

La gouvernance globale à l'épreuve des contestations

Pierre Jacquet

La tragédie qui a marqué le déroulement du sommet des pays les plus industrialisés (le « G7-G8 ») à Gênes, en juillet 2001, avec la mort d'un manifestant, est le résultat d'une séquence d'événements qui témoignent de l'accélération du mouvement de contestation mondiale. Certains n'hésitent pas à y voir un « *mai 68 mondial*¹ » ; il est vrai que le mouvement se caractérise par une très forte participation de la jeunesse, par un retour des utopies, 30 ans après – le temps d'une génération –, et par une dénonciation radicale du système sans vision claire d'une alternative crédible et réaliste.

Ce mouvement a pris ses marques avec le succès de la première mobilisation de masse contre une négociation multilatérale, celle de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), entreprise à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en avril 1995. L'opposition à l'AMI n'était pas seulement liée à la défense d'intérêts particuliers, notamment dans le domaine de l'audiovisuel ; elle témoignait déjà d'un malaise social profond, transcendant les frontières ainsi que les questions techniques et sectorielles, et concernant la nature et l'organisation de la mondialisation. Pour la première fois, elle révélait l'importance d'acteurs nouveaux, au-delà des représentants traditionnels des professions et des syndicats, mobilisés à travers un grand nombre de mouvements et d'organisations non gouverne-

mentales (ONG) pour s'opposer à la méthode et au contenu des négociations². Fait sans précédent, l'ampleur de la contestation a conduit les gouvernements à suspendre les négociations, en avril 1998, puis à les ajourner *sine die* en octobre, après le retrait du gouvernement français³.

Depuis le retrait de l'AMI, ce qu'il est convenu d'appeler, de façon impropre, la « contestation antimondialisation » n'a cessé de gagner du terrain. En fait, les contestataires s'en prennent essentiellement aux entreprises multinationales et à la « mondialisation libérale », qui, d'après eux, sert essentiellement les intérêts de celles-ci et tend à imposer la vision et la culture américaines au reste du monde ; ils contestent ainsi le fonctionnement et parfois l'existence des institutions multilatérales qui contribuent à la validation et au développement de ce système ; mais ils ne s'opposent pas majoritairement à l'idée même de mondialisation.

La contestation s'est à nouveau illustrée, de façon décisive, lors de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, en novembre 1999, avec la mobilisation

1. Notamment Bernard Kouchner, cité dans *Le Monde*, 27 juillet 2001.

2. Sur l'AMI et l'opposition à l'AMI, voir le rapport intérimaire de Catherine Lalumière et Jean-Pierre Landau (Lalumière et al., 1998) et Kobrin (1998).

3. Il semble difficile d'imputer l'échec de l'AMI au gouvernement français. Au-delà des contestations de la société civile, d'importantes divergences subsistaient entre les principaux pays. Les États-Unis avaient déposé 300 amendements sur le projet d'accord et semblaient peu disposés à concéder les renoncements de souveraineté qu'il impliquait.

sur place de 50 000 manifestants qui refusaient le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales et demandaient un moratoire. L'échec de Seattle aurait pu paraître inévitable, voire normal, dans un processus de négociations multilatérales complexes, dans lesquelles il faut du temps pour surmonter les différences, comme l'avait déjà montré le lancement des cycles de négociations multilatérales précédents. En particulier, la préparation de cette réunion avait été insuffisante. Elle n'avait permis de dégager aucun accord sur le contenu de l'éventuel nouveau cycle de négociations que la réunion était censée lancer, et butait sur la réapparition de tensions Nord-Sud liées aux résultats jugés déséquilibrés (par certains pays du Sud) du cycle de l'Uruguay. Mais le dynamisme des contestataires a sanctionné cet échec, qui est devenu en quelque sorte le symbole de leur réussite et leur a donné confiance. La contestation en est sortie grandie et n'a cessé depuis de s'amplifier.

Après Seattle, les grandes manifestations contestataires ont collé aux grands rendez-vous de la coopération internationale. Bien plus, la « contestation » a tenu sa première grande conférence internationale, le « Forum social mondial », à Porto Alegre, réuni à l'invitation d'organisations brésiliennes en « concurrence » avec la réunion de Davos, en janvier 2001, étape importante dans la constitution identitaire d'un mouvement défini plus dans l'opposition que dans la proposition. La participation y a été partielle, la société civile étant représentée aussi bien à Davos qu'à Porto Alegre, où la représentation brésilienne et française a été majoritaire. Mais le succès de cette première rencontre fut incontestable.

Les différentes manifestations qui ont égrené l'agenda des rencontres multilatérales ont traduit une certaine radicalisation des mouvements sociaux internationaux. Elles ont également entraîné des débordements violents, dus à la participation, non souhaitée mais difficile à contrôler, de groupes anarchiques décidés à exploiter l'occasion ainsi fournie. Elles ont, de ce fait, représenté de véritables défis pour des forces de sécurité insuffisamment préparées à faire face à cette nouvelle guérilla urbaine, et pour les manifestants eux-mêmes, qui ne disposent pas de structures de coordination suffisantes. D'où les drames qui ont accompagné les manifestations de Göteborg (trois blessés

par balle), et de Gênes (un manifestant tué par un policier, et de nombreux blessés).

À l'évidence, ce mouvement social mondial pose donc des questions fondamentales sur le devenir du système de gouvernance globale, c'est-à-dire, pour reprendre une définition donnée par Pascal Lamy (2001), de « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées » au niveau international. Il remet en question la légitimité des méthodes employées pour générer les décisions collectives internationales. Quel que soit l'avenir du mouvement, le système de gouvernance paraît aujourd'hui instable et fluide. Cette fluidité est-elle le signe d'une période transitoire vers un « nouvel ordre économique et social mondial » ou traduit-elle une caractéristique fondamentale d'une interdépendance trop complexe pour pouvoir être régulée de façon stable ? Ce chapitre a pour but de décrire à grands traits l'émergence et la nature de ce mouvement, et d'explorer quelques pistes de réponses de la part des gouvernements qui doivent en tirer les leçons.

1. La mondialisation des mouvements sociaux

La contestation sociale internationale ou, plus généralement, l'implication des sociétés civiles dans le système de gouvernance mondiale, ne date pas, bien sûr, de l'opposition à l'AMI. En particulier, les sociétés civiles ont contribué de façon significative à la création, au fonctionnement ou à l'évolution des institutions multilatérales. La Société des Nations avait fait de cette implication l'un de ses principes⁴. Mais elle s'est considérablement intensifiée depuis le début des années 1990, donnant naissance à un multilatéralisme hybride ou « complexe⁵ » dans lequel les États ne sont pas les seuls acteurs susceptibles d'influencer les institutions multilatérales qu'ils ont créées.

Les mouvements récents se caractérisent en effet par trois traits essentiels qui présagent d'une rupture fondamentale dans le système de gouvernance :

4. Charnovitz (1997).

5. O'Brien *et al.* (2000). Voir aussi l'analyse de Cohen (2001).

une internationalisation plus authentique, que l'on peut appeler « mondialisation » ; une multiplication des expressions des acteurs de la société civile et une grande diversité d'objectifs ; une tendance marquée à la radicalisation des modes d'action.

LES PRÉMICES D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE MONDIALE ?

Les acteurs non-étatiques (individus, organisations, mouvements divers, notamment d'inspirations idéologiques ou religieuses) jouent depuis longtemps un rôle important en matière de gouvernance internationale⁶, aussi bien en y participant avec les gouvernements et à leur demande, qu'en contestant, parfois de façon violente, les politiques en cours. Cette action a été particulièrement visible dans quelques domaines essentiels, comme la lutte pour l'abolition de l'esclavage (XIX^e siècle), l'aide humanitaire (avec, dès 1863, la création de la Croix-Rouge), le respect des droits de l'homme, la protection de l'environnement, la lutte pour l'égalité des femmes, ou les relations Nord-Sud et le développement. La constitution du mouvement ouvrier au milieu du XIX^e siècle et l'internationalisation des mouvements de travailleurs à travers les Internationales socialistes, en réponse à la révolution industrielle, fournissent un exemple de mouvement social international solidaire.

Ce qui est nouveau dans les mouvements récents n'est pas tant le principe que la coïncidence temporelle d'un grand nombre d'actions internationales, la conscience que toutes ont à voir avec l'organisation de la mondialisation, et, de fait, une solidarité dans l'action au-delà des frontières thématiques. Ainsi, le mouvement de contestation et de pression rassemble aussi bien les héritiers des luttes idéologiques des années 1960 et 1970 et d'une gauche tiers-mondiste et anticapitaliste, qui milite contre le pouvoir des multinationales et la poursuite de la libéralisation des marchés, que les défenseurs de l'environnement ou des droits de l'homme, les partisans d'une limitation des mouvements de capitaux, ceux qui militent contre le blanchiment de l'argent sale, ceux qui luttent contre le chômage et les inégalités sociales, à l'intérieur des pays comme entre les pays, ou encore ceux qui se battent pour la remise de la dette des pays les plus pauvres. La cible des différents mouvements

devient donc de plus en plus générale : en 1998, contestation contre l'AMI ; en 1999, à Seattle, contre l'OMC ; puis, à partir de Seattle, les thèmes deviennent presque le prétexte de rassemblements de contestation plus globale contre la gouvernance libérale de la mondialisation. Dès lors, toute réunion internationale devient une cible potentielle. Ce sont d'ailleurs les grandes réunions internationales et leur médiatisation qui fournissent aux contestataires l'occasion de se faire entendre. La première exception est la réunion de Porto Alegre, conçue pour rassembler les différents mouvements autour d'une thématique de contestation très large, permettant de fédérer de nombreuses initiatives et de donner davantage de poids à l'action contestataire.

