

cosmopolites peuvent alléger le déficit de légitimité tout en aidant les différents États à confronter les tensions créées par la globalisation financière (39). Évidemment, ceci est plus facile à dire qu'à faire; et une telle proposition ne manquerait pas de rencontrer l'opposition farouche des intérêts corporatifs transnationaux qui préfèrent jouir de la plus grande liberté de profits sur les marchés mondiaux. Également, la gouvernance coopérative et l'abrogation des prérogatives nationales qu'elle requiert reste sans doute l'obstacle le plus important dans le développement d'institutions démocratiques et de l'imputabilité aux niveaux régional et global (spécialement pour les États forts actuels). Néanmoins, ces difficultés ne diminuent en rien les avantages potentiels de telles démocraties cosmopolites si les efforts actuels pour réformer l'architecture financière globale n'arrivent pas à s'attaquer aux problèmes soulevés dans cet article. Somme toute, comme à Bretton Woods, une solution aux tensions socio-politiques et aux problèmes de légitimité associés à l'intégration financière s'avère nécessaire, tout comme s'avèrent nécessaires des formes légitimes de gouvernance financière globale.

CONCURRENCE ET BIEN COMMUN DANS UNE ÉCONOMIE GLOBALE

PAR

MICHÈLE RIOUX

PROFESSEURE ASSOCIÉE

AU DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

DIRECTRICE DE RECHERCHE AU CEIM

« En identifiant le bien commun au bien privé, c'est une société, non pas d'hommes libres, mais de tyrans – et ainsi le peuple tout entier devient comme un tyran – qui se mèneront les uns les autres par la force, et où le chef éventuel n'est que le plus astucieux et le plus fort parmi les tyrans, les sujets eux-mêmes n'étant que des tyrans frustrés? » (1).

Les frustrations exprimées actuellement face aux abus des dirigeants des entreprises illustrent un puissant sentiment de malaise par rapport à l'évolution des économies de marchés. Non seulement le secteur privé déçoit-il les attentes des sociétés et de la communauté internationale en matière de justice sociale mais également les attentes relatives à la stabilité et au progrès économiques ainsi que les attentes des investisseurs. Mais n'est-ce pas la nature du capitalisme de créer des inégalités et « to make progress in fits and starts » (2)? N'est-ce pas le prix du progrès que de voir, suivant les cycles économiques, les sentiments d'euphorie et de croissance céder la place à des sentiments d'insécurité et de frustration? Doit-on résister à intervenir en supposant qu'un rééquilibrage s'opérera naturellement? La réalité est qu'il n'y rien de naturel dans le fonctionnement des marchés et que les enjeux actuels s'expliquent avant tout par la confiance excessive dont les institutions ont fait preuve à l'égard du processus concurrentiel et de l'initiative privée.

(39) L'idée d'une démocratie cosmopolite en tant que solution régionale et globale au déficit démocratique est mise de l'avant dans James BOHMAN, « International Regimes and Democratic Governance : Political Equality and Influence in Global Institutions », *International Affairs*, vol. 75, n° 3, 1999, pp. 499-513; D. HELD, *Democracy and the Global Order*, *op. cit.*, note 19, pp. 267-82; D. HELD, « Democracy and Globalisation », *loc. cit.*, note 32.

(1) Charles DE KONINCK, *De la primauté du bien commun*, Québec, Éditions de l'Université Laval, Fides, 1943, p. 19.

(2) « Thumped », *The Economist*, 13-19 juillet 2002.

Ce n'est pas la première fois que cela se produit et les dangers d'une dérive sont si importants qu'un retour de balancier en faveur de l'action publique et collective semble non seulement nécessaire mais également inévitable si l'on veut atteindre un certain équilibre. Cet équilibre ne saurait être qu'imparfait et éphémère mais n'est-ce pas également la nature même des économies de marché que de constamment mettre les institutions au défi, de réclamer des règles et des protections et de s'empresse de les contourner et de les dépasser? Les institutions économiques doivent sans cesse évoluer et actuellement elles sont interpellées par la nécessité de poser certaines limites à l'identification excessive du bien commun au bien privé.

Loin de faire disparaître les espaces nationaux, les fractures sociales et de favoriser l'émergence d'un village global, le capitalisme global fait entrer les sociétés et la communauté internationale dans une crise morale dont l'ampleur et la portée rendent le thème de cet ouvrage, *le Bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, des plus pertinents (3). La question de la légitimité du capitalisme et de la modernité libérale soulève des controverses et d'intenses débats qui appellent une réflexion sur une nouvelle éthique économique et sur les institutions requises pour encadrer l'économie mondiale. Dans ce XXI^e siècle qui s'amorce dans un climat de grande insécurité, de turbulences et de crimes économiques, force est de constater l'urgence de relever ce défi pour donner à l'économie un visage humain qui en ferait un véritable moteur d'intégration.

Poser la question du bien commun dans le cadre des transformations et des enjeux actuels que pose la mondialisation revient essentiellement à questionner la gouvernance et la régulation de l'économie mondiale dans un contexte de profonds changements sur les plans économiques, sociaux, politiques et juridiques. Un débat sur la gouvernance est amorcé mais ce concept encore mal défini, tantôt teinté de technicité de gestionnaire, tantôt enrobé d'idéal démocratique, met en opposition diverses perspectives sur le rôle des institutions, des acteurs et de l'action collective, ainsi que sur les objectifs

(3) Peter J. BUCKLEY et Mark CASSON, « The Moral Basis of Global Capitalism », *International Journal of the Economics of Business*, vol. 8, n° 2, juillet 2001, pp. 303-27. Buckley et Casson ont, avec raison, souligné le fait que le déclin de l'éthique religieuse juxtaposée à la globalisation économique provoque une crise morale du capitalisme global.

à poursuivre et les moyens permettant de les atteindre. Ceci ne doit pas nous surprendre tant il existe de fortes divergences et de nombreuses ambiguïtés sur la façon d'appréhender la mondialisation et les enjeux économiques, politiques, juridiques et sociaux qui en découlent. Précisons que nous parlerons de globalisation plutôt que de mondialisation pour faire référence à un phénomène qui : 1) est au centre des transformations de l'économie mondiale depuis une vingtaine d'années ; 2) a comme vecteur principal le développement phénoménal des firmes multinationales et des mouvements de capitaux ; et 3) est caractérisé par un puissant mouvement en faveur du principe de concurrence.

Nous choisissons d'aborder la question du bien commun dans un contexte de globalisation économique en questionnant le rôle et la nature du processus de concurrence. Le libéralisme économique affirme que la concurrence est conforme au bien commun mais les réalités de la concurrence révèlent plutôt la complexité des liens qui existent entre l'intérêt privé et l'intérêt général. Doit-on pousser plus loin la globalisation ou conviendrait-il d'en modifier la rationalité et de l'« encadrer »? En reconnaissant les limites de la concurrence comme institution et le fait qu'il s'agisse plutôt d'un processus fragile qui est sans cesse menacé par des pratiques anticoncurrentielles et dont l'efficacité n'est pas toujours démontrée, nous sommes amenés à reconnaître que l'environnement institutionnel et les choix sociétaux affectent la concurrence et l'organisation économique.

Dans le contexte de globalisation économique, nous verrons que si de nouvelles règles et de nouvelles institutions semblent requises, nous sommes loin de pouvoir les formuler et les appliquer de manière cohérente. D'une part, il n'existe pas de véritables certitudes en matière de concurrence ni sur la manière d'en éviter les excès. D'autre part, il faut reconnaître le manque de volonté politique lorsqu'il s'agit d'imposer des contraintes aux acteurs privés. En outre, les États adoptent les principes d'une nouvelle culture de concurrence mais il n'en demeure pas moins qu'ils sont animés par des intérêts stratégiques qui les mettent en concurrence les uns les autres dans une course à la compétitivité. Il ressortira de cet exposé que la notion de bien commun, de plus en plus associée à la liberté d'action des acteurs privés, a subi un rétrécissement considérable et

que nous sommes encore loin de pouvoir aborder la notion de bien commun dans une perspective mondiale.

