

---

Globalisation, gouvernance,  
développement

# Un autre monde est possible

Tome I

Jean-Louis Bianco  
Jean-Michel Sévérino

N°20 - mars 2001



**Gilles  
Finchelstein**  
*Délegué  
général de la  
Fondation  
Jean-Jaurès*



**Michel  
Thauvin**  
*Trésorier  
de la Fondation  
Jean-Jaurès*

---

# A propos de la Fondation Jean-Jaurès

**L**a publication de ce premier rapport des “ groupes de travail ” de la Fondation Jean-Jaurès appelle à la fois retour en arrière – sur les fondations politiques en général et la Fondation Jean-Jaurès en particulier – et mise en perspective – sur les activités de l’année 2001 en général et les “ groupes de travail ” en particulier.

## Les fondations politiques

### Un développement européen

Il y a, bien sûr, un “ cas ” allemand. Les fondations politiques, Outre-Rhin, sont des institutions anciennes et ancrées, puissantes et imposantes – nous y reviendrons. Mais il y a, au-delà, un “ phénomène européen ” : *tous les pays de l’Union européenne, et le plus souvent depuis une dizaine d’années, se sont doté d’institutions de ce type.* Ainsi, pour ne prendre que le seul exemple de la famille social-démocrate, la Fon-

dation Jean-Jaurès compte une vingtaine d'homologues<sup>(1)</sup>, même si leurs missions comme leurs dénominations - fondation ici, think tank là-bas, institut ailleurs... - peuvent changer.

Voilà le constat. Reste à en analyser les causes. Certaines sont *structurelles* : la chute du mur de Berlin a provoqué l'apparition de nouvelles nations, un développement de la démocratie et une interrogation sur les modèles politiques. Ces événements différents, d'une ampleur et d'une portée sans précédent, ont eu une même conséquence : les démocraties européennes, et notamment les forces social-démocrates, ont été sollicitées. Sollicitées sur le plan technique, car ces démocraties naissantes, ou renaissantes, exprimaient des demandes de formation à ce que l'on peut appeler " l'ingénierie démocratique " (organisation des élections, structuration d'un parti politique, techniques de communication, gestion des collectivités locales, place de la société civile...). Sollicitées sur le plan idéologique, car la chute du communisme a entraîné partout une volonté d'échanges et une recherche de débats. Or, les démocraties européennes, ou tout du moins la plupart d'entre elles, ne disposaient pas d'outils pour répondre à ces demandes. D'où le développement de ces structures *ad hoc* que sont les fondations politiques. A ces causes structurelles - historiques et extra-communautaires - s'ajoutent des *causes conjoncturelles* - politiques et communautaires. En effet, les victoires successives de la gauche, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ont provoqué une multiplication de débats - souvent impulsés par les *think tank* britanniques, impliquant les fondations politiques européennes, centrés davantage sur les gauches gouvernementales que sur les partis sociaux-démocrates, et dont les " sommets des modernisateurs " <sup>(2)</sup> ont été les épisodes les plus médiatisés. D'où non plus seulement le développement mais la médiatisation des fondations.

### Des acteurs originaux

Il manque aujourd'hui une étude comparative approfondie des différentes fondations politiques européennes, au-delà des rapports du ministère des affaires étrangères<sup>(3)</sup> et de la mission d'information présidée par le sénateur RPR Jacques Oudin<sup>(4)</sup> - qui sont, l'un et l'autre, seulement partiels et déjà datés. De manière schématique, il est possible de mettre en lumière trois missions, deux modèles... et un point commun.

► *Trois missions.* Ces différentes structures remplissent globalement trois missions différentes : la coopération internationale, l'histoire - notamment la gestion des archives de leur parti -, la réflexion théorique et politique. Si toutes ne remplissent pas nécessairement ces trois missions - certains pays disposant d'institutions spécifiques pour chacune d'entre elles - chaque fondation en remplit au moins une.

► *Deux modèles.* Le premier est le modèle " germanique ". C'est celui qui existe évidemment en Allemagne mais aussi en Autriche. Les fondations politiques y sont financées exclusivement sur fonds publics, et pour des montants considérables. Notre homologue, la Fondation Friedrich Ebert, dispose ainsi d'un budget annuel de plus de 650 millions de francs<sup>(5)</sup> et d'un bureau dans quatre-vingt-dix pays. Le second est le modèle " anglo-saxon ". Pour la réflexion<sup>(6)</sup>, il s'agit de think tank, parfois généralistes, comme la Fabian society, Demos ou IPPR, parfois spécialisés, comme le Centre for european reform (CER) ou le Foreign policy centre (FPC). Ils sont, tout à l'inverse, exclusivement financés par des subventions privées, généralement d'entreprises. Chacune de ces structures dispose d'un budget annuel de 8 à 25 millions de francs, soit au total pour nos homologues britanniques, entre 50 et 60 millions de francs.

► *Un point commun.* Le point commun principal entre les fondations politiques, au-delà de leurs missions, tient à la nature de leurs relations avec le parti politique qui leur est proche et dont elles sont parfois issues. Pour le résumer d'une

formule, on peut dire que fondations et partis sont *des institutions distinctes sans être distantes*.

Distinctes, en ce qu'elles sont, toujours, indépendantes les unes des autres, à la fois financièrement et organiquement.

Distinctes, en ce que, parfois, les fondations usent de leur indépendance pour exercer une lecture critique de l'action du parti ou du gouvernement qu'elles soutiennent : ainsi, pour ne prendre que quelques exemples Outre-Manche, les brochures de David Milliband (IPPR) sur la conception de la justice sociale du *Labour*, de Kitty Usher (CER) sur l'harmonisation fiscale dans l'Union européenne, de Michael Jacobs (Fabian society) sur la politique environnementale du Gouvernement de Tony Blair, de Mark Leonard (FPC) sur l'abolition de la monarchie ou de Andrew Adonis (Demos) sur les politiques éducatives se sont-elles démarquées du " politiquement correct " du moment.

Distinctes, en ce qu'elles remplissent des fonctions complémentaires : d'un côté, les partis politiques sont placés au cœur de l'actualité et préparent les élections qui se succèdent ; d'un autre côté, les fondations politiques inscrivent davantage leur action dans le champ international et leur réflexion dans l'élaboration avec la société civile – intellectuels, universitaires, experts, syndicalistes... Pour dire les choses autrement, ils ne se situent pas dans la même temporalité : les fondations politiques sont moins ancrées dans le présent – c'est leur faiblesse – mais plus ancrées dans le passé (par la constitution et l'exploitation des archives) et dans le futur (par les études et la recherche) – ce peut être leur force.

Distinctes mais non distantes car, dans la plupart des pays, la coopération entre partis et fondations est permanente, les liens entre leurs responsables amicaux et les objectifs poursuivis identiques.

Par rapport à cette histoire, ces missions, ces modèles, comment se situe la Fondation Jean-Jaurès ?

## La Fondation Jean-Jaurès

**L**a Fondation Jean-Jaurès, rappelons-le d'emblée, doit tout à Pierre Mauroy : c'est lui qui, s'inspirant de la Fondation Friedrich Ebert dont il mesurait la puissance, a eu l'idée de sa création ; c'est lui qui, en réunissant le capital juridiquement nécessaire, a permis sa réalisation ; c'est lui qui a convaincu le parti socialiste de l'utilité de l'initiative ; c'est lui qui, par son implication, a assuré sa survie puis son développement.

La Fondation Jean-Jaurès vient de fêter, le 21 février dernier, son neuvième anniversaire. Mais derrière l'âge légal, il y a l'âge réel, plus mouvant, plus mobile, plus ductile. Car la Fondation Jean-Jaurès est née ou, à tout le moins, a été conçue avant, en mars 1990, à l'occasion de ce congrès de Rennes, dont la décision peut-être la plus féconde n'a certainement pas laissé le souvenir le plus prégnant... Cependant, on pourrait également affirmer que la Fondation Jean-Jaurès est née après ou ne s'est vraiment développée que depuis le courant de l'année 1997, avec le retour de la gauche au pouvoir. Bref, avant de se projeter dans une année 2001 fructueuse, il faut revenir sur cette décennie tumultueuse.

### 1990-2000 : la décennie tumultueuse

► *Nécessités*. La Fondation Jean-Jaurès est née d'une nécessité, et même d'une double nécessité.

Nécessité pour le mouvement socialiste, qui, pendant des décennies, a trop souvent négligé sa propre histoire – même si, à sa décharge, la multiplicité des cassures et la modicité des moyens ne facilitaient pas la tâche –, a parfois délaissé son réseau international – au nom d'un certain sentiment de supériorité du socialisme sur la social-démocratie –, a quelquefois instrumentalisé la réflexion. Le jugement souffre d'être excessivement abrupt et, ici ou là, mériterait d'être nuancé. Mais, globalement, sur longue période, il correspond à une réalité

et, ce faisant, la création de la Fondation Jean-Jaurès répond à une première nécessité.