Cette solidarité inter-thématique a pris une ampleur mondiale que n'avaient pas autant les mouvements précédents. Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, et si l'on exclut certaines ONG véritablement internationales comme la Croix-Rouge, les mouvements sociaux internationaux se définissaient d'abord par leurs dimensions nationales ; et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en fin de compte, la solidarité internationale a fait long feu devant les replis nationalistes⁷.

Or, l'identité nationale ne paraît plus aujourd'hui aussi structurante que par le passé, et c'est aussi en cela que l'on peut parler des prémices d'une mondialisation des mouvements sociaux. Il reste cependant une source d'incompréhension entre les sociétés civiles des pays industrialisés et celles des pays en développement. Les valeurs véhiculées par les premières, par exemple en matière de droits sociaux ou de protection de l'environnement, ne sont pas toujours comprises par les secondes (qui les interprètent comme du protectionnisme déguisé) et ne sont pas toujours cohérentes avec le souci affiché, au Nord, de soutenir l'objectif de développement du Sud et d'y contribuer. Les sociétés civiles des pays en développement militeront, certes, contre la « mondialisation libérale » dans la mesure où elle leur semble imposée par les pays riches, notamment les États-Unis. Mais la formation d'un véritable mouvement social

6. Charnovitz (1997) dresse un historique éclairant de l'implication des ONG en matière de gouvernance globale, qui illustre cependant de façon partielle le rôle international des sociétés civiles dont elles ne représentent que l'un des aspects.

7. Voir l'interview d'Edgar Morin, dans *Libération*, 5 février 2000, p. 26.

international dépendra de la façon dont ces différences pourront être aplanies.

Dans la plupart des cas, si l'on excepte certains mouvements contre le chômage, il ne s'agit plus seulement de rechercher et de structurer la solidarité internationale pour mutualiser la défense d'intérêts et peser sur les gouvernements nationaux, comme ce fut le cas pour le mouvement ouvrier au XIX^e siècle, mais d'influencer les décisions internationales ou d'organiser un contre-pouvoir social face aux tentatives de gestion de l'action commune par les gouvernements. Cela peut expliquer pourquoi certains groupes, comme les syndicats, ont été jusqu'à présent – à l'exception des États-Unis –, moins mobilisés et moins présents que des mouvements ou des ONG de taille et de représentativité moindres, dans la mesure où l'action syndicale est étroitement dépendante des spécificités nationales⁸. La moindre mobilisation des syndicats pose cependant un problème quant au devenir de cette mondialisation naissante du social, compte tenu, précisément, de leur poids, de leur rôle et de leur représentativité dans un grand nombre de pays.

Comment interpréter cette émancipation internationale, au moins partielle, de mouvements sociaux initialement nationaux ? Elle est, à plusieurs niveaux, une conséquence de la mondialisation. D'abord, à travers les déréglementations et les privatisations, le pouvoir, dans un certain nombre de domaines, s'est peu à peu déplacé du public vers le privé (entreprises et société civile), du national vers l'international, de l'État-nation vers des institutions multilatérales. Un certain nombre de politiques publiques ont été partiellement privatisées, notamment les politiques sociales, y compris celle de l'emploi. Par ailleurs, la régulation monétaire, financière et commerciale, la régulation sociale, mais aussi l'aide au développement, ne sont plus l'apanage des gouvernements nationaux ; il est donc normal que les pressions s'exercent directement sur les institutions multilatérales, dans la mesure où, tout en étant sous contrôle des gouvernements, elles disposent d'une autonomie de fonctionnement qui leur donne un pouvoir discrétionnaire incontestable. La modification des structures de pouvoir a contribué à responsabiliser davantage la société civile ; mais elle a dépossédé le citoyen de son aspiration à participer de façon démocratique aux décisions qui le concernent, tandis

que l'érosion des souverainetés nationales le poussait à chercher un autre terrain d'expression, notamment auprès des institutions multilatérales. Ce glissement du pouvoir a donc à la fois renforcé les sociétés civiles et élargi l'espace du débat démocratique au-delà du territoire national.

Deuxièmement, la mondialisation met en évidence l'existence de biens publics mondiaux (ou parfois régionaux), comme l'environnement, la lutte contre la criminalité internationale et le blanchiment, ou la justice internationale, autant de thèmes qui sous-tendent une revendication politique au-delà de l'État-nation. L'action des sociétés civiles a joué un rôle déterminant tant au sommet de la Terre, à Rio, pour faire avancer le thème du développement durable, que lors de la conclusion de l'accord de Kyoto (voir, dans le Panorama, l'article « Réchauffement climatique »), de la signature de la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, ou de celle du traité instituant une Cour pénale internationale⁹.

En outre, les progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC), qui sont une des facettes de la mondialisation, jouent un rôle fondamental¹⁰. L'espace d'Internet déborde les espaces nationaux. C'est un outil de communication extrêmement puissant, « dénationalisé », non réservé aux élites, et susceptible de cimenter la société civile autour de projets politiques transnationaux. C'est grâce aux TIC que la diffusion du projet contestataire a pu prendre une ampleur considérable, tandis que la coordination des mouvements contestataires pouvait se faire de façon extrêmement souple, permettant à des mouvements très divers de coordonner leurs actions sans aucune centralisation et sans perdre leur essence propre. Les TIC élargissent ainsi l'espace public traditionnel des démocraties représentatives, en lui donnant ce que Ferry (2000) appelle une structuration médiatique, caractéristique des démocraties de masse, liée à l'émergence des grands médias de diffusion et de communication. Cette structuration

8. Aguïton (2001) discute l'implication des syndicats et la crise du syndicalisme dans la mondialisation.

9. La CPI a fait l'objet d'un traité, le 17 juillet 1998, à Rome. Il entrera en vigueur lorsque 60 pays l'auront ratifié. Au 17 juillet 2001, 36 pays l'avaient fait. La CPI a été défendue vigoureusement par une coalition de plus de 1 000 groupes de la société civile, experts, ONG, etc. Cette coalition s'est fixé pour but d'atteindre le quota minimal des 60 pays à la date du 17 juillet 2002. Voir www.igc.org/icc.

10. Voir Sassen (2001).

de l'espace public déborde les catégories politiques définies par le principe national, ainsi que les frontières politiques et culturelles¹¹.

On peut ainsi parler des prémisses de la constitution progressive d'une sorte de « société civile mondiale », sans vouloir pour autant donner à ces termes une valeur théorique ni présager de l'avenir. Cette société civile agit dans un espace public qui n'est plus national. Mais on ne peut guère parler d'un véritable espace public international¹², si ce n'est très fragmentaire et *ad hoc*, dans la mesure où les structures politiques nécessaires pour relayer le débat, trier les arguments et exprimer les choix n'existent pas au niveau international. C'est toute l'ambiguïté, voire l'impossibilité, de la représentation démocratique à l'extérieur du cadre national d'exercice de cette dernière.

DES OBJECTIFS ET DES COMPORTEMENTS DIVERS

Comme les sociétés civiles nationales, ce mouvement social mondial se caractérise par une grande diversité : diversité dans sa composition, ses finalités, ses objectifs thématiques et tactiques, ses origines géographiques, nationales, professionnelles, confessionnelles ou idéologiques ; diversité encore dans ses moyens ou l'ancienneté des participants, puisque des organisations très anciennes côtoient des groupes tout nouveaux (voir encadré 1). Il est difficile d'en faire une typologie complète, ce qui reflète en partie le fait que la « société civile mondiale » qu'il contribue à constituer n'en est qu'aux premiers stades de l'émergence. Ses acteurs sont multiples et peuvent se classer dans plusieurs catégories. On y trouve des universitaires, des étudiants, des syndicats, des auteurs, des parlementaires, des journalistes, des groupes de pression de toute nature, de nombreux mouvements de jeunes. Certains groupes¹³ sont unis dans la défense d'intérêts particuliers et se rapprochent ainsi de syndicats professionnels : c'est le cas de la Confédération paysanne (France), des syndicats de travailleurs ou du Mouvement des sans-terre (Brésil). D'autres militent pour des causes globales : défense des droits de l'homme, protection de l'environnement, aide au développement, intervention humanitaire, aide à la santé ou à l'éducation : c'est le cas de grandes associations véritablement internationales comme Action contre la

faim, Amnesty International, Greenpeace, Médecins sans frontières. Certains sont unis autour d'une vocation politique et se veulent dépositaires d'un droit de regard et de surveillance critique sur les politiques et institutions internationales : c'est le cas de *Global Trade Watch* (le mouvement de Lori Wallach, qui fait partie de *Public Citizen*, l'association américaine de défense des consommateurs dirigée par Ralph Nader), ou ATTAC, même si au départ cette dernière association militait dans un but précis (mise en œuvre d'une taxe Tobin)¹⁴, qui fait toujours partie de ses revendications.

