

LA MONDIALISATION A-T-ELLE BESOIN D'UNE GOUVERNANCE MONDIALE ?

Pascal Lamy | *Président d'honneur de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Cette Tribune repose sur l'intervention de notre président d'honneur, Pascal Lamy, lors de la dixième conférence Raymond Aron organisée par le *Center on the United States and Europe* à la *Brookings Institution* à Washington, le 28 octobre 2013. Pascal Lamy s'interroge sur la nécessité d'une gouvernance mondiale pour la mondialisation. Robert Zoellick est intervenu comme discutant.

C'est un grand honneur d'être invité à donner la dixième conférence Raymond Aron, sous les auspices de Brookings et de l'ambassade de France à Washington¹.

Je sais que les orateurs qui m'ont précédé étaient tous des universitaires ou des hommes d'État de renom. Cette fois, vous avez choisi un hybride ou, plus précisément, deux hybrides : Bob Zoellick et moi-même ! Des hybrides, pourvus d'ailes, pour prendre un peu de hauteur théorique, mais aussi de pattes, pour avancer sur le terrain accidenté de la réalité car en fin de compte, c'est ce qui importe vraiment.

Dans mon cas, ces organes se sont développés naturellement, au cours des 40 dernières années, le plus gros de ma carrière, où j'ai eu le privilège de me consacrer au service public, d'abord dans mon pays natal, puis sur mon continent natal et enfin sur ma planète natale.

Je suis donc passé par ce que j'appelle les trois états de la matière de la gouvernance : l'état solide, national, l'état liquide, européen, et l'état gazeux, mondial. Chaque changement d'état a été un choc, comme la découverte d'un nouveau monde, une source de réflexion et d'interrogation sur la manière dont les différents systèmes de gouvernance interagissent.

D'où cette question que je pose aujourd'hui devant vous : **la mondialisation a-t-elle besoin d'une gouvernance mondiale ?**

Ma réponse s'articulera en 3 parties :

D'abord, les raisons pour lesquelles je crois qu'une forme de gouvernance mondiale est nécessaire à la mondialisation.

Ensuite, pourquoi j'estime que nous pâtissons d'un déficit de gouvernance mondiale.

Enfin, quelques suggestions pour combler ce déficit.

1. Avant tout, pourquoi avons-nous besoin d'une forme de gouvernance mondiale ?

La mondialisation est indéniablement la grande transformation à l'œuvre dans le monde actuel. Paul Valéry l'avait pressenti quand il écrivait, au début du XX^e siècle : « Le temps du monde fini commence ».

Ce n'est pas un phénomène inédit. Par le passé, des avancées technologiques dans le transport des biens et des personnes ainsi que dans la transmission de l'information ont engendré d'autres périodes d'accélération des échanges internationaux à l'origine de bouleversements économiques, sociaux, culturels et politiques majeurs dans le monde.

Cependant, nous n'avons jamais, au cours des dernières décennies, assisté à des changements si radicaux et, peut-être plus important, si rapides. Il en résulte un niveau d'interconnexion et d'interdépendance dont nombre d'implications nous sont encore inconnues.

Avec les conteneurs et la révolution des technologies de l'information, les coûts de la distance s'effondrent, ce qui est une formidable opportunité de développement pour le capitalisme de marché, et ce qui redéfinit la répartition géographique de la production de biens et services, autrement dit, les fameuses chaînes de valeur mondiales.

Cependant, la mondialisation, comme Janus, a deux faces : une souriante et une grimaçante, celle de Ricardo et celle de Schumpeter. Ricardo a expliqué

pourquoi les échanges internationaux, source d'efficacité donc de croissance, faisaient « monter le niveau » et reculer la pauvreté. Schumpeter démontrait, lui, pourquoi les chocs de concurrence et les vagues d'innovation malmenaient les systèmes économiques et sociaux et amplifiaient les inégalités entre ceux qui en tiraient parti et les autres.

La mondialisation qui va : opportunités immenses, avantages économiques et sociaux potentiels colossaux.

Risques à la mesure de ces opportunités : instabilité, contagion des crises, pressions excessives sur les humains et sur dame Nature.

D'où un défi de gouvernance : comment recueillir les fruits de la mondialisation tout en réduisant ses coûts autant que possible ? Dans la mesure où les forces du marché constituent un des principaux moteurs de la mondialisation, comment répondre aux traditionnelles questions d'accaparement des ressources par les élites, de rentes de situation, de partage des bénéfices et de création de richesse, qui ont occupé les systèmes de gouvernance depuis la Révolution industrielle du XIX^e siècle ?