Il y en a une seconde : non plus pour le mouvement socialiste mais pour la France. De manière paradoxale, en effet, la France, regardée partout dans le monde comme la patrie des droits de l'homme et le pays dont la puissance s'était beaucoup appuyée sur son influence politique, ne disposaient pas de tous les instruments pour répondre aux demandes qui lui étaient adressées. Or, disposer non pas d'une fondation isolée mais d'un système de fondations représentant tout le spectre politique constitue un atout important : c'est un investissement, largement immatériel et peu coûteux, qui peut avoir, à terme, des retombées considérables, aussi bien politiques, économiques que culturelles. En effet, chaque fondation représente une grande famille de pensée, permettant à un pays d'accentuer sa présence, de nouer des liens privilégiés – y compris avec les forces politiques de l'opposition avec lesquelles les appareils diplomatiques, par nature, sont plus prudents –, de faire partager une langue, de créer des réseaux. Au final, le pays qui a su se doter d'un système efficace aura aidé, par l'intermédiaire de l'une de ses fondations, le gouvernement en place, quelle que soit sa couleur politique. Aujourd'hui, en France, une petite partie seulement du chemin est parcourue dans la mesure où, d'une part, seules les familles social-démocrates et démocrates-chrétiennes ont créé leurs fondations et, d'autre part, ces fondations restent pauvres par rapport à leurs homologues. De manière paradoxale, le regard porté sur la situation de la Fondation Jean-Jaurès peut ainsi varier selon l'angle choisi : une analyse comparative et statique témoigne de la modicité de ses moyens ; une analyse nationale et dynamique souligne la progression et la stabilisation de son budget<sup>(7)</sup>.

► *Difficultés.* Il faut revenir, en effet, sur les difficultés qu'a traversées la Fondation Jean-Jaurès. Non pour ruminer, remâcher ou ressasser. Non pour se réjouir de les avoir surmontées. Mais parce qu'elles sont révélatrices d'un état de la société.

C'est vrai des *incertitudes juridiques* : les statuts de toute fondation sont soumis au Conseil d'Etat ; l'examen d'une fondation à vocation politique – quand la plupart des fondations sont à vocation culturelles, sociales ou caritatives – a donc plongé celui-ci dans l'expectative ; et il a donné une interprétation à la fois “ constructive ” – permettant la création conjointe de la Fondation Jean-Jaurès et de la Fondation Robert-Schuman – et “ pudique ” - acceptant les fondations politiques, dès lors que la coloration des membres fondateurs ou la définition des missions n'étaient pas trop politiques...

C'est vrai encore des *difficultés financières* : comme toute fondation, la Fondation Jean-Jaurès peut légalement recevoir des subventions de collectivités publiques ou des dons de personnes physiques ou morales ; pour des raisons politiques, nous avons opté pour un financement public ; mais, créée en 1992, la Fondation Jean-Jaurès a vu, comme la Fondation Robert Schuman d'ailleurs, ses subventions dépendant du budget de l'Etat totalement supprimées entre 1993 et 1997.

Ces difficultés témoignent, en réalité, d'un *blocage culturel* plus profond. Les structures étatiques ont longtemps fait preuve de ce que Pierre Mauroy a dénommé<sup>(8)</sup> une “ volonté d'exclusivité ” dans la conduite de l'action internationale ; cette conception jacobine a été ébranlée par le mouvement de décentralisation et par le développement des organisations non gouvernementales pour laisser place aujourd'hui à une vision plus moderne, mesurant les complémentarités. Par ailleurs, les formations politiques ont pu redouter de voir “ externaliser ” un domaine, celui de l'élaboration programmatique, au cœur de leurs missions ; là encore, la spécificité et la complémentarité des missions des partis politiques et des fondations fait aujourd'hui l'objet d'un consensus.

Ainsi, la Fondation Jean-Jaurès est-elle devenue, au terme de cette “ décennie tumultueuse ”, une institution à la fois stabilisée et active<sup>(9)</sup> ; quant à l'année 2001, elle sera, nous l'espérons, une “ année fructueuse ”.

### 2001 : une année fructueuse

Il ne s'agit pas, ici, de présenter de manière détaillée le programme d'activités de l'année 2001 – programme que les quatre objectifs chiffrés suivants pourraient d'ailleurs résumer : publication de treize *Notes*, action dans cinquante-huit pays, numérisation de huit mille photographies retraçant l'histoire du parti socialiste depuis Epinay, plus de trois cent mille connexions sur le site internet de la Fondation Jean-Jaurès. Il s'agit plutôt, d'une part, d'explicitier la stratégie et les priorités de chaque département et, d'autre part, de préciser les missions et les méthodes des groupes de travail.

► *Coopération internationale.* C'est le département sur lequel la Fondation a concentré la majorité de ses moyens depuis sa création - c'est encore 50% de son budget d'intervention cette année - et possède l'expérience la plus aboutie. Sur quels principes avons-nous guidé nos choix de pays d'intervention ?

Le premier principe est celui de *la continuité*. Ce n'est pas une vertu en soi. Mais c'est, dans ce domaine, particulièrement précieux : l'efficacité de notre intervention suppose une action sur la durée et l'établissement de partenariats stables. Il y a donc continuité *dans le choix des pays* : ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, nous interviendrons en 2001, pour la sixième année consécutive dans des pays comme le Cameroun, le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire ou le Mali en Afrique ; la Pologne, la Roumanie ou la Hongrie en Europe centrale. Il y a aussi continuité *dans le choix des thèmes* : l'organisation des partis politiques, la communication électorale, la gestion municipale et, plus encore qu'avant, le rôle des femmes à la fois dans la société et dans la vie publique.

Le second principe est celui de *la réactivité*. Le fait d'être une petite structure recèle des inconvénients. Il a au moins un avantage : la mobilité, la réactivité, l'adaptabilité. Et il y a, donc, en 2001, *des nouveautés* qu'il faut souligner. Des

nouveautés *dans les zones d'intervention* : il y a, d'une année sur l'autre, de nombreux redéploiements, à la fois entre continents (la part relative de la Méditerranée va progresser et la part relative des PECO va baisser car plusieurs démocraties sont plus solidement installées), et entre pays (nous avons choisi de ne plus intervenir dans quelques pays en raison du manque de fiabilité politique ou de rigueur financière de notre partenaire ; nous avons choisi d'intervenir, soit à nouveau, soit pour la première fois, soit plus fortement, dans d'autres pays comme le Brésil). A ces nouveautés géographiques s'ajoutent des *nouveautés dans les types d'interventions* avec une idée simple : effectuer des actions plus efficaces car plus concrètes. Ainsi, pour prendre l'exemple de l'Afrique, nous allons poursuivre ce que nous avons fait en 2000, au Niger et au Tchad, en soutenant la création de radios locales privées - radios de services, d'éducation, et d'information - au Bénin et au Togo ou en soutenant la poursuite de la mise en place d'un centre de documentation et de formation panafricain en Côte d'Ivoire. Ainsi encore, nous ferons beaucoup plus de stages de formation qu'auparavant : pour donner un seul chiffre, plus de la moitié de nos interventions se feront sous la forme de stages de formation (contre moins du tiers l'année dernière) ; et, s'agissant des PECO – qui symbolisent le mieux cette évolution – c'est la quasi-totalité de nos interventions qui se feront sous la forme de stages de formation.

► *Histoire et mémoire.* C'est le département le plus récent de la Fondation Jean-Jaurès. Au sein du *Centre d'archives socialistes*, nous essayons de regrouper, trier, classer les archives du parti socialiste depuis Epinay, ainsi que les archives individuelles qui nous ont été confiées. Au-delà, nous participons à l'organisation du débat et de la réflexion sur l'histoire et la mémoire de la gauche. C'est un travail qui est parfois détaché de l'actualité, avec notamment, depuis 1998, un cycle de

cinéma-débat visant à réfléchir à sur notre identité collective au travers de l'histoire du cinéma français. C'est un travail qui est parfois lié à la célébration d'anniversaires : en 2001, la Fondation Jean-Jaurès participera, avec le PS, l'OURS et l'Institut François Mitterrand, à la commémoration du trentième anniversaire du congrès d'Épinay et du vingtième anniversaire du 10 mai 1981 ; par ailleurs, une *Note de la Fondation* sera consacrée au discours de politique générale de Pierre Mauroy devant l'Assemblée nationale et regroupera analyses d'historiens et témoignages d'acteurs. Plus largement encore, deux objectifs complémentaires vont trouver une traduction nouvelle en 2001 : la recherche de la modernité dans le traitement des archives ; la volonté d'ouverture vers le monde universitaire.

*Modernité dans le traitement des archives.* Après avoir achevé le secteur international en 2000, nous nous fixons pour objectif en 2001 de terminer le tri des secteurs des fédérations, des élections et des relations extérieures ; nous allons accélérer l'utilisation des nouvelles technologies dans le traitement de ces archives avec leur mise en ligne partielle. C'est ainsi qu'il est déjà possible de trouver, sur le site de la Fondation Jean-Jaurès, la sténotypie intégrale du congrès d'Épinay. C'est ainsi que la totalité des inventaires et de nombreuses photos seront également disponibles dès cette année.

Mais cette action resterait largement incomplète, et pour tout dire assez vaine, si elle ne s'accompagnait d'une *volonté d'ouverture vers le monde universitaire*. Cette volonté se traduit à la fois dans l'accès aux fonds et par la mise en place du comité de lecture, présidé par Alain Bergounioux et composé d'universitaires, chargé de l'attribution, d'une part, du prix de la FJJ pour les étudiants en maîtrise et en DEA et, d'autre part, pour la première fois en 2001, de bourses pour les étudiants en thèses.