I. — LA CONCURRENCE COMME INSTITUTION

Bien ancrée dans notre façon de voir le monde, l'idée de faire jouer la concurrence s'impose non seulement parce qu'elle sert des intérêts de puissance, privés ou publics, mais également parce qu'elle fait partie d'un imaginaire collectif tout aussi libérateur et créatif qu'oppressif et destructeur. Les économistes libéraux nous ont mis en garde contre les dangers de l'interventionnisme et du dirigisme qui, tout en recherchant le bien-être de l'ensemble, mèneraient à des constructions sociales non seulement contraires aux libertés individuelles mais aussi inefficaces. Une idée puissante s'impose : à trop rechercher le bien commun, l'on en arrive à le détruire en bafouant les libertés individuelles et en favorisant l'inefficacité. Les économistes libéraux ont dégagé de leurs observations de l'économie de marché des mécanismes ayant la capacité de transformer les vices de l'action individuelle en vertus et qui procurent au marché des capacités d'auto-organisation et d'autorégulation. Ainsi, ils ont établi un lien très fort entre l'intérêt privé et l'intérêt général.

Le libéralisme économique est aussi associé à un projet politique qui oppose la liberté des individus aux pouvoirs des gouvernements, ces derniers doivent être réduits au minimum pour favoriser l'exercice des libertés individuelles et le fonctionnement des marchés. Il y a un « tout » dans la pensée individualiste libérale car il ne s'agit pas simplement d'additionner les individus mais de concevoir que leurs interactions sur le marché font partie d'un système cohérent régi par des lois qui ne permettent à personne, par des stratégies individuelles, d'en altérer ou d'en contrôler le fonctionnement. Le bien commun passe ainsi par la concurrence, qui seule profite à tout le monde, et il s'écarte des enjeux de la morale et de l'éthique alors que l'économie gagne en autonomie par rapport aux domaines politique et institutionnel.

Le libéralisme recherche le bien de l'ensemble et le moyen proposé pour atteindre ce but est de créer les conditions requises à la coopération volontaire. L'essence du bien commun est de garantir les bienfaits de la coopération volontaire dans la vie sociale. Le bien

commun de la modernité libérale s'affranchit ainsi d'une définition précise, volontariste et arbitraire pour prendre la forme de conditions et de règles générales favorables à la coopération volontaire. Il se distingue d'une conception du bien commun que Hayek a qualifiée de tribale et de primitive parce qu'elle dicte, dans une perspective de planification par un chef, des buts et des objectifs conscients (4). Le marché apparaît comme un terrain où s'affrontent et communiquent des individus qui, en recherchant leurs intérêts particuliers, par essais et erreurs, participent à un processus de découverte des meilleures solutions.

L'échange, en l'absence de monopole et de coalition de certains groupes ou de l'État, est le vecteur de l'intégration, tant sur le plan national qu'international. Malgré l'écart considérable qui existe entre une économie de marché correspondant à l'idéal concurrentiel et la réalité, il est remarquable que la période actuelle soit caractérisée par une idéalisation de la concurrence qui justifie la levée des contraintes imposées aux acteurs privés et leur montée en puissance dans les processus décisionnels et organisationnels des activités humaines, non seulement au niveau économique mais aussi dans le domaine des affaires publiques. Les changements technologiques ont certainement favorisé et accéléré la globalisation actuelle mais l'élément le plus déterminant se trouve cependant dans le renouvellement de cette idée que la concurrence et le libre-échange maximisent le bien-être de l'humanité. Sans ce radical basculement idéologique en faveur de la concurrence et du libre-échange, les changements technologiques n'auraient probablement pas autant d'effets structurants sur l'économie mondiale.

L'accroissement du rôle de la concurrence coïncide avec un rétrécissement significatif de la notion de bien commun dans nos sociétés et au sein de la communauté internationale; il est plus que jamais associé à la maximisation des intérêts privés et à la création de liens de solidarité découlant des échanges marchands. Telle une main invisible, la concurrence organise la vie sociale et économique de sorte qu'il n'existe pas de justification pour l'action collective ou l'intervention des acteurs publics, exception faite des interventions

(4) En dehors de cette conception libérale du bien commun, Hayek considère que le « bien commun » est un concept primitif qui remonte aux instincts ancestraux des tribus de chasseurs, aux temps où les pulsions collectivistes dominaient la conscience humaine et où il se résumait simplement à la survie.

qui sont nécessaires au bon fonctionnement des marchés. Plus que jamais, la concurrence doit contribuer au développement d'une économie qui fonctionne toute seule, en dehors de toute action volontariste et arbitraire, pour le plus grand bénéfice de tous. Le secteur privé, entendons là, en principe, les individus singuliers dans leur ensemble et plus particulièrement les grandes organisations que sont les firmes multinationales, bénéficie d'un tel vote de confiance comparativement à l'action collective ou publique que les acteurs publics et les organisations internationales sont de plus en plus amenés à adopter des comportements qui s'instruisent de ceux des acteurs privés et à développer une « gouvernance » qui renvoie aux individus eux-mêmes – à la « société civile », formule séduisante qui masque les rapports de force et les antagonismes entre différents groupes sociaux.

Le basculement radical en faveur du principe de concurrence s'explique en partie par un certain pragmatisme dans la mesure où il existe actuellement peu de moyens disponibles et adéquats permettant aux sociétés et à la communauté internationale d'imposer des contraintes aux acteurs privés qui ont acquis un formidable pouvoir de négociation par le biais de leur mobilité accrue et de leur capacité à s'extraire des espaces nationaux (5). Mais il y a une autre raison, plus fondamentale encore, qui explique la faveur renouvelée accordée au principe de concurrence. En effet, pour reprendre une idée avancée par Hirschman, la déception grandissante face à l'action collective et l'action publique a provoqué le remplacement de l'action collective par la défection (concurrence) (6). Lorsque la société préfère la défection à la prise de parole, le but de l'action publique s'oriente sur la mise en œuvre de la concurrence. La concurrence, comme processus, et la compétitivité, comme résultat, sont les voies choisies de communication et d'organisation.

Le capitalisme triomphe et les droits des firmes multinationales s'accumulent et s'étendent alors que leurs responsabilités sont réduites – ou reposent-elles, tout au plus, sur leur bonne volonté. La nouvelle culture de concurrence leur est favorable. Compétitivité oblige, les États se bousculent pour les attirer et promouvoir leur

(5) Voir Wladimir ANDREFF, « La déterritorialisation des multi-nationales : firmes globales et firmes-réseaux », *Culture et Conflits*, n° 21-22, printemps-été 1996 (disponible en ligne à l'adresse suivante : www.conflicts.org).

(6) Albert O. HIRSCHMAN, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

développement. Performance, efficacité, pragmatisme et compétitivité étant de mise, non seulement s'agit-il de mettre les individus en concurrence pour découvrir les pratiques et comportements optimaux et un ordre conforme à l'intérêt général mais aussi de mettre les institutions et les systèmes en concurrence (7). L'on ne s'étonnera pas, dans ce contexte, de voir se multiplier les indicateurs de compétitivité, de liberté, de gouvernance, qui dressent un classement des pays, comme l'on classe les entreprises les plus performantes et compétitives sur le marché (8).

II. – UN PROCESSUS FRAGILE ET LOIN D'ÊTRE EFFICACE

A. – *Des hypothèses héroïques de l'idéal concurrentiel au pragmatisme*

La concurrence est accompagnée de la centralisation du pouvoir économique au sein de réseaux corporatifs transnationaux qui sont en train d'être mis en place et les pays les plus avancés tirent mieux leur épingle du jeu dans le processus de globalisation économique. La légitimité de ces inégalités repose sur l'idée que ceux qui s'imposent sont simplement plus efficaces et que les autres doivent s'ajuster. Simple sélection naturelle ou s'imposent-ils par des comportements anticoncurrentiels et par un exercice abusif de leur pouvoir de marché? Cette question est au centre des débats actuels et y répondre n'est pas chose facile. Cependant, ce qui est certain est que la concurrence n'est pas une institution sans faille; il s'agit plutôt d'un processus fragile. La concurrence est, quelques fois pour le bien commun et souvent au bénéfice d'intérêts particuliers, contournée et maîtrisée – voire même éliminée – par les acteurs privés, les acteurs publics ou par les deux en même temps. La concurrence, noyau dur de la conception libérale de l'économie de marché, est aussi le maillon le plus faible du libéralisme économique.

