

Réguler la mondialisation : utopie de la sécurité collective économique ?

Conférence de M. Pierre TABATONI
à l'Académie de la paix et de la sécurité internationale
(Monaco, 30 mars, 2001)

Ce texte sera publié dans les Cahiers de l'Académie de la Paix et de la Sécurité Internationale.

La mondialisation économique est complexe, dynamique, incomplète et hétérogène, et elle est gérée dans de multiples réseaux interactifs et compétitifs.

Vouloir en *diriger* le cours, du moins sans détruire les mécanismes si fins et dynamiques de l'économie internationale de marché, est *utopique*. Dans une économie de réseaux, les *opportunités* sont innombrables, comme les *stratégies* des acteurs, interactives et peu prévisibles. La *globalisation des stratégies* obéit à la logique d'expansion, car l'utilité d'un réseau dépend du nombre de ses membres et usagers. Elle intensifie la pression de la concurrence et des innovations. Mais elle est encore loin de couvrir tout le champ économique... On ne peut non plus écarter l'idée que le rythme de la mondialisation économique, accéléré depuis 20 ans, puisse se ralentir de lui-même à terme.

Réguler c'est évidemment, établir des « règles ». Elles peuvent, d'abord, avoir pour objet de créer un contexte propre à *favoriser* l'inclusion d'une économie nationale, ou régionale, dans les flux d'échanges internationaux (cadre institutionnel, incitations, culture), régulation « mercantiliste » ou « libérale ». L'histoire du capitalisme international en illustre les phases depuis le 18^{ème} siècle, jusqu'au démantèlement du protectionnisme des années 1930, et au renforcement du libéralisme après 1945, et surtout dans les années 1980-1990.

D'autres « règles » s'efforcent *d'encadrer* le développement de la mondialisation, son rythme et son étendue, afin d'en *limiter ses plus graves désordres* et d'éviter qu'ils ne se cumulent. Elles s'insèrent dans des *politiques de prévention* des risques (réglementations, culture et modèles), ou de *compensation collective* (politiques sociales et de l'emploi, politiques industrielles et de la recherche, politiques de formation..). Vouloir maintenir une *stabilité globale*, et supprimer les risques de diffusion internationale des crises, dans une économie si fortement différenciée et interdépendante, est *utopique*.

En effet, l'instabilité est naturelle dans des *cycles d'innovations technique et économique* qui déstructurent l'ordre établi, et engendrent de nouvelles phases de développement. Il est difficile de prendre des mesures pour éviter un « emballement » des phases de croissance, comme on vient de le constater avec l'extraordinaire croissance américaine des dix dernières années. Car *désordre et risques sont dans la nature des processus de forte innovation* ; chacun veut en profiter. Lorsque la crise de réajustement se manifeste, chaque entreprise

réévalue ses stratégies de globalisation, et les Etats de la Communauté « internationale » réagissent selon leur culture, leurs pouvoirs, et les risques qu'ils courent.

L'absence de *pouvoir planétaire*, dans cette « humanité éclatée » dont nous parlait René-Jean Dupuy, limite les possibilités d'actions cycliques *coordonnées* à l'échelle de la planète, sauf pour des risques particuliers bien identifiés, et lorsqu'il y a consensus entre les acteurs majeurs, ou pas d'obstruction déterminée. C'est ainsi que, malgré des analyses de nombre d'experts mondiaux, et les suggestions d'autres Etats, les Etats-Unis n'ont pas réduit leur déficit commercial qui représente aujourd'hui près de 4 % de leur PNB, mais qui a aussi soutenu une expansion exceptionnelle et mondiale. D'ailleurs les capitaux étrangers n'ont cessé d'y affluer. Le Japon n'a pu trouver les moyens de sortir d'une dépression qui dure depuis 10 ans, malgré des objurgations et pressions de toute part. L'Europe, après près de 10 ans de stagnation, est à nouveau en expansion, mais ses réformes de structure ont été trop limitées pour assurer un relais durable à la forte expansion américaine.

Il faut donc s'en remettre à des procédures d'une *gouvernance globale*, qui disposerait d'instruments de régulation adéquats. C'est un système complexe, reposant sur des inspirations ou aspirations communes, des normes internationales, des politiques, plans et actions plus ou moins coordonnés, des négociations entre des acteurs stratégiques divers, publics et privés, de débats critiques, des pressions mutuelles, des alliances, et le développement de toutes sortes de réseaux d'action et de communication...

La mondialisation fondée sur l'invention technique et l'innovation économique a une *image paradoxale* : D'un côté, les statistiques le démontrent, elle est, incontestablement, un puissant facteur de croissance économique fondé sur l'extension de la concurrence et la restructuration de l'économie ; elle engendre de multiples occasions de croissance et de développement, des baisses des prix, accroît fortement les investissements internationaux et les exportations qui entraînent l'économie. À ce titre elle est un réel *facteur tendanciel de sécurité économique* ; d'ailleurs presque tous les pays cherchent aujourd'hui à y trouver leur place. Mais elle est aussi perçue comme *source d'inéquités*, dans la répartition des sacrifices et des bénéfices de la croissance, de blocages de développement, et de pauvreté durable : ce sont des *sources d'insécurité*. On peut considérer qu'entre ces deux appréciations se développe aujourd'hui, sous diverses formes, une *dialectique régulatrice*, qui cherche sa voie dans une prise de conscience collective des risques que court l'humanité.