► *Études et recherches.* C'est le troisième "département"

de la Fondation Jean-Jaurès. Nous l'avons déjà évoqué : dans un monde en mutation à la fois rapide et profonde et dans un moment où les sociaux-démocrates dirigent la plupart des gouvernements européens, les débats se multiplient entre fondations et *think tank*. L'objectif, pour la Fondation Jean-Jaurès, est donc double.

Le premier objectif ? *L'insertion dans le réseau européen des fondations*. Tel est déjà le cas avec la Fondation Friedrich Ebert, à la fois pour la coopération internationale et pour le dialogue franco-allemand avec l'organisation, en 1999, en 2000 et encore en 2001, d'un forum franco-allemand, lancé par les deux ministres des affaires étrangères et consacré à la société de l'information. Tel va être le cas avec trois autres décisions : la participation à un réseau en ligne - *policy network*<sup>(10)</sup> -, la traduction en anglais d'une partie de notre production intellectuelle, l'organisation, à Paris, d'ici la fin de l'année, d'un séminaire européen sur " le nouvel agenda des sociaux-démocrates européens "

Le second objectif, condition du premier ? *La production intellectuelle*. Elle peut être *indirecte*. Tel est le cas du partenariat que nous avons noué avec le CEVIPOF – qui montre que fondations politiques et instituts de recherche indépendants peuvent coopérer – et notamment du soutien apporté à quatre groupes de recherche<sup>(11)</sup>. Tel est également le cas avec le parrainage du club Génération Européenne<sup>(12)</sup>. Mais, de plus en plus, cette production intellectuelle va être *directe* : sous l'égide du Comité d'orientation scientifique de la Fondation, animé par Dominique Strauss-Kahn, une dizaine de " groupes de travail " a en effet été mise en place, à partir du printemps 2000 – le rapport de Jean-Louis Bianco et Jean-Michel Sévérino que nous publions aujourd'hui étant la première production de ces groupes dont il convient de préciser l'objectif, le statut, la composition et la diffusion.

L'objectif : rédiger un rapport combinant analyses, orientations et propositions, à partir d'une approche à la fois inter-

nationale et européenne correspondant à ce qui fait la spécificité de la Fondation.

D'où la composition : des groupes rassemblant des femmes et des hommes - responsables politiques, universitaires, hauts fonctionnaires, syndicalistes, chefs d'entreprises... - qui n'auraient sans doute pas travaillé ensemble ailleurs qu'à la Fondation.

D'où, aussi, le statut de ces rapports : ils sont discutés au sein du Comité d'orientation de la Fondation mais engagent leurs seuls auteurs – avec, à la clef, nous l'espérons, une grande liberté sur le ton et sur le fond.

D'où, enfin, leur diffusion : en France mais aussi ailleurs – ils seront traduits en anglais -, sous forme imprimée mais également sous forme électronique – grâce à une diffusion intégrale par la newsletter et le site internet -, soit, au total, pas loin d'une dizaine de milliers d'exemplaires...

\*

Nous publions aujourd'hui le rapport – ou, plus exactement, le premier tome du rapport, le second étant publié le mois prochain - d'un groupe dont le thème initial était : “ globalisation, gouvernance et développement ”.

Il avait pour président Jean-Louis Bianco, pour rapporteur Jean-Michel Sévérino et pour membres Benoît Coeuré, Pierre Jacquet et Gilles Nancy.

Il répond, avec rigueur et, nous le croyons, avec originalité, à trois questions décisives : que penser ? que vouloir ? que faire ?

La Fondation Jean-Jaurès tient à exprimer sa profonde gratitude à tous ceux qui ont consacré du temps, beaucoup de temps, à l'élaboration de ce rapport.

1)- Si le lecteur curieux est aussi un internaute agile, il pourra trouver la liste de ces fondations, think tank et instituts sur le site de la Fondation Jean-Jaurès : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org) (rubrique sites amis).

2)- Le dernier “sommet des modernisateurs”, auquel a participé Lionel Jospin, s'est tenu à Berlin à l'automne 2000.

3)- Rapport sur “ *L'action internationale des fondations politiques occidentales*”, Ministère des Affaires étrangères, janvier 1993.

4)- *Les fondations démocratiques à vocation politique en France*, rapport de Jacques Oudin au Premier ministre, *La Documentation française*, 2<sup>ème</sup> trimestre 1997.

5)- Montant de la subvention fédérale de la Fondation Friedrich Ebert pour l'année 2001, du Ministère de la Coopération et du Ministère des Affaires étrangères. La subvention est calculée en fonction de la répartition du SPD au Bundestag.

6)- Pour la coopération internationale, la Grande-Bretagne a également mis en place, en 1992, un système original, la *Westminster Foundation for Democracy*, structure transversale, représentant les grands et les petits partis, recevant une subvention publique utilisée pour moitié directement et pour moitié pour des projets de partis représentés au Parlement.

7)- De manière absolue, le budget annuel de la Fondation Jean-Jaurès représente, par exemple, 50% de celui de son homologue autrichien, 30% de son homologue suédois, 25% de ses homologues britanniques et... à peine plus de 2% de son homologue allemand. De manière relative, c'est-à-dire en tenant compte de la population, la situation des fondations françaises est à l'évidence moins favorable encore, alors même que, pour la première fois depuis 1998, elles bénéficient d'un soutien régulier et stabilisé du budget de l'Etat.

8)- [www.jean-jaures.org/discours/discours.html](http://www.jean-jaures.org/discours/discours.html)

9)- Un cd-rom, retraçant l'ensemble des activités de la FJJ depuis sa création, a été édité fin 2000, au prix de 50 F.

10)- [www.policy-network.org](http://www.policy-network.org)

11)- Il s'agit des groupes sur *Politiques publiques et confiance politique* (Richard Balme), *Représentations de la démocratie et du socialisme chez les militants du parti socialiste* (Henri Rey), *Réseaux de communication électronique et nouvelles formes de citoyenneté* (Thierry Vedel), *Vers une “eurodémocratie ?” mise en pratique de la citoyenneté européenne* (Sylvie Strudel).

12)- [www.generation-europeenne.org](http://www.generation-europeenne.org)





**Président : Jean-Louis Bianco.**

Jean-Louis Bianco est Président du Haut Conseil pour la Coopération internationale depuis 1999.

Il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, de l'Ecole des Mines de Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration. Nommé auditeur au Conseil d'Etat

en 1971, il devient en 1994 conseiller d'Etat. Chargé de mission au cabinet du Président de la République (1981), il devient secrétaire général de la présidence de la République de 1982 à 1991. Il a été ministre des Affaires sociales et de l'intégration de 1991 à 1992 et de l'Equipement, du Logement et des Transports de 1992 à 1993. Il est député des Alpes-de-Haute-Provence depuis 1997. Maire de Digne-les-Bains depuis 1995, il est président du conseil général des Alpes-de-Haute-Provence.

Il est président de l'Institut François Mitterrand depuis 1999.

**Rapporteur : Jean-Michel Sévérino.**

Jean-Michel Sévérino est Inspecteur général des finances depuis 2000. Il est diplômé de l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris, de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration. Chef du service de la coordination géographique et des affaires financières en 1990, il devient directeur du développement au ministère de la Coopération et du Développement de 1994 à 1996.

Il a été directeur pour l'Europe Centrale de 1996 à 1997, vice-président pour l'Asie de 1997 à 2000, à la Banque Mondiale. Il est professeur associé à l'Université d'Auvergne et membre du groupe de travail " Gouvernance mondiale " du Conseil d'Analyse Economique depuis 2000.



# Globalisation, gouvernance, développement

# Un autre monde est possible

Tome I

Jean-Louis Bianco  
Jean-Michel Sévérino

Le groupe de travail " Globalisation, gouvernance et développement " de la Fondation Jean-Jaurès a été présidé par **Jean-Louis Bianco**. Son rapporteur était **Jean-Michel Sévérino**. Il comprenait Benoît Coeuré, Pierre Jacquet, et Gilles Nancy. Il a bénéficié de nombreux concours et commentaires. Parmi ces derniers, nous souhaitons adresser particulièrement nos remerciements à Emile-Robert Perrin, Jean-François Bayard, Beatrice Hibou, Sylviane Guillaumont, Pierre Defraigne, Pascal Lamy, Geneviève Chaudeville-Murray, Jean Pisani-Ferry. Les positions exprimées dans ce rapport comme les éventuelles erreurs qui s'y glisseraient restent toutefois naturellement de la seule responsabilité des auteurs.



