

Quand les spécialistes de la régulation mondiale ‘jouent’ les Régions...

synthèse de travaux universitaires sur l'émergence de l'échelle macro-régionale
dans la gouvernance internationale

Pierre Beckouche, janvier 2005

Cette note s'appuie sur plusieurs travaux consacrés à la thèse 'régionale', au sens de grands ensembles plurinationaux, dans la réponse politique au défi de la mondialisation des firmes, et notamment :

- Jacquet, P., Pisani-Ferry, J., Tubiana, L., 2001, *Gouvernance mondiale*, rapport de synthèse du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.
- Michalet, Ch-A., 2004 : *Qu'est-ce que la mondialisation ?* La Découverte, Poche, coll. Essais.

sommaire

1. La mondialisation économique selon Michalet	1
2. L'analyse du CAE	2
3. Echelle de cette régulation : globale ou régionale ?	4

*

Après une vingtaine d'années de dérégulation, il semble que nous soyons en train de dépasser l'ère du néolibéralisme dogmatique pour entrer dans celle d'une re-régulation ; l'opposition, présupposée par les néolibéraux, entre Etats et marchés, convainc de moins en moins. Cela ne signifie pas un retour au scénario de l'Etat-nation. Une convergence apparaît sur l'idée que cette régulation nouvelle se fera autant voire davantage à l'échelle des régions (les macro-régions : Alena, Asie orientale, Euromed etc) que du globe. Un véritable engouement régional saisit même différents courants d'analyse, *les régions étant vues comme les territoires optimums pour les transnationales autant que pour le retour d'une régulation publique.*

1. La mondialisation économique selon Michalet : trois phases, trois configurations

Ch-A. Michalet¹ distingue trois stades de la mondialisation de l'économie, qui correspondent à trois modalités de l'échange et trois enjeux de régulation. Il désigne cet ensemble par le terme de configuration.

La configuration inter-nationale est celle qui correspond à la prédominance de l'échange par l'exportation de pays à pays. Sa logique de régulation est fondée sur la spécialisation internationale au sens ricardien du terme : chaque pays se spécialise dans les secteurs pour lesquels il présente un avantage comparatif. L'équilibre de la balance des paiements de chaque pays est le critère référent de cette configuration, le marchand en est la cheville ouvrière. L'Etat-nation est l'acteur principal : intervention de l'Etat pour aider à la constitution de « champions nationaux » dans la bataille pour les exportations mondiales ; multiples dérogations dans l'accord du Gatt qui permettent des politiques

¹ Charles-Albert Michalet a travaillé longtemps à l'ONU et à la Banque Mondiale sur les transnationales et les investissements transnationaux. Il est Professeur d'économie à Dauphine.

nationales actives en matière d'échanges internationaux ; contrôle administratif de l'investissement étranger. C'est cette configuration qui a dominé jusque dans les années 1960, et a légué avec le système de Bretton Woods l'instrument qui se charge de la régulation de la mondialisation – avec de moins en moins de pertinence.

La configuration multinationale commence en effet à se déployer dès les années 1960 (début des investissements américains en Europe) et surtout 1980 (entrée dans la ronde des multinationales européennes dans les années 1970, japonaises dans les années 1980, des pays émergents dans les années 1990). L'échange est dominé par les investissements directs à l'étranger (IDE), la concurrence entre oligopoles toujours plus puissants et la lutte pour les parts du marché mondial se traduisent par l'implantation directe sur les différents marchés nationaux. L'acteur principal est la transnationale, le critère référent est la part de marché mondial, les Etat-nations ont perdu leur position prépondérante, l'équilibre de leur balance des paiements n'est plus le baromètre de l'échange (ne serait-ce que parce que les transnationales importent beaucoup de produits de leurs propres succursales étrangères). La suppression de l'étalon-or en 1971 a fait du change des monnaies un véritable marché sur lequel les Etats ont une influence très faible, au lieu de la régulation monétaire qui était assurée jusque là par les banques centrales nationales dans le cadre de Bretton Woods ; depuis les années 1980 la déréglementation financière réduit encore les possibilités d'intervention de l'Etat.