Comment « maîtriser » la mondialisation, une expression que j'ai utilisée pour la première fois en 1999 pendant mon audition de candidat commissaire devant le Parlement européen ?

Est-il possible de combattre l'impression que le grand marché mondial est livré à lui-même, sans contrôle politique, ce qui sape la démocratie comme moyen pour les citoyens d'exprimer leur préférence entre différentes options politiques ? Sommes-nous condamnés à vivre avec un sentiment d'impuissance, à embrasser une pensée unique ?

Bon nombre de réponses à ces questions ne relèvent pas de la gouvernance mondiale mais sont du ressort des systèmes politiques nationaux classiques.

Après tout, tous les pays nagent dans le même océan mondial, certains avec plus de succès que d'autres. Les sciences économiques nous enseignent que ce qui fait la différence dans les performances des systèmes économiques et sociaux est profondément ancré dans les situations locales, dans les institutions locales, dans les comportements locaux et dans les croyances locales. C'est particulièrement manifeste en matière d'éducation, de qualifications, de systèmes de redistribution

ou de sécurité sociale, des domaines essentiels dans la transmission ou l'endiguement des conséquences sociales de la mondialisation. Il en va de même de la qualité des systèmes réglementaires et juridiques.

Il n'en demeure pas moins que les faits et les chiffres indiquent que la mondialisation s'est traduite à la fois par un recul immense de la pauvreté et un creusement marqué des inégalités. La volatilité est plus forte, la contagion plus fréquente et la nature est endommagée. Or, ces questions ne sont plus locales mais mondiales, comme l'a montré la crise financière, puis économique et sociale apparue ici, aux États-Unis, en 2007 avant de se propager à de nombreuses régions du monde. La réduction des émissions de carbone et la lutte contre l'épuisement des ressources halieutiques, la volatilité des monnaies, le protectionnisme, la cybercriminalité, l'évasion fiscale ou les migrations contraintes ne sont pas d'abord des affaires locales. Elles ne peuvent pas être conduites dans le seul cadre national ; une forme de gouvernance mondiale s'impose.

2. Pourquoi accusons-nous un déficit de gouvernance mondiale ?

Disposons-nous d'un système de gouvernance mondial adéquat pour résoudre ces problèmes ? À mon sens, non. Un coup d'œil aux récentes publications sur le sujet, dont *Gridlock* de David Held, *Divided Nations* de Ian Goldin, *The Great Convergence* de Kishore Mahbubani ou *Le grand basculement* de Jean-Michel Severino, conduit à une conclusion préoccupante : nous souffrons d'un déficit de gouvernance globale.

Ce n'est pas faute d'avoir un système international. Nous en avons bien un mais son édification, très difficile, a sérieusement ralenti depuis une dizaine d'années.

En raison d'obstacles structurels intrinsèques, la construction d'un système international de gouvernance n'est pas et n'a jamais été facile, surtout par rapport à d'autres systèmes de gouvernance, qu'il s'agisse de gouvernance politique dans le cas des pays, de gouvernance d'entreprise ou de gouvernance associative dans la société civile. Ces systèmes sont en mesure de produire ce que nous attendons d'eux : autorité, légitimité, efficacité et cohérence.

Le modèle westphalien d'État-nation conserve un énorme avantage comparatif pour atteindre des objectifs politiques. Il reflète en effet l'idée reçue que toutes les politiques sont locales et repose sur un sens du

vivre-ensemble, de la communauté, sur un « affectio societatis » indissociable de la proximité. Or c'est un sentiment qui fait défaut à l'échelle mondiale. C'est pourquoi le système international demeure international (entre nations) mais pas mondial. Il suppose la coopération. Tous les traités, codes, accords, institutions et programmes, qui constituent les pierres et le ciment de cet édifice dépendent de la volonté d'acteurs souverains qui peuvent, par définition, s'engager ou pas.

Une organisation tripartite comme l'Organisation internationale du travail (OIT), où la dimension inter-étatique a été combinée avec le dialogue entre patronat et syndicats, fait figure d'exception dans le monde. Le système contentieux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans lequel la partie perdante doit se soumettre, n'a pas non plus d'équivalents. Ces deux organisations regroupent les mêmes membres. Pourtant, ceux de l'OIT n'acceptent pas que l'OIT soit observatrice à l'OMC alors que ceux de l'OMC sont convenus que l'OMC soit observatrice à l'OIT.

Quelle incohérence !

Voilà pourquoi la construction de l'actuel système d'organisations internationales, entamée il y a 150 ans avec l'Union télégraphique internationale et dont le dernier épisode est la création de la Cour pénale internationale en 1998, a été si pénible.