Scholte (1999) définit la société civile comme le lieu des activités hors État et hors marché qui ont pour but d'influencer les politiques, la formation des normes ou les structures de la société. Elle se répartit grossièrement pour lui entre les conformistes, les réformistes et les radicaux. Cette classification, nécessairement imparfaite et caricaturale dans la mesure où ces catégories ne sont pas bien délimitées et ne sont pas stables dans le temps ou en fonction des thèmes, est cependant utile pour décrire le mouvement social mondial¹⁵. En fait, la catégorie « conformiste » se situe par définition à l'extérieur du mouvement de contestation. Du point de vue des « radicaux », il conviendrait d'y placer tous ceux qui militent pour davantage d'ouverture et de libéralisation, c'est-à-dire, pour faire court, l'ensemble des partisans du « libre-échange ». On y trouverait un certain nombre de syndicats professionnels ou de lobbies proches des entreprises, certains *think tanks*, notamment conservateurs ou ultra-conservateurs, comme *Heritage* ou la *Cato Foundation*, aux États-Unis : mais ces derniers sont aussi porteurs d'une certaine forme de radicalité, dans la mesure où ils sont souvent partisans d'une remise en cause de l'existant (par exemple, le démantèlement ou la régression de certaines institutions multilatérales, tel le Fonds monétaire international, FMI). Du point de vue de l'existant, aussi

11. Ferry (2000), partie 2, chap. 5.

12. Voir Aguiton (2001), partie 2, chap. 2. Voir aussi Capdevielle (2001) qui replace les mouvements corporatistes dans le contexte d'une « légitimité étatique incontournable et dépassée ».

13. La description qui suit s'inspire de Fougier (2001).

14. Taxe d'un montant faible, prélevée sur les mouvements internationaux de capitaux, proposée par le prix Nobel James Tobin, en 1978, afin de renchérir le coût des mouvements spéculatifs de court terme et de décourager la spéculation. Les défenseurs de la taxe mettent également en avant sa « productivité » fiscale, susceptible de favoriser le financement d'initiatives d'aide au développement.

15. Voir la variante qu'en donne Aguiton (2000, p. 18).

Encadré 1 Petit bréviaire de la contestation

La liste des groupes contestataires présentée ci-après ne se veut pas exhaustive. Elle cherche à illustrer la diversité du mouvement de contestation.

Réseaux mondiaux

Action mondiale des peuples contre le libre-échange et l'OMC (www.nadir.org/nadir/initiativ/aggp) : Réseau proche du mouvement zapatiste (1998). À l'origine de nombreuses manifestations d'opposition à la mondialisation, notamment dans les pays du Sud.

Forum social mondial (www.forumsocialmundial.org.br) : Mis en place à Porto Alegre (janvier 2001) et transformé en « *processus permanent* », notamment à travers la formation d'un Conseil international réuni pour la première fois en juin. Son comité d'organisation est composé des principaux groupes contestataires brésiliens et d'ATTAC.

International Forum on Globalization (www.ifg.org) : Think tank regroupant 60 organisations contestataires de 25 pays dont ThirdWorld Network, Research Foundation for Science, Technology & Ecology, Global Trade Watch, Focus on the Global South, l'Observatoire de la mondialisation. Ses principales idées ont été diffusées dans *Le Procès de la mondialisation* (Fayard, Paris, 2001), sous la direction d'Edward Goldsmith et Jerry Mander, dirigeants du Forum.

Groupes par spécialisation

• Mondialisation

ATTAC (www.attac.org) : Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens, créée à l'instigation du *Monde diplomatique* (juin 1998). Regroupe environ 30 000 membres et les principales mouvances de la gauche radicale française. A essaimé dans une vingtaine de pays à travers le Mouvement international ATTAC et possède des ramifications au sein des institutions représentatives traditionnelles (Coordination ATTAC à l'Assemblée nationale). Défend l'instauration de la taxe Tobin avant d'élargir sa critique de la mondialisation « libérale » et de privilégier d'autres moyens d'action (boycott contre les produits du groupe Danone, en 2001).

Global Trade Watch (www.tradewatch.org) : Dirigée par Lori Wallach (1993), branche de l'organisation de défense des consommateurs Public Citizen. Seule organisation américaine uniquement spécialisée sur la mondialisation, en particulier le commerce et l'OMC. Très impliquée dans la lutte contre l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). À l'origine des manifestations lors de la conférence ministérielle de Seattle en 1999.

Coordination pour un contrôle citoyen de l'OMC (France)

Fifty Years is Enough (États-Unis – www.50years.org)

Observatoire de la mondialisation (France – www.europa.org/Observ.htm)

WTO Watch (États-Unis – www.wtowatch.org)

• Pauvreté

Christian Aid (www.christian-aid.org.uk) : Organisation de lutte contre la pauvreté et l'injustice dans le monde, créée par les Églises du Royaume-Uni et d'Irlande (1945). Lance la campagne Jubilé 2000 et milite pour l'annulation de la dette des pays pauvres, le commerce équitable et la réforme du système commercial international.

Oxfam (www.oxfam.org.uk) : ONG britannique de lutte contre la pauvreté dans le monde et d'aide au développement, basée à Oxford (1942). Privilégie le commerce équitable dès les années 1970-1980 (vente de produits fabriqués dans les pays du Sud). Se distingue récemment par sa campagne pour la réduction du coût des médicaments dans les pays du Sud ou la mise en place d'un code de conduite dans l'industrie du vêtement. S'intéresse de plus en plus au thème de la mondialisation (*Globalisation*, Policy Paper 5/00).

Comité catholique contre la faim et pour le développement (France – www.cfd.asso.fr)

Halifax Initiative (Canada – www.halifaxinitiative.org)

Misereor (Allemagne – www.misereor.de)

Solagrall (France – www.solagrall.org/index.htm)

• Sud

Third World Network (www.twinside.org.sg) : Réseau d'associations basé en Malaisie. *Think tank* spécialisé sur les questions du développement et des relations Nord-Sud et dirigé par Martin Khor. Participe à la Commission ONG de la Banque mondiale.

Focus on the Global South (Thaïlande – www.focus-web.org)

Global Exchange (www.globalexchange.org)

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (Mexique – www.rmalc.org.mx)

Research Foundation for Science, Technology & Ecology (Inde – www.vshiva.net)

• Dette

Campagne Jubilé 2000/Drop the Debt (www.drop-the-debt.org) : Campagne internationale pour l'annulation sans conditions de la dette des pays du Sud les moins avancés pour l'année 2000, lancée au Royaume-Uni (1996), avec le soutien d'ONG du développement et de groupes religieux. Réunit 70 000 personnes lors du sommet du G8 à Birmingham (mai 1998). Aboutit à la signature d'une pétition pour l'annulation de la dette par 24 millions de personnes dans le monde. En 2001, le groupe *Drop the Debt* succède à Jubilé 2000.

Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde (Belgique – <http://users.skynet.be/cadtm>)

Jubilé Sud (www.jubileesouth.net)

• Entreprises – Sweatshops

United Students Against Sweatshops (www.usas-net.org) : Mouvement étudiant international anti-« sweatshops » (1998). Lutte contre les pratiques de firmes multinationales dont les filiales dans les pays du Sud ne respectent pas les droits des salariés. Vise à l'adoption par celles-ci de codes de conduite et de systèmes de surveillance.

Clean Clothes Campaign (www.cleanclothes.org)

Petit bréviaire de la contestation (suite)

Corporate Europe Observatory (Pays-Bas – www.xs4all.nl/~ceo)

Corporate Watch (www.corporatewatch.org.uk)

Global Alliance (www.theglobalalliance.com)

• *Environnement*

Les Amis de la Terre (www.foei.org) : Plus importante fédération écologiste du monde (1971), elle rassemble des groupes de 68 pays. Milite pour la protection de l'environnement et le développement durable. Campagnes actuelles contre les OGM, les institutions financières internationales ou les firmes multinationales. Publie un *Guide des citoyens dans le domaine du commerce, de l'environnement et de la durabilité*.

Greenpeace (www.greenpeace.org)

Sierra Club (États-Unis – www.sierraclub.org)

WWF (www.panda.org)

• *Paysans*

Via Campesina (www.ns.rds.org.hn/via) : Coordination de mouvements paysans de petits producteurs (1993). Le Mouvement des sans-terre (Brésil) et la Confédération paysanne (France) en sont membres. Défend la situation des petits producteurs, la réforme agraire, la souveraineté alimentaire ou une production agricole durable. Très présente lors du Forum social de Porto Alegre (janvier 2001).

Assemblée des pauvres (Thaïlande)

Confédération paysanne (www.confederationpaysanne.fr)

Mouvement des sans terre (www.mst.org.br)

• *Radicaux*

Direct Action Network (www.directactionnetwork.org) : Réseau de groupes activistes nord-américains formé en prévision des manifestations de Seattle. Fait la promotion de l'action directe et de la désobéissance civile en vue de « réaliser

des changements visionnaires radicaux ». Rejette explicitement le capitalisme. À l'origine des nombreuses dégradations de biens lors du sommet de l'OMC.

