sous la direction de
Michel Albert

La France et la mondialisation

Cahiers des sciences morales et politiques

puf

Sommaire

Allocution d'ouverture, par Michel ALBERT 1

PREMIÈRE PARTIE

ÉCLAIRAGES ET FANTASMES

Introduction, par Thierry de MONTBRIAL. 5

La mondialisation, est-ce le chômage ?, François de CLOSETS 7

La mondialisation est-elle américaine ?, par Jean-Louis BEFFA. 17

La mondialisation aggrave-t-elle les inégalités ?, par Christian de BOISSIEU . 23

L'Europe, cheval de Troie de la mondialisation ?, par Joachim BITTERLICH. . 31

DEUXIÈME PARTIE

CHAMPS D'ACTION

Que peuvent faire les entreprises françaises ?, par Suzanne BERGER. 39

L'Europe et le marché mondial du savoir, par Pierre TAPIE 45

La défense de l'environnement dans la perspective de la mondialisation, par Marcel BOITEUX 67

Comment progresser vers un minimum de gouvernance mondiale ?, par Pascal LAMY 73

Conclusion, par Raymond BARRE 81

Interventions du public et réponses des orateurs 85

Comment progresser vers un minimum de gouvernance mondiale ?

Pascal LAMY

À ce stade de vos débats d'aujourd'hui, je vais essayer d'aborder cette question de la gouvernance mondiale avec une démarche clinique qui consiste d'abord à poser un diagnostic et, ensuite, à suggérer quelques remèdes.

LE DIAGNOSTIC

À vrai dire, le diagnostic, assez largement admis, pour ne pas dire banal, est celui de la contradiction entre les enjeux globaux, mondiaux, dont vous avez débattus aujourd'hui, et la nature, qui demeure locale, de l'essentiel des mécanismes de gouvernance disponibles. Il y a une tension, une contradiction, entre ces défis globaux et les mécanismes traditionnels de gouvernance. Quelle que soit l'analyse que l'on fait de la phase actuelle de mondialisation du capitalisme de marché, qu'il s'agisse pour les uns d'en assurer les bienfaits, qu'il s'agisse pour les autres d'en corriger les méfaits, personne aujourd'hui ne nie qu'il y a un besoin de davantage de gouvernance mondiale. Le système inter-national (entre nations) actuel n'offre en effet, en termes de gouvernance, que des performances très médiocres, du moins si l'on en juge par les critères qu'on a l'habitude d'utiliser pour jauger la qualité des systèmes de gouvernance et dont les deux principaux sont l'efficacité et la légitimité. Or, de ces deux points de vue, le système international actuel n'offre pas le niveau de gouvernance nécessaire.

En matière d'efficacité, c'est assez simple à démontrer. Si l'on suppose que ce critère d'efficacité consiste à évaluer la capacité du système de gouvernance à prendre des décisions sous des contraintes multiples, nous en sommes loin dans le système international actuel, d'où le sentiment de procrastination, de distance, de critique. Le côté très déclamatoire de tout cela est très répandu dans l'opinion, comme le montrent les sondages.

L'archipel actuel de la gouvernance internationale a été conçu au cours des deux grands conflits mondiaux du siècle dernier. Les différents morceaux ont été mis en place dès après la Première Guerre mondiale puis après la Seconde Guerre mondiale. Ces différents morceaux, qui ont été conçus sous forme spécialisée, n'arrivent pas à s'articuler les uns avec les autres. Quand on s'occupe de stabilité financière, on ne s'occupe pas de protection de l'environnement. Quand on s'occupe de protection de l'environnement, on ne s'occupe pas de santé. Quand on s'occupe de santé, on ne s'occupe pas de commerce. Quand on s'occupe de commerce, on ne s'occupe pas de flux migratoires. Quand on s'occupe de flux migratoires, on ne s'occupe pas d'aide au développement. Quand on s'occupe d'aide au développement, on ne s'occupe pas des normes sociales fondamentales. Ce système souffre d'une espèce d'incohérence. Cette incohérence est un risque grave pour l'avenir des démocraties nationales, c'est-à-dire de l'endroit où, pour l'instant, pour une grande partie des molécules du système international, se passe la démocratie. En effet, si celles et ceux qui ont un bulletin de vote sont de plus en plus convaincus que le bulletin qu'ils mettent dans l'urne n'a guère d'influence sur des enjeux globaux qui sont non maîtrisés, c'est alors tout l'aspect affectif, tout ce qu'il y a comme tissu dans le principe de la démocratie, qui est touché.