Une formidable énergie politique est nécessaire pour s'affranchir de cette gravité westphalienne. À ce jour, seules des crises majeures, de terribles catastrophes comme les deux guerres mondiales ou des génocides ont généré cette énergie. Dès que la pression de la culpabilité individuelle ou collective retombe, dès que la mémoire s'efface, le progrès ralentit, jusqu'à la prochaine tragédie.

C'est pourquoi aussi le système actuel reste plus international que mondial, ce qui implique qu'il appartient toujours aux États de décider de prendre ou non des engagements contraignants. C'est un phénomène surprenant à l'heure où certaines organisations, entreprises multinationales ou ONG mondiales, sont plus puissantes et influentes que nombre des deux cents États-nations du monde. Elles ont surfé sur la vague de la mondialisation pour devenir des acteurs mondiaux et se faire reconnaître comme tels.

La nature westphalienne du système actuel de gouvernance mondiale explique également pourquoi son édification piétine depuis le milieu des années 1990,

un paradoxe à bien des égards. En effet, la mondialisation, création occidentale cette fois-ci, a permis l'avènement de nouveaux acteurs, les pays émergents, conduisant à un bouleversement de l'équilibre des pouvoirs westphalien, construit autour de l'Occident, sans pour autant produire à ce jour, un nouvel ordre reposant sur la souveraineté.

Les pays émergents sont-ils des pays riches avec beaucoup de pauvres ou des pays pauvres avec beaucoup de riches ? Selon la réponse apportée à cette question, le niveau de droits et d'obligations qu'implique l'ordre international actuel peut varier significativement.

Les négociations à l'OMC autour d'un nouveau régime commercial multilatéral, ou à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) sur le partage de la charge des émissions de carbone stagnent depuis dix ans parce que nous ne pouvons ou ne voulons pas répondre à cette question. Les pays développés refusent, à tort selon moi, d'avouer que le développement prendra encore du temps, tandis que les pays en développement ont, à mon sens, le tort de ne pas reconnaître qu'à mesure qu'ils se développent, ils devront accepter progressivement les mêmes règles du jeu.

Le déficit actuel de gouvernance mondiale est donc à la fois permanent et provisoire.

Permanent car, en-deçà d'un niveau critique de citoyenneté mondiale, l'imitation ou la transposition d'une gouvernance nationale au niveau planétaire n'est qu'un rêve lointain.

Provisoire, ou transitoire, car le processus de rééquilibrage géopolitique, conséquence du rééquilibrage géoéconomique né de la mondialisation, est encore en cours, et ce pour un certain temps.

3. Voies envisageables pour combler ce déficit

Dans ce contexte difficile, je reste cependant convaincu que certaines approches peuvent permettre de combler en partie le déficit de gouvernance mondiale.

Je vais évoquer ici plusieurs types de solutions possibles qui, combinées, pourraient permettre des avancées à l'avenir.

Avant tout, je voudrais toutefois écarter une solution proposée presque uniquement dans mon pays, celle

de la « démondialisation », dont je répète qu'elle est « réactionnaire ».

Elle n'est pas réaliste : je suis suffisamment marxiste pour croire que la technologie, principale infrastructure de la mondialisation, ne fait pas machine arrière.

Elle n'est pas souhaitable : je suis suffisamment social-démocrate pour reconnaître que la pauvreté, la malnutrition et la précarité reculent dans l'ensemble, même si l'injustice, qui me préoccupe, subsiste.

La mondialisation avancera peut-être moins vite à l'avenir, ne fût-ce qu'en raison d'une finance mieux régulée, mais je ne crois pas qu'elle cessera ou régressera.

Il nous faudra donc toujours la contrôler.

Une approche possible est celle que je qualifierai de « post-westphalienne ». Elle consiste à s'affranchir de la gravité westphalienne, à créer un nouvel espace politique et à lui donner la capacité de délivrer les résultats attendus d'un dispositif de gouvernance. C'est l'exemple européen, actuellement unique en son genre. Il s'agit d'un système supranational, d'un ensemble supranational d'institutions pourvu de systèmes de contrôle et d'équilibrage, d'une « fédération d'États-nations » selon l'expression de Jacques Delors. Il dispose d'un quasi-gouvernement (la Commission), d'un quasi-Sénat (le Conseil), d'une quasi-chambre des représentants (le Parlement) et d'une quasi-Cour suprême au Luxembourg. En vertu d'un système de transfert des compétences, des décisions impliquant des obligations pour les citoyens des États membres peuvent y être prises ou exécutées sans recours aux traités internationaux, sauf dans le cas d'amendements constitutionnels.

