–765.
- Finnemore M (1996). Norms, culture, and world politics: Insights from sociology's institutionalism. *International Organization*, 50(2): 325–47.
- Fligstein N (1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*. 61: 656–673.
- Freeman R (1999). What role for labor standards in the global economy ? Unpublished draft Discussion Paper. Cambridge MA, NBER.

- Granovetter M (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481–510.
- Haworth N and Hughes S (1997). Trade and international labor standards: Issues and debates over social clause. *The Journal of Industrial Relations*, 39(2): 179–195.
- Kay T (1999a). Labor relations in a post-NAFTA Era. Unpublished. Berkeley CA.
- Kay T (1999b). Overview of NAO submissions. Unpublished. Berkeley CA.
- Keck M and Sikkink K (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Keohane R (1984). *After Hegemony*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Kim B K (1987). *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. PhD Dissertation. Cambridge MA, Harvard University, Department of Political Science.
- Koh G (1995). A sociological analysis of the Singapore administrative elite: The bureaucracy in an evolving developmentalist State. PhD Dissertation. Sheffield UK, University of Sheffield.
- Korzeniewicz RP and Moran TP (1997). World-economic trends in the distribution of income, 1965–1992. *American Journal of Sociology*, 102(4): 1000–1039.
- Krueger A (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago IL, University of Chicago Press.
- Nayyar D (1999). Globalization and development strategies Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- North D (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
- Quah J (1982). The public bureaucracy and national development in Singapore. In: Tummala KK, ed., *Administrative Systems Abroad*. Washington DC, University Press of America.
- Quah J (1984). The public policy making process in Singapore. *Asian Journal of Public Administration*, 6: 108–126. December
- Quah J (1993). The rediscovery of the market and public administration: Some lessons from the Singapore Experience. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3): 320–28.
- Rauch J and Evans P (forthcoming). Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics*.
- Rodríguez F and Rodrik D (1999). Trade policy and economic growth: a sceptic's guide to the cross-national evidence. NBER Paper 7081, Washington DC, National Bureau of Economic Research.
- Rodrik D (1997). *Has Globalization Gone Too Far ?* Washington DC, Institute for International Economics.
- Ruggie J (1982). International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2): 195–231.
- Ruggie J (1994). At home abroad, abroad at home: International stability and domestic stability in the new world economy. *Millennium: Journal of International Studies*, 24(3): 507–526.
- Ruggie J (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York, Routledge).
- Steinberg R (1995). Consensus decision-making at the GATT and WTO: Linkage and law in a neorealist model of institutions. BRIE Working Paper 72. Berkeley CA, University of California, Berkeley Roundtable on International Economy.
- Stewart F (1999). Income distribution and development. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Strange S (1995). The defective State. *Daedalus* 24(2): 55–74.
- UNCTAD (1997). Income inequality and development. *Trade and Development Report, 1997*: 103–150. United Nations publication sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- Wachtel H (1998). Labor's stake in the WTO. *The American Prospect*. 37: 34–38. March–April.

- Wade R (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Wade R (1996a). Globalization and its limits: Reports of the death of the national economy are greatly exaggerated. In: Berger S and Dore R, eds., *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY, Cornell University Press: 60–88.
- Wade R (1996b). Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance. *New Left Review*, 217 May/June.
- Wade R (1998). The Asian debt and development crisis of 1997: Causes and consequences. *World Development* 26(8): 1535–1553.
- Wallach L and Sforza M (1999). *Whose Trade Organization ? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington DC, Public Citizen.
- Waltz K (1979). *Theory of International Politics*. Reading MA, Addison-Wesley.
- Weber S (1999). Ethics, actors, and global economic architecture: What is the role of international organizations ? Discussion Paper for Carnegie Council Workshop, June.
- White H (1981). Where do markets come from ? *American Journal of Sociology* 87: 517–47, November.
- Williamson O (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.
- Wolfe R (1999). The World Trade Organization. In: *Trade Politics: Environments, Issues, Actors and Processes*. New York, Routledge.
- World Bank (IBRD) (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York, Oxford University Press.
- World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York, Oxford University Press.