Il y a aussi un problème de légitimité, qu'on le regarde en interne ou en externe. En interne, on constate que la plupart de ces institutions, de ces organismes, de ces mécanismes ont été conçus à des moments passés qui, aujourd'hui, ne reflètent pas l'état des forces géopolitiques et géo-économiques mondiales. C'est évident avec le Conseil de sécurité des Nations Unies qui a été ossifié avant les années 1950 et qui n'a pas bougé depuis dans ses structures fondamentales, avec les cinq membres permanents. C'est évident avec des organismes un peu plus mous, et pourtant plus récents, comme le G8, pour ne pas parler des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods, comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. La légitimité de ces organisations et de ces institutions est aujourd'hui fortement critiquée de l'intérieur.

Elle l'est aussi de l'extérieur. Il faut bien constater que le sentiment d'une citoyenne ou d'un citoyen d'une de nos démocraties est que l'activité de ces organismes a lieu dans un autre univers que le leur. Cette délégitimisation est tout à fait compréhensible si l'on admet que la légitimité est une fonction proportionnelle à la distance de l'individu. Plus la distance est petite, plus la légitimité est grande. Plus la distance est grande, moins la légitimité est grande. C'est une loi que les théoriciens de la science politique ont parfaitement perçue et canonisée depuis longtemps. Ces institutions sont trop lointaines et trop obscures pour être légitimes. Regardons, par exemple, même à des niveaux non mondiaux et régionaux, les critiques qui s'adressent à la Banque centrale européenne ou à l'organisation dont j'ai la charge à l'heure actuelle et dont la notoriété est certainement beaucoup plus forte que l'image.

Le diagnostic ne mérite pas que l'on s'y attarde davantage. Il y a évidemment une difficulté, sinon une crise, de ces mécanismes de gouvernance.

LES REMÈDES

Je commencerai par l'expression d'une assez grande méfiance à l'égard de solutions toutes faites, une résistance acquise avec le temps aux grandes architectures institutionnelles qui sont chères à ma culture de base, la vôtre aussi, la culture cartésienne. Pour traiter cette question, il faut résister à la tentation d'imaginer un grand gouvernement mondial avec une architecture simple, claire et qui comprend tous les problèmes et tous les pays. Ce genre de Frankenstein est repoussant pour 95 % des cultures de cette planète, si je mets la nôtre dans les 5 % restants. Ce n'est pas la bonne démarche. La bonne démarche consiste à s'interroger sur les principes du système actuel puis à décliner quelques suggestions de nature plus pragmatique.

Commençons par la réflexion et, pour tout dire, la mise en cause des bases théoriques du système actuel. La réponse de ceux qui ont théorisé le système international, les grands juristes du droit international qui ont conçu et qui défendent les principes de ce système, est assez comparable, quand on les confronte à ce diagnostic, à la réaction des médecins de Molière. Ils disent qu'il n'y a pas de maladie, puisque le symptôme ne rentre dans aucun des canons de leur théorie. Or c'est à peu près l'état dans lequel nous nous trouvons si l'on regarde ce que la théorie du système international nous dit du monde d'aujourd'hui et de sa gouvernance dans ses aspects non nationaux.

Les théoriciens – ces médecins de Molière – disent que nous nous trompons, qu'il n'y a ni problème de cohérence ni problème de légitimité parce que c'est impossible. La théorie du système interdit qu'il y ait des problèmes de cohérence ou de légitimité.

Qu'est-ce que la théorie du système ? En gros, c'est celle qui a inspiré le traité de Westphalie en 1648 et qui affirme que la molécule de base du système international est, demeure et sera pour toujours l'État-nation, le seul objet international à disposer de la souveraineté. C'est le seul cadre où la cohérence et la légitimité peuvent s'exprimer. Il n'y en a pas d'autres. Quand on confronte cette théorie au système international d'aujourd'hui, la réponse de ces médecins de Molière est qu'il n'y pas de problèmes de cohérence et de légitimité, puisque les États détiennent le monopole de la cohérence et de la légitimité, et que ces institutions, ces organisations internationales, sont composées à partir de la volonté des États en question qui signent des traités, prennent un certain nombre d'engagements plus ou moins contraignants dans le cadre de ces traités. L'élément de base est donc la seule volonté de ces États-nations souverains. Et il ne peut pas y avoir de problème de cohérence, puisque les États-nations souverains sont, par définition, cohérents. Et il n'y a pas de problème de légitimité, puisque les décisions que prennent ces États-nations souverains sont, par définition, légitimes. Par une sorte de transitivité, la cohérence et la légitimité de ces États-nations s'appliquent donc aux organisations dont ils sont membres. Voilà la théorie à l'intérieur de laquelle nous vivons.