La configuration globale s'est imposée dans les années 1990. Sa logique est celle de la rentabilité financière mesurée par le ROE (return on equity) c'est-à-dire le rendement des capitaux investis ; la modalité essentielle de l'échange est celle des capitaux de portefeuille. Les institutions financières privées (fonds de pension, fonds d'investissements, compagnies d'assurance, *hedge funds*) sont les acteurs principaux, ils ont des représentants dans les conseils d'administration des firmes industrielles, ils dominent les capitalisations boursières, sous leur leadership les actifs industriels sont gérés comme des actifs financiers. Grâce aux TIC et aux réseaux reliant les différentes places financières off shore, ces fonds ne se soucient pas des réglementations nationales, des banques centrales ou des organisations internationales. Les marchés assurent, ou sont supposés assurer, la régulation mondiale en lieu et place des Etats et des instruments intergouvernementaux. Le critère de référence devient la rentabilité.

La question : quelle régulation peut correspondre à cette présente configuration de la mondialisation ?

2. L'analyse du CAE

Dans son rapport de 2001 sur la gouvernance mondiale, le Conseil d'Analyse Economique faisait les recommandations suivantes.

- Remettre en cause, en matière de développement économique, le consensus (Elie Cohen parle dans l'ouvrage de « décalogue ») de Washington (BM, FMI, BRI) : tu privatiseras, tu déréglementeras, tu libéreras les échanges de biens et de capitaux, la convertibilité tu assureras, l'inflation tu combattras, à la transparence des marchés tu t'attacheras..... Ces orientations sont guidées par la libéralisation d'une économie nationale à la fois en interne (réduction des dépenses publiques, privatisation, faible progressivité de l'impôt), et en externe (libéralisation du commerce, de l'investissement étranger...). Le respect de ces orientations est nécessaire pour pouvoir bénéficier des prêts du FMI ou de la BM (« conditionnalité », qui touche non seulement le domaine économique mais aussi le domaine politique). Selon le CAE, remettre en cause ce « décalogue » passe par l'accompagnement de l'ouverture économique par des politiques structurelles en matière :
 - d'infrastructures (transports, télécoms....)
 - de ce qu'on pourrait appeler les infrastructures sociales (santé, éducation ...)
 - d'infrastructures économiques (système bancaire, etc).