(7) Philip G. CERNY, « Paradox of the Competition State : the Dynamics of Political Globalization », *Government and Opposition*, vol. 32, n° 2, 1997, pp. 251-274.

(8) Voir notamment le *World Competitiveness Yearbook* de IMD (<http://www01.imd.ch/wcy>), le Rapport sur la compétitivité du Forum Économique Mondial (www.weforum.org), les indicateurs de gouvernance de la Banque Mondiale (www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001), etc...

Pour réaliser le tour de force permettant d'établir que la concurrence est conforme au bien commun, les économistes ont accumulé une série d'hypothèses que Bienaymé qualifie de « héroïques » (9). Transparence, atomie, mobilité des facteurs de production au sein des économies nationales et immobilité des facteurs de production sur la scène internationale, absence d'économies d'échelle, absence d'effets dynamiques et de progrès techniques, etc... Autant d'hypothèses qui volent en éclat au regard de tout observateur un tant soit peu lucide. Que cela émane de la présence d'économies d'échelle, de la rationalité limitée des acteurs, des incertitudes, des comportements abusifs ou encore des inégalités entre les individus, la concurrence est imparfaite (10).

La concurrence, comme le libre-échange, ne se réalise pas. Du moins, pas complètement et ceci a comme incidence de faire resurgir la question de la conformité de la concurrence avec l'intérêt général. Si la pensée économique libérale a construit le monde à partir d'une conception idéalisée de la concurrence, par souci de réalisme, plusieurs économistes, notamment des libéraux, ont reconnu les imperfections du marché qui marquent un écart entre un monde de concurrence pure et parfaite et les situations concrètes de marché. La concurrence et le libre-échange ne mènent pas à une situation optimale de premier rang. Se pose alors la question de l'intervention des acteurs publics. Ces interventions peuvent prendre deux directions : 1) intervenir pour préserver une certaine concurrence sur les marchés ou pour créer les conditions favorables à la concurrence ou 2) s'éloigner de la concurrence et adopter des moyens alternatifs d'organiser la production et les échanges, notamment par des « arrangements » corporatifs qui remplacent le marché ou encore par la mise en œuvre de politiques industrielles. En pratique, il est intéressant de constater que les interventions visant à favoriser la concurrence sont de plus en plus traversées par des considérations de politiques industrielles et marquées par un préjugé favorable à la grande entreprise. Cette situation s'explique par l'influence du courant néolibéral en économie industrielle, notamment de l'école

(9) Alain BIENAYMÉ, « Bien commun, concurrence et mondialisation », Rapport présenté au congrès de l'AIELF « Mondialisation, répartition et emploi », Montréal, 28-30 mai 2001.

(10) Sur le concurrence imparfaite, les références incontournables sont E. Chamberlin, J. Robinson, Schumpeter, R. Coase, O. Williamson, Scherer, Demsetz... Pour un aperçu des différentes approches voir A. BIENAYMÉ, *Principes de concurrence*, Paris, Economica, 1998; Jean GABZIEWICZ, *La concurrence imparfaite*, Paris, La Découverte, 1994; Jackie KRAFFT (dir.), *Le processus de concurrence*, Paris, Economica, 1999.

de Chicago, qui en arrive à justifier la concentration économique en affirmant que les structures du marché n'ont pas d'impact automatique sur les performances et la concurrence. L'accent est mis sur les comportements des entreprises qui, s'ajustant aux conditions du marché et aux contraintes techniques, déterminent les structures de marchés optimales (11).

L'intervention s'impose aussi au niveau international et elle peut prendre une forme pro-libre-échangiste qui consiste à créer les conditions favorables au libre-échange ou la forme de politiques commerciales stratégiques. Si l'on tient compte des conditions concrètes de l'échange international, les arguments libre-échangistes, qui reposent sur l'existence d'une concurrence pure et parfaite au niveau des économies nationales, sont considérablement ébranlés. Comme le dit Bienaymé, « les avantages du L-E ne sont logiquement démontrés que dans le cadre du postulat d'équilibre 'concurrentiel' ; or, ce postulat du 'tout marché' définit un monde sans État, des entreprises sans pouvoir de marché, un appareil de production infiniment malléable » (12). La concurrence imparfaite ou oligopolistique s'écarte des conditions de ce « tout marché », ce qui remet en cause les gains que procure le libre-échange et peut justifier l'adoption de politiques stratégiques. On en arrive à reconnaître que les avantages comparatifs sont dynamiques et, dans une large mesure, construits (13). Le lien entre libre-échange et le bien commun mondial bute alors sur un obstacle de taille puisque l'on débouche sur une situation où la maximisation des gains de l'échange international ne coïncide plus avec le libre-échange. La notion de bien commun est ainsi réduite à sa dimension nationale et ne coïncide pas nécessairement avec l'intérêt général dans une perspective mondiale. Krugman se ralliera d'ailleurs à une position libre-échangiste en raison des dangers de poursuivre, au niveau

(11) Il y a ainsi inversement de la séquence structure-comportement-performance qui impliquerait qu'à un certain degré de concentration, les structures du marché favoriseraient des comportements abusifs et une moindre efficacité.

(12) Alain BIENAYMÉ, *op. cit.*, note 9, p. 8.

(13) Voir notamment James A. BRANDER et Barbara J. SPENCER, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 18, février 1985, pp. 83-100; Henryk KIERZKOWSKI (dir.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Clarendon Press, 1984; Paul KRUGMAN, « Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade », *Journal of International Economics*, vol. 9, n° 4, novembre 1979, pp. 469-79; Paul KRUGMAN, « The 'New Theories' of International Trade and the Multinational Enterprise », dans Charles P. KINDLEBERGER et David B. AUDRETSCH (dirs), *The Multinational Corporation in the 1980s*, Cambridge, MIT Press, 1986.

national, une dangereuse obsession, la compétitivité, qui peut favoriser ou accentuer les conflits commerciaux (14).

La construction libérale omet de reconnaître que les firmes et les États détiennent, à différents degrés, un pouvoir structurel sur le marché et une capacité de se soustraire à la concurrence. Elle accorde très peu de place aux firmes et aux États. Les lois économiques les annulent et les réduisent à n'être que des unités essentiellement réactives au marché, d'une part, et, elles discréditent comme étant inefficaces les tentatives d'influer sur les résultats du marché par des actions et stratégies volontaristes, d'autre part. Dans la réalité, la concurrence favorise la centralisation du pouvoir économique qui réside de plus en plus dans les grandes firmes multinationales qui détiennent un pouvoir de marché considérable s'étendant actuellement au travers des réseaux transnationaux (15). Également, les États, bien qu'ils adhèrent au libre-échange et à la concurrence, ne renoncent pas à intervenir. La globalisation économique a certes provoqué une remise en cause de l'interventionnisme des États mais ces derniers ont par ailleurs développé de nouveaux moyens pour intervenir. Les interventions étatiques sont de plus en plus orientées vers des objectifs de compétitivité et de positionnement au sein d'industries globales marquées par la présence de quelques grandes entreprises dominantes.

Si le libre-échange et la concurrence gagnent actuellement du terrain, force est de constater que les entreprises et les États ne sont pas des acteurs passifs obéissant aux lois du marché et que les règles du jeu sont loin d'être claires et partagées. En réalité, la globalisation économique révèle que derrière l'acceptation du principe concurrentiel se trame le processus laborieux de sa mise en œuvre. L'acceptation généralisée du libre-échange et de la concurrence ne signifie pas l'existence d'un accord sur les normes et les standards permettant de définir des règles du jeu claires, précises et partagées. Les règles font plutôt l'objet d'une forte rivalité internationale. L'on ne sait pas vraiment comment distinguer la concurrence loyale d'une concurrence déloyale, définir ce en quoi consiste un comportement anticoncurrentiel dans un contexte de marchés fortement oli-

(14) Voir Paul KRUGMAN, « Competitiveness : A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, mars-avril 1994; et Paul KRUGMAN, *Pop Internationalism*, Boston, MIT Press, 1996.