Il est évident que cela ne correspond pas à la pratique. En effet, si cela correspondait à la pratique, on retrouverait alors cette cohérence et cette légitimité dans le système international d'aujourd'hui. Or on a démontré, peut-être trop rapide-

ment mais de manière assez claire, me semble-t-il, que nous rencontrons ce problème. On est donc confronté à une situation classique où la réalité ne répond pas à la théorie. Deux attitudes sont alors possibles : soit on considère que c'est la réalité qui ne convient pas, soit on considère que c'est la théorie qui ne convient pas. Je considère que les faits doivent rester largement nos maîtres – pas totalement – et que la théorie doit être remise en cause, c'est-à-dire ce principe westphalien de l'exclusivité du monopole de la souveraineté qui est celui de l'État-nation.

Il faut donc passer, dans la théorie et dans l'approche qu'on en a, d'un système international, entre nations, qui contractent et décontractent à leur gré, à ce que j'ai appelé il y a quelques années un système alternational. Cela revient à considérer que nous passons dans un univers structuré différemment. C'est la première conséquence de la révision de cette théorie.

Il faut donc, si l'on accepte cette révision théorique, passer à la phase suivante qui consiste à essayer de constituer, de construire un espace démocratique qui soit alternational, c'est-à-dire essayer de bâtir un système inspiré par le principe démocratique, mais qui sort de la gangue de l'État-nation. Si l'on admet ce préalable théorique, il reste alors à essayer de réunir de façon pragmatique, morceaux par morceaux, les pièces essentielles – il y en a d'accessoires – d'un système de gouvernance qui obéit aux principes démocratiques. En effet, par hypothèse, il n'y a pas de système de gouvernance qui corresponde à un bien collectif et qui ne soit pas d'essence démocratique pour des raisons philosophiques, mais aussi pratiques. Il suffit de lire ce qu'Amartya Sen a écrit sur la relation entre la démocratie et la pauvreté pour en être convaincu. Si l'on adopte donc une démarche pragmatique de ce type, il reste à identifier quelques pistes – ce que je vais faire très brièvement en reconnaissant volontiers qu'elles sont insuffisantes, incomplètes et certainement soumises à débat –, quelques valeurs communes, à mieux déterminer les échelons pertinents de cette gouvernance qui sortirait du principe westphalien, à instaurer des mécanismes de surveillance collective qui dépassent l'État-nation, à rechercher et, si possible, à mettre en place des systèmes de règlements des différends, à envisager enfin des instruments de solidarité plus explicites que ceux qui existent dans le monde d'aujourd'hui.

Commençons par les valeurs, ce qui est peut-être l'essentiel. Il n'y a pas de système de gouvernance démocratique sans qu'il soit le reflet de préférences collectives, sinon harmonisées, du moins approchées. Là, le travail est immense. Il a commencé dans certains endroits. Mais, concernant des sujets, au hasard, comme les droits de l'homme, les organismes génétiquement modifiés, l'inquiétude sur le réchauffement climatique ou des questions plus techniques de concurrence fiscale, on voit bien que le spectre des valeurs, des États et des peuples dans le monde d'aujourd'hui est extrêmement divers. Néanmoins, il n'y aura pas de système de gouvernance sans que ces valeurs, l'appréciation que l'on porte sur ces valeurs et sur ces préférences, soient rétrécies. Ce travail d'ordre idéologique très lourd et très complexe est indispensable.

En attendant, il existe une méthode qui n'offre pas forcément les mêmes complications. Elle consiste à se mettre d'accord sur un certain nombre de normes minimales. À défaut d'harmoniser des préférences aussi différentes de cultures, de traditions et de visions politiques, il est possible de se mettre d'accord sur un certain nombre de socles *minima*. C'est ce qui a été fait, par exemple, dans les dernières décennies, sur les droits sociaux fondamentaux ou en matière de blanchi-

ment de l'argent. Ce socle de valeurs est évidemment indispensable à la constitution de biens publics qui sont ce qu'il faut fabriquer si l'on veut un système de gouvernance qui ait un certain nombre d'objectifs communs.