- Re-spécialiser les institutions de la régulation internationale, notamment mettre fin à la concurrence croissante entre FMI et Banque Mondiale, réserver la question des normes sociales à l'OIT et non à l'OMC, etc (depuis la fin de l'étalon-or, les institutions de Bretton Woods se sont lancées de manière dispersée dans la participation à la production débridée de normes mondiales).
- Remettre en cause la prévalence de l'économie dans les arbitrages internationaux. Cela passe par la création d'instances juridictionnelles internationales pour l'environnement, le social et la santé, ayant les mêmes pouvoirs que l'OMC² avec l'ORD.
- Mieux prendre en compte la « nouvelle question Nord-Sud » :
 - les pays du Sud ont joué le jeu de la globalisation (convertibilité des monnaies, ouverture commerciale, acceptation de la propriété intellectuelle avec les accords TRIPs très favorables aux pays du Nord ...), mais sont victimes des pratiques protectionnistes du Nord³.
 - Le groupe de pays « en rattrapage » ou « émergents » s'est étoffé, notamment la Chine, entrée dans OMC, et l'Inde, un total de 24 pays soit 3 milliards d'individus selon la BM ; le poids des PVD dans les exportations mondiales est passé en trente ans de 15% à 25%. Mais les « avantages cumulatifs » sont avérés, la globalisation est polarisée : 90% des échanges de marchandises ou d'IDE sont centrés sur une trentaine de pays, guère plus. Le groupe marginalisé des Pays les Moins Avancés, notamment Africains, compte près de 2 milliards de personnes ; leurs exportations, limitées, reposent toujours sur des produits primaires, les plantations financées par les quelques capitaux internationaux y ont toujours aussi peu d'impact sur le développement économique national. Le PIB mondial par habitant est passé de 2.000\$ en 1950 à 6.000 aujourd'hui, mais au cours de la décennie 1990 une cinquantaine de pays ont vu leur PIB diminuer ; en quelques années le Sida a fait reculer de 30 ans l'espérance de vie dans des pays comme le Zimbabwe ou le Botswana, le paludisme cause un million de décès par an et la tuberculose le double, etc. Joseph Stiglitz : « la mondialisation, ça ne marche pas pour les pauvres du monde »⁴. L'augmentation des disparités au sein des pays dits du sud empêche désormais de parler d' « un » tiers-monde.
 - La dégradation de l'environnement affecte surtout les pays pauvres : sites industriels dangereux notamment ceux que les pays riches délocalisent ; stockage de déchets toxiques ; impact du changement climatique qui devrait notamment se traduire par une augmentation de la sécheresse dans les pays arides et donc du stress hydrique dans ces pays – alors que dès aujourd'hui plus d'un milliards de personnes n'ont pas accès à l'eau potable. Selon l'OCDE, les dommages environnementaux seraient à l'origine de 2 à 6% de la morbidité dans les pays de l'OCDE et de 8 à 13% dans les pays non membres⁵. Le Conseil intergouvernemental sur les changements climatiques (IPCC) estime que d'ici 2050 le monde comptera 150 millions d' « éco-réfugiés ».
 - Il faut modifier la représentation des PVD dans les instances internationales. La « logique de clubs » a bien marché pour la construction européenne mais n'est pas adaptée à la coordination de pays de niveau économique très dissemblable ; or aujourd'hui, ce sont bien des clubs restreints qui assurent le leadership politique mondial. Le G7, en particulier, ne représente que 44% du PIB mondial et surtout 11% de la population ; le « Quad », groupe informel comprenant Etats-Unis, Canada, UE et Japon, figure la domination de la Triade ; le

² L'élargissement du champ de compétences de l'OMC a permis de changer les règles internationales qui s'appliquaient à des domaines non marchands ; les accords TRIPs ont allongé la durée de vie des brevets à vingt ans alors qu'elle était originellement de cinq ans selon les règles de l'OMPI. Or la question de l'accès à la technologie, particulièrement pour les PVD, est cruciale.

³ ce que dénonce le « groupe des 77 » qui représente les intérêts des PVD dans les négociations internationales. Contrairement à ce que pensent les antimondialistes, ces pays demandent non pas une protection vis-à-vis de la mondialisation, mais le respect des règles du jeu de la mondialisation.

⁴ Stiglitz, J., 2002 : *La grande désillusion*, Fayard. Stiglitz a été l'économiste en chef de la BM.

⁵ OCDE, 2001, *Développement durable, quelles politiques ?*, Paris.

Conseil de sécurité de l'ONU comprend de manière permanente les grands vainqueurs de la deuxième guerre mondiale ; l'OCDE fait figure de club de pays riches⁶ en dépit de l'arrivée récente du Mexique et de la Pologne ; au FMI comme à la Banque Mondiale la moitié des droits de vote sont entre les mains d'un petit nombre de pays (ceux du G8 plus l'Arabie Saoudite).