Je présenterai d'abord quelques observations sur la notion et des formes diverses de régulation, qui ne constituent pas pour autant un véritable système de régulation économique globale. Puis, pour illustrer la dynamique du phénomène, et les limites de la régulation, je mettrai l'accent sur deux types de processus en cours.

I – Des modes divers de régulation économique

Malgré son usage courant le terme reste vague. Il n'évoque pas les idées de « direction » et de « contrôle », mais plutôt celles de « pilotage », « guidage », « surveillance ». L'expression, bien connue dans l'économie politique française, de « politiques de régulation », s'intéresse à l'interdépendance entre phénomènes économiques et politiques. Mais le mot « régulation » est avant tout une notion de l'*analyse des systèmes*, qui étudie, précisément, les relations d'interaction entre le niveau « local » et le niveau « global », ainsi que les moyens de « guidage » global.

Dans l'analyse classique des systèmes, faute de pouvoir décrire tout le système, et de « contrôler » ses comportements globaux, le régulateur s'efforce d'intervenir sur les *sous-systèmes les plus sensibles*, bien identifiés, c'est-à-dire ceux qui peuvent significativement influencer le fonctionnement de l'ensemble. Par exemple, dans notre système international libéral, les sous-systèmes financiers et monétaires sont particulièrement sensibles, et plus précisément celui des investissements internationaux, du crédit international, spécialement à court terme et spéculatif. Toutes les formes de *régulation particulière* dont nous allons parler s'y rattachent.

Cependant cette distinction, commode, entre le « local » et le « global », les « éléments » et le « système », paraît moins fondée dans les *systèmes appelés complexes*, dont la mondialisation est un exemple. Comme le disait Pascal : *Toutes choses étant causantes et causées, aidées et aidantes, [...] et s'entretenant par le lien insensible qui lie les plus éloignées et les plus différentes, je tiens impossible de connaître les parties sans connaître le tout...* ». L'accent est alors mis, moins sur la décomposition des systèmes en sous-systèmes, que sur les multiples interactions entre les actions innovantes au sein du système, les modèles et projets, les stratégies des acteurs, et le rôle dynamique de l'*organisation active*, dite encore *intelligente*, qui « sait » s'adapter. Ce sont les agents dynamiques de la transformation du système. Certaines de nos remarques en seront fortement inspirées.

Plus concrètement il existe, on le sait, 4 procédés de régulation :

1 - La *règle* est édictée par un pouvoir légitime ; ignorons les pouvoirs mafieux, tout en connaissant les graves désordres qu'ils engendrent. Elle prend la forme de *lois, réglementations, dérèglementations, politiques économiques et sociales*. Lorsque les objectifs et les instruments des politiques économiques sont clairs pour tous, les actes de régulation peuvent être coordonnés, comme stabiliser, pour un temps, les taux de change entre dollar, yen, euro. S'ils sont trop généraux, ou vagues, ou au contraire trop explicites et rigoureux, comme dans les accords de Kyoto sur le réchauffement de la planète, la régulation devient incertaine : les Etats-Unis, après une réévaluation critique, refusent en 2001 de ratifier les accords de Kyoto.

En cas d'*urgence planétaire*, clairement ressentie, les Etats se décident à énoncer des principes d'action commune, ou conjointe, chacun étant chargé de la

mise en œuvre. C'est le cas lors de sessions « au sommet » dans le cadre du G 7, G 8, G 20. Si le risque est durable et spécifique, des *conventions internationales* s'efforcent d'y répondre de manière particulière. Il y en a des centaines. Des *arrangements* moins formels sont toujours possibles. Par exemple, à défaut d'une règle mondiale en matière de lois de protection de la concurrence, notons que, le 15 mars dernier, 43 régulateurs nationaux ont décidé de s'associer à des professionnels, dans un *Forum mondial de la régulation de la concurrence*, qui est un organisme de concertation. L'idée générale de rencontres entre régulateurs nationaux, dans différents domaines, fait son chemin.

L'OECD a proposé plusieurs « Recommandations » de libéralisation de l'économie ; ses méthodes d'*audit* et de discussions multilatérales et publiques des politiques nationales exercent une pression en vue d'assurer la conformité des politiques nationales. À côté de l'*OECD* interviennent le *Conseil de l'Europe*, ou l'*ONU*, par exemple en matière de « protection de la vie privée dans la société d'information », de développement du commerce électronique, de gestion des ressources d'énergie et des transports, de protection de l'environnement, de lutte contre la pauvreté, etc.

Au sein de nombreuses industries et professions exercées à l'échelle internationale, des *accords privés* s'efforcent de faire appliquer des *codes de conduite* ; *des standards*, et les Etats les y incitent, allant même jusqu'à approuver ces codes. Ce sont des procédés diversement efficaces de régulation, encore mal évalués.