Reclaim the Streets (www.reclaimthestreets.net) : Groupe fondé par des écologistes radicaux dissidents d'ONG environnementalistes (1995). Organise l'opération « *Stop the City* », (juin 1999) : 10 000 personnes envahissent la City à Londres. Participe aux principaux contre-sommets depuis Seattle.

AARRG ! (France – www.aarrg.org)

Globalise Resistance (Royaume-Uni – www.resist.org.uk)

Mouvement de résistance globale (Espagne – www.pangea.org/mrg)

Socialist Workers Party (Royaume-Uni – www.swp.org.uk)

Tute Bianche (Italie – www.tutebianche.org)

Y'a Basta (Italie)

• *Camps d'entraînement d'activistes*

The Ruckus Society (www.ruckus.org) : Organisation Californienne fournissant, depuis 1995, une formation intellectuelle et physique à l'action directe non violente et à la désobéissance civile. S'adresse aux activistes des groupes de défense de l'environnement et des droits de l'homme.

Training for Change (www.trainingforchange.org)

• *Médias*

Independent Media Center (www.france.indymedia.org) : Agence de presse indépendante composée d'une cinquantaine de sites Internet dans le monde, créée lors des manifestations de Seattle, à l'instigation de journalistes de la gauche radicale américaine. Diffuse des informations et sert de support au débat. Site français mis en place en août 2000.

E. F.

bien les ultra-conservateurs que les « anticapitalistes » font figure de radicaux. En fait, la distinction entre « conformiste » et « réformiste » n'est elle-même pas nette, puisque l'évolution des institutions est souvent nécessaire à leur survie, ce qui amène les premiers à épouser les réformes. Mais c'est une distinction d'attitude, qui ressemble à une autre opposition souvent faite entre « conservateurs » et « progressistes », et qui modèle les jeux tactiques. On peut aussi considérer comme « conformistes » certaines ONG qui jouent le rôle de sous-traitants de gouvernements ou d'organisations multilatérales en matière de distribution de l'aide au développement.

La catégorie des réformistes comprend tous ceux qui souhaitent que la mondialisation soit mieux maîtrisée, que les organisations multilatérales exis-

tantes soient mieux adaptées, ou qu'il en soit créé de nouvelles. On y trouvera des intellectuels et des syndicats, ainsi qu'un grand nombre d'ONG travaillant auprès d'institutions multilatérales comme l'Organisation des Nations unies (ONU) ou la Banque mondiale, ou disposées à interagir avec elles dans le contexte d'ouverture qui est devenu le mot d'ordre dans ces institutions, en réponse aux mouvements sociaux. Plus de 2 000 groupes de la société civile sont ainsi accrédités auprès du Conseil économique et social des Nations unies. L'ampleur du mouvement de contestation a conduit à un développement considérable des interactions entre les institutions multilatérales et la société civile mondiale. Le secrétaire général, Kofi Annan, a ainsi invité plus de 1 000 représentants de groupes de la société civile au « Forum du millénaire », en

mai 2000, pour y débattre des principaux défis que l'organisation devrait relever dans les années à venir¹⁶. La déclaration issue du forum recommande la tenue d'un forum de la société civile mondiale tous les deux ou trois ans, un peu avant la session annuelle de l'Assemblée générale de l'ONU.

Ceux qui font le plus parler d'eux, depuis Seattle, sont les « radicaux ». Deux tendances y sont perceptibles : les internationalistes, d'une part, qui récusent le qualificatif « antimondialisation » communément donné aux contestations. Parmi eux, certains prônent la mise en place d'une « *organisation mondiale de solidarité*¹⁷ ». D'autres, comme Walden Bello, prêchent un « *monde pluriel avec de multiples systèmes de gouvernance*¹⁸ » et militent pour une « dé-mondialisation » qui ne représente pas un retrait de l'économie mondiale mais réhabilite le local et le national, et subordonne la logique du marché et la recherche de l'efficacité aux valeurs de sécurité, d'équité et de solidarité ; la tendance nationaliste, d'autre part, qui regroupe les protectionnistes, les souverainistes, les tiers-mondistes et tous ceux qui voudraient « re-localiser » la mondialisation, c'est-à-dire ceux qui considèrent que le cadre territorial, en général l'État-nation, est le seul pertinent pour garantir la démocratie, préserver les acquis sociaux et permettre l'expression des préférences collectives.

LA MONTÉE DE LA RADICALISATION

L'évolution récente a été caractérisée par la montée en puissance des « radicaux ». Comme le remarque Aguiton (2001), les mouvements sociaux sont toujours soumis à la tension entre le rapport de force, d'un côté, et la participation au système et la négociation, de l'autre : le rapport de force permet de conquérir de nouveaux acquis qui ne peuvent être finalisés que par la négociation. Cette remarque suggère au demeurant que même les plus radicaux seront tentés de valider les acquis de leur action avant de la poursuivre. La question est de savoir pourquoi le balancier s'est déplacé vers la radicalisation et le rapport de forces.

On peut en donner plusieurs raisons. La première est que la stratégie de négociations auprès des institutions multilatérales, du point de vue des acteurs de ce mouvement social, a donné des résultats que beaucoup jugent insuffisants (voir encadré 2). Certes, les organisations multilatérales ont

développé leur transparence et ont associé davantage les ONG, mais les politiques de ces institutions ont assez peu évolué. Plus généralement, l'ONU est celle qui a le plus développé l'interaction avec la société civile, notamment auprès de son Conseil économique et social. Mais ce n'est pas une enceinte de structuration du pouvoir international, d'où un certain désenchantement vis-à-vis de l'approche coopérative. Son secrétaire général, Kofi Annan, a lancé en janvier 1999 le *Global Compact*, un forum de dialogue entre les chefs d'entreprise et la société civile, autour des principes du développement durable et de la justice sociale. Mais cette initiative, pour louable qu'elle soit, ne répond que partiellement aux inquiétudes de la société civile. Dans le mouvement social actuel, les groupes soucieux de leur crédibilité sont amenés à suivre les plus radicaux, pour éviter de donner l'image qu'ils cautionnent l'existant, sont récupérés et dépolitisés, et se satisfont de réunions et de discussions dont rien de concret n'émerge.

La seconde raison est que le cycle de l'Uruguay et la création de l'OMC ont représenté un changement de régime dans les relations commerciales multilatérales dont on n'a pas tout de suite saisi la signification. Le cycle de l'Uruguay a contribué à polariser le débat Nord-Sud et le courant d'opposition aux multinationales. En effet, ce sont les multinationales, notamment américaines, qui se sont organisées dans les années 1980 pour faire en sorte que les nouveaux sujets comme les services, la protection de la propriété intellectuelle et la réglementation des mesures liées au commerce et touchant les investissements soient inclus dans les négociations et dans un cadre dont les pays en développement seraient membres¹⁹. Or, il s'agit de domaines qui touchent aux fondamentaux des infrastructures institutionnelles. Les pays en développement ont accepté de prendre des engagements de libéralisation qui leur imposent d'importantes réformes, dans des délais de transition négociés de façon arbitraire, en échange d'une libéralisation des marchés agricoles et manufacturiers (textiles) des pays du Nord qui tarde à se concrétiser.

16. Voir www.millenniumforum.org.

17. Comme Bernard Passet ou Ricardo Petrella, cités par Aguiton (2000, p. 228).

18. Walden Bello, universitaire philippin, est directeur de l'ONG *Focus on the Global South*. Voir www.focusweb.org.

19. Voir Kapstein (2001) pour les télécommunications, et Dobson et Jacquet (1998) sur les services financiers.

Encadré 2

La société civile et les institutions de Bretton Woods

Depuis les années 1990, la participation de la société civile aux institutions multilatérales s'est considérablement renforcée. Dans le discours de la Banque mondiale et du FMI, nombre de références sont faites à l'importance du dialogue avec les partenaires (« *stakeholders* ») et la société civile. Des séminaires sont organisés, les dirigeants de ces institutions consacrent une partie de leur temps au dialogue. Quelques avancées se sont produites, qui suggèrent que la société civile influence, dans une certaine mesure, les institutions multilatérales. Cependant, cette interaction reste largement professionnelle (les organisations internationales cherchant à instrumentaliser la relation avec les ONG) et sélective, et se heurte à des cultures institutionnelles marquées.

• FMI

Le FMI a créé, dès 1981, un département des Relations extérieures puis, en son sein, une division des Relations avec le public (*Public Affairs Division*). Il a aussi accru le nombre de ses représentants résidents à l'étranger (20 pays au début des années 1980, 68 aujourd'hui). Le mot d'ordre est devenu celui de la transparence, et on trouve sur son site un grand nombre de documents qu'il était difficile de se procurer il y a quelques années, notamment les lettres d'intention signées par les différents pays dans le cadre de programmes de financement du Fonds. Depuis le début des années 1990, le FMI entretient un dialogue régulier avec des représentants syndicaux, et ses résidents locaux ont pour instruction de développer leurs relations avec les syndicats. Ses équipes rencontrent un nombre croissant de représentants de la société civile et profitent de leurs déplacements pour prendre contact avec les représentants locaux.