- Plusieurs recommandations du CAE vont dans un sens d'une re-régulation qui dépasse une simple « gouvernance » :
 - Il faut une *coordination* entre les institutions globales
 - Il faut un organe opérant des *sanctions* contre les récalcitrants au nouvel ordre juridique international émergent ; l'ORD autorise des mesures de rétorsion mais ne prend lui-même aucune sanction, et ses décisions sont largement négociées entre les Etats auxquelles elles s'appliquent
 - Il faut enfin une *redistribution* (péréquation) financière internationale, allant bien au-delà de l'aide internationale qui est une simple réponse de « pompier » alors qu'il conviendrait de définir une réponse structurelle à l'inégalité de la mondialisation.

3. Echelle de cette régulation : globale ou régionale ?

3.1. Les Régions sont-elles un facilitateur ou un frein aux échanges mondiaux ?

Les économistes s'opposent sur la pertinence d'ouvrir totalement les frontières douanières ou au contraire de préserver des avantages régionaux spécifiques.

- Certains voient dans la régionalisation une étape vers la libéralisation générale des échanges à l'échelle mondiale (thèse de l'« open regionalism »). Dans un article où il affirmait son patriotisme européen, Hans-Olaf Henkel, patron des patrons de l'industrie allemande, prenait soin de l'ouvrir sur les échanges mondiaux : « *le temps des frontières nationales est définitivement révolu, on ne peut pas en ériger de nouvelles autour de l'Europe, de l'Alena ou du Mercosur* ».
- D'autres estiment que la régionalisation entrave l'ouverture des échanges planétaires, est un facteur de discrimination à l'égard des pays isolés, et un facteur d'aiguillage des conflits ; l'incapacité de certains grands pays (Russie, Inde...) ou zones (Moyen Orient) de constituer des régions recèle un risque de déstabilisation supplémentaire. Pour eux la régionalisation n'est qu'un « optimum de second rang ». En outre on voit mal qui, au sein de ces régions, assurerait la régulation : le pays le plus fort ? Un super Etat régional supranational ?
- Ce qui est sûr, comme l'avait relevé précocement le directeur général de l'OMC, c'est que « *la question fondamentale des relations économiques internationales est de savoir quelle sera l'évolution des relations entre blocs dans les décennies qui viennent* ». Selon le commissaire du Plan « *la régionalisation comme choix stratégique peut être la meilleure, ou la pire des choses s'il s'agit de mettre en œuvre des politiques de puissance, parce que celles-ci déboucheront fatalement sur la confrontation des blocs* »⁷.

⁶ d'où l'échec de l'AMI (Accord Multilatéral sur l'Investissement), qui fut négocié dans ce cadre et abandonné en 1998 car il fut perçu comme émanant du club des nations riches et comme trop favorable aux investisseurs, les firmes disposant d'une possibilité de recours contre un Etat.

⁷ Henri Guaino au colloque sur « la régionalisation de l'économie mondiale », Commissariat Général du Plan, 1997.

Même dilemme en matière monétaire. La crise financière asiatique de 1997-1998 avait relancé la critique du système de stabilisation financière de Bretton Woods. Depuis lors, deux options se dessinent :

- la première est de renforcer les institutions globales et notamment le FMI (attribuer au FMI davantage de moyens financiers de contrôle sur l'utilisation des prêts, renforcer le rôle de tutelle de l'ONU sur le FMI et la Banque mondiale pour en faire le gouvernement de l'économie mondiale).
- la seconde option est régionale :
 - constituer en Asie une zone Yen sur le modèle de l'Euroland,
 - la doter d'institutions de stabilisation régionales : forum des banques centrales asiatiques, régionalisation du FMI dans le but d'apporter une aide adéquate aux économies nationales dont les difficultés ne sont pas les mêmes qu'en Afrique ou en Europe ou en Amérique latine.
 - Le Japon avait relancé sa proposition de 1997 de créer un fond monétaire asiatique. Les pays de l'Asean appuient la proposition ; dès la fin des années 1990 le ministre philippin du commerce et de l'industrie estimait que « *le temps est venu de réaliser nos échanges dans nos propres monnaies. Nous n'en sommes pas encore à parler d'une monnaie unique, mais réaliser des échanges dans les monnaies locales sans avoir à acheter des dollars serait un grand pas en avant* ».
 - Les Etats-Unis ne veulent pas d'une Yenland car elle conduirait à un renforcement du Japon dans sa région, mais d'un autre côté le congrès est de moins en moins enclin à financer des plans de sauvetage dont les montants augmentent avec la croissance des flux de capitaux.