L'application de règles internationales est d'autant plus aisée que les Etats, et les autres grands acteurs « globaux » s'accordent sur une doctrine commune d'action. Aussi l'évolution doctrinale joue un rôle important, tant au sein des organismes internationaux que dans les systèmes d'éducation et de recherche.

Pensons par exemple aux *modèles actuels du libéralisme international* : libre concurrence et la lutte contre les positions monopolistiques, croissance par ouverture internationale, sans inflation, attention spéciale accordée aux capitaux-risques, qui soumet les stratégies économiques aux critères de marchés financiers internationaux (« valeur économique ajoutée pour les actionnaires »). Les échanges internationaux sont réglés par des « taux de change flexibles », entre les monnaies de réserve, et par des solutions multilatérales données aux conflits et déséquilibres apparus sur les plans commerciaux et financiers. Le modèle inclut aussi un volet d'*aide au développement*, qui a successivement prôné l'aide publique, puis les investissements privés depuis 1997. De son côté, l'*ONU*, avec ses organismes spécialisés, sans rejeter aujourd'hui le modèle international, insiste sur leur propre *modèle de l'investissement humain et du développement durable*, qui devient, peu à peu, un modèle international.

Mais dans une économie mondiale compétitive, aucun Etat ne peut éviter de faciliter l'intégration des économies nationales dans les réseaux mondiaux de l'échange, car les retards à l'ajustement se cumulent vite, même si chacun tente

de *moduler le rythme et l'incidence de cette intégration*. L'organisation des Etats en Région de libre-échange, ou d'intégration communautaire, crée des zones disposant d'une plus grande autonomie dans les échanges mondiaux, du fait de l'accroissement des échanges internes, et de l'extension mondiale de leurs propres entreprises. Elle leur donne aussi un plus grand *pouvoir de négociation internationale* dans les enjeux de la mondialisation. C'est la doctrine dans l'Union Européenne, où la gestion du commerce international est une *politique commune*, et où la stratégie de *l'euro*, bien que stabilisatrice pour l'économie européenne, conforte les disciplines de la compétitivité.

2 - Les *normes* sont des manières concertées d'agir en commun, qui influencent les comportements privés et publics. On parle de *valeurs* et *d'opinions fortes*, comme dit Raymond Boudon, et de *conventions*, *d'usages* communs, de modèles et d'opinions communes, comme la reconnaissance des droits de l'homme, des règles démocratiques, ou le modèle libéral dont nous avons parlé. On connaît l'importance croissante prise par les *Organisations non gouvernementales internationales* (ONGI) dans la surveillance de situations sensibles. Les Etats eux-mêmes créent, sans états d'âme, leurs propres ONGI afin de pouvoir jouer leur rôle mondial selon leur style !

3 - Les *mécanismes du marché, dans le cadre d'institutions adéquates*, organisent l'allocation mondiale des ressources, l'organisation des échanges, et déterminent le rythme et la stabilité de diffusion des innovations. Ils reposent sur l'anticipation et l'ajustement des prix et salaires réels, des valeurs des actifs, des taux de profit, d'intérêt, de change, du chômage et des flux migratoires. Ils constituent évidemment la *forme la plus normale de régulation* des activités économiques. Les politiques économiques classiques des Etats, notamment fiscales et monétaires, encadrent ces régulations de marché, selon des règles du jeu bien connues. Divers auteurs recommandent un accord international durable sur la stabilité des taux de change entre dollar, euro, et yen, qui serait ainsi, pour un temps, une nouvelle règle du jeu international ; cette position suppose précisément un accord politique mondial

Mais ce sont précisément les *imperfections* de la concurrence et de leur régulation par les marchés qui conduisent les Etats à des interventions politiques qui mettent en œuvre d'autres règles générales du jeu que celles des marchés. Citons la limitation et contrôle des flux migratoires et des flux de capitaux, la manipulation des taux de change, la réglementation des investissements étrangers, des politiques budgétaires et sociales, la préférence donnée aux choix budgétaires, plus immédiatement signifiants sur le plan politique et social, qu'à la politique monétaire. Les doctrines les plus contestataires souhaitent influencer les activités des sociétés multinationales par des incitations, des contraintes ou des accords négociés. La spéculation internationale, qui a aussi une fonction de régulation, a une mauvaise image, et plusieurs projets politiques visent à en limiter les effets.

4 - Les *règles techniques* fixent des contraintes et des standards les plus divers, dans les processus techniques et économiques (standards de sécurité, de qualité, de conditionnement..).