Cette interaction a influencé de façon sensible certains des programmes du FMI dans les années 1990, le conduisant à porter plus d'attention à la dégradation de l'environnement, aux dépenses sociales, à la corruption, et aux effets néfastes du poids de la dette dans les pays pauvres lourdement endettés. Les programmes d'ajustement prévoient aussi certains filets sociaux de sécurité, en matière d'éducation et de santé. Le mandat du Fonds a été élargi en 1999 à la réduction de la pauvreté, dont il a été reconnu qu'elle pouvait faire obstacle aux stratégies de croissance dans les pays à faibles revenus. Un fonds spécial, dit « Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance », a été créé. Celui-ci innove de plusieurs façons : il appartiendra aux pays qui souhaitent y faire appel de préparer un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté en étroite interaction avec la société civile et les institutions internationales ; l'approche du FMI intégrera le souci de réduction de la pauvreté aux discussions sur les politiques macroéconomiques et mettra l'accent sur la bonne gestion publique et les « bonnes pratiques » ; enfin, le « FMI devra être prêt à évaluer les nouvelles approches ainsi qu'à identifier et à soutenir un sain processus d'expérimentation et d'innovation » (www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty2.htm).

Mais l'implication de la société civile avec le FMI rencontre des limites : elle est très hétérogène et concerne surtout les institutions universitaires, les associations proches des milieux d'affaires, les syndicats, puis les groupes religieux, notamment chrétiens, enfin les ONG du développement et les ONG environnementalistes. Les autres groupes n'ont pratiquement aucun

contact avec le Fonds ; ensuite, le dialogue avec la société civile n'est pas suffisamment structuré ni institutionnalisé. Il n'est pas exploité suffisamment de part et d'autre pour en tirer le maximum de bénéfices ; enfin, l'écoute et le souci de compréhension mutuels sont insuffisants pour réduire les différences.

• Banque mondiale

La Banque mondiale est *a priori* davantage intéressée que le FMI à la coopération avec la société civile, même si, dans la pratique, son effort s'est limité aux ONG travaillant dans le domaine du développement, où le relais par la société civile peut être particulièrement utile, à la fois pour faire remonter l'information, assurer la légitimité de l'action et contribuer à son efficacité. Par ailleurs, contrairement au FMI, la Banque n'est pas une enceinte de négociations entre États sur des sujets sensibles. Elle a donc développé une culture du secret et de la confidentialité plus perméable. Enfin, elle dispose de plus de ressources que le Fonds, ce qui lui donne davantage de surface d'interactions possibles avec la société civile.

La Banque mondiale coopère avec la société civile à trois niveaux : au niveau opérationnel, qui consiste à associer les ONG à la conception et à la réalisation des projets ; au niveau de la recherche et de l'analyse conduite par la Banque ; et au niveau d'un dialogue plus large sur la politique générale. Le « Comité Banque mondiale-ONG » a été créé pour cela, mais nombre de représentants de la société civile le considèrent comme peu représentatif et contrôlé par la Banque. L'interaction avec les ONG se développe plutôt à travers un groupe de travail constitué par les ONG elles-mêmes, et dans lequel elles participent à travers un processus électoral qui permet la rotation et la diversité. C'est ce comité qui a conjointement organisé avec la Banque une initiative pour étudier l'impact de l'ajustement structurel sur les pauvres (*Structural Adjustment Participatory Research Initiative*), qui vise également à accroître la participation de la société civile dans la conception des politiques. Plus de 1 000 ONG y participent. La Banque maintient un site Internet consacré aux ONG afin de les tenir informées des possibilités croissantes d'interaction (wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home).

La mobilisation des ONG environnementalistes a contraint la Banque à prêter attention aux considérations relatives à l'écologie et à créer, en 1987, sous la présidence de Barber Conable, un département de l'environnement, puis à s'approprier, au moins sur le plan rhétorique, le thème du développement durable. Les écologistes ont mis en œuvre toutes sortes de tactiques et de leviers pour influencer la Banque. Dans les années 1980, ils ont lancé une campagne active, dont la base a été élargie, depuis les États-Unis, à des ONG de pays industrialisés et en développement ; et ils ont organisé le lobbying auprès du Congrès américain, à un moment où le département du Trésor avait besoin de l'aval du Congrès pour accroître le capital de la Banque (afin qu'elle joue un rôle plus important dans la gestion de la crise de la dette), s'attachant ainsi le soutien du Trésor. En dépit de la propension de la Banque à privilégier ses relations avec les ONG du développement, ce sont les ONG environnementalistes qui ont eu l'impact le plus clair sur ses politiques.

Sources : Scholte (1998), O'Brien et al. (2000), www.imf.org

D'où l'amalgame souvent fait entre le commerce, l'OMC et les multinationales, qui deviennent des cibles idéales pour les opposants²⁰.

Par ailleurs, l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC est devenu l'embryon d'une cour de justice commerciale internationale, avec pouvoir d'autoriser des sanctions. À la différence du GATT, en effet, les conclusions des rapports des groupes spéciaux (les « panels ») de l'ORD de l'OMC constituées en cas de conflit commercial sont considérées comme adoptées, sauf s'il y a consensus contre²¹. C'est la même chose pour l'Organe d'appel. Alors que les règlements des différends, avant 1995, faisaient essentiellement l'objet d'une procédure politique, c'est dorénavant une procédure quasi judiciaire qui est mise en branle dès lors qu'un conflit ne peut être géré par la consultation. Ainsi, la question essentielle qui se pose est celle de la légitimité de cet ordre judiciaire en gestation en dehors d'un cadre politique bien défini. On y retrouve aussi le débat sur la signification du droit : protège-t-il les faibles ou est-il une façon pour les puissants de légaliser les inégalités en leur faveur ? La forte présence des pays industrialisés à Genève, la sous-représentation des pays en développement et l'insuffisance de leurs ressources et de leur capacité d'expertise juridique accrédite aux yeux de certains la seconde thèse, alors même que l'Organe de règlement des différends semble avoir permis à de nombreux pays en développement de défendre leurs intérêts, probablement mieux que dans une relation bilatérale non régulée avec les États-Unis ou avec d'autres pays riches.

La troisième raison de radicalisation tient à la mondialisation elle-même. L'approfondissement de l'interdépendance accroît la fréquence et l'importance des réunions multilatérales, tandis que la révolution des technologies de l'information et de la communication en facilite la médiatisation, créant ainsi des occasions rêvées pour les contestataires. Le revers de la médaille, c'est que ces mêmes occasions sont exploitées par des groupes utilisant la violence comme moyen d'action, ce qui pourrait ternir l'image et l'efficacité du mouvement social mondial.

La quatrième raison, peut-être la plus profonde, tient à la rupture fondamentale qu'a représentée la fin de la guerre froide. Le système bipolaire préservait la cohésion sociale autour de l'existant :

chacun choisissait en quelque sorte son camp. La « grande politique », celle faite de l'opposition entre les deux blocs, stabilisait l'appartenance à chacun des blocs. C'est ainsi que s'est développé, après la Seconde Guerre mondiale, le système commercial multilatéral ouvert qui a caractérisé l'organisation économique de l'Alliance atlantique. L'erreur a été de théoriser ce système en dehors du contexte politique, de lui donner en quelque sorte une valeur autonome et universelle, d'accepter une sorte de glissement sémantique transformant la libéralisation de moyen en fin. Paradoxalement, la victoire du « camp occidental » a libéré l'économie de la politique, alors qu'elle y était en fait subordonnée ; mais, en laissant la politique en suspens, elle a fait de l'économie libérale le nouveau principe politique et social inspirant les gouvernements et s'imposant aux sociétés. Le mouvement social mondial participe d'une nécessaire réappropriation, par les diverses sociétés, du modèle de l'économie mondialisée. L'enjeu est considérable. Si l'on veut préserver les acquis les plus importants du système de l'après-guerre parce que l'on croit qu'ils sont les mieux à même d'ancrer la paix et la prospérité, il est urgent de remédier au déficit politique global qui s'est créé après la chute du mur de Berlin.

Au total, la radicalisation du mouvement social a été rendue possible par la conjonction de trois facteurs : l'évolution, jugée biaisée, d'une mondialisation impliquant des coûts d'ajustement considérables ; l'essor d'un moyen de communication et de coordination ne connaissant pas de frontières, Internet ; et l'émergence de cibles facilement identifiables, comme les multinationales, l'OMC et les organisations multilatérales. Mais cette radicalisation ne concerne qu'une partie des représentants de la société civile, qui se montrent parfaitement à l'aise avec les nouvelles technologies et maîtrisent remarquablement l'art des slogans et de la communication. Elle a su exploiter la sensibilité d'une opinion publique agacée par l'impératif d'efficacité véhiculé par la mondialisation et mobilisable sur le registre de l'émotion davantage que sur celui de la raison. Mais la radicalisation ne constitue pas, en elle-même, un projet social commun. La réunion de Porto Alegre montre que le

20. Voir Ostry (2001).

21. Voir l'entrée « OMC » dans cet ouvrage.

besoin de s'asseoir autour d'une table et de débattre des éléments d'un tel projet commun a commencé de se faire sentir. Le problème, cependant, est de savoir de quelle table il s'agit, et de qui décide²², et cette difficulté de coordination n'est pas soluble par le seul Internet. La question de la représentation collective est donc posée.