(15) CNUCED, *World Investment Report, 1997 : Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, New York et Genève, Nations Unies, 1997; OMC, *Rapport annuel 1997*, volume 1, Dossier spécial : « Le commerce et la politique de la concurrence », Genève, OMC, 1997.

gopolistiques et où les avantages des firmes et des nations sont tout aussi construits que déterminés par les forces du marché? Comment pourrait-il en être autrement dans la mesure où la concurrence n'est pas une institution sans faille et que plusieurs facteurs peuvent être évoqués pour justifier les processus de monopolisation des marchés et les politiques stratégiques? Dans le nouvel espace économique global, il n'y a pas encore de codes d'éthique et encore moins de règles commerciales et ce vide institutionnel et normatif laisse, à toute fin pratique, libre cours aux stratégies des uns et des autres pour obtenir un avantage concurrentiel. Certes, il existe une certaine convergence générale en faveur des principes de concurrence et de libre-échange mais celle-ci ne doit pas occulter la forte rivalité internationale qui découle de la difficulté de donner un sens précis à des règles et des principes aussi généraux que vagues dont la substance varie en fonction des intérêts particuliers, ceux des firmes comme ceux des États.

B. – *Un exemple révélateur*

Pour illustrer notre propos, prenons un exemple tout à fait remarquable, celui de la concurrence dans le secteur des télécommunications. Durant le vingtième siècle, les États ont généralement préféré le monopole et la réglementation à la concurrence et un régime international reposant sur l'interconnexion et l'interopérabilité des structures monopolistiques nationales a été organisé au sein de l'UIT. Durant les vingt dernières années, des changements technologiques ont favorisé l'entrée de nouveaux acteurs dans le marché des télécommunications et des changements politiques et réglementaires ont complètement bouleversé l'environnement institutionnel de ce secteur. Si cette grande transformation fut amorcée aux États-Unis, qui ont ainsi profité d'un avantage de *first mover*, le modèle concurrentiel est désormais généralement accepté par la majorité des pays de la communauté internationale. Désormais, la concurrence est l'axe principal qui guide l'organisation du secteur aux niveaux national et international. Les changements technologiques ont eu une grande influence mais le basculement en faveur du néolibéralisme a été déterminant (16).

(16) Pour une version radicale de cet argument, voir Robert W. CHESNEY, « Global Media, Neoliberalism and Imperialism », *Monthly Review*, vol. 52, n° 10, 2001. Pour une économie politique des changements dans les télécommunications canadiennes, voir Dwayne WINSECK, « Power

Comment les télécommunications ont-elles évolué? Au début des années 90, les changements technologiques et réglementaires ont favorisé une vive concurrence. Non seulement, les anciens monopoles se sont trouvés devant de nouveaux concurrents venant de l'étranger mais également devant des entreprises d'autres secteurs qui, avec la convergence des technologies, ont pu entrer sur le marché des télécommunications. La concurrence a toutefois très rapidement soulevé des problèmes de pratiques anticoncurrentielles et fait apparaître un puissant mouvement de consolidation.

Il est apparu que la transition d'une situation de monopole à une situation de concurrence s'avérait plus difficile que prévue et les organismes de réglementation se sont retrouvés devant des responsabilités très complexes. Résultat : la réglementation n'a pas diminué, elle a gagné en importance et elle est devenue d'autant plus complexe qu'elle doit « réguler » la concurrence et qu'elle a pris une forte dimension internationale puisque les accords commerciaux engagent les pays à réglementer les entreprises de télécommunication afin qu'elles ne mettent pas en œuvre des pratiques qui contredisent les engagements des États en matière d'accès au marché. La dérégulation n'est qu'apparente; la réglementation a simplement changé de formes et d'orientations pour favoriser la liberté d'action des entreprises et les besoins dans grands utilisateurs. L'idée étant qu'ainsi, des télécommunications compétitives globalement et innovatrices se développeraient pour le plus grand bénéfice de tous.

La concurrence s'est aussi très vite soldée par la multiplication des fusions/acquisitions et des alliances stratégiques. Il est quasiment impossible de suivre l'évolution de l'industrie en raison de la vitesse des restructurations en cours et des nombreux changements dans les alliances. De puissants oligopoles se sont constitués afin de développer de nouveaux services et une connectivité globale. Alors que les bénéfices de la concurrence ne se matérialisaient pas en terme d'innovation et de connectivité globale et que l'on se dirigeait vers une conception de la concurrence caractérisée par une rivalité entre grands oligopoles globaux, la plupart des États ont autorisé, voire soutenu, la concentration du secteur.

Bien qu'orientées vers la concurrence, les politiques des gouvernements ont aussi mis l'emphase sur le soutien au développement de télécommunications compétitives capables d'innover et de faire face à de nouveaux concurrents tant sur le marché national qu'à l'étranger. Les nouvelles politiques des télécommunications ont remplacé le modèle réglementaire par une approche « industrielle » qui vise à développer un secteur efficace, innovateur et compétitif. Ainsi, « (...) the key features of the new international telecommunications regime are competition among firms and countries in the area of international telecommunications services » (17). Sans faire une énumération exhaustive des nouveaux instruments que les États développent, mentionnons simplement le rôle de partenariat stratégique entre les secteurs privé et public, les programmes de promotion des exportations, l'aide à la création d'alliances stratégiques, les subventions, les exemptions fiscales, etc... Les États cherchent à favoriser l'efficacité et la compétitivité des entreprises nationales dans une concurrence qui déborde l'espace national plutôt qu'à imposer une concurrence vigoureuse sur le marché national. Pourquoi en serait-il autrement dans la mesure où la concurrence vient de plus en plus de l'extérieur, que des règles de concurrence plus rigoureuses seraient un désavantage pour les entreprises nationales et qu'elles pourraient aussi refroidir les investisseurs étrangers que l'on vise plutôt à attirer par un environnement institutionnel propice. La tension entre concurrence et compétitivité n'est pas nouvelle, mais dans l'univers très imparfait du développement des télécommunications, elle est d'autant plus importante que ce secteur joue un rôle clé dans la répartition du pouvoir économique au sein de l'économie mondiale.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater les problèmes de mise en œuvre du modèle concurrentiel et la rivalité qui existe au sujet des règles du jeu. Il est clair qu'une nouvelle gouvernance des télécommunications en est construction et qu'elle favorise la concurrence. Cependant, les mesures favorables à la concurrence prises tant au niveau national qu'au niveau international n'ont pas pour autant clarifié les règles du jeu. Les entreprises ont, de part et d'autres, accusé leurs concurrents, sur le marché domestique et à l'étranger, de pratiques anticoncurrentielles. Les États, eux non

Shift? : Towards a Political Economy of Canadian Telecommunications and Regulation », *Canadian Journal of Communications*, vol. 20, n° 1, 1995.

(17) Peter DRAHOS et Richard A. JOSEPH, « Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game », *Telecommunications Policy*, vol. 19, n° 8, 1995, p. 620.

plus, ne perdent pas une occasion de signifier, ici et là, à leurs partenaires, les pratiques des monopoles ou des entreprises dominantes qui faussent la concurrence ou les effets anticoncurrentiels de certaines réglementations (18). Les accords commerciaux, notamment l'accord plurilatéral sur les télécommunications de base de l'OMC, visent à niveler le terrain, à faire converger les politiques et à discipliner les acteurs publics, mais force est de constater que les États sont en concurrence les uns avec les autres dans une course à la compétitivité. Il y a encore quelques années, la rivalité internationale était centrée sur l'opposition entre le modèle de monopole réglementé, d'une part, et le modèle concurrentiel et d'accès au marché, d'autre part. Dorénavant, la rivalité intervient au niveau des mesures spécifiques de la mise en œuvre de ce nouveau régime, c'est-à-dire sur « the kind of standards to which principles are linked » (19).

Le constat est clair : la concurrence n'est pas facilement mise en œuvre et les règles du jeu sont loin d'être aussi claires et précises qu'on aurait pu l'espérer il y a dix ans. Qu'à cela ne tienne, la concurrence n'est pas une fin en soi et, en réalité, ce n'est pas la foi en la concurrence qui a orienté les instances publiques et la communauté internationale dans la libéralisation du secteur mais, plus généralement, le préjugé favorable au secteur privé (20). Si la concurrence est « imparfaite », l'intervention publique, exception faite de celle qui vise à soutenir l'initiative privée, est considérée néfaste pour l'évolution des télécommunications. Maintenant que l'évolution du secteur débouche sur un constat d'inefficacité, de pratiques anticoncurrentielles et frauduleuses, il s'agit non seulement de constater un quelconque écart entre l'idéal concurrentiel et la réalité, mais de pressentir les limites d'une concurrence non régulée et des décisions privées. L'efficacité et la légitimité de la nouvelle gouvernance des télécommunications reposent finalement sur l'hypothèse de l'efficacité des entreprises et de la gouvernance pri-

(18) Les États doivent surveiller les conditions d'entrée et les conditions de la concurrence sur les marchés étrangers pour respecter leurs engagements pris à l'OMC. Incidemment, les États-Unis ont critiqué à plusieurs reprises le Canada, ainsi que le Mexique, relativement au respect de leurs engagements internationaux en matière de télécommunications.