3.2. Le plus vraisemblable est le scénario régional

Il y a quelques années une synthèse avait été proposée par Kimon Valaskakis⁸, ancien ambassadeur du Canada à l'OCDE ; ses vues sont rejointes par un nombre croissant d'analystes. Dans cet article, déjà ancien mais qui reste valide, sur la prospective de la régulation publique planétaire, il présentait trois scénarios :

- le marché et les transnationales décident et discréditent la régulation publique, scénario repoussoir présenté comme le plus vraisemblable
- une gouvernance mondiale, scénario désirable mais peu vraisemblable
- une gouvernance régionale c'est-à-dire de grands ensembles de dimension continentale, préférence de l'auteur pour des raisons de faisabilité :
 - elle est soutenue par la nouvelle théorie dite des « zones monétaires optimales » : la science économique identifie une zone optimale comme un espace suffisamment homogène pour permettre la mobilité des facteurs de production (main d'œuvre et capital), suffisamment vaste pour permettre des économies d'échelle et des politiques publiques régulatrices (la redistribution effectuée au bénéfice de la population ne bénéficie pas, ou marginalement, à des producteurs extérieurs à la zone), suffisamment intégrée pour autoriser une monnaie unique⁹. La taille optimale est située entre 100 et 300 millions de consommateurs – la taille des Etats-Unis ou du Mercosur et presque celle de l'UE15 ou de l'Asean.
 - Cela suppose de préserver les intérêts des producteurs et des populations vis-à-vis des courants d'échanges mondiaux, quitte à trouver un terme plus acceptable que celui de protectionnisme. Cette autonomisation permettrait de « *re-coupler les espaces économiques et politiques qui ont été séparés par la mondialisation* ». C'est à cette condition, poursuit Valaskakis, que « *ces groupements intermédiaires pourraient constituer les éléments*

⁸ « Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles* n°230, Avril 1998

⁹ cette thèse de Robert Mundell fut largement mobilisée pour la création de l'union monétaire européenne

structurants d'un nouvel ordre mondial. Il s'agirait d'une mondialisation par étapes, où la souveraineté serait graduellement transférée des États-nations à ces organisations régionales qui ensuite négocieraient des accords intercontinentaux. Au lieu de négocier à 200 États-nations, on réduirait le nombre des intervenants à une dizaine de groupements régionaux ».

Cette option régionale est rejointe par l'analyse du CAE : « *d'une part, le modèle des clubs est de moins en moins accepté (...). Mais d'autre part la complexité des processus de négociations accroît son avantage en termes d'efficacité (...). Dans la pratique, il faut bien que certains pays s'entendent d'abord, et cherchent ensuite à élargir les bases de leur accord* »¹⁰.

Et par Michalet pour qui « *L'intégration régionale semble être la forme de libéralisation des échanges qui correspond le mieux à la logique de la configuration globale des FMN (...) La dynamique de la globalisation pourrait déboucher non sur la constitution d'un espace homogène à l'échelle mondiale mais plutôt sur un espace fractionné en grands blocs régionaux homogènes* »¹¹. A ses yeux, les régions devraient être les territoires les plus favorables aux transnationales :