Enfin, la violence, au moins au début de ce mouvement, a été l'un des vecteurs de la médiatisation ; mais elle risque aujourd'hui de l'affaiblir et de ternir son image, surtout après les dérapages de Göteborg et de Gênes. Certes, le débordement des forces de sécurité à Seattle, au G8 de Cologne ou à la City de Londres, en juin 1999²³, ainsi que les craintes relatives à la conférence ABCDE de la Banque mondiale, prévue à Barcelone, en juin 2001, et finalement annulée pour raisons de sécurité²⁴, furent autant d'éléments qui ont contribué à la forte visibilité du mouvement. Mais l'ordre du jour des manifestations étant clairement le sabotage des rencontres, le glissement vers davantage de violence paraît inévitable, sauf à disposer d'un service d'ordre interne et d'une coordination que, précisément, ce mouvement n'est pas encore parvenu à mettre en place de façon efficace. En particulier, il est difficile d'empêcher que des groupes anarchiques ouvertement violents, comme le mouvement dit *Black Block*, sorte de fédération de mouvements anarchistes dont la plupart des membres considèrent la violence comme le seul mode d'action décisif, ou le mouvement *Third Position*, groupe d'extrémistes politiques particulièrement violents²⁵, profitent de la tenue de telles manifestations, lieux d'exercice privilégié de leur action. Là encore, le mouvement social mondial doit faire face au défi de son organisation.

Seattle a, de ce point de vue, plutôt marqué la « fin de la fin de l'histoire ».

Comment réagir à la montée de la contestation ? Certains pourraient être tentés de l'ignorer et de continuer les efforts comme si de rien n'était – ce que les Anglo-Saxons appellent : « *Business as usual*. » Une telle attitude se fonderait sur la faiblesse, parfois la mauvaise foi, des analyses des opposants, sur leur incompréhension parfois profonde du rôle des organisations multilatérales et de leur fonctionnement, sur la probabilité que leur mouvement va s'essouffler et se diviser, enfin sur la nécessité de maintenir un monde ouvert et multilatéral.

Mais une telle approche « *top-down* » (du haut vers le bas) pourrait être dangereuse. Elle passerait à côté de deux éléments fondamentaux. Le premier tient à la nécessité de convaincre de l'importance de maintenir une économie mondiale

2. Déficit politique et gouvernance²⁶

Ce mouvement, surtout dans son expression radicale, vient perturber les fausses certitudes que la fin de la guerre froide avait pour un temps distillées. Quel clin d'œil, en effet, aux premières thèses d'un Francis Fukuyama qui célébrait en 1990 la « fin de l'histoire » (c'est-à-dire ce que l'on appelle en France la « pensée unique ») !

RENOUVELER LA VISION POLITIQUE

L'une des premières tâches est de redéfinir la vision partagée qui peut fonder l'effort de gouvernance globale. Pour de nombreuses raisons, celle du « libre-échange », qui fut l'un des moteurs de la coopération internationale entre 1945 et 1990, n'est plus à même de remplir cette fonction. Tout d'abord, entre pays industrialisés au moins, la libéralisation commerciale est très largement réalisée. Il reste bien sûr des « pics tarifaires », et leur réduction fait partie des objectifs poursuivis dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, quel que soit d'ailleurs leur ordre du jour. Mais le commerce international est dynamique (depuis plusieurs décennies, davantage que la production), et les avantages à attendre d'une poursuite de la libéralisation, pour les pays riches, n'apparaissent plus aussi importants. En revanche, ils le sont encore pour les pays pauvres, qui, précisément, n'en sont pas convaincus et se sentent contraints par la dynamique de libéralisation imprimée par les pays industrialisés. Ce problème renvoie à la fois au déficit d'explication mentionné ci-dessus, mais aussi à la nécessité d'adapter la dynamique d'ouverture, dans son échéancier et dans son programme, aux conditions en vigueur dans les pays pauvres. Plus généralement, le fossé Nord-Sud s'est à nouveau creusé, notamment du fait de l'intégration des services dans les accords du cycle de l'Uruguay, mais aussi de celle de la protection de la propriété intellectuelle, dont la mise en place affecte les conditions d'accès à l'innovation dans les pays pauvres. C'est l'un des points focaux de la contestation, et l'un des enjeux les plus criants de la gouvernance mondiale.

Par ailleurs, les fondements théoriques du libre-échange ont évolué. La vision de l'après-guerre était soutenue par un consensus théorique qui voyait dans le libre-échange un état d'organisation optimal²⁸. Ce consensus résultait de modèles de concurrence parfaite en rendements décroissants. Des pans entiers de la science économique mettent aujourd'hui l'accent sur les rendements croissants et les modèles de concurrence imparfaite, conditions dans lesquelles le libre-échange n'est plus nécessairement optimal²⁹. La poursuite du « libre-échange » change alors totalement de perspective ; il s'agit plutôt, en négociant en permanence la libéralisation, de maintenir la paix commerciale et

d'éviter les comportements stratégiques de capture de rentes de situations. En outre, la compréhension des « défaillances de marchés » a fortement progressé, renforçant la nécessité de penser la régulation. Dès lors, la libéralisation commerciale ne peut plus être pensée comme le simple démantèlement de barrières aux échanges ; elle doit devenir un exercice de remplacement de réglementations désuètes et inefficaces par des réglementations plus appropriées et adaptées aux différents marchés : le « libre-échange » ne peut être compris comme le « laisser-faire ». Cet aspect devient particulièrement important dès lors que l'on négocie non plus seulement sur les échanges de marchandises, mais aussi sur les échanges de services, en particulier financiers, domaine dans lesquels l'objectif – les crises récurrentes témoignent de son importance – doit être la mise en œuvre d'une réglementation, certes non discriminatoire, mais d'abord efficace.

Enfin, les messages véhiculés par les partisans du libre-échange sont d'un simplisme parfois consternant. Ainsi, la façon de promouvoir la libéralisation consiste en général à expliquer qu'elle va créer des emplois et contribuer à la croissance. Un tel message n'est plus crédible, et cela pour trois raisons. D'abord, si l'histoire économique enseigne que la libéralisation est une condition nécessaire du développement, la succession de crises profondes affectant l'économie montre qu'elle est loin d'en être une condition suffisante. Ensuite, la libéralisation, en tant que telle, ne crée pas d'emplois ; l'équilibre du marché du travail, entre offre et demande d'emplois, est une question à la fois macroéconomique et un problème de coût du travail. En revanche, la libéralisation est susceptible d'accroître la rémunération réelle moyenne du travail en accroissant la productivité. Enfin, la libé-

28. Voir la discussion dans Krugman (1987).

29. Il peut donc y avoir place pour des politiques commerciales stratégiques, susceptibles d'être préférables au libre-échange pour le pays qui les adopte. Ce que Paul Krugman montre fort bien, cependant, c'est que même dans ce cas, la libéralisation des échanges reste préférable : les gouvernements ne disposent pas d'informations assez fines pour cibler correctement des interventions efficaces ; ces dernières entraînent des effets de redistribution qui deviennent rapidement les motivations premières de la mise en œuvre des politiques, au détriment de l'efficacité ; et, enfin, toute politique commerciale stratégique est susceptible d'entraîner des mesures de rétorsion de la part des partenaires commerciaux, ce qui annule les effets bénéfiques de ces politiques.

ralisation détruit aussi des emplois dans certains secteurs, puisque c'est l'essence même de son action sur l'évolution des structures économiques et des spécialisations. Un message sur ses seuls bénéfices, ou sur les seuls bénéfices de la mondialisation, est donc ou bien partiel, ou bien non pertinent. Il faut aussi parler de ses coûts, et la décision de savoir si les bénéfices valent que l'on supporte les coûts ne peut être qu'un choix collectif de la société, appelant des politiques sociales pour les compenser. La façon dont ce choix intervient différera selon les sociétés, ce qui rend la négociation multilatérale nécessairement délicate. Sur ce point, la segmentation politique du monde est une réalité. Elle correspond à la cristallisation territoriale de préférences sociales et de spécificités culturelles légitimes, dont l'invocation ne sert pas nécessairement d'alibi au protectionnisme.

Il est donc essentiel de reconstruire une vision commune. Cet effort repose sur la définition de valeurs, au sein desquelles la tolérance, l'ouverture, la solidarité et la justice auront une place centrale. L'ouverture multilatérale consiste à définir les modalités d'application du principe de non-discrimination. Elle implique donc une forme de reconnaissance mutuelle des différences entre pays. Gérer l'ouverture, c'est codifier ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, c'est choisir de régler les différences et les tensions par les procédures et le droit plutôt que par les rapports de force, implicites ou explicites. Le système économique occidental de l'après-guerre peut et doit être amélioré, notamment dans sa dimension Nord-Sud. Mais il tranche avec les périodes précédentes par sa contribution à la paix, à l'enrichissement humain, à l'efficacité économique et à la prospérité.