(19) P. DRAHOS et R.A. JOSEPH, « Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game », *loc. cit.*, note 17.

(20) Dans *Deux siècles de rhétorique réactionnaire* (Paris, Fayard, 1995), Albert O. HIRSCHMAN parle de trois arguments en faveur du « laisser-faire » : 1) l'action visant à améliorer les choses ne va qu'aggraver les choses ; 2) toute tentative de change l'ordre social est vaine ; et, 3) le coût de cette action est trop élevé.

vée. Dans le contexte actuel de faillites et de pratiques corporatives frauduleuses, cette hypothèse ne tient plus (21).

L'exemple tout à fait spectaculaire de la concurrence non régulée dans le secteur des télécommunications illustre fort bien que la crise morale du capitalisme global est en train de devenir une crise beaucoup plus profonde. Si la concurrence ne s'impose pas « naturellement » et qu'elle n'a pas démontré son autonomie ni son efficacité, rien ne suggère qu'elle soit un moteur d'intégration sociale ou internationale, d'autres institutions devraient la remplacer ou servir de complément. Il est évident que les débats sur un certain retour du politique et à une régulation plus musclée des comportements des acteurs sont à l'ordre du jour. Cependant, rien n'est très clair sur les règles et les institutions qui doivent venir encadrer le capitalisme global et combler le vide institutionnel permettant d'assurer tant sa stabilité que sa légitimité.

III. – VIDE INSTITUTIONNEL ET POUVOIRS STRUCTURELS

Un paradoxe existe entre l'émergence d'un espace économique structuré à l'échelle globale et le vide institutionnel qui règne en matière d'organisation de la rivalité concurrentielle. Il n'existe pas de règles ni d'institutions communes et si les États ont tendance à réduire les contraintes imposées aux acteurs privés, ils refusent aussi, mis à part les pays membres de l'Union européenne, tout transfert de pouvoirs souverains vers des institutions supranationales. Ce paradoxe a de lourdes conséquences. Il implique notamment qu'il n'existe pas de notion de bien commun mondial contre lequel les bénéfices ou les failles de la concurrence pourraient être évalués pour ensuite déterminer les interventions nécessaires contre les comportements abusifs ou pour atteindre certains objectifs d'intérêt général. Quelques développements sont toutefois notables et tracent les contours de ce que peut signifier la « nouvelle culture de concurrence » et une « bonne gouvernance », mais ces développements sont loin de pouvoir être à la hauteur des défis actuels. Nous en aborderons trois : 1) la surveillance des marchés et des conditions

(21) Les entreprises du secteur devant répondre à la justice américaine incluent Qwest, Global Crossing, WorldCom et maintenant AOL-TimeWarner.

de la concurrence; 2) l'extension des règles commerciales à de nouveaux domaines, en particulier la concurrence; 3) le développement d'une nouvelle éthique économique.

A. – *Surveillance des marchés*

La concurrence implique une certaine surveillance des marchés et des acteurs privés, tant au niveau national qu'international. L'action antitrust a été renouvelée après une relative mise en sommeil dans les années 80 et la coopération internationale en matière antitrust croît en importance. Cela dit, ce regain d'intérêt pour discipliner les marchés et les entreprises doit être nuancé.

La revitalisation de l'action antitrust est fortement teintée par le pragmatisme et par des considérations stratégiques. En effet, la concurrence n'est pas une fin en soi, elle doit être un moyen d'atteindre certains objectifs économiques, que ce soit l'efficacité, l'intégration, l'innovation, la compétitivité, le développement, etc... Force est de constater le flou qui existe actuellement pour distinguer les pratiques acceptables de celles qui devraient être interdites. Certains cartels internationaux ont été condamnés, notamment le cartel de la vitamine dirigé par Hoffman-Laroche, mais dans la grande majorité des affaires antitrust, la souplesse prédomine. Microsoft, qui domine le marché informatique, est peut-être l'exemple le plus frappant. D'abord accusée d'abus de position dominante, la justice américaine se montre moins intransigeante et il est fort probable que Microsoft sortira gagnante de cette épreuve. Les piétinements de l'affaire Microsoft illustrent aussi bien le flou qui existe en matière de concurrence et l'ambivalence des autorités que le manque de volonté politique de briser une entreprise qui, comme toute, est un symbole de la vitalité du capitalisme américain.

La grande entreprise n'est plus associée automatiquement à l'exploitation abusive d'un pouvoir de marché mais au résultat d'une performance supérieure aux autres entreprises ou comme une évolution nécessaire à l'innovation et aux gains de compétitivité. Les fusions et acquisitions, ainsi que les alliances stratégiques, sont aussi perçues favorablement. Seulement aux États-Unis, le nombre de fusions répertoriées en 2000 a atteint le nombre de 4926 pour une valeur totale de près de 3 000 milliards de dollars US. En fait, le nombre de fusions aux États-Unis a triplé au cours des années 90

et la valeur de ces opérations de concentration a été multipliée par 18. Plus de 97 % de ces fusions ont été autorisées sans condition. Seulement quelques fusions ont été bloquées. Le cas de l'interdiction de la fusion WorldCom/Sprint, heureusement pour Sprint qui évite d'être entraînée dans un scandale sans précédent, est toutefois notable. La même tendance pro-concentration est observable au Canada et au sein de l'Union européenne. L'action antitrust s'est éloignée d'un contrôle rigoureux de la concentration pour adopter une approche plus souple qui évalue, au cas par cas, les conditions de la concurrence, les comportements des acteurs et les effets positifs et négatifs qu'ils ont sur la concurrence, sur l'efficacité, sur l'innovation, sur la compétitivité – voire sur la possibilité d'accroître la participation des firmes sur les marchés internationaux. Les politiques de la concurrence sont marquées par les enjeux stratégiques de la globalisation économique.

La globalisation économique n'offre-t-elle pas de puissants remparts contre les pratiques anticoncurrentielles? Ne doit-on pas considérer que d'imposer une concurrence trop vive sur le plan national aurait paradoxalement comme effet de provoquer une réduction de la concurrence, puisque les firmes nationales seraient appelées à disparaître devant une concurrence trop forte d'entreprises étrangères de plus grande taille et ayant les poches plus profondes? Incidemment, l'on compte aussi sur d'autres moyens, comme la libéralisation des échanges ou les déréglementations pour faire jouer la concurrence et garantir la contestabilité des marchés (22). Le rôle du gouvernement dans la promotion de marchés contestables se traduit au niveau des politiques commerciales, des régimes nationaux en matière d'investissements étrangers, de politiques réglementaires, de politiques technologiques, de gouvernance privée, de taxation. Il ne s'agit plus simplement d'avoir recours au droit de la concurrence mais de promouvoir, dans l'ensemble de la politique économique, une culture de concurrence. Cependant, la globalisation n'est pas un substitut aux politiques de la concurrence (23).

(22) Un marché contestable est défini par : 1) la similarité de conditions de coûts pour les firmes établies et les concurrents potentiels; et, 2) la possibilité d'entrée et de sortie sans coûts irrécupérables. Voir William BAUMOL, John PANZAR et Robert WILLIG, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovitch, 1982.

(23) Voir Jean-Marc SIROËN, « Politique(s) de la concurrence dans une économie globale », www.dauphine.fr/ceres/Websiroen/colloquweb.pdf.