En définitive, ces quatre procédés de régulation sont le plus souvent *combinés* selon des configurations et une efficacité variables ; d'où la complexité des systèmes de régulation et les difficultés d'analyse générale et d'évaluation. Mais leur champ respectif ne cesse de s'étendre, en fonction de la perception des risques et de la volonté « sociétale » et politique d'y faire face. Les différences dans les analyses des experts, les intérêts des groupes de pression, et la mobilisation des opinions publiques, déterminent la nature et l'efficacité des régulations. Lorsqu'il s'agit de *régulations particulières*, s'appliquant dans des domaines spécifiques, on constate que chaque organe régulateur a sa logique, sa culture organisationnelle, ses réseaux d'influence, ses institutions, ses critères propres, ses personnels, etc. Il est donc *difficile d'en coordonner les effets*, à l'échelon mondial. Aussi s'interroge-t-on sur la possibilité de mettre en place un *organisme politique mondial*, réunissant des représentants de pouvoirs politiques et des « sociétés civiles », qui puisse effectivement influencer la mondialisation, au-delà de ce que peut faire actuellement l'ONU. La difficulté est d'en concevoir la nature et d'en négocier la réalisation. Il devrait en tout cas être conforme au style et aux limites d'une *gouvernance internationale* fondée sur des orientations générales clairement acceptées et sur des réseaux de communication et de coopération.

Les modes de régulation culturelle

Les *modèles* d'analyse, les *langages* utilisés, leur *diffusion* et discussion au sein de systèmes de communication et de formation, traduisent, et réconfortent aussi certaines « valeurs », méthodes de penser, courants d'opinion. Ces processus sociaux-culturels, qui sont déterminants, sont aussi des *processus d'apprentissage collectif (learning process)*, sans doute par tâtonnement, ce qu'il est inévitable et possible de faire ; ils alimentent les débats doctrinaux. Les innovations « en grappe », qui se diffusent rapidement, sont la source de *chocs culturels*, qui sont des *signaux de régulation, et agents de changement*. Certains sont ainsi salutaires. D'autres engendrent de fortes résistances, des reculs par rapport à des évolutions tendancielle, des coalitions défensives plus déterminées. La capacité de « gérer des chocs » dans le cadre de stratégies de changement est au cœur de l'art politique.

La mondialisation renforce souvent des réactions *d'identité locale* ; elles sont régulatrices. Le cas des « dérogations » aux règles du libre-échange, en faveur des « biens culturels », obtenues par l'Europe et le Canada en est un exemple. Il est facile d'observer que, malgré la globalisation des communications, un grand nombre d'œuvres intellectuelles et de loisir (littérature, musique, arts audiovisuels, chansons, BD, voyages..) restent inspirées par des auteurs et des « terroirs » locaux. Le slogan « managérial » des sociétés multinationales est, on le sait : *penser global et agir local*.

Les réactions renouvellent une pensée critique et innovatrice, et poussent à la diffusion de nouveaux modèles pour l'action internationale. Les efforts réitérés de l'ONU pour promouvoir des « indicateurs synthétiques développement », à l'appui de la doctrine du « développement durable », trouvent aujourd'hui des relais significatifs dans l'éducation, la recherche et les politiques des entreprises. Un certain nombre d'importantes compagnies multinationales viennent de signer avec le Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan, un « accord global » de conduite conforme à la discipline de l'« investissement durable ». Des *fonds d'investissements* privilégient les placements en titres d'entreprises qui respectent leurs engagements sur le plan de l'environnement, du travail, des relations sociales, des relations de citoyenneté (13 % des placements américains).

Des *indicateurs de cours de bourse*, très connus, incluent maintenant des rubriques concernant des groupes de firmes dont les pratiques contribuent à la diffusion de la doctrine du « développement durable », comme le *Domini 400 social index (DSI 400)* concernant 400 firmes américaines exemplaires, ou le *Dow Jones sustainability index...* Depuis la semaine dernière l'indice mondial boursier publié par l'influent *Financial Times*, inclut lui aussi une rubrique de firmes « ayant une pratique socialement responsable de l'investissement international ».

Mises en cause de la mondialisation, et répliques

Pour la seconde année, dans le programme du *Forum de Davos* qui réunit les grands acteurs publics et privés de l'économie mondiale, figurait la discussion des difficultés culturelles et sociales entraînées par le capitalisme mondial. Un certain nombre de signaux d'alerte ont été émis dans ce cadre exceptionnel qui se propose de renforcer la mondialisation. La *Banque Mondiale* et le *Fonds Monétaire International* affirment une nouvelle politique de *lutte contre la pauvreté*, et de prévention des crises, en affichant leur volonté de coordonner leurs efforts, sans pour autant renoncer aux disciplines de réorganisation qu'ils préconisent. Un nombre toujours croissant de grandes entreprises affichent un souci, et un langage public, *d'éthique*. Même si ces « engagements » ne sont pas strictement respectés, l'effet de régulation persiste, car les abus ou défauts sont dénoncés publiquement.

Les manifestations contre la mondialisation prennent aujourd'hui la forme d'un *mouvement social international*. Elles entendent diaboliser les politiques de libération du commerce, le pouvoir des 50 000 sociétés multinationales, leurs stratégies globales d'oligopoles, leurs politiques d'investissement étranger, ou leurs brevets internationaux. Elles ont déjà contribué à bloquer en 1988, le projet de l'OECD sur la protection des investissements internationaux, par des interventions politiques, et sérieusement perturbé, dans la rue et les médias, la dernière conférence officielle de l'OMC à Seattle. En février 2000 le *Forum social et mondial de Porto-Allegre*, organisé en contrepoint critique du Forum de Davos, a été une mise en cause tribunitienne du mondialisme, très systématiquement médiatisée.