L'ouverture ne résout pas tous les problèmes, loin de là. Les alternatives non plus. En tout état de cause, la recherche de l'efficacité économique n'est pas une valeur en soi : c'est un choix économique d'allocation des ressources dans la poursuite d'objectifs qu'il appartient à la société de définir. Certains de ces objectifs doivent être fixés au niveau international. D'autres relèvent des nations, d'autres encore des régions, sub-nationales ou supranationales. Leur détermination relève du politique, qu'il s'agit donc de construire ou reconstruire. Tant la fin de la guerre froide que la perte des repères traditionnels de souveraineté ont conduit à une crise profonde du politique.

ASSOCIER LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le deuxième enjeu de la gouvernance mondiale, profondément cohérent avec l'objectif de reconstruire le politique, consiste à définir les modalités d'interaction avec une société civile mondiale en gestation. La vision « top-down » est ici profondément dépassée : le savoir n'émane pas uniquement des gouvernants, et la complexité des sujets à traiter appelle à multiplier les consultations. L'objectif n'est pas de faire taire les contestations. Il s'agit au contraire, en les écoutant et en les canalisant, de faire naître des coalitions qui permettent d'asseoir la légitimité de décisions prises au niveau international, et qui peuvent parfois innover et guider la prise de décision. Il s'agit aussi de donner à la société civile des moyens d'expression efficaces qui ne la réduisent pas à une démarche purement contestataire. Par ailleurs, inviter des représentants de la société civile à améliorer l'efficacité des institutions multilatérales existantes est insuffisant ; il faut qu'elles puissent s'exprimer en amont, au niveau de la direction politique de l'ensemble.

Cet objectif butte cependant sur deux types de questions. La première concerne les problèmes potentiels que pose l'implication de la société civile. La seconde a trait aux modes de représentation.

Tout d'abord, il est important de ne pas idéaliser la société civile mondiale. Scholte (1999) en identifie les promesses potentielles. Elle peut : contribuer à la sécurité matérielle en suppléant aux déficiences du marché et des États ; contribuer à l'éducation publique ; élargir la participation des citoyens aux groupes qui ont du mal à se faire entendre ; nourrir le débat par des perspectives, analyses et propositions nouvelles ; contribuer à la transparence et à la responsabilité démocratique par une fonction de surveillance des marchés et du respect de la réglementation ; asseoir la légitimité des politiques menées ; accroître la cohésion sociale en limitant les inégalités et les phénomènes d'exclusion. Mais il dresse aussi la liste de ses limites : elle dispose de ressources insuffisantes pour réaliser ce potentiel ; certains de ses représentants peuvent être mal intentionnés ou « inciviques », pratiquer la désinformation à des fins idéologiques, ou prêcher la violence, le racisme ou toute forme d'intolérance ; des objectifs même généreux peuvent donner lieu à des actions mal conçues ou erronées, par manque de capacité analytique ou de

connaissances ; ses pratiques peuvent être non démocratiques et non transparentes ; enfin, sa composition est très inégalitaire et biaisée, en faveur du « Nord », des traditions judéo-chrétiennes, de la race et du sexe – en dépit de ses contributions à la reconnaissance des « minorités » –, d'une élite lettrée et maîtrisant l'anglais.

Ceci pose des défis redoutables quant aux modes de représentation de la société civile. L'associer consiste *in fine* à en privilégier certains représentants. Mais sur quelle base ? Peut-être le mouvement social va-t-il lui-même se structurer et choisir ses porte-parole. Certains de ses participants ont commencé à faire œuvre de rassemblement, notamment à travers l'organisation du forum social mondial de Porto Alegre. Mais quelle est la légitimité d'associations autoproclamées ? On retrouve à travers ces questions le déficit politique et l'insuffisante structuration de l'espace public international qui, pour l'instant, et pour un avenir prévisible, limitent les réponses possibles.

Aujourd'hui, seule une démarche expérimentale est envisageable. Il est légitime de demander aux groupes de la société civile la transparence sur leurs motifs, leur financement et leurs membres. Ceux qui respectent ces critères et dont les motifs sont compatibles avec les valeurs démocratiques doivent être associés de façon large aux forums internationaux ainsi qu'aux réflexions et aux actions des grandes organisations multilatérales influentes, comme le FMI, la Banque mondiale ou l'OMC. Certes, la négociation doit rester la prérogative des gouvernements, mandatés par le suffrage universel ; et son déroulement implique de conserver un certain secret, sans lequel aucun marchandage n'est possible. Mais l'activité générale et contextuelle de ces organisations n'a pas de raison de se dérouler en vase clos, sans contact avec la société civile ou dans un secret absolu.

Sans doute faut-il aussi faciliter la création d'un lieu de représentation de la société civile mondiale. Il n'est pas sûr que le forum social mondial de Porto Alegre, auquel manque notamment l'interaction avec les autres acteurs de la gouvernance³⁰ (gouvernements et entreprises), soit suffisamment représentatif de la société civile pour cela. Une proposition plus radicale mérite également l'attention : celle de créer un « parlement global³¹ », un peu à l'image du Parlement européen à ses débuts, pour combler le déficit démocratique de

la vie internationale. Il pourrait être créé de façon souple, expérimentale et évolutive, par ceux qui le souhaitent (à condition qu'il y ait un nombre minimal d'États acceptant de s'y prêter, par exemple une vingtaine). Cette idée, ambitieuse, aurait le mérite de donner davantage d'assise au débat démocratique auquel aspirent les participants au mouvement social international. Elle signifierait aussi un souci politique partagé de faire évoluer le système actuel de gouvernance de façon à reconnaître la place de la société civile sans qu'elle ait davantage besoin de la conquérir.

En ce qui concerne l'OMC, l'implication de la société civile pourrait être envisagée de façon plus systématique dans le processus de règlement des différends. En particulier, ses représentants qui satisfont les exigences de transparence devraient avoir la possibilité de faire entendre leurs avis dans les procédures des Groupes spéciaux, réunis en cas de conflit, en déposant des mémoires d'*amicus curiae*, c'est-à-dire des avis, sollicités ou non³². Cela pose la question du statut, public ou non, des délibérations des panels et de l'Organe d'appel.

DÉVELOPPER LA GOUVERNANCE POLITIQUE DE L'ENSEMBLE

Par comparaison avec les autres champs de l'interdépendance économique (champ social au sens large, incluant les droits des travailleurs et les inégalités entre pays, protection de l'environnement, criminalité, santé), le champ du commerce international se caractérise par un activisme impressionnant. C'est le domaine dans lequel la coopération internationale a conduit au plus grand nombre d'avancées et a mis en place la structure la plus opérationnelle et la plus active, surtout en comparaison avec le Bureau international du travail, dépositaire des normes concernant le travail, ou avec l'Organisation mondiale de la santé, dépositaire

30. La tentative, en janvier 2001, d'établir un « dialogue » entre Porto Alegre et Davos, sur ce plan, n'a pas été fructueuse et a tourné à l'invective.

31. Cette proposition est notamment faite par deux juristes universitaires américains (Falk et Strauss, 2001). Leur parlement, au moins dans un premier temps, serait consultatif. Jacques Attali, au lendemain de Seattle, va plus loin et conclut au besoin d'un pouvoir législatif planétaire (*Libération*, 4-5 décembre 1999).

32. De tels mémoires ont été acceptés dans certaines affaires, comme en 1998 dans le conflit « Crevettes-Tortues ». En revanche, le Conseil général de l'OMC, allant contre l'Organe d'appel, a décidé de ne pas autoriser ces mémoires dans le cas du conflit sur l'amiant.

des normes sanitaires. Quant à l'environnement, l'action internationale repose sur un grand nombre d'accords bilatéraux et manque de formalisation institutionnelle. C'est précisément de cela que souffre aujourd'hui l'OMC. En effet, cet activisme témoigne d'une hiérarchisation implicite des normes, plaçant l'objectif de libéralisation des échanges au-dessus des autres, alors que sa légitimité est bien sûr en question.

Si l'on croit donc aux vertus de l'ouverture, il est temps de rendre la gouvernance mondiale plus complète, en donnant un cadre coopératif multilatéral effectif et efficace au traitement des autres sujets. Pour cela, il faut une impulsion politique forte, qui dépasse de loin le seul lancement d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC. On peut aussi penser que l'OMC n'est pas le lieu où traiter de ces autres aspects. Si s'agit d'une organisation consacrée au bon fonctionnement du système commercial multilatéral ; et y intégrer les autres dimensions validerait la hiérarchie des normes mentionnée ci-dessus.

L'émergence d'une telle hiérarchie des normes, commerce et finance internationale en tête, n'est pas délibérée. Aucun pouvoir politique mondial centralisé ne l'a mise en place. Elle résulte, plutôt, d'un laisser-faire caractérisé en matière de gouvernance internationale, lors de la reconstruction du système mondial après 1945. Une fois les institutions créées, elles sont laissées à elles-mêmes et doivent s'adapter aux modifications de l'environnement et aux problèmes nouveaux auxquels elles sont confrontées. Il est en effet plus facile de laisser les institutions s'adapter que d'en reprendre formellement le contour et les missions. La technique se substitue en quelque sorte au politique. Les évolutions qui en résultent sont donc subies, et non voulues. D'où un malaise permanent, fait de rancœurs, de critiques et d'ajustements *a posteriori*. L'adaptation du système se fait en réaction à ces critiques et aux échecs rencontrés.