---

# Introduction

**L**e vingtième siècle aura peut-être été celui des plus grandes horreurs accomplies par l'humanité depuis sa naissance, mais il aura aussi été celui du plus grand progrès jamais enregistré dans l'amélioration des conditions de l'espèce. D'un côté, la Shoah, deux guerres mondiales, Hiroshima et Nagasaki, d'innombrables souffrances que les hommes se sont infligées, des désastres naturels exceptionnels, parfois provoqués par leurs propres erreurs, ainsi qu'un approfondissement sans précédent des inégalités entre les nations et les peuples. D'un autre côté, grâce à un exceptionnel progrès technique, les hommes ont allongé comme jamais leur espérance de vie à la naissance, amélioré les conditions d'existence de beaucoup, se sont enrichis dans des proportions inimaginables pour leurs ancêtres, et ont finalement étendu les principes fondateurs des droits de l'homme à la planète entière, comme en témoigne la charte des Nations-Unies et l'exceptionnel progrès de la démocratie depuis la chute du mur de Berlin.

“ Il nous faut rendre la mondialisation tout à la fois plus efficace, plus démocratique, plus juste, et plus durable. En un mot, elle doit être maîtrisée ”.

Mais l'histoire semble se répéter. Le siècle se clôt sur une rapide intégration des économies et des sociétés à l'échelle planétaire. Celle-ci n'est pas sans rappeler la façon dont le dix-neuvième siècle s'était lui-même achevé : une expansion sans précédent des échanges internationaux intervenait en effet, et s'accompagnait d'une intégration financière entre l'Europe et l'Australie, le Canada et les Etats-Unis qui permit à ces derniers d'accélérer leur formidable développement économique. Ce vent de libéralisation commerciale et d'intégration devait toutefois rapidement s'affaler. La première guerre mondiale, guerre des empires s'il en est, devait sonner le glas d'un monde pacifique, unifié par le commerce, l'industrie et la finance, mais violemment contesté socialement. Elle fut suivie en 1929, après une brève période d'ouverture, par une dépression économique exceptionnelle par son ampleur et sa durée, tandis que le “ bloc ” communiste commençait sa propre épopée. Une remontée générale du protectionnisme et des nationalismes intervint alors, sous l'œil désabusé d'une Société des Nations ridiculisée et impuissante à prévenir un second conflit mondial ravageur, où les questions de dette des perdants de la première guerre mondiale jouèrent un rôle initiateur important... Aujourd'hui, nous renouons à peine avec des niveaux d'ouverture commerciale et d'échanges comparables avec ceux de la fin du siècle précédent. Nous nous posons aussi les mêmes questions : ce mouvement, est-il durable, équitable, légitime ? Faisons-nous face à des risques similaires ?

La mondialisation est inéluctable : l'importance des problèmes globaux que font naître la pression démographique et les limites environnementales de notre planète nous obligent à coopérer. Mais elle comporte aussi nombre de dimensions positives. Nous croyons ainsi au droit des hommes, partout

où ils se trouvent, à échanger intellectuellement et personnellement, aussi bien que commercialement et financièrement. Nous savons que ces échanges sont source de prospérité. L'enjeu n'est donc pas la mondialisation en elle-même, mais sa nature, et la manière dont elle se met en place. Nous rejetons un processus marqué par des dominations sociales et politiques, ainsi que par l'insuffisante maîtrise des risques créés par des marchés internationaux trop imparfaits. Nous doutons également que la mondialisation soit spontanément capable de garantir la croissance équilibrée dont notre monde a besoin pour venir à bout de la pauvreté. Il nous faut donc la rendre tout à la fois plus efficace, plus démocratique, plus juste, et plus durable. En un mot, la mondialisation doit être maîtrisée.

Répondre à ces défis exige de revenir aux racines, aux principes qui inspirent l'Internationale socialiste : remettre les hommes et donc le politique aux commandes, en refusant de se laisser dominer par les marchés, créer les institutions et les procédures de coopération internationale qui sauront maîtriser les dérives du capitalisme, bref créer une démocratie sociale planétaire. C'est dorénavant sur la scène mondiale et non plus seulement à l'intérieur des frontières que se déroule le combat essentiel entre un libéralisme du laissez-faire, générateur d'injustices et d'insécurité, et un socialisme moderne, ouvert et protecteur des droits des personnes.

Ce rapport a l'ambition d'esquisser la voie qui permettrait de conduire ce combat. Une seule réponse nous paraît en effet en mesure de permettre à notre monde de trouver la croissance stable et réductrice de la pauvreté dont il a besoin : nouer un contrat social plané-

“ C'est dorénavant sur la scène mondiale et plus seulement à l'intérieur des frontières que se déroule le combat entre un libéralisme générateur d'injustices et d'insécurité, et un socialisme moderne, ouvert et protecteur des droits des personnes. ”

taire, fondé sur les principes de justice, de démocratie, de durabilité et d'efficacité. Il devrait reposer sur trois piliers : la mise en place de politiques, notamment dans les domaines commercial et financier, qui répondent aux incohérences et aux insuffisances des marchés ; le développement d'institutions démocratiques et rationnelles, qui forment un cadre de gouvernance<sup>(1)</sup> clair et compréhensible pour les hommes du monde entier, et dans lequel ils puissent se reconnaître ; la refonte des instruments financiers internationaux et de l'aide au développement, outil technique de gestion des biens publics globaux comme de la solidarité planétaire. c

1)- On emploiera le mot de " gouvernance ", dans ce rapport, au sens " d'ensemble d'institutions, de règles, et de procédures gérant un domaine particulier ". On pourra parler ainsi de gouvernance internationale, de gouvernance nationale, de gouvernance publique, de gouvernance privée...



## Première partie

# État des lieux, état des enjeux

**L**a mondialisation a suscité les débats les plus vifs dans la dernière décennie. D'un côté, les gouvernements des pays du G7, comme les grands acteurs des marchés

et certains pays émergents importants, ont continué, malgré l'accumulation de crises financières ou environnementales, à vouloir poursuivre la globalisation. Les Etats-Unis, et la Grande-Bretagne, ont fait entendre particulièrement leur voix en ce sens, malgré l'ampleur des doutes et des contestations dans leur propre opinion publique.

D'un autre côté, les mouvements de lutte contre la mondialisation ont rassemblé, dans des manifestations spectaculaires, notamment lors des grandes réunions internationales (Seattle, Washington, Prague, Nice...) des foules militantes nombreuses, motivées, et enracinées dans des mouvements nationaux très dynamiques. Le récent sommet de Porto-Alegre a également clairement montré la structuration progressive de ce grand courant de contestation. Il serait suicidaire pour les

gouvernements de le mépriser. Sa légitimité apparaît forte : l'absence de maîtrise de la mondialisation suscite justement de fortes craintes dans les opinions publiques. Pour autant, il faut admettre que les mouvements contestataires rassemblent des coalitions hétérogènes. Leurs composantes sont parfois contradictoires. Certaines de leurs dimensions, racistes, protectionnistes, passéistes, ne sont pas acceptables. Face à la diversité de la contestation, il est donc nécessaire d'analyser de plus près la nature des principales critiques adressées à la mondialisation, de définir leur portée et de prendre position.

## **Environnement, santé et ressources naturelles : les risques sont-ils maîtrisés ?**

**L'**intensification des échanges de marchandises crée une nouvelle série de risques, relatifs à la santé publique, ou aux transports eux-mêmes. Ainsi, le nombre des catastrophes écologiques ponctuelles n'a cessé de croître dans la dernière décennie, comme l'indique, parmi d'autres, l'accroissement en volume des marées noires, ou encore des accidents liés au transport international des personnes. Les échanges de plus en plus développés d'aliments créent des risques supplémentaires pour les consommateurs, en l'absence de normes sanitaires suffisantes et internationalement reconnues.

Les différences considérables de conditions sanitaires entre pays représentent aussi, en elles-mêmes, un enjeu global majeur, en raison notamment de la prévalence des maladies infectieuses dans le Tiers-Monde. Trente nouvelles maladies ont été recensées dans les vingt dernières années, dont la maladie d'Ebola et d'autres fièvres hémorragiques. Leur contrôle demeure très précaire. La circulation des hommes accélère les risques de contagion, comme le cas du HIV-SIDA le démontre. Certaines évolutions du régime commercial

accroissent les défis. Ainsi, les accords sur la propriété intellectuelle et industrielle conclus dans le cadre de l'OMC conduiront à un accroissement du coût des médicaments dans les pays en développement et à l'impossibilité de développer la production et l'usage des génériques, si des mesures appropriées ne sont pas trouvées. La situation sanitaire mondiale risque de s'en trouver détériorée.

Deux autres défis redoutables sont, plus indirectement, associés à la mondialisation. Premièrement, nous sommes soumis à un risque environnemental global, même si celui-ci n'est pas issu de la mondialisation en elle-même : le double phénomène lié de l'amincissement de la couche d'ozone et du réchauffement atmosphérique réclame en effet un traitement global, qui passe par un pacte international sur nos modes de croissance économique. Deuxièmement, la gestion des principales ressources naturelles de la planète, au premier rang desquelles l'eau, exige un dialogue planétaire.