- possibilités d'implantations associant bas coûts de main d'œuvre (flux d'IDE) et accès aux grands marchés centraux (flux commerciaux), ce qu'il appelle la « configuration globale des FMN »
- développement d'une spécialisation des pays intra-branche davantage qu'inter-branches
- circulation des biens, des services et des capitaux selon des circuits internes aux firmes
- stabilité des conditions économiques générales par une ouverture préférentielle des barrières nationales aux entreprises de la région, et par l'existence d'une monnaie commune (dollar, euro et yen pour les trois zones principales)
- coordination des politiques publiques à l'échelle régionale en matière de transports avec la constitution d'un système de transport régional maillé, ou encore en matière de formation et de reconnaissance des diplômes
- organisation des flux migratoires sud-nord, qui devraient constituer l'enjeu géoéconomique et géopolitique majeur des décennies qui viennent
- coordination facilitée des agences de régulations nationales, qui assureraient à l'échelle régionale le partenariat public-privé en matière de services au public.

Autre argument en faveur de la régulation régionale : la légitimité démocratique. Les institutions globales (autorités indépendantes – technocratiques – ou gouvernement mondial) sont « loin » des populations, il n'existe pas (encore ?) de société civile internationale ou de réelle « communauté internationale ». Ce déficit démocratique peut être comblé à l'échelle régionale, comme le montre le succès difficile mais réel du parlement européen ; il ne peut sans doute pas l'être à l'échelle globale. Or dès lors que la mondialisation ne fait plus l'objet d'un consensus¹², la question de la légitimité démocratique se pose. C'est la critique de Pierre Rosanvallon du déficit démocratique de tout gouvernement mondial, compte tenu de la « nécessité du sentiment d'appartenance ». C'est sur cette base régionale que la représentation des pays, et notamment des pays pauvres, pourrait se faire dans les instances mondiales.

Enfin, la notion de « biens publics transnationaux » qui est la notion centrale des analystes de la régulation internationale¹³, est déclinable à l'échelle régionale. Par exemple : la pollution des mers, les

¹⁰ op.cit. p 47

¹¹ op. cit. p 125 et 181.

¹² jusque dans les années 1980, la 'légitimité par l'output', c'est-à-dire les (bons) résultats économiques, suffisait

¹³ Définie à l'échelle nationale, cette notion a été récemment transposée à l'échelle internationale. Le concept de biens publics mondiaux met en avant la double défaillance des marchés et des États pour les produire. Comme à l'échelle nationale, le marché ne permet pas une production optimale de ces biens dont la production assure des

droits sociaux (plus comparables au sein d'une même aire continentale car posés comme une norme absolue à l'échelle mondiale ils peuvent apparaître comme une machine de guerre des occidentaux laminant les avantages comparatifs des pays pauvres), le patrimoine culturel, etc. Lorsque l'UE prend unilatéralement des dispositions réglementaires pour imposer la double coque afin de prévenir les marées noires sur ses côtes, contrevenant ainsi aux lois du commerce maritime international, elle procède d'une prééminence régionale.

rendements économiques croissants (non rivalité et non exclusion) ; et contrairement à l'échelle nationale, il n'existe pas à l'échelle internationale d'instance responsable de leur production : la conception classique de l'économie séparant le marché, qui est producteur de biens privés, et le politique, où l'État est fournisseur de biens publics, est remise en question du fait de l'absence d'autorité supranationale alors que ces biens se mondialisent. Or dans beaucoup de cas une production commune conduirait à une efficacité supérieure à celle qui serait obtenue au niveau de chaque État pris individuellement. Dans quels cas, précisément ? La liste est très longue. Dans un ouvrage du PNUD qui a popularisé la notion (*Les biens publics à l'échelle mondiale - la coopération internationale au 21^{ème} siècle*, Oxford university Press, 1999), Inge Kaul en recense plus de soixante dans des domaines aussi différents que la réduction du réchauffement de la planète, la qualité de l'air ou de l'eau, la recherche fondamentale, la lutte contre la propagation de maladies tel que le Sida ou le paludisme, la stabilité des marchés financiers, la lutte contre la pauvreté etc. En réalité, cette liste diffère selon les systèmes de valeurs ; en particulier, les pays en développement n'ont pas la même que les pays industriels.