Une deuxième piste consiste à repérer les échelons de gouvernance adéquats. Sans revenir sur la théorie de la subsidiarité depuis saint Thomas d'Aquin en passant par Althusius, le vrai principe d'organisation doit rester le principe de subsidiarité qui consiste à éloigner le pouvoir seulement dans la mesure où il est démontré que c'est nécessaire pour traiter les problèmes. Pour les dernières décennies et probablement pour les prochaines, il est clair que l'échelon régional offre un bon niveau d'approximation, d'approche de mécanismes d'une gouvernance plus globale. C'est le cas aujourd'hui sur tous les continents, même si ces expériences sont à des degrés divers d'achèvement. L'Amérique latine, le Mercosur, la Communauté andine, la Communauté des États d'Amérique centrale, l'Europe, l'ASEAN, la Communauté des États d'Afrique centrale, la Communauté des États d'Afrique de l'Est, la CEDEAO, tous ces organismes sont en train de se développer. De ce point de vue, des progrès ont déjà été réalisés à ce niveau sous-mondial et sur-national. Il en existe d'autres exemples dans des entreprises qui ont été extrêmement longues à porter des fruits, comme la réunification du Mouvement syndical mondial à la fin de l'année dernière, ce qui a pris environ quinze ans pour aboutir à un résultat. Un certain nombre d'acteurs, comme le mouvement syndical mondial, ont considéré que leur division, aussi justifiée qu'elle soit compte tenu de leur origine, devait prendre fin s'ils voulaient garder leur force de coalition.

Concernant les mécanismes de surveillance, de nombreuses pistes intéressantes consistent à essayer de fixer des objectifs finaux ou intermédiaires, comme, par exemple, les objectifs du millénaire des Nations Unies qui sont en quelque sorte des résultats aussi compréhensibles que possible par l'opinion. Comme on dit dans le business, on fait du *benchmarking*. La production de ce type de grille ou de résultat est croissante. C'est le cas de tous les indicateurs que sortent un certain nombre d'organisations ou de *think tanks* internationaux. Un bon exemple de ce qui s'est passé ces dernières années est l'indicateur de corruption que Transparence internationale a petit à petit acclimaté dans la vision que l'on peut avoir du système international. Il y a évidemment, là, un champ extrêmement ouvert de préférence à des organismes non gouvernementaux ou à des organismes de type académique ou universitaire. Il est vrai que la production dans ce domaine prolifère. Je la surveille régulièrement. Il y a là une source de production de repères qui n'est pas déterminée par le système westphalien et qui est très souvent utile. On en trouve d'ailleurs des formes assez frustes, mais néanmoins efficaces, à l'intérieur des organisations existantes avec les systèmes de revues. Le FMI, l'OMS, l'OMC, le Conseil des droits de l'homme, par exemple, procèdent aujourd'hui de plus en plus par une production de chiffres, de résultats et par une comparaison et des discussions par les parties prenantes sur ces résultats.

Le système de règlement des différends est évidemment fondamental. Si on construit des principes ou des règles, l'observance de ces règles par les participants au système est essentielle. Il faut bien dire que, sans revenir sur le diagnostic, le système international se caractérise non pas par l'absence de règles, mais par l'extraordinaire difficulté à les faire respecter tant que le monopole de l'application souveraine de ces règles reste avec les États-nations. Il n'y a que très peu

d'exceptions à cela. L'organisation que je dirige en est une. L'OMC possède un mécanisme de règlement des différends contraignant. Cet élément donne à cette organisation du relief par rapport aux autres. Ce mécanisme est très efficace. Sans doute a-t-on considéré que la mise en œuvre des règles du commerce international était-elle plus importante, y compris avec des sanctions commerciales, que la mise en œuvre des règles internationales dans d'autres domaines. Je rentre là sur un terrain d'appréciation politique.