Les risques associés à la délinquance internationale sont aussi clairement liés aux facilités offertes par la mondialisation. La taille du marché mondial et sa diversité offrent aux mafias internationales des possibilités immenses de blanchiment. Leurs organisations deviennent de plus en plus mondiales : les grands trafics prennent place à l'échelle de la planète et, à l'instar des multinationales, organisent dans une même structure différents lieux de production et de distribution, sans que la lutte internationale ne paraisse vraiment marquer des points. Cartels andins et mexicains, mafias russes, américaines, italiennes, turques, boryokudan japonais, triades chinoises, - sans parler des mouvements criminels albanais, nigériens, jamaïcains - prospèrent. Ils profitent en particulier des " zones grises " où l'autorité de l'Etat s'affaiblit, ou qui sont en proie à des guerres de longue durée, qui se sont multipliées avec la fin de la guerre froide. On évalue le commer-

ce mondial des stupéfiants à 3.500 milliards de dollars, soit 8 % du commerce mondial total... Le FMI estime que les flux financiers de blanchiment oscillent entre 500 et 1.500 milliards de dollars par an. Ces mouvements, sans qu'il soit possible de les chiffrer, accroissent vraisemblablement la corruption publique internationale. Celle-ci a pris un ampleur telle, dans certaines zones du monde vulnérables, qu'elle prévient le développement économique et social tout entier. Elle tend à se répandre en utilisant les circuits financiers internationaux toujours plus complexes.

## Mondialisation et démocratie : adversaires ou partenaires ?

L'expansion des échanges, l'apparition de nouveaux outils de la communication, tel Internet, et le nouveau contexte politique mondial d'après la guerre-froide, permettent et façonnent un nouveau monde politique. Ils créent une nouvelle dialectique du global et du local qui constitue une des nouvelles dimensions de notre planète. Contradictions et ambivalences abondent.

### Un nouveau paysage politique mondial est en train de naître

Premièrement, *les structures de pouvoirs mondiales se sont à la fois concentrées et diversifiées*. Un article récent du *New York Times* critiquait la représentativité du G7 et indiquait quel serait son choix s'il fallait choisir les sept puissances représentant les pouvoirs réels à l'échelle mondiale : la mafia de Cali, Bill Gates (c'était avant son procès...), les Etats-Unis, la Chine, Lori Wallach et l'Arabie Saoudite. Imprégnée de l'idéologie de la confrontation des civilisations, et de la valorisation de la société civile, cette description n'en est pas moins intéressante par les interrogations qu'elle sus-

cite. Clairement, le pouvoir appartient désormais à l'échelle mondiale à une configuration mouvante et non structurée de fortunes, d'entreprises globales, de gouvernements, parfois non élus, de mouvements de la société civile et d'organisations criminelles.

“ Le fait majeur de la dernière décennie est la constitution d'éléments d'une *société civile planétaire*, dont le thème fédérateur est la contestation de la globalisation ”

Certaines de ces formes de pouvoir mondial sont en cours de constitution depuis des décennies. Nous avons déjà parlé des organisations criminelles. Le rôle politique croissant des entreprises multinationales a été mis en lumière depuis au moins trois décennies. Elles représentent une masse financière considérable : la CNUCED<sup>(1)</sup> estime ainsi que le chiffre d'affaires des entreprises multinationales représente, en 1999, 14.000 milliards de dollars, soit deux fois le montant des exportations mondiales et environ 10 % du PIB mondial. Cette puissance financière est croissante. Ainsi, en 1980, ces mêmes entreprises ne représentaient “ que ” 3.000 milliards de dollars de chiffre d'affaires et 5 % du PIB mondial. Mais le pouvoir des multinationales tient aussi à des facteurs non monétaires : leur capacité organisationnelle, leurs effectifs, leur positionnement sur des chaînes de production stratégique, comme certaines matières premières, l'agriculture, ou encore la culture et la communication...

Mais le fait majeur de la dernière décennie est la constitution d'éléments d'une *société civile planétaire*, dont nous avons déjà signalé le rôle politique croissant. Elle est fortement enracinée localement, appuyée par le développement des médias mondiaux, et se sert de la toile pour communiquer et s'organiser. Certains contestent toutefois qu'elle soit déjà réellement planétaire : ils pensent que, si son *expression* est planétaire, cette société civile exprime encore des vues essentiellement *locales*, ou *fragmentaires*. Il semble en fait que nous soyons en train de vivre une évolution vers une opinion pleinement globale, même si elle n'est pas achevée.

Cette société civile n'est pas seulement active à l'échelon global, où elle revendique chaque jour davantage une voix dans les affaires internationales. Elle progresse aussi à l'intérieur des pays, où elle constitue un moyen constamment en progrès de pression sur les gouvernements, et spécialement sur les dictatures. Elle met aussi en cause, dans les pays démocratiques, sinon la légitimité fondamentale, du moins les modes de faire, des Etats anciens. Elle exige un rôle d'opérateur ou de gestionnaire des biens publics. Elle a désormais acquis une force considérable : elle peut miner une réunion internationale, comme les événements de Seattle et Prague l'ont montré. Elle peut faire reculer des projets cruciaux de la Banque mondiale. Elle peut enfin paralyser sur le terrain des gouvernements en ameutant l'opinion publique mondiale. Les Etats-Unis, de par leur tradition, sont particulièrement concernés, et la capitale américaine est devenue un lieu majeur de coordination et de confrontation de ces ONG.

Les fondements politiques, et les objets d'intérêt de cette société civile sont extraordinairement variés. Ils sont aussi parfois antagonistes, même si ces organisations peuvent se trouver côte à côte dans la contestation de la globalisation, qui reste le seul thème fédérateur universel du mouvement. Néanmoins, les questions d'environnement, de santé publique, d'emploi, d'inégalités, et de droits de l'homme sont les plus souvent prises en compte par les principales organisations non gouvernementales. Il est symptomatique que ce mouvement de la société civile soit parallèle au renforcement des valeurs de la démocratie " occidentale ", dans les vingt dernières années, sur l'essentiel de notre planète. Il est aussi frappant que les organisations les plus militantes proviennent des pays où les traditions d'association civile sont les plus fortes, comme les Etats-Unis, ou l'Europe nordique et anglo-saxonne. En revanche, le monde islamique et les pays encore régis par des régimes autoritaires participent peu à ce mouvement, vis-à-vis duquel ils font preuve d'une

méfiance profonde, parfois due à des réticences culturelles.

Deuxièmement, *la décentralisation et la communautarisation progressent, parfois à l'extrême*. Partout sur notre planète, se mettent en place des processus importants de décentralisation et de fédéralisation. Ils répondent à un besoin croissant de gouvernement au plus près des réalités, comme de reconnaissance des identités locales. Dans des cas de moins en moins rares, ces mouvements aboutissent à l'indépendance d'entités autrefois agrégées dans des ensembles vastes. Les cas de l'ancien Empire soviétique ou de la Yougoslavie viennent immédiatement à l'esprit. Des nations nouvelles ne cessent d'adhérer à l'organisation des Nations-Unies, et le mouvement n'est pas terminé. De nombreux risques existent en Asie -en Indonésie ou en Chine- mais aussi en Amérique Latine. L'Europe Occidentale n'est pas épargnée par les processus séparatistes et identitaires qui pourraient aboutir à la création de nouveaux Etats.

Dans les villes, la société, presque partout, tend à s'organiser autour de communautés, rassemblées par l'âge, l'origine -ethnique ou nationale-, ou les intérêts. Les Etats-Unis en sont l'exemple le plus frappant. Ces replis communautaires sont liés aux déplacements de population et, dans un monde de plus en plus cosmopolite, la recherche d'identités locales ou de rapprochements culturels. Mais ils s'expliquent aussi par des phénomènes plus dérangeants : parfois, la perte d'espoir économique et le sentiment de marginalisation sociale ; souvent, le sentiment d'impuissance face aux événements globaux. Le repli communautaire apparaît une réponse à la complexité croissante du monde comme à l'accumulation de handicaps sociaux de certains groupes.

Troisièmement, *des formes de gouvernance régionale et mondiale apparaissent, qui possèdent des caractères de supranationalité*.



**C'**est le cas au niveau régional. L'Europe en est un exemple frappant. La construction européenne a constitué un nouveau niveau supranational, même s'il est théoriquement contrôlé par les Etats-membres. La dynamique, même si elle rencontre des difficultés, semble aller plutôt vers le renforcement de ce niveau. Elle se fait non seulement au profit d'une nouvelle bureaucratie, mais aussi par le biais des tribunaux, ou de nouveaux arrangements intergouvernementaux, au profit des citoyens eux-mêmes. Si l'Europe constitue l'exemple le plus abouti d'un tel mouvement, la multiplication des organisations régionales généralistes, majoritairement fondées sur la création de zones de libre-échange, mais aussi vouées à des coopérations régionales diverses, érode les souverainetés nationales traditionnelles. L'instabilité internationale et la mondialisation elle-même semblent susciter une accélération de cette tendance, comme l'indique par exemple la récente volonté de constituer un grand et nouveau pôle asiatique autour de l'ASEAN+3 <sup>(2)</sup>.

**Mais** c'est aussi le cas au niveau mondial. Bien que le renforcement de " l'hyperpuissance américaine " <sup>(3)</sup> ne soit pas un facteur favorable au développement du multilatéralisme, ce dernier a pourtant constamment progressé depuis la fin de la dernière guerre mondiale. Des formes de supranationalité mondiale émergent donc lentement.