Ce système fonctionne-t-il ?

La question n'est pas encore tranchée.

À bien des égards, il a permis des avancées remarquables en termes d'intégration : une monnaie unique, un marché unique, une politique commerciale commune et une politique de concurrence commune.

Cependant, il n'a pas encore débouché sur une intégration politique. La plupart des citoyens européens ne perçoit pas encore la superposition des gouvernances locale, régionale et européenne comme un système pyramidal d'articulation de compétences. La participation aux élections européennes, déjà faible, décline.

La distance des citoyens vis-à-vis de Bruxelles ou Strasbourg trahit encore un « déficit démocratique » ou, plus précisément, le ressenti d'un déficit démocratique. Ce dernier n'est pas le fait d'arrangements institutionnels inadaptés mais de la faiblesse du sentiment d'appartenir à une communauté, de l'absence de perception commune de ce que représente l'Europe en tant que civilisation.

L'explosion de violence qu'a connue le continent au XXe siècle a généré l'énergie politique que les pères fondateurs, dont Schuman, Monet et Spaak, ont réussi à mobiliser. Cependant, la valeur fondatrice de la paix, c'est-à-dire le renoncement à toutes guerres intestines, n'a plus vraiment de sens dans les esprits et les cœurs des jeunes générations.

L'actuelle crise de l'intégration européenne, l'« euro-crise », n'est pas terminée. Pour ce faire, il faudra réduire le décalage entre intégration économique et politique, citoyens et institutions, dynamisme économique en Europe et dans le reste du monde. Je suis convaincu que tôt ou tard ce sera possible mais je pense aussi que l'intégration européenne restera une exception, un laboratoire de la gouvernance supranationale dans lequel des innovations majeures sont élaborées, mais qui ne seront reproduites nulle part ailleurs.

Il existe une autre voie pour contrôler la mondialisation, la « néo-westphalienne ». Elle n'implique pas de remise en cause fondamentale de la souveraineté des États-nations mais plutôt de nouveaux dispositifs qui lieront progressivement les molécules les unes aux autres :

- des forums informels comme le G20, version améliorée du G8, pour davantage de leadership et de cohérence ;
- le système des Nations unies pour une plus grande légitimité ;
- des organisations spécialisées, garantes d'une meilleure efficacité ;
- une meilleure coordination entre les trois côtés de ce triangle ;
- une transparence et un suivi renforcés, des classements des « bons » et des « mauvais élèves », l'utilisation de la fierté nationale comme outil de gouvernance ;

- un système mondial de responsabilisation des pays par le biais d'initiatives comme les Objectifs du millénaire pour le développement, une innovation réussie en matière de gouvernance mondiale ;
- l'intégration régionale, c'est-à-dire une « mini gouvernance mondiale » comme elle existe en Asie, dans certaines régions d'Afrique ou en Amérique centrale ;
- un abandon progressif du consensus dans les organisations techniques au profit de différents modèles de vote majoritaire pour l'adoption de traités ou la prise de décisions ;
- un plus grand pouvoir d'initiative pour les dirigeants d'organisations internationales, pour qu'ils puissent formuler des propositions, idée récemment abordée à l'OMC ;
- l'intégration d'une clause de caducité dans les statuts des organisations internationales, comme l'a récemment proposé la commission de l'Oxford Martin School que j'ai eu le privilège de présider, afin de faire régulièrement place nette et d'évaluer le mandat, la pertinence et les ressources de ces organisations.

Bon nombre d'éléments de cette démarche progressive sont déjà disponibles. L'essentiel reste donc de réunir l'énergie politique suffisante pour les mettre en application dans des États souverains.

Enfin, il existe à mon sens un éventail de solutions « awestphaliennes ». Elles font appel à des systèmes plus innovants pour obtenir les résultats escomptés en termes de gouvernance sur les problèmes mondiaux. Les deux premières catégories d'approches consistaient à mondialiser des problèmes locaux par le biais de systèmes hiérarchiques traditionnels, respectueux de la primauté de l'État-nation sur les autres acteurs de la mondialisation.

Les solutions de cette troisième catégorie consistent au contraire à donner un ancrage local à des problèmes mondiaux, à travailler davantage à partir de la base, ce qui présente l'avantage de pallier le problème de déficit de légitimité, à opter pour une méthode décentralisée reposant plus sur les réseaux pour promouvoir la convergence, la coopération et la collaboration.