Évidemment, la mise en place de mécanismes de règlement des différends de ce type est nécessaire, mais elle mène à d'autres difficultés. Supposons que l'Organisation internationale du travail se dote d'un mécanisme de règlement des différends aussi fort, non pas qu'il n'y en ait pas, de même qu'il y en a dans le Protocole de Kyoto, mais ils ne sont pas très forts ni très visibles. *Quid* si les décisions d'ordre judiciaire ou quasi judiciaire sont empreintes de la même incohérence que le système des organisations auquel elles appartiennent ? C'est un vrai problème. Le jour où nous n'aurons plus que ce problème-là, on pourra commencer à trouver des solutions.

Enfin, dernière piste, sur la question des instruments de solidarité : tout système de gouvernance classique se caractérise par des biens publics et par des mécanismes de financement de ces biens publics, ou par des mécanismes de redistribution, qui sont en quelque sorte la matérialisation d'un désir de solidarité. Cela est très variable selon les continents ou les philosophies, mais il n'y a pas de système de gouvernance qui ne comporte pas, au moins en partie, ce principe. Cela existe de fait avec les systèmes d'aide au développement, bilatéraux ou unilatéraux. Dieu sait que des milliards de dollars circulent dans ces systèmes. Cela existe aussi sous des formes moins contraignantes, avec des mécanismes de marché du type des permis d'émission, des permis de polluer. Mais, dans la théorie du système, cela reste de l'ordre du don. Ce n'est pas une obligation. C'est une forme extrêmement primaire de la solidarité et, évidemment, éminemment révocable. C'est une piste difficile, compte tenu de la différence de sensibilité selon les pays, les politiques et les cultures sur la question de savoir quel est le bon degré de solidarité obligatoire qui est imprimé à un système de cohésion d'ensemble.

J'arrête là cette courte liste de quelques suggestions et pistes. Elles ne sont pas très ambitieuses. Elles consistent à placer petit à petit dans le système des éléments de construction.

Pour conclure, en prenant une image, si on analyse le monde d'aujourd'hui du point de vue des systèmes de gouvernance, comme la matière – du moins du temps où l'on m'enseignait la physique –, il y a trois états : gazeux, liquide et solide. Le système international se répartit aujourd'hui entre ces trois états. L'état gazeux est l'état de base, celui du traité de Westphalie, où les molécules étatiques contractent et renversent des alliances. C'est le classique concert des nations. Tout cela se déplace en fonction de ce que produisent des conditions de température et de pression différentes sur une molécule de base.

Sans parler de systèmes nationaux qui sont, par définition, hypersolides, dans l'univers international, l'état solide ou quasi solide est celui de l'Union européenne dans laquelle les grands principes théoriques du traité de Westphalie et de l'ordre international ont été enfreints, dans lesquels ont été faites des dérogations majeures à ces principes. C'est tout le sens de l'entreprise de la construction euro-

péenne. On retrouve d'ailleurs, à des degrés extrêmement sophistiqués, tous ces éléments dont j'ai cité certains un peu épars : les mécanismes de surveillance, de solidarité, les valeurs communes, l'espace régional pertinent. Cela n'est pas un hasard.

Entre cet état gazeux westphalien et l'état solide de ce formidable dispositif européen, extraordinairement sophistiqué, qui n'a absolument aucun congénère dans le système international actuel, il y a l'état liquide dans lequel se trouve la plupart des organisations ou des institutions existantes, notamment celle dont j'ai la charge aujourd'hui. Elles ont effectivement un stock de règles, même si leurs négociations, leurs révisions, leurs mises à jour sont fort pénibles, car tout cela se fait par consensus. Il y a néanmoins un stock de règles après cinquante ans de production. Il y a des moyens de mises en œuvre. Mais elle reste, dans son principe, conduite par ses membres. Il n'y a donc que des dérogations limitées aux principes westphaliens et, notamment, le fait que les États membres, à l'OMC, gardent le privilège et le monopole de l'initiative, au moins en droit, peut-être pas toujours en fait. D'où, évidemment, si l'on veut approcher ces questions et essayer de trouver les bonnes analyses et les bonnes solutions, l'importance de l'entreprise européenne comme, en quelque sorte, laboratoire de cette réflexion et de cette pratique.

De ce point de vue, je conclus en revenant aux pères fondateurs et, notamment, à Jean Monnet qui disait que les nations souveraines du passé ne sont plus le cadre à partir duquel peuvent se résoudre les problèmes d'aujourd'hui. Et la Communauté européenne elle-même, disait-il, n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain. Je forme le vœu que vos réflexions nous aident à donner raison à Jean Monnet.