C'est le cas de l'ONU. La guerre froide la condamnait, en raison du conflit Est-Ouest, à jouer les figurants. La disparition de ce pôle central de conflit, la possibilité désormais ouverte de trouver des consensus entre membres du conseil de sécurité et l'accumulation de nombreux conflits locaux, ont conduit à faire exploser le nombre d'interventions de terrain de l'ONU. Elle joue désormais, ainsi que certaines de ses agences comme le HCR, un rôle crucial dans la gestion des conflits. Ce rôle est rendu difficile par la complexité du terrain, les moyens politiques et militaires limités de l'organisation, et ses propres

faiblesses internes et bureaucratiques. S'il demeure des circonstances dans lesquelles l'ONU est marginalisée par ses membres, c'est toutefois rarement pour longtemps : elle est systématiquement remise en scène, pour le meilleur ou pour le pire, dans les opérations de maintien de la paix, comme de reconstruction. L'explosion de ces conflits locaux, il faut le relever, suscite aussi la croissance exponentielle de l'engagement de la société civile internationale. Elle se produit par le biais des organisations humanitaires, ainsi que dans la gestion, et parfois la prévention, des conflits. Touchées par les images de violence acheminées chaque jour dans les foyers par la télévision, les opinions publiques des pays développés ont massivement soutenu ces mouvements humanitaires, créant des contre-pouvoirs à leurs propres Etats. Ils les ont ainsi obligé à prendre en compte les droits de l'homme dans la gestion des conflits, et finalement à développer eux-mêmes parfois leur propre " humanitaire d'Etat ", d'une manière étonnamment convergente dans les différents pays de l'OCDE. Dans la dernière décennie, le droit d'ingérence a ainsi pris une ampleur, certes encore limitée, mais que rien ne laissait prévoir durant la guerre froide. Une de ses dernières manifestations, dont il faut espérer qu'elle se concrétisera par une mise en place rapide, en est la signature du traité constituant le tribunal pénal international.

Mais c'est aussi le cas dans les champs " sectoriels " de la coopération internationale. Malgré la domination économique américaine, la transformation du GATT en OMC représente un pas en avant dans une gestion plus collective et plus équitable du commerce international. La création de l'organe de règlement des différends (ORD), qui constitue une quasi-jurisdiction, en est l'illustration. Dans le domaine financier, l'activité d'élaboration de normes internationales a connu un progrès dans les dernières années. De nombreuses organisations techniques internationales, dans le secteur des transports, de la télécommunication, par exemple, prennent quotidienne-

ment des décisions importantes pour la vie économique des pays membres.

L'émergence de ce niveau supranational se fait dans un climat polémique. Les institutions internationales sont en effet souvent critiquées pour l'insuffisance de leurs fondements démocratiques et les rapports de domination qu'elles sont supposées entretenir ou représenter. Les " souverainistes " de tous les pays les dénoncent comme minant la souveraineté des Etats. Les pays en développement les plus pauvres ressentent particulièrement l'émergence et l'expansion de ce niveau de gouvernance mondiale. Au poids de la surveillance politique et humanitaire qu'exercent sur eux les pays industrialisés, s'ajoute en effet l'intervention quotidienne dans leur gestion des institutions de Bretton-Woods, par le biais des programmes d'ajustement structurel. La plupart des décisions économiques et institutionnelles des pays les moins avancés sont en effet encadrées par les conditionnalités des programmes de soutien macro-économique ou des programmes sectoriels, débattus et approuvés dans les conseils d'administration de ces deux institutions, où les pays du G7 règnent. Vu de ces pays en développement, il s'est ainsi créé par le jeu de l'endettement international une sorte de directoire économique mondial, gouverné par un nombre réduit de pays et dominé par les Etats-Unis.

**La démocratie est victime  
du chaos social mondial, mais connaît  
paradoxalement aussi des avancées importantes**

Juger de l'impact des transformations radicales que nous venons d'esquisser sur la démocratie est difficile. Contradictions et ambivalences abondent.

Sous de nombreux angles, la démocratie paraît se renforcer. La multiplication de régimes démocratiques au travers de la planète, l'approfondissement de la démocratie locale par la décentralisation, le renforcement d'une société civile toujours

plus présente et active dans des domaines qui étaient le monopole de la raison d'Etat, la disponibilité croissante de moyens de communications via l'Internet, la radio, la télévision, la presse, tout cela concourt à un renforcement de la liberté d'expression et de la capacité des citoyens à intervenir sur la chose publique. Dans de nombreux pays en développement, encore sous le joug de régimes autoritaires, ces transformations sont un motif d'espérer en des jours meilleurs. Des combats sont gagnés contre leurs Etats ou contre des organisations internationales qui n'auraient pas pu l'être auparavant.

Mais ces gains incontestables sont aussi affectés de failles et de contradictions. La légitimité de la société civile à intervenir dans certains sujets peut être contestée : sa représentativité imparfaite et les intérêts qui l'animent peuvent parfois être mis en cause. Les dérives de la société américaine, archétype de l'affaiblissement de l'Etat, mettent en lumière des conséquences inquiétantes de ces évolutions : manipulation de l'opinion et de l'administration, dépendance des élus par rapport à des groupes de pression, instabilité de la politique... La décentralisation aboutit parfois à un aveuglement face aux enjeux globaux et une perte de capacité à agir, en raison d'une balkanisation politique croissante. La concentration des entreprises de communication, sur laquelle nous reviendrons, risque d'aboutir à la manipulation de l'opinion comme à une pensée et une culture uniques. Elle rend difficile la représentation globale des intérêts et des points de vue des groupes minoritaires ou dominés, comme c'est le cas pour les pays en développement, même si elle facilite les communications entre ces derniers et leur permet parfois de " percer " médiatiquement.

En fait, à mesure que le monde, l'information et les structures politiques se font à la fois plus fluides et plus ouvertes, le sentiment de perte d'influence des peuples sur leur destin semble également s'accroître. Nombre de groupes dominés ne peuvent plus s'en prendre à une autorité qui les opprimerait : ils font de plus en plus face à un système dépourvu de

centre. L'influence y passe davantage par la capacité, y compris financière, à faire pression, à manipuler symboles et informations, que par le débat rationnel dans le cadre de processus et d'institutions où les règles de représentation seraient claires et justes. En ce sens, la démocratie est en péril, car ce système politique mondial apparaît chaque jour davantage mis aux enchères : les plus riches semblent détenir chaque jour davantage de pouvoir.

Les ébauches de gouvernance mondiale ne rassurent pas. Les pouvoirs croissants de certaines organisations, comme l'OMC et les institutions de Bretton-Woods, ou même, dans le champ de la gestion des conflits, de l'ONU, conduisent à s'interroger davantage sur leur légitimité démocratique. Censitaire dans les organisations de Bretton-Woods, étatique aux Nations-Unies, ces systèmes ne sont jamais satisfaisants : soit ils briment les plus pauvres, soit ils nient excessivement la réalité démographique, soit encore ils reflètent des rapports de pouvoir issus de la seconde guerre mondiale dont la légitimité s'est érodée. Mais même si les règles de représentation actuelles étaient acceptables, les lacunes dans l'organisation multilatérale, l'incapacité à trouver des lieux et des procédures de discussion entre Etats sur certains des enjeux les plus importants de la globalisation renforcent le sentiment d'impuissance publique face aux marchés et aux crises : ni le G7 ni le G20 ne peuvent revendiquer le rôle de représentation des intérêts des peuples de la terre.

## Identités en péril ou renaissantes ?

La crainte de voir les identités s'éroder du fait de la mondialisation est sans doute un des sentiments les plus partagés sur la planète, non sans ambiguïtés ni contradictions : métissage, croisement culturel et changement sont aussi désirés. Parfois même, la différence comme le mélange sont des arguments économiques et commerciaux. En revanche, la domination culturelle peut provoquer des rejets ou des réactions encore plus puissantes que les oppressions sociales et politiques, auxquelles elle est souvent liée. Dans de nombreux cas, et en particulier pour les peuples minoritairement culturels dans leur propre pays, la question de l'identité culturelle est étroitement associée au sous-développement, aux inégalités sociales et aux droits de l'homme. Le terrain culturel est donc à la fois un des plus complexes pour les politiques publiques mais aussi des plus importants pour la gestion de la globalisation. Quatre problèmes montrent les difficultés à affronter.

Premièrement, *l'identité linguistique et la création en langue nationale*. L'expansion de l'anglais en tant que langue de communication mondiale offre des avantages pratiques pour tous, mais pose également problème. Elle est en effet la langue natale d'une partie de la planète, et notamment celle de sa plus grande puissance. La communication mondiale se fait ainsi fatalement le vecteur de la culture du plus fort économiquement. La survie de l'ensemble des productions écrites et audiovisuelles en langue non anglaise est en cause. C'est tout spécialement le cas dans les domaines, comme le cinéma, où les coûts fixes sont élevés. Mais tous les effets de domination culturelle ne sont pas systématiquement liés à la langue : le cinéma anglais a disparu au profit de Hollywood malgré la communauté de langue, tandis que le cinéma chinois prospère. La bataille de la " diversité culturelle ", est en fait celle de tous

les “ petits marchés ”, face aux géants actuels et futurs (Chine, Inde...). Elle touche encore plus les pays en développement, dont la représentation du monde a de grandes difficultés à se faire une place sur le marché mondial de la consommation culturelle. L'apparition de techniques de production comme de distribution (via le net, par exemple) qui abaissent les charges fixes ne résout pas le problème : elle autorise en effet une multiplication des productions “ communautaires ”, centrées sur un lieu, une profession ou un objet d'intérêt, dont elle contribue à consolider le cloisonnement, accroissant la tendance mondiale à la balkanisation culturelle et politique. Elle ne permet que rarement et sporadiquement de porter les cultures minoritaires au niveau du marché global.