J'ai expérimenté cette approche en qualité de Directeur général de l'OMC, lors du lancement de l'initiative

« Made in the world », qui a révolutionné les méthodes de mesure du commerce international en s'appuyant sur la valeur ajoutée au lieu des volumes bruts. Aucune superstructure de gouvernance n'a été nécessaire. Un réseau interconnecté mondial de statisticiens, une mobilisation spontanée des bonnes volontés, des initiatives contournant la hiérarchie des organisations, et une entente informelle tacite entre l'OMC, l'OCDE et des centres de recherche et le monde universitaire ont suffi. Ils ont effectivement permis d'avancer davantage en trois ans que vingt années de négociations et de compromis westphaliens traditionnels.

Les coalitions transversales, les partenariats innovants entre organisations à but non lucratif, entreprises, villes, institutions nationales et internationales ont montré leur efficacité dans la lutte contre le sida ou la résolution du bogue de l'an 2000. Dans le rapport de la commission Oxford Martin pour les générations futures susmentionné, nous avons d'ailleurs proposé pour combattre le changement climatique de nous appuyer sur une coalition innovante C20/C30/C40 (20 pays, 30 multinationales, 40 mégapoles) au sein de laquelle la convergence d'intérêts garantirait une plus grande efficacité que dans le forum unique des Nations unies.

Internet, Skype et les réseaux sociaux pourraient à leur manière, remplacer le vieil appareil diplomatique entre les nations. La démocratie se substituerait donc à la « diplocratie » pour contrôler la mondialisation.

Conclusion

Pour conclure, je voudrais évoquer ce qui me semble être le plus grand défi de la gouvernance mondiale : la définition des valeurs.

Quelle que soit l'approche adoptée pour remédier au déficit actuel de gouvernance mondiale, ce ne sont pas seulement les intérêts, façon Mars ou Hobbes, qui divisent les nations mais aussi les valeurs, façon Vénus ou Kant.

Pendant longtemps, les systèmes de valeurs, les différentes perceptions de ce qui est bien ou mal, ce que l'on appelle en économie les « préférences collectives » ont formé des ensembles relativement imperméables.

Ce temps-là est révolu, ce qu'illustrent fort bien les règles du commerce international. En effet, les obstacles commerciaux, qui étaient essentiellement des mesures objectives de protection des producteurs

contre la concurrence, sont de plus en plus souvent des mesures de précaution subjectives visant à protéger le consommateur ou, dans le langage juridique de l'OMC, à protéger la « moralité publique ».

Comment définir une « moralité publique » mondiale ? Tous les systèmes de gouvernance reposent sur un socle de préférences collectives. Nous souhaitons tous plus de liberté, plus de sécurité, moins d'injustice et un meilleur environnement. Cependant, en fonction des coefficients que nous attribuons à chacun de ces éléments, différentes équations individuelles apparaissent ; l'expérience montre que le processus démocratique est le meilleur moyen de résoudre ces systèmes d'équations. C'est en effet la meilleure méthode pour faire converger des préférences.

La transposition de ce modèle de contrat social à l'échelle mondiale sera à mon avis aussi nécessaire

que difficile. Le sentiment de tendre vers un but commun sera essentielle pour accepter la gouvernance. La philosophie occidentale nous a fait don de cet indispensable logiciel il y a déjà longtemps. Il s'agit maintenant de le combiner aux autres traditions cognitives de l'humanité.

Le G20 et l'ONU ne pourraient pas davantage contribuer à une meilleure gestion de l'intégration économique, sociale et politique qu'en reconnaissant les différences de ces traditions et en discutant de ces différences pour parvenir à une plus grande convergence. Y parvenir constituera une condition indispensable pour léguer aux futures générations un monde plus accueillant.

1. L'intervention de Pascal Lamy en anglais est disponible aux formats texte et audio sur le [site de la Brookings Institution](#).

Sur les mêmes thèmes...

LE MONDE, L'EUROPE ET LA FRANCE

Pascal Lamy, *Podcast, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, décembre 2013

MONTER AU FRONT POUR CONDUIRE L'EUROPE

Pascal Lamy, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2013

RENFORCER LA COOPÉRATION AVEC LES PUISSANCES ÉMERGENTES ET MONDIALES

Pascal Lamy, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2013

GOUVERNANCE MONDIALE : S'ATTAQUER AU TERRAIN DES VALEURS

Pascal Lamy, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

RÉGIONALISME ET GOUVERNANCE MONDIALE : UN NOUVEL AGENDA

Timo Behr et Juha Jokela, *Études et Recherche No. 85, Notre Europe*, juillet 2011

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*



ISSN 2257-5731



info@notre-europe.eu
19 rue de Milan
75009 Paris - France
www.notre-europe.eu