L'absence de consensus au niveau international sur les principes et les règles de la concurrence pose également d'importants défis à la surveillance des marchés et des entreprises. La problématique de la concurrence est véritablement entrée dans l'arène internationale. Non seulement s'agit-il de trouver des solutions aux problèmes d'accès aux marchés découlant des différences structurelles ou des comportements des acteurs qui bloquent la concurrence étrangère mais aussi de réduire les recours aux instruments de rétorsion contre les concurrents déloyaux et de s'attaquer aux pratiques anticoncurrentielles des firmes multinationales qui échappent plus aisément aux lois nationales. Il s'agit aussi, dans une autre perspective, de réduire les lourdeurs institutionnelles et les complexités juridiques qui sont des sources importantes d'incertitudes pour les acteurs privés et d'éviter les empiètements de juridiction et les problèmes d'extraterritorialité que soulève l'application de lois nationales à des activités et des pratiques de plus en plus transnationales. Comment, dans un contexte de transnationalisation croissante, établir des règles de concurrence et les appliquer à des comportements qui échappent aux lois et aux autorités nationales et qui soulèvent des questions d'intérêt général qui vont au-delà de la conception nationale du bien commun? Les cartels à l'exportation devraient-ils être interdits? Doit-on bloquer les méga-fusionnements? Lesquels doit-on interdire? Qui décide? Sur la base de quels critères? Toutes ces questions sont ouvertes. Mais puisqu'il n'existe pas de véritables certitudes quant aux bénéfices que tirent une société de la concurrence, que chaque pays peut définir ce qui est « acceptable » et que les enjeux stratégiques sont importants, l'anti-trust devient un terrain de discorde et de rivalité.

B. — *Coopération internationale et extension
des règles commerciales à de nouveaux domaines*

Peut-on parler d'une véritable culture de concurrence alors qu'il existe autant de considérations permettant de s'écarter de celle-ci? En réalité, on touche ici à un énorme problème : le lien entre concurrence et bien commun s'inscrit toujours dans une perspective nationale alors que la concurrence déborde et traverse les espaces nationaux (24). Par exemple, si un cartel d'exportateurs peut très

(24) *Ibid.*

bien être justifiable en vertu du droit canadien et des intérêts du Canada, les effets de ce cartel peuvent aussi bien entraîner des pertes qui annulent les gains obtenus par le Canada. L'exemple choisi est simple, d'autres questions, comme celles des fusions, sont beaucoup plus complexes en terme de distribution des retombés (gains en efficacité, innovation) et des effets anticoncurrentiels (25).

La coopération internationale sur les questions soulevées par les problèmes de concurrence est de plus en plus développée (26). Sans faire une énumération exhaustive de tous les accords, recommandations ou autres initiatives internationales en matière de concurrence, il faut mentionner qu'ils sont de plus en plus nombreux depuis le début des années 90. Plusieurs accords bilatéraux en matière de concurrence ont été signés. Les États-Unis ont des accords avec l'Union européenne, le Canada, le Japon, Israël et le Brésil. Le Canada a des accords avec les États-Unis, l'Union européenne, le Mexique, ... Une liste exhaustive serait très longue. Plusieurs recommandations de l'OCDE ont contribué à l'élaboration de ces accords et établissent des lignes de conduite en matière de contrôle de la concentration, d'interdiction des ententes injustifiables ou encore sur les interactions entre les politiques commerciales et de concurrence. Un nombre croissant d'accords commerciaux intègrent des dispositions sur la concurrence. L'ALENA en est un exemple et le projet de la ZLEA prévoit un chapitre sur la concurrence. Un accord entre le Canada et le Costa Rica a aussi intégré, dans un même chapitre, des dispositions sur la concurrence et des dispositions précises sur la coopération intergouvernementale. Sous l'impulsion de l'Union européenne et de certains pays en développement, il existe désormais un consensus de plus en plus important sur la nécessité de parvenir à un accord cadre sur la concurrence à l'échelle multilatérale. Il reste que le chemin qui doit mener à un tel accord est miné et que le processus risque de buter sur la résistance des États-Unis. Les États-Unis ont toutefois reconnu l'importance d'une coopération accrue mais ils penchent plutôt vers une approche minimaliste fondée sur les lois existantes, une coopération accrue et une éventuelle convergence des approches. Ils ont

(25) D'autant que les gains escomptés des fusions sont aussi un énorme pari sur le futur très risqué si l'on en juge par la déroute des entreprises issues des plus importantes fusions et acquisitions ces dernières années. Pensons à Vivendi Universal, AOL-Time Warner, WorldCom, etc...

(26) Voir Michèle RIOUX, « Globalisation et concurrence », *Études Internationales*, mars 2002.

proposé une sorte de *Global Competition Initiative* et, en 2001, le Réseau international de la concurrence a été créé (27).

Le développement de la coopération internationale est important. Toutefois, la coopération intergouvernementale fondée sur des actions nationales pose la question de la rivalité qui existe entre les différents systèmes nationaux pour tirer le maximum de bénéfices de la concurrence et de la globalisation économique et elle peut, en raison de ses limites, ne pas contribuer au bien commun « global ». Au risque de nous répéter, rien n'empêche la nouvelle culture de concurrence de remplir des objectifs stratégiques et de servir d'instrument aux États pour influencer les structures industrielles nationales et leur insertion compétitive dans l'économie mondiale. Rien, mis à part le principe de courtoisie, un bon esprit de coopération et une éventuelle convergence volontaire qui déboucherait peut-être, sur une définition plus précise de cette « nouvelle culture de concurrence ».

Ce qui est en train d'être mis en place est un droit de la concurrence sans code ni institutions qui s'articule parfaitement avec le préjugé favorable aux grandes organisations oligopolistiques et la résistance des États relativement à l'abandon de leurs pouvoirs souverains. Il ne s'adresse pas directement aux entreprises, il engage plutôt les États à faire respecter certaines règles de concurrence et à adopter une *culture* de concurrence. La nouvelle culture de concurrence passe par les États. Mis à part des recommandations adressées aux firmes multinationales, il n'existe pas de volonté politique d'imposer des règles du jeu contraignantes aux acteurs privés. En matière de concurrence, ceci a comme effet de renvoyer la responsabilité aux États et de les engager à prendre des mesures « pro-concurrentielle » et à surveiller les marchés. Ce ne sont pas les entreprises qui seront sous surveillance mais les États. L'antitrust international, exception faite de l'application extraterritoriale des grandes puissances, n'existe pas réellement. Coupé d'une volonté politique d'encadrement des comportements des acteurs, cet environnement institutionnel correspond à un ordre juridique qui, pour

(27) Ce réseau regroupe 14 organismes antitrust pour traiter des problèmes d'ordre pratique relatifs à l'application des politiques de concurrence et favoriser la convergence des approches. Pour un aperçu des développements au niveau international, voir Filippo AMATO, « International Antitrust : What Future? », *World Competition*, vol. 24, n° 4, 2001, pp. 451-73 ; Larry FULLERTON et Camelia C. MAZARD, « International Antitrust Co-operation Agreements », *World Competition*, vol. 24, n° 3, 2001, pp. 405-423.

reprendre Michel Guénaire, par son empirisme et son opportunisme, marche de pair avec le développement des échanges internationaux et la globalisation économique (28).

La convergence des approches nationales vers une culture mondiale de la concurrence est réelle mais l'on doit aussi considérer qu'elle mène à un nivellement par le bas et à l'adoption des règles des acteurs les plus puissants en matière de concurrence qui, dans ce domaine, sont les États-Unis et l'Union européenne. Le nivellement par le bas est d'autant plus probable que l'imposition d'une discipline concurrentielle peut être perçue comme un désavantage face aux concurrents étrangers, ce que les entreprises n'hésitent pas à faire valoir, et qu'elle peut aussi réduire l'attractivité du territoire national pour les investisseurs étrangers. La convergence vers les règles des acteurs les plus puissants, les États-Unis et l'Union européenne, est favorisée par un large éventail de facteurs. Ce sont eux qui ont le plus de ressources et de muscles pour élargir le domaine de leur compétence, voire extraterritorialiser leurs droits de la concurrence, imposer des sanctions aux concurrents déloyaux, forcer les autres pays à « coopérer », tenir des enquêtes, mener à terme des poursuites longues et complexes ou encore assurer l'assistance technique aux pays qui n'ont pas de tradition antitrust très développée. Ce sont aussi eux qui définissent les termes de la coopération internationale, notamment parce qu'ils sont au centre du processus de globalisation économique. Si la tendance vise actuellement à faire en sorte que les lois nationales rencontrent certains standards internationaux et que soient définis les mécanismes et les procédures de la coopération internationale en matière antitrust, on peut douter qu'une véritable discipline concurrentielle émane de la nouvelle culture de concurrence. Il suffit de rappeler que dans la plupart des pays industrialisés, où la tradition antitrust est la plus développée, et aux États-Unis en particulier, la plupart des pratiques des entreprises et le processus de concentration ont été jugés « acceptables » durant les dix à quinze dernières années. Dans les années 90, la globalisation économique et l'émergence d'une nouvelle économie ont favorisé une conception de ce qui est « acceptable » comme comportement, ce qui correspond en quelque sorte à « anything you can get away with » et que les gouvernements, sou-

(28) Michel GUÉNAIRE, « La common law ou l'avenir d'une justice sans code », *Le Débat*, 115, mai-août 2001.

cieux de ne pas étouffer l'initiative privée, l'innovation ou la croissance n'ont pas voulu établir un environnement institutionnel plus contraignant — ils se sont plutôt efforcés de lever les contraintes existantes.