C'est ainsi que le FMI a connu une évolution très marquée de ses missions et a dû émerger comme le gestionnaire actif, et très critiqué, des crises financières récentes. Il a dû faire évoluer sa conditionnalité et les règles d'accès à ses concours. Cette organisation, à laquelle un certain nombre de missions techniques avaient été déléguées, a ainsi acquis une dynamique propre la faisant apparaître comme un acteur autonome, sujet à la critique, par

les gouvernements même qui en composent le comité directeur.

La volonté politique a largement démissionné devant la complexité du multilatéralisme contemporain et devant la nécessité de répondre aux enjeux de l'interdépendance. Il semble important de réhabiliter le rôle du politique dans la gouvernance mondiale, afin que celle-ci ne soit pas le résultat par défaut des stratégies des multinationales, des contestations de la société civile et des évolutions adaptatives des institutions multilatérales.

Cette réhabilitation ne se fera pas du jour au lendemain. Elle suppose une prise de conscience partagée au niveau international, une écoute des mouvements contestataires, une interaction beaucoup plus développée entre les acteurs publics et privés, et une structure collective de prise de décision plus efficace et plus légitime que le G7-G8, dont les réunions fort médiatisées n'ont guère de débouchés concrets et prêtent le flanc à une critique de plus en plus insistante. Cette structure est cependant, jusqu'à présent, le seul lieu de structuration possible d'une volonté politique internationale : seuls, les membres du G7-G8 peuvent décider de son avenir. Il serait utile et opportun d'envisager sérieusement d'élargir ce groupe à un certain nombre de pays en développement, quitte à prévoir une présence tournante dans le groupe. Jacques Delors avait émis une idée proche, dès 1995, en proposant la création d'un Conseil de sécurité économique, destiné à associer toutes les parties du monde à l'exercice de surveillance globale, mais aussi à aider le développement des pays pauvres³³. Klaus Schwab, président du Forum économique mondial de Davos, a proposé de s'appuyer sur le Groupe des 20 créé par le G8 au sommet de Cologne, en 1999, et mis en place en septembre de la même année³⁴.

33. Conseil qui comprendrait, selon lui, le G7 plus la Russie, la Chine, l'Inde et les groupements économiques représentant l'Afrique, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Asie du Sud-Est et les pays du Pacifique, ainsi que les représentants des grandes instances internationales. Cette idée a été plusieurs fois reprise, y compris par Jacques Delors lui-même. Voir notamment Rabah Iguer, « Jacques Delors propose un nouveau forum pour le développement », *La Tribune*, 4 avril 2001.

34. Schwab (2001). Le G20 a été créé pour établir « un mécanisme informel de dialogue entre les pays importants sur le plan systémique, dans le cadre du système institutionnel qui a résulté de Bretton Woods » (déclaration du sommet de Cologne). Cependant, dans sa forme actuelle, le G20 n'est pas un forum de structuration politique. Il se réunit (chaque année) au niveau des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale. Il associe les pays du G8, l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Turquie et l'Union européenne. Les représentants du FMI et de la Banque mondiale y sont invités. Voir www.g20.org.

Elle nécessite, ensuite, une réflexion institutionnelle profonde sur la nature des institutions nécessaires (par exemple, en matière de protection de l'environnement), sur la gestion des différends, et sur la façon de vérifier la mise en œuvre des engagements pris par les pays-membres. Elle doit aussi prévoir une structure d'arbitrage des conflits de compétence, inévitables dès lors qu'un différend fait intervenir plusieurs institutions. Enfin, se pose la question des sanctions éventuelles contre les pays récalcitrants. L'usage de sanctions commerciales est fondamentalement injuste, car il pénalise des agents économiques, consommateurs et producteurs, rarement responsables du manquement constaté. On doit pouvoir imaginer une panoplie de sanctions graduées, susceptible d'asseoir la crédibilité et l'efficacité d'un système mondial mieux régulé.

Conclusion

Le climat de la gouvernance globale, mais aussi la crédibilité de l'OMC et l'avenir de son rôle en tant qu'institution gardienne d'un droit multilatéral des échanges, seraient gravement endommagés, si la réunion ministérielle de l'OMC de Doha, en novembre 2001, devait échouer à lancer un nouveau cycle de négociations. Mais la montée récente

du mouvement contestataire suggère qu'un succès ne permettrait sans doute pas de résoudre le problème posé. Ce sommet aurait en réalité plus de sens s'il était accompagné d'une volonté politique délibérée d'ouvrir le chantier de la gouvernance globale. De ce point de vue, l'évolution de l'Amérique de George W. Bush, méfiante et réservée vis-à-vis des solutions multilatérales, n'est pas de bon augure.

L'émergence de ce mouvement social, véritablement international puisqu'il se produit en dehors des pays d'appartenance de nombreux groupes et associe des mouvements de plusieurs pays, constitue l'une des évolutions récentes les plus novatrices. Elle remet en cause les fondements de l'analyse sociologique traditionnelle, qui voit dans la société civile l'émanation directe de la société nationale. Il semble bien que la question de savoir si la société civile peut avoir une dimension autre que nationale, longtemps pertinente dans le débat doctrinal, a été tranchée par les faits. La société civile a rempli le vide laissé entre les États et les entreprises multinationales, ce qui a eu pour effet de rééquilibrer la gouvernance mondiale, de transformer le débat démocratique et d'illustrer clairement le déficit politique de l'action internationale. C'est à le combler qu'il faut maintenant que les gouvernements s'emploient.

Bibliographie

- A** Aguiton, Christophe (2001), *Le Monde nous appartient*, Plon, Paris.
- C** Capdevielle, Jacques (2001), *Modernité du corporatisme*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Charnovitz, Steve (1997), « Two centuries of participation : NGOs and international governance », *Michigan Journal of International Law*.
- Cohen, Élie (2001), *L'Ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation*. Fayard, Paris.
- D** Dobson, Wendy et Pierre Jacquet (1998), *Financial Services Liberalization in the WTO*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- F** Falk, Richard et Andrew Strauss (2001), « Bridging the globalization gap : Toward global Parliament », *Foreign Affairs*, janvier-février.
- Ferry, Jean-Marc (2000), *La Question de l'État européen*, Gallimard, Paris.
- Fougier, Eddy (2001), « Les réactions de la société civile à la mondialisation en France », texte présenté lors d'un séminaire sur les réactions françaises à la mondialisation à l'Ifri, 30 mars.
- G** Gereffi, Gary, Ronie Garcia-Johnson et Erika Sasser (2001), « The NGO-Industrial Complex », *Foreign Policy*, juillet-août.
- J** Jacquet, Pierre, Jean Pisani-Ferry et Dominique Strauss-Kahn (2001), « Comment gouverner la mondialisation ? », *Lettre de l'OFCE* (Observatoire français de conjoncture économique).
- K** Kapstein, Ethan (2001), *Hegemony Wired : American Politics and the New Economy*. « Les Notes de l'Ifri », n° 28, Ifri, Paris.
- Klein, Naomi (2000), « The Vision Thing », *The Nation*, 10 juillet. Téléchargeable sur www.past.thenation.com/issue/000710/0710klein.shtml
- Kobrin, Stephen (1998), « The MAI and the Clash of Globalization », *Foreign Policy*, automne.
- Krugman, Paul (1987), « Is Free Trade Passé », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, n° 2. Article traduit en français sous le titre « Le libre-échange est-il dépassé ? », et publié dans Paul Krugman (1998), *La Mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, Paris.
- L** Lalumière, Catherine, Jean-Pierre Landau et Emmanuel Glimet (1998), *Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)*, rapport intérimaire, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris. Disponible sur www.finances.gouv.fr/pole_eco-fin/international/ami0998/ami0998.htm
- Lamy, Pascal (2001), « Faire progresser la gouvernance mondiale », *Alternatives économiques*, hors-série, n° 47, 1^{er} trimestre.
- O** O'Brien, Robert, Anne-Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000), *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and global Social Movements*. Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- Ostry, Sylvia (2001), « Global Integration : Currents and Counter-Currents », *Walter Gordon Lecture*, Massey College, université de Toronto.
- R** Rosanvallon, Pierre (2000), *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*. Gallimard, Paris.
- Rosenau, James N. (1998), « The Challenges and Tensions of Globalized Space », Conférence sur la mondialisation, l'emploi et la qualité de la vie, Centre for Peace and Conflict Studies, University of Sydney, et Toda Institute for Global Peace and Policy Research, 28-30 novembre, Sydney.
- S** Sassen, Saskia (2001), « A new geography of power », disponible sur www.globalpolicy.org/nations/sassen.htm
- Scheve, Kenneth F. et Matthew J. Slaughter (2001), *Globalization and the Perceptions of American Workers*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Scholte, Jan A. (1999), « Global Civil Society : Changing the World ? », Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), *Working Paper* n° 31/99, université de Warwick.
- Scholte, Jan A. (1998), « The IMF meets civil society », *Finance and Development*, septembre, vol. 35, n° 3.
- Schwab, Klaus (2001), « The World's new actors need a bigger stage. Replace the G8 with the broader Group of 20 », *Newsweek International*, 30 juillet.
- Service canadien du renseignement de sécurité (2000), « L'anti-mondialisation, un phénomène en pleine expansion », Rapport 2000/08, 22 août.