Finalement la mondialisation peut être considérée comme une nouvelle étape de cette *rationalisation du monde*, dans laquelle Max Weber dénonçait le triomphe de la *rationalisation instrumentale*, celle de l'efficacité, sur la *rationalisation axiologique*, celle des valeurs, du sens : *lorsque le capitalisme n'aura plus besoin de sa base éthique, pour se développer*, écrit-il, [...] *l'homme sera enfermé dans une cage d'acier trempé. Nul ne sait qui habitera la cage* ». Je suis plus optimiste, car il me semble que la dynamique de la mondialisation a ravivé des préoccupations d'ordre éthique et social, et qu'il existe divers processus de régulation qui entendent « policer » la mondialisation, sans la détruire.

II – La dynamique de la régulation internationale

Je retiendrai seulement deux types de mécanismes : 1) le pouvoir de régulation des réseaux de communication ; 2) Les crises de la régulation internationale

1 – Pouvoir de régulation des réseaux de communication

Les *réseaux interactifs* sont les acteurs de la mondialisation, et ils incluent nécessairement des *réseaux de communication*, dont la vocation à la globalisation est facilitée par la révolution électronique. C'est le cas d'*Internet*, réseau globalisé sur lequel vous pouvez tout faire si vous êtes branché, dans tous les sens du terme. Au-delà d'*Internet* on parle déjà des possibilités de brancher directement les ordinateurs les uns sur les autres, avec des logiciels appropriés, créant des réseaux de communications universelles.

Certes *Internet* devrait être l'objet de réglementations internationales (structure, accès, gestion des adresses, coût et facilité d'utilisation, taxation, responsabilités, sécurité...). Mais l'extraordinaire complexité du réseau, et sa *tradition libertaire* qui renforce l'autonomie des usagers, ainsi que la rude compétition mondiale dans l'offre de services nouveaux, ne permettent guère la coordination et l'harmonisation. Il existe cependant des normes générales et parfois des accords internationaux dans certains domaines : télécommunications, protection de la propriété intellectuelle et commerciale, respect de la vie privée, règles de sécurité publique.

Sur ce dernier point, le Commissaire Daniel Martin, de l'OECD, nous a exposé les risques considérables et accrus, de confidentialité et de manipulation des données échangées électroniquement, même à l'échelle de la planète. C'est une très grave source d'insécurité mondiale, pour les pouvoirs publics comme pour tous les acteurs de l'économie et des communications. La globalisation des réseaux facilite les infractions, depuis les *cyber-crimes*, en pleine expansion, aux réseaux du terrorisme et de la drogue. Comme dans le roman de Jules Verne, chaque blindage suscite son obus de percement.

Cette insécurité de la communication est vivement ressentie par les usagers, qui y voient des risques sérieux pour le secret de leur vie privée ; ce qui

retarde le démarrage massif du commerce électronique. Le marché offre un grand nombre de logiciels de « protection », dont l'emploi, les coûts, et l'efficacité sont encore mal appréciés par le public. Des règles internationales émergent peu à peu. Ainsi le *Conseil de l'Europe*, bien que très attaché aux libertés individuelles, va proposer incessamment un projet de convention internationale sur le *cyber-crime*, qui permettrait aux pouvoirs publics de contrôler ces communications, notamment sur les réseaux privés, et de déjouer l'application des techniques de secret lorsque le risque de sécurité publique est clairement perçu. C'est un projet controversé, d'autant qu'il compléterait des lois nationales rigoureuses. L'OECD a traité in extenso de règles de sécurité nécessaires au démarrage du commerce électronique. L'Union Européenne et les Etats-unis viennent de conclure un accord sur le transfert, entre eux, des données sur la vie privée, nécessité par la globalisation du commerce.

Paradoxes de la communication, vecteur du « global » et du « local » .

Le développement des réseaux de communication facilite certes la globalisation des processus et la standardisation des conduites, c'est-à-dire les stratégies de globalisation des acteurs. Certains auteurs, soulignent que l'activité de communication est régie par une *raison de communication* (J. Habermas) distincte de la raison classique. Elle engendre des normes nouvelles, et même des sources nouvelles du droit. Car la liberté des communications, et son « immédiateté » dans ses formes électroniques, contribue fortement à former des *opinions*, et à les diffuser largement. En ce sens elle contribue à les globaliser. Mais d'un autre côté elle facilite le développement de réseaux particuliers, de communautés particulières avec leurs intérêts communs, et même leur langage.

La dynamique de la communication peut ainsi contribuer à « globaliser » les normes (standardisation des goûts, choix des médias, procédures, langages, relations), en même temps qu'elle les différencie « localement », facilite l'émergence de normes « communautaires » qui consolident des usages particuliers (et même des langages) entre leurs participants. Nous avons déjà dit que c'est le cas avec les activités culturelles au sens large, malgré la puissance globalisée des médias. Le sociologue des médias Dominique Wolton dénonce le risque, pour les personnes et pour la démocratie, de particularisation et de renfermement des usagers d'Internet, ou de réseaux particuliers de communications, par rapport au brassage social effectué par les grands systèmes multimédias.