Second problème, celui des *monopoles de l'information*. La domination de l'information par un petit nombre d'agences de presse, Reuter, Associated Press et AFP, pose question. Il en va de même pour la prééminence des grandes chaînes d'information internationales (CNN, BBC...). Ces instruments de communication n'ont certes pas que des influences négatives. Pour beaucoup, dans les pays en développement comme dans les régimes autoritaires, ils sont une ouverture sur le monde. Mais nombre de pays en développement se ressentent également victimes de cet “ ordre de l'information ” : il tend à présenter événements et causes au travers du prisme occidental. Le vaste mouvement international de concentration industrielle auquel nous assistons accentue le problème. Il fait converger les industries des médias, de l'information et des communications, comme les fabricants de matériel et les producteurs de programmes. Ce mouvement pose des problèmes classiques de régulation de la concurrence : ils semblent aussi échapper aux instances compétentes, comme la commission européenne ou l'autorité anti-trust américaine. La nature des produits en cause, leur dimension politique et culturelle, les impacts qu'ils ont sur la formation des opinions publiques, tout ceci

rend particulièrement grave l'inaction réglementaire internationale et fait peser un risque politique mondial sur la liberté d'expression comme sur la diversité culturelle.

“ Du fromage au lait cru jusqu'au Niocman, tous les peuples craignent de voir leurs produits sacrifiés sur l'autel de la sécurité sanitaire comme de la baisse des coûts.”

Troisième problème, *les chocs entres population*. Les migrations tout d'abord. Celles-ci sont substantielles à la globalisation. Les différences de rythme de croissance, de niveau de vie, de natalité et de densité appellent à des transferts de population. S'ils n'affectent pas forcément les grands équilibres démographiques, ils provoquent des chocs locaux importants. Les problèmes ne se posent pas que dans les pays développés, qui ont des moyens importants, soit pour gérer l'intégration, soit pour gérer la communautarisation. Ils sont aussi très importants dans les pays en développement : on y voit s'opérer souvent des colonisations sauvages ou planifiées de régions où vivent des populations autochtones en difficulté grandissante : indiens d'Amazonie ou du Groenland, tibétains en Chine Populaire, tribus de Bornéo... Tous sont en proie à des difficultés conséquentes pour survivre et faire survivre leurs cultures particulières, face à la culture majoritaire, qui est en général la plus “ connectée ” à la culture globale. Ils ne sont pas encouragés par les exemples des pays développés : l'Australie fait face à des difficultés importantes dans le dialogue entre sa population de colons et les aborigènes, tandis que le Canada n'a finalisé que récemment un accord enfin décent avec les Inuit et ses autres minorités. Quant aux Etats-Unis...

Quatrième problème, qui pourrait sembler bien anecdotique, *les “ consommations identitaires ”* : du fromage au lait cru jusqu'au Niocman traditionnel, tous les peuples de la terre craignent de voir leurs produits favoris, symboles de leur mode de vie, sacrifiés sur l'autel de la sécurité sanitaire com-

me de la baisse des coûts. Les évolutions récentes présentent de nombreuses contradictions. Ainsi, comme nous l'avons indiqué, le système commercial mondial, à côté de la standardisation de nombre de produits, a su exploiter les différences plutôt que les supprimer, tout particulièrement dans l'habillement et l'alimentation : la " norme ", synonyme d'économies d'échelles, s'accommode de particularismes maîtrisés. La différence ou l'identité, malheureusement résumées à des paysages sur-entretenus ou des modes de vie folklorisés, deviennent également un élément économique en termes d'attraction touristique. Mais les peuples restent attachés à des détails de consommation dont la mise en cause peut susciter des réactions extraordinaires.

Dans tous ces sujets, un point commun : la démocratie. Ce n'est pas tant la mixité, le métissage ou l'échange culturel qui posent problème. L'inacceptable réside dans l'existence de rapports de force, qui obligent à des consommations non souhaitées, ou qui imposent des modes de faire non voulus. C'est au nom de la démocratie, de la transparence, de la soutenabilité politique de la mondialisation, que des politiques publiques devraient donc intervenir dans les domaines culturels et sociaux. Elles devraient le faire de manière plus volontariste que ce que nous observons actuellement, pour établir des règles du jeu plus équitables.

## Inégalités croissantes : la faute à qui ?

L'accroissement des inégalités mondiales est une des cibles principales des mouvements de contestation de la mondialisation. Il est exact que celles-ci tendent à s'accroître, à l'échelle globale comme vraisemblablement à l'échelle locale. Les liens avec la globalisation apparaissent toutefois au plus indirects. Ils semblent toucher davantage certaines dimensions de l'accroissement des inégalités à l'intérieur des pays que les inégalités entre pays. Mais il n'en reste pas moins nécessaire de développer fortement des actions publiques internationales pour éviter l'approfondissement de la fracture sociale globale<sup>(4)</sup>.

---

### **Les inégalités sont importantes et semblent s'accroître**

---

*C'est le cas au niveau international.* Le paysage international est marqué par une élévation générale des revenus et du niveau de développement, sur longue période, comme en rendent compte les indices du développement humain du PNUD. Mais ceci ne doit pas masquer trois évolutions. En premier lieu, les pays de l'OCDE semblent converger économiquement, tant en rythme de croissance qu'en niveau absolu. En second lieu, un groupe de pays en développement, réduit en nombre mais très important en population, améliore sa position relative dans l'ordre international : il s'agit de l'Extrême-Orient, dans lequel il faut placer la Chine et la quasi-totalité du Sud-est asiatique et la Corée. Enfin, cinq régions du monde voient leur place et leur performance relatives diminuer : l'Afrique sub-saharienne, une part importante de l'Amérique latine, l'Europe de l'Est et l'ancienne Union Soviétique, ainsi que l'essentiel des pays arabes. La situation apparaît parfois paradoxale. Les diminutions de revenu en valeur absolue et par tête dans ces pays s'accro-

“ Les 360 individus les plus riches de la planète détiennent une fortune équivalent aux revenus des 45 % les plus pauvres de l’humanité.”

pagent aussi en règle générale d’une amélioration modeste du “ bien-être ” social (espérance de vie, nutrition, éducation...). Les pays de la CEI demeurent une exception à cet égard : la chute de l’ancienne Union soviétique a en

effet profondément désorganisé les circuits économiques et sociaux, et révélé des conflits politiques, facteurs de régression absolue dans les indices de développement humain.

Ces évolutions contrastées dessinent un paysage global de plus en plus différencié et inégalitaire. Elles traduisent une polarisation croissante du monde. Ainsi, sur le plan financier, entre 1960 et 1995, la part des 20 % les plus pauvres dans le revenu mondial est tombée de 2,3 % à 1,4 % et la part des 20 % les plus riches est passée de 70 % à 80 % ; l’écart de revenu entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres est passé de 30/1 à 61/1. Dorénavant, les 360 individus les plus riches de la planète détiennent une fortune équivalent au revenu des 45 % les plus pauvres de l’humanité. Ces inégalités financières ont des prolongements, quoique moins marqués, en inégalités de qualité de vie : sur les trois décennies passées, les pays “ à haut développement humain ”, au sens du PNUD, ont amélioré leur performance humaine globale (espérance de vie, santé, éducation) au rythme moyen de 2,7 % par an, tandis que les pays les plus pauvres ne se sont améliorés qu’au rythme de 0,9 % par an. Les données les plus récentes semblent marquer un accroissement de ces différences de rythme. L’amélioration moyenne et même médiane des conditions de vie sur cette planète n’est donc pas contradictoire avec un accroissement des inégalités et même des dégradations pour certains groupes.

*C’est aussi le cas au niveau de chaque pays.* Les données internationales sont souvent peu robustes, mais ce dont nous disposons permet de formuler des hypothèses crédibles : les

inégalités de revenu entre habitants de pays de niveau de revenu similaires varient considérablement. Il en est de même pour l’ensemble des indicateurs sociaux. Au même niveau de développement, des pays aux PIB proches connaissent des incidences de la pauvreté et un niveau de “ performance humaine ” qui peuvent être profondément différents. Ainsi, on note que, dans les pays en développement, l’écart entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres est de 8 (contre 7 dans les pays de l’OCDE, globalement moins inégalitaires). Ce chiffre est de 5 en Asie de l’Est, et 19 en Amérique latine. Ces disparités ne sont nullement le privilège des pays en développement : le rapport de revenu moyen<sup>(5)</sup> entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres est ainsi de 8,9 aux Etats-Unis - recordman de l’inégalité au sein de l’OCDE - contre 7,5 en France, 7,1 au Canada, mais seulement 4,4 en Espagne, 4,6 en Suède et 4,3 au Japon. Les années récentes semblent ici aussi marquer une tendance à l’accroissement des écarts de revenu : d’abord en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, mais aussi dans la plupart des pays de l’OCDE, quoique à retardement, et à des rythmes plus lents. Les données relatives aux pays en développement sont plus fragiles encore, mais toutes témoignent d’une tendance à l’écartement des revenus et des patrimoines sur la décennie qui vient de s’écouler.