Ces contradictions compliquent sérieusement le processus de développement d'un ordre économique international harmonieux et elles alourdissent la tâche des États. La responsabilité des États dans la mise en œuvre de la concurrence et du libre-échange devient de plus en plus contraignante et elle déborde des problèmes d'accès au marché à la frontière. Autant les pratiques publiques que privées sont examinées en détail et font l'objet d'intenses débats sur leurs effets préjudiciables. En effet, il s'agit désormais d'aborder, outre l'application des politiques de la concurrence, les effets de toutes les politiques et les mesures qui affectent la concurrence, notamment les aides et subventions, la réglementation, les normes et les standards, etc., qui peuvent venir contredire les engagements des États en matière d'accès au marché et fausser la concurrence.

Il est certain que la globalisation économique provoque des frictions systémiques et que les règles commerciales vont de plus en plus porter sur les politiques et les réglementations « intérieures » (29). L'extension des règles commerciales pour niveler les conditions de la concurrence est un développement qui s'est accéléré dans les années 90. Là encore, il faut reconnaître l'absence de consensus sur la définition des pratiques « acceptables » et « inacceptables ». Le processus qui doit mener à certains principes généralement acceptés est loin d'être assuré d'aboutir à des règles adéquates. Les disputes commerciales qui portent sur les réglementations, la fiscalité, les normes techniques entraînent le développement de codes de bonne conduite, d'une bonne gouvernance, mais ces codes demeurent vagues et sujets à interprétation. Il n'est pas certain qu'une convergence des approches pourra garantir que ces frictions systémiques deviennent en réalité plus importantes et que la convergence cède la place à une concurrence systémique — voire à une dynamique de guerre commerciale. Avec la nouvelle tendance au protectionnisme qui s'installe aux États-Unis, le climat de coopé-

(29) Voir Sylvia OSTRY, « Au-delà des frontières : le nouveau champ de la coopération internationale », dans OCDE, *Les industries stratégiques dans une économie globale : questions pour les années 90*, Paris, OCDE, 1991 ; Sylvia OSTRY, *The Post-Cold War Trading System*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

ration et de compromis nécessaire pour en arriver à un consensus est sérieusement remis en cause.

C. — Autorégulation et gouvernance privée

L'intérêt grandissant pour le thème de la « gouvernance » est manifeste. Mais avant d'être approprié par les États et les organisations internationales, il fut surtout utilisé dans la sphère privée où l'on parle de *corporate governance* (30). C'est la dernière tendance que nous voulions aborder : les développements en matière de responsabilité des entreprises et de gouvernance privée. La levée des contraintes à l'initiative privée se justifie en partie par le fait que les instances publiques supposent que la concurrence entre les firmes a un effet disciplinaire et qu'elle les oblige à adopter volontairement des comportements « responsables » et à respecter des codes de bonne conduite en matière d'environnement, de travail, et même de concurrence. Les États, comme les institutions internationales, tentent d'appuyer ces développements de responsabilité souple et volontaire (31). Rien de très contraignant n'en émane, qu'un simple appel aux sentiments moraux, à la responsabilité sociale des entreprises, au respect des lois nationales, à l'autodiscipline, à la bonne gouvernance privée, etc...

Les entreprises sont bel et bien entrées dans un processus qui vise à accroître leur légitimité. Que ce soit pour répondre à des enjeux sociaux, environnementaux ou encore pour rassurer les investisseurs ou les consommateurs sur leurs pratiques « responsables », les codes de conduite des entreprises se sont multipliés durant les dernières années et la gouvernance privée a gagné en importance. Nous n'aborderons pas ici toutes les approches et le vaste domaine que recouvre la gouvernance et l'éthique corporative. Nous nous contenterons de souligner qu'il y a deux grandes approches : d'un côté, une approche qui met l'accent sur le secteur privé et sa capacité d'autorégulation et qui, par conséquent, réduit le rôle des instances publiques à soutenir et à favoriser le développement d'une conscience du bien commun au sein des entreprises et d'une éthique corporative et, d'un autre côté, une approche sociologique et institutionnelle qui met l'accent sur les aspects déterminants de l'envi-

(30) Voir Jean-Marc SIROËN (2001), « Gouvernance, biens publics et globalisation », www.dauphine.fr/ceres/Websiroen.

(31) Notamment l'ONU avec son *Global Compact*.

ronnement institutionnel et qui, par conséquent, accorde plus de place aux gouvernements et aux formations sociales dans le développement des mécanismes de gouvernance (32).

À l'heure actuelle, la première approche domine. Toutefois, on peut douter de l'autonomie du secteur privé dans la formulation et l'application d'une bonne gouvernance privée et de pratiques socialement responsables. Les scandales Enron et WorldCom ont démontré avec force les limites de la gouvernance privée et la nécessité de définir des règles plus contraignantes et de renforcer ou de mettre en place des institutions ayant les pouvoirs et les moyens de faire appliquer ces règles. Il existe actuellement, aux États-Unis certes, mais également ailleurs parce que ces problèmes existent aussi dans les autres pays industrialisés, une reconnaissance du fait que des réformes sont nécessaires pour favoriser l'éthique économique. Les réformes proposées varient selon l'appréciation de l'ampleur du problème (33). Le débat est ouvert mais toute réforme de grande ampleur butera sur la résistance du secteur privé qui ne veut pas plus de contraintes réglementaires et préfère prendre en charge « volontairement » les réformes ainsi que sur le fait que, aux États-Unis, l'administration Bush pourrait se trouver elle-même compromise dans certaines affaires.

(32) Voir notamment Douglass C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Oliver E. WILLIAMSON, *The Mechanisms of Governance*, New York, Oxford University Press, 1996; J. Rogers HOLLINGSWORTH et Robert BOYER (dirs.), *Contemporary Capitalism : The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Mary O'SULLIVAN, « The innovative enterprise and corporate governance », *Cambridge Journal of Economics*, 24, 2000, pp. 393-416; J. Rogers HOLLINGSWORTH et Leon N. LINDBERG, « The governance of American economy : the role of markets, clans, hierarchies and associative behavior », dans Wolfgang STREEK et Philippe C. SCHMITTER (dirs.), *Private Interest Government : Beyond Market and State*, Londres, Sage, 1985, pp. 221-267; Christel LANE, « The governance of interfirm relations in Britain and Germany : societal or dominance effects? », dans Richard WHITLEY et Peer H. KRISTENSEN (dirs.), *Governance at Work : The Social Regulation of Economic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 62-85; Richard WHITLEY, *Divergent Capitalisms : The Social Structuring and Change of Business Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

(33) Aux États-Unis, il s'agirait d'abord de rétablir la confiance des investisseurs et du public en appliquant plus vigoureusement les lois existantes voire à augmenter les peines d'emprisonnement pour les crimes économiques et à favoriser le développement de standards éthiques plus élevés. Une version plus interventionniste consiste à percevoir un problème systémique et de favoriser des règles plus contraignantes en ce qui concerne la comptabilité des entreprises, notamment de faire en sorte que les entreprises comptabilisent les *stocks options* comme des dépenses, ou de clarifier certains principes de gouvernance privée comme l'indépendance ou la rotation des vérificateurs voire la création d'un organisme de surveillance. Certaines propositions concernent la désignation de directeurs indépendants, la séparation du rôle de *chairman* et de *chief executive*. Une loi a été votée le 30 juillet 2002, elle crée un organisme de surveillance des entreprises comptables, renforce les peines en cas de fraude et augmente le budget de la SEC (Securities and Exchange Commission).