En termes plus généraux les « systèmes d'information » favorisent aujourd'hui la décentralisation des relations et des actions.

Car leur accès, beaucoup plus largement ouvert aux divers acteurs, s'ils savent en user, les incite à *exercer leur autonomie*, les aide à communiquer et à coopérer entre eux, et à formuler leurs propres stratégies, au sein de leurs réseaux particuliers. Ils peuvent ainsi influencer, ou inspirer les *politiques globales*, plutôt que d'être contraints par elles. Ce sont même de nouvelles formes

de *management stratégique* centrées sur les processus d'innovation et de réseaux, et les stratégies paradoxales.

L'invention géniale de Linus Torvalds, jeune étudiant d'informatique, de 21 ans à l'université d'Helsinki, dont le logiciel permet précisément cette interconnection, a révolutionné, dans sa version UNIX, l'architecture informatique des grands organismes, dans le sens d'une plus grande décentralisation innovatrice. La mondialisation économique s'exerce de plus en plus sous forme de réseaux diversifiés, « intrapreneuriaux », d'alliances et de coordinations souvent temporaires, liés à la mise en œuvre de projets spécifiques, de gestion « externe » de ces projets et de fonctions spécifiques (*outsourcing*) par des entreprises spécialisées sous contrat. Bien entendu il y a un centre de pouvoir qui assure le management stratégique de certaines fonctions centrales, mais les adaptations, ou inspirations, locales ont de plus en plus de poids. Et cela vaut tout à fait pour les firmes multinationales qui d'ailleurs conservent le plus souvent de forts caractères nationaux.

Dans ce système complexe de réseaux techniques, économiques, financiers, les Etats nationaux subissent de fortes contraintes. Mais ils ne sont pas pour autant démunis de pouvoirs de régulation nationale, ou régionale (Union européenne). Même les multinationales doivent opérer dans des contextes, des contraintes et des réglementations locaux. Certes elle peuvent certes se déplacer vers des lieux plus accueillants, mais avec un coût en termes de marché, d'image, de relations politiques et sociales, qui doit être pesé, et peut être négocié. Les Etats de leur côté doivent gérer ces contraintes et rationaliser leurs politiques en privilégiant certaines interventions, qui ont pour effet à la fois de faciliter l'intégration internationale, et de « réguler » les effets déstabilisateurs des innovations. Ces politiques exigent un choix plus rigoureux des objectifs à court terme et à plus long terme. L'interventionnisme économique et social de l'Etat, de tradition en France, n'a pas jusqu'à présent fortement réduit les investissements étrangers, ni freiné les investissements français à l'étranger ; mais, d'un avis général, l'excès de la pression fiscale et de la réglementation a sans doute des effets compétitifs de plus long terme.

Notre modèle actuel de la *société d'information* est le fruit de l'interaction entre trois facteurs : *l'invention de techniques convergentes*, les *innovations* qui diffusent rapidement des produits et services nouveaux, notamment de communication, et *l'évolution culturelle*. Nos mentalités modernes donnent en effet prime aux besoins de personnalisation, d'autonomie, d'échange, d'écoute et d'expression de soi, d'affectivité et de solidarité, de confiance et de respect mutuels. Le fait majeur est que notre société technique et économique s'est montrée capable, (sous réserve d'erreurs stratégiques dans le domaine des communications sans fil), d'anticiper ces *besoins latents* avec des produits et services nouveaux, adaptés aux besoins particuliers, c'est-à-dire inspirés par des facteurs locaux.

D'ailleurs les méthodes modernes de *mercatique personnalisée*, qui révolutionnent la distribution, s'adressent à chaque consommateur, en fonction

de son *profil personnel dégagé* par l'analyse des données qui le concernent. C'est même un point très controversé dans la gestion de la *vie privée*, puisque celle-ci n'est plus seulement définie par rapport à la *vie publique*, mais par rapport à un domaine sans cesse accru de *vie non-privée*, dans les relations économiques. Les réseaux informatiques exaltent l'*autonomie des acteurs*. On l'a vu récemment avec la « diffusion de musique », globalisée et individualisée à la fois, grâce aux logiciels de la société américaine globalisée *Napster*, qui a permis à des millions d'« internautes » d'échanger directement leurs portefeuilles musicaux, sans payer de droits d'auteur. Le juge vient, évidemment, de l'interdire, mais la formule fera des petits, car une tendance dans nos sociétés est de considérer les informations comme un bien public disponible pour tous. La disponibilité des réseaux de communication suscite toutes sortes d'initiatives, des rencontres, des stratégies communes communautaires, y compris de contestation vigoureuse de l'ordre établi.

La liberté des communications, comme régulateur

Depuis le milieu du 19^{me} siècle, la liberté de la presse s'est renforcée. Aujourd'hui la Cour européenne de justice, sous l'influence du droit anglais, rappelle constamment sa priorité sur d'autres libertés, y compris celles de la vie privée. En février dernier, notre Cour de Cassation a affirmé avec force que *la liberté d'information n'a comme restriction que le respect de la dignité de la personne humaine*.