**Il n’est pas évident que la mondialisation  
soit un facteur déterminant  
de cette dynamique inégalitaire**

Jusque dans les années 1990, la tentation était d’analyser les relations causales relatives à l’inégalité en deux temps : les inégalités *entre pays* sont expliquées par des niveaux de développement différents, et ces derniers renvoient à la fois à des différences entre sociétés et à des mécanismes économiques globaux. Les inégalités *à l’intérieur des pays* sont expliquées pour leur part par des facteurs locaux et des préférences poli-

tiques nationales. La mondialisation rend caduque cette approche en deux temps. Elle oblige à faire face simultanément à la grande variété des causes, locales et globales, qui gouvernent la dynamique des inégalités.

**I**l est difficile d'établir un lien entre la mondialisation récente et les performances inégales du développement du Sud.

Il convient d'abord de rappeler que les écarts de revenu entre pays en développement et pays industrialisés se sont constitués à partir de la fin du dix-huitième siècle, et se sont accrus continûment, quelle que soit l'intensité des échanges commerciaux et financiers mondiaux. Des phénomènes politiques, comme l'esclavage et la colonisation, ont joué un rôle important dans la constitution et le maintien de ces écarts. D'une manière générale, ainsi que le souligne Paul Bairoch dans ses grands travaux historiques, il est même vraisemblable que les restrictions commerciales de tous ordres imposées aux colonies par leurs maîtres politiques, ou les régimes commerciaux inégaux (comme les Traités du même nom), soient une raison fondamentale du sous-développement. Il sont un facteur essentiel de la faiblesse de l'industrialisation des pays du Tiers-Monde, et de leur spécialisation dans les matières premières.

Par ailleurs, paradoxalement, si l'on admet que la divergence des revenus par tête entre les pays en développement et les pays développés est la combinaison de facteurs nationaux (blocages politiques, sociaux ou culturels) et mondiaux (systèmes de domination, protectionnisme etc...), il apparaît alors que les quarante années qui viennent de s'écouler ont été une période plutôt propice aux pays en développement : l'exceptionnelle croissance de l'Extrême-Orient, rejoint plus récemment par certains pays d'Amérique Latine, montre que les facteurs nationaux ont pu vaincre les barrières internationales au développement. Quelles qu'aient pu être ces dernières, il faut relever que le régime commercial mondial fut globale-

ment plus favorable que jamais aux pays en développement. Certes, il limitait leurs exportations vers les grands marchés mondiaux (agriculture, textile, automobile...). Mais le système commercial leur permettait aussi d'établir un régime commercial asymétrique (agressivité commerciale à l'export, protection à l'import), et dans certains cas financier (régimes de change manipulés, contrôle des investissements étrangers, aide au développement substantielle). Il a ainsi permis à presque deux milliards d'habitants de la planète, vivant pour l'essentiel en Extrême-Orient, d'engager un formidable rattrapage, inégalé dans l'histoire de l'humanité. Il n'a cependant pas autorisé le décollage général du Tiers-Monde.

**Deux points inquiètent désormais fondamentalement.**

*Première inquiétude* : le caractère reproductible de cette performance, en particulier pour les pays à revenu intermédiaire : on peut se demander si les formes récentes de la mondialisation, et en particulier les restrictions apportées par le régime de l'O.M.C à l'asymétrie des échanges<sup>(6)</sup>, permettront à ce mouvement de rattrapage de se poursuivre, et de s'étendre aux régions du globe qui se sont au contraire marginalisées. On peut craindre également que l'instabilité chronique du système financier international ne conduise à continuer à limiter l'investissement étranger direct dans les pays émergents, surtout les plus pauvres. Les à-coups provoqués par les crises de change pourraient aussi ralentir la progression de ces pays. Enfin, l'on peut également craindre que le savoir et la technologie nées de la vague d'innovation récente soient, du fait des régimes de propriété, insuffisamment accessibles aux pays et aux entreprises des pays en développement, et interdisent de ce fait les " sauts technologiques ".

*Seconde inquiétude* : l'inégalité d'accès aux opportunités mondiales pour les pays les plus pauvres. Nombre de ces pays semblent en effet enfermés dans une " trappe à pauvreté ". Elle explique qu'ils n'aient pu bénéficier des opportunités

des quarante dernières années. Elle ne peut être ouverte par les moyens de la libéralisation commerciale ou financière seule. Cette dernière peut même la souder encore davantage si les réformes sont mal conduites. Les inégalités internes à ces pays, comme c'est le cas des régions marginalisées d'Amérique Latine, peuvent d'ailleurs être une barrière à la croissance. Dans d'autres cas, la vulnérabilité climatique, la dépendance vis-à-vis d'un nombre limité de matières premières au cours volatiles et aux termes de l'échange décroissants, l'impossibilité de financer un effort de formation de base ou de subvenir aux " coûts de l'homme ", comme dirait Pigou, rendent le décollage très difficile et la libéralisation parfois contre-productive.

En revanche, la mondialisation pourrait jouer un rôle plus important dans les inégalités internes aux pays, sans qu'il soit possible d'éliminer les politiques nationales discrétionnaires comme facteurs majeurs.

Dans les pays en développement tout d'abord, les vagues de restructuration et de libéralisation associées à la croissance rapide et à l'ouverture commerciale apparaissent comme un facteur important d'agrandissement des écarts de revenu. Mais il faut ajouter immédiatement deux points essentiels : (i) ce sont les pays en croissance les plus exposés au commerce international, comme les pays de l'Asie de l'Est, qui ont su minimiser le plus l'accroissement des inégalités : leur croissance rapide leur a fourni les ressources budgétaires pour développer des instruments de promotion des plus défavorisés. En revanche, la grande ouverture internationale des pays les plus pauvres dépendant de matières premières ne leur a permis ni croissance ni réduction des inégalités ; (ii) les inégalités internes les plus importantes se rencontrent dans les pays ayant pratiqué l'import substitution et la fermeture commerciale, comme c'est le cas en Amérique Latine. La mondialisation ne peut donc être accusée de manière univoque.

La situation *dans les pays industrialisés* apparaît de nature différente. La grande majorité des économistes s'accordent sur le faible impact des mouvements de délocalisation et de concurrence avec les pays en développement sur l'emploi et les inégalités internes. En revanche, *l'innovation technologique* des dernières années, quand elle n'est pas accompagnée d'un important effort de promotion des populations qui en restent à l'écart, apparaît être une raison majeure de l'aggravation des inégalités. De plus, la diffusion, certes limitée, de systèmes de rémunération via les stock-options, et l'association au capital, comme les mouvements de croissance importants de la bourse ces dernières années, accroissent encore les inégalités. Sans que ces transformations soient liées de manière intime et directe à la mondialisation, on peut affirmer que l'intensification de la concurrence que celle-ci apporte est une des raisons de leur développement. Même si les délocalisations des patrimoines ou des revenus importants restent limitées, on ne peut non plus rester indifférent aux risques créés par la combinaison d'une plus grande facilité de circulation et d'établissement d'un côté et des pratiques de plus en plus claires de dumping fiscal de l'autre, sans oublier les problèmes permanents créés par les paradis fiscaux. Comment promouvoir ceux qui risquent de demeurer à l'écart de l'extension des nouvelles technologies, et comment s'accorder internationalement sur des limites à l'accroissement des écarts de patrimoine constituent deux questions essentielles des politiques publiques des prochaines années.

“ L'aggravation des inégalités à l'échelle internationale implique de développer un agenda économique et social international qui permette de renverser une tendance dangereuse pour les équilibres internationaux et la justice sociale. ”

L'aggravation des inégalités à l'échelle internationale est donc une réalité, même s'il n'est pas clair qu'elle soit directement ou indirectement reliée aux formes actuelles de la mondialisation. Il n'en reste pas moins que la profondeur de cet-



te tendance implique de développer un agenda économique et social international qui permette de renverser une tendance dangereuse pour les équilibres internationaux comme pour la justice sociale. C

1)- La CNUCED définit les sociétés transnationales à partir de leur chiffre d'affaires à l'exportation. Les chiffres ci-dessus visent donc les 63000 sociétés les plus importantes du monde par leur chiffre d'affaires export. Elles possèdent 690000 filiales à l'étranger.

2)- L'association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) regroupe l'Indonésie, Singapour, la Malaisie, La Thaïlande, le Vietnam, le Myanmar, le Laos et le Cambodge. Les trois pays qui renforcent leur dialogue avec l'ASEAN sont la Chine, le Japon et la Corée.

3)- Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, *L'hyperpuissance américaine*, Hubert Védrine, septembre 2000.

4)- Les chiffres proviennent des différents rapports annuels du PNUD sur le développement humain dans le monde (spécialement des rapports 1998, 1999 et 2000).

5)- Ces chiffres sont donnés avant intervention publique de redistribution. Les données après redistribution tendent à accroître les disparités entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne d'une part et le reste de l'Europe continentale