Selon David Korten, il faut aller plus loin et repenser la notion de responsabilité des entreprises dans une perspective plus large :

Yes, we should expect and demand that corporate executives maintain high ethical standards and be accountable to the community for the consequences of their actions. But it would be foolish to turn over responsibility for the good of the whole to corporate executives with the expectation that they will be good and honest kings when the system in which they work gives its most lucrative rewards to those who are not good and honest. Rather than concentrating our attention on reforming corporate executives (...) we should concentrate on fixing the system within which managers work (34).

Il est vrai que les problèmes actuels découlent en partie de la faiblesse des règles et de leur application devant des pratiques et des opérations qui étaient déjà observables depuis quelques années. Aussi, il ne faut pas négliger le fait que les institutions ont soutenu un processus de concentration qui a lourdement contribué à l'endettement des entreprises. Reprenons l'exemple des télécommunications. Plusieurs entreprises de télécommunications sont en faillite et certaines, notamment WorldCom, sont au centre des scandales qui minent la légitimité du capitalisme américain. S'agit-il simplement de contrer certains cas isolés d'abus ou faudrait-il plutôt reconnaître des problèmes plus profonds de mise en œuvre du modèle concurrentiel. Les faits sont révélateurs. La concurrence n'a pas entraîné les gains en innovation ni le développement d'une connectivité globale. La concurrence a plutôt favorisé la concentration du secteur et l'émergence de puissants oligopoles qui n'ont pas réussi à réaliser les synergies, les économies ou les avancées technologiques annoncées et qui ont multiplié les pratiques anticoncurrentielles et frauduleuses (35). Le secteur a développé un important problème d'endettement et de surcapacité de réseaux. Les plus grandes entreprises sont désormais en faillite ou entrées dans une phase de recentrage tant au niveau de leurs activités qu'au niveau de leur présence géographique. Résultat : nous sommes loin de pouvoir envisager l'émergence de nouveaux services globaux et la gouvernance privée est en crise.

(34) David C. KORTEN, « Limits to the Social Responsibility of Business », *People-Centered Development Forum*, Article n° 19, 1^{er} juin 1996. (iisd1.iisd.ca/pcdf/19Korten.htm)

(35) WorldCom a acquis MFS Communications (qui avait acquis UUNET) ainsi que MCI. Une autre entreprise qui a des problèmes de remplir les attentes de ses acquisitions est AOL. AOL a acquis Nescape et Time Warner et elle se trouve, elle aussi, devant une enquête sur sa gouvernance privée.

Doit-on conclure que la concurrence, la libéralisation et la gouvernance privée doivent céder la place à une forme alternative de régulation ? Le retour aux monopoles nationaux réglementés n'est certainement pas souhaitable. Toutefois, il est remarquable de voir que l'évolution des télécommunications va certainement remodeler le secteur de telle manière que nous retrouverons essentiellement les anciens monopoles s'imposer sur le marché, à la différence qu'ils ne seront pas « réglementés ». Si les anciens monopoles font aussi face à des problèmes similaires à ceux de leurs concurrents, ils détiennent deux avantages sur les autres. Premièrement, ils détiennent toujours le contrôle du marché local, ce qui les rend à toutes fins pratiques incontournables. Deuxièmement, compte tenu de ce qui précède et pour des raisons politiques, les États ne les laisseront pas disparaître aussi facilement que les autres opérateurs. Retour à la case départ !

La concurrence n'a pas démontré sa supériorité par rapport à la régulation des marchés et toute conception du bien commun, aussi restreinte soit-elle, ne peut actuellement être associée automatiquement à la concurrence et au bien privé. Les pratiques anticoncurrentielles des entreprises et des États doivent être encadrées, comme la concurrence. Mais la régulation n'est-elle pas incompatible avec la concurrence ? Répondre affirmativement à cette question néglige de reconnaître que le modèle concurrentiel ne mène pas au « tout marché », qu'il est aussi caractérisé par la « planification » des grands oligopoles et affecté par les nouvelles stratégies compétitives des États. Qu'elle soit privée ou publique, la *planification* des marchés est toujours plus ou moins présente dans l'organisation économique. Il faut avant tout reconnaître que la concurrence et la régulation ne sont pas sans faille ; elles requièrent un encadrement institutionnel adéquat. Si la concurrence et l'initiative privée doivent jouer un rôle dans la société et dans le processus d'intégration internationale, il importe de trouver des moyens pour qu'elles soient efficaces et adaptées aux enjeux économiques, sociaux, politiques et juridiques de la globalisation économique.

Le problème actuel est qu'avec la globalisation économique, la concurrence n'est plus limitée aux environnements institutionnels nationaux. Les instances publiques ont misé sur l'émergence d'un environnement institutionnel global spontané et elles ont levé les contraintes pesant sur la capacité d'innover et de croître des entre-

prises. Si l'on doit converger vers des pratiques « optimales » et « responsables » adaptées aux réalités de la globalisation économique, on ne peut compter exclusivement sur l'idée que les firmes transnationales sont les seuls vecteurs d'une bonne gouvernance globale (36). La « bonne gouvernance » privée requiert que des changements soient apportés au niveau de la « gouvernance » publique afin de créer les conditions favorables au développement de la responsabilité sociale des entreprises. Avec la globalisation économique, ces changements impliquent nécessairement des initiatives supranationales.

CONCLUSION

En toile de fond de l'émergence d'une nouvelle culture de concurrence, il existe cette idée qu'agir contre le bien privé revient à agir contre le bien commun. La notion de bien commun subit ainsi un rétrécissement qui découle de la présomption qu'il existe un lien de conformité entre la concurrence et le bien commun. La réalité est beaucoup plus complexe. La concurrence n'a pas démontré son efficacité comme institution régulatrice du marché. Elle apparaît plutôt comme un processus fragile qui s'inscrit dans un environnement institutionnel donné. Avec la globalisation économique et les changements technologiques, la concurrence s'est en quelque sorte émancipée de son environnement institutionnel. En revanche, les instances publiques ont refusé de poser des contraintes aux acteurs économiques et ont opté pour l'intégration des pratiques de gestion privée. Efficacité oblige. Cependant, les échecs de la gouvernance privée et les dérives de la concurrence dans le secteur des télécommunications sèment le doute sur les bénéfices d'une concurrence à outrance, entre les acteurs privés et publics, qui favorise les abus.

Les tentatives qui visent à combler le vide juridique au niveau international sont nombreuses. De nouvelles règles du jeu sont en émergence et tentent de définir une « nouvelle culture de concurrence ». Nous avons évoqué les tentatives de contrer les pratiques abusives des entreprises, l'élargissement des règles commerciales à

(36) La question de convergence internationale vers des pratiques optimales et le développement d'une gouvernance privée globale est très controversée. Voir Mauro F. GUILLEN, « Corporate Governance and Globalisation : Is there Convergence Across Countries? », (www.management.wharton.upenn.edu/guillen/pdfs).

de nouveaux domaines ainsi que les efforts pour favoriser la gouvernance privée et l'éthique corporative. Cependant, ces initiatives ne sont pas à la hauteur des défis actuels et elles laissent largement trop d'autonomie au marché et de liberté aux entreprises et aux États qui, somme toute, sont engagés dans une course à la compétitivité qui semble nous entraîner loin des conditions nécessaires à la réalisation du bien commun.

Nous nous garderons bien de suggérer que le bien commun soit totalement incompatible avec la concurrence. Tout le défi consiste cependant à créer les conditions institutionnelles requises pour que les personnes et les sociétés soient à la fois libres et solidaires et qu'il y existe un bon équilibre entre la défection et la prise de parole, entre l'action individuelle et l'action collective. Les membres d'une société et les membres de la communauté internationale peuvent, selon les époques, se montrer plus créatifs et imaginatifs dans la manière d'aborder le lien complexe et fragile qui existe entre concurrence et bien commun. Actuellement, le défi est énorme. Si le défi institutionnel n'est pas relevé, nous pourrions voir la révolution industrielle en cours nous entraîner dans une crise non seulement morale mais également systémique. Il ne pourra être relevé que si le politique s'autonomise par rapport à l'économie et ose imposer des contraintes et des limites à l'extension du pouvoir du secteur privé.