La puissance économique et culturelle des médias globalisés, qui s'accroît, inquiète. Je pense à la fusion récente d'*AOL*, le 1^{er} serveur au monde sur Internet, avec *Time Warner*, la plus importante firme d'édition. En France, le groupe *Vivendi Universal*, est le deuxième groupe mondial de communications ; il vient d'absorber, sinon les alcools, du moins les réseaux de distribution de la musique du canadien *Seagram*. Le 2 janvier 2000, le président d'*AOL*, Gérard Levin, a même déclaré : « les médias globaux...deviennent rapidement le business le plus important du 21^{ème} siècle, [...] plus important que les gouvernements ». Oublions le demiurge et observons les tendances.

Mais la dramatisation des « opinions » par les médias peut certes jouer un rôle déstabilisateur, en organisant des communautés contestataires, mais aussi, et en même temps, un rôle de surveillance régulateur, en révélant les abus, les « dysfonctions », les fraudes. Internet peut être un véritable « pilori virtuel », en diffusant très vite, et partout, toute dénonciation d'abus et en faisant ainsi pression sur les opinions et les acteurs. *L'image publique, la réputation* des grandes entreprises globalisées est très sensible aux opinions défavorables sur leurs activités ; leurs résultats et leur valeur boursière peut en souffrir rapidement (v. le cas *Double-Click* aux Etats-unis). Dans tous les cas le débat public, dramatisé, généralement, « forme l'âme publique », comme disait Paul Valéry. De puissantes ONG, opérant à l'échelle mondiale, et maîtrisant parfaitement les techniques et l'esprit des médias, sont des agents actifs de dramatisation. Puis l'éducation, la littérature et les arts du spectacle prennent le relais.

Par exemple la société américaine *Nike* a été forcée de rendre publics les témoignages de 4000 salariés des filiales situées dans le tiers-monde, qui dénonçaient les abus à leur égard. Les industries pharmaceutiques sont actuellement forcées, par l'opinion internationale, de vendre à très bas prix leurs médicaments au Tiers Monde, ignorant leurs brevets, ce que certaines pratiquaient déjà ; le Parlement Européen vient de renforcer ce message.

Je conclurai cette première partie en disant que, du fait de la dynamique des médias, plus grande est l'entreprise, plus facile est sa surveillance publique, plus grands sont les enjeux d'opinions négatives, plus évident le besoin d'un suivi globalisé, qui ne doit pas nécessairement être initié par les pouvoirs publics

2 - Les crises de la régulation internationale

L'histoire récente a montré que les méthodes de régulation, globales notamment, peuvent être en crise elles mêmes ; soit qu'elles deviennent vite dépassées par l'évolution du contexte ; soit que les responsables aient des objectifs ou interprétations divergents (comme pour la crise actuelle des politiques d'environnement), ou lorsque les méthodes d'appréciation des risques soient défectueuses, faute d'information adéquate (nos crises alimentaires) ; ou que la coordination des interventions soit difficile (le cas général).

Pour réduire les risques de dysfonctions dans les méthodes de régulation externe, les acteurs dotés d'autonomie ont développé des *pratiques d'autorégulation*, comme des « codes de conduite », des procédures d'*audit* et de *notation*, souvent en association avec les régulateurs officiels. Ceux-ci font comprendre qu'à défaut d'une bonne autorégulation, les entreprises courent le risque de se voir imposées des réglementations rigoureuses et rigides.

Dans les cas d'urgence, aujourd'hui, est admise l'application d'un *principe de précaution* qui comporte des interventions fortes et temporaires. La difficulté est que ces règles d'urgence ne sont pratiques que si les *causes des risques*, leur forme, leurs effets, leur évolution, sont suffisamment bien connus et font l'objet de consensus. Aussi l'un des moyens de régulation est d'inciter les acteurs à mieux s'équiper pour mieux *apprécier l'évolution des risques, en déceler les signaux, même faibles, et réagir à temps*. La place de l'autorégulation s'accroît sans cesse, mais elle peut difficilement se substituer parfaitement à des règles publiques claires qui en précisent l'orientation générale. Prenons deux exemples dans les régulations économiques.

1 - La crise de L'OMC.

On observe que la pratique d'une régulation *multilatérale* rigoureuse de la mondialisation, qui est précisément offerte par l'OMC, a cependant provoqué des réactions protectionnistes, soit unilatérales (abus de la doctrine du *fair trade* aux Etats-Unis), soit bilatérales, et diverses formes de limitation des échanges, comme l'imposition de mesures *anti-dumping*, ou plus cyniquement des retards

ou refus de donner suite aux décisions juridictionnelles de l'OMC. Pays riches et pauvres y ont leur responsabilité. Le refus du Congrès des Etats-Unis, l'an dernier, d'accorder au président Clinton le droit d'utiliser le *fast-track* dans les négociations internationales, a réduit la crédibilité de l'OMC. L'arrivée probable de la Chine introduira probablement et progressivement des normes nouvelles.

Cette *crise latente de crédibilité* de la régulation multilatérale du commerce mondial devient *patente* dans les relations entre l'OMC et les pays du Tiers Monde, car, aujourd'hui, ces derniers, majoritaires dans l'organisation, veulent réduire l'influence dominante des Etats-Unis et de l'Europe. Les difficultés de l'OMC ont commencé avec l'extension de la libéralisation des services et l'octroi de sérieuses garanties aux investissements à l'étranger. Bon nombre de pays en développement, ne veulent plus ouvrir leur économie et désarmer leurs gouvernements sans de fortes contreparties. C'est l'origine de l'échec de la conférence de Seattle en 2000, qui était prévisible.

En février 2001, lors du Forum de Davos, les présidents d'Afrique du Sud, du Niger et d'Algérie ont souhaité que *l'Organisation de l'Unité Africaine* propose elle-même des programmes concernant la pauvreté, l'aide internationale publique, la gestion de la dette, celle de l'investissement privé. Ils rejettent la priorité donnée par les pays riches à la réforme de la gouvernance du Tiers-Monde. Ils souhaitent bien sûr l'ouverture commerciale des économies riches, et des politiques d'investissements privés qui ne se limitent pas à garantir les investisseurs. L'Union Européenne vient de décider de lever toute interdiction, à bref délai, des importations en provenance des 48 pays les plus pauvres, ce qui suppose, je crois, une réforme importante de la politique agricole commune.

Le Tiers-Monde rejette aussi comme protectionnistes les propositions des pays riches d'introduire, dans les décisions de l'OMC, des critères de respect de l'environnement et du droit du travail, et de la concurrence. Ces pays considèrent comme abusives les règles de protection de la propriété intellectuelle adoptées dans l'accord TRIPS de 1995. C'est un débat de fond, qui appelle de nouvelles négociations et qui est porteur de régulations globalisées. Mais il est essentiel de préserver le rôle régulateur global de l'OMC. Nous l'avons déjà dit, une pratique politique globalisée, à imaginer, pourrait, peut être, arriver à coordonner les régulations émanant de divers organismes globaux mais particuliers comme l'OMC, le FMI, la Banque mondiale, le BIT, la FAO...

2 – La crise de régulation du système financier international

Elle s'est manifestée par une crise financière sérieuse et quelquefois mondiale, à peu près tous les deux ans. Plusieurs projets de réforme suggèrent une *Banque centrale mondiale*, ou une *Agence globale d'information, et de restructuration*, ou encore une *agence internationale d'assurance du crédit*, pour compenser, disent-ils, les insuffisances de régulation par le marché, ou celles des régulateurs internationaux globaux.

Je note cependant que la régulation globale par le marché a fonctionné, en sanctionnant les erreurs commises en Asie, et en Russie, par \$ 240 milliards de perte en capital privé, dont 60 milliards par les banques étrangères. Je note aussi que l'injection rapide dans le système de \$ 230 milliards, de 1997 à 1999, a évité une crise du système financier international. Le FMI a pris ses risques pour le bien commun, qui ont été diversement appréciés.

Mais, grâce à une surveillance plus fine par des organismes internationaux des stratégies de développement risquées, et à l'attention qu'elle suscite de la part de ceux qui en sont l'objet, les acteurs, publics et privés, de la vie internationale, doivent être incités à rechercher de meilleures méthodes d'analyse de leurs risques, et des procédures plus efficaces de prévention. Des stratégies de communication bien ciblées, mais prudentes, entretiendront une certaine médiatisation des risques, dont le pouvoir régulateur est évident.

Plusieurs idées de réforme des procédures du *FMI* et de la *Banque Mondiale vont dans ce sens*. Ils devraient surveiller de près les développements globaux sur les marchés de capitaux, les flux de capitaux bancaires à court terme, l'endettement, les taux de change, et les changements institutionnels, la gouvernance locale. Déjà la *Banque des Règlements Internationaux* à Bâle (BRI) a édicté très récemment des réglementations beaucoup plus précises des bilans des institutions financières et des réserves obligatoires qu'ils devront constituer pour réduire des risques diversifiés. Finalement, comme le risque ultime est la *pénurie des liquidités internationales*, c'est le réseau, informel de coopération entre les gouverneurs des Banques centrales, qui est devenu le mode ultime de régulation globale.

Conclusion

Comme les contradictions dans les méthodes de régulation globale, sont des paradoxes qui s'accommodent mal de simples compromis, il nous faut des innovations conceptuelles et opérationnelles. Avant tout nous avons besoin d'une doctrine du **bien public global**, et d'inventer des processus continus d'interaction politiques, et d'information, susceptibles d'entretenir un consensus international. Sur ce projet, global, à vous l'honneur, Mesdames et Messieurs les juristes, diplomates, gens d'affaires, spécialistes de science politique et de communication. L'économiste, qui n'est souvent qu'un chauffeur de maître, ne peut que vous donner la réplique. Le professeur Amartya Sen, philosophe et économiste à Harvard, a pris de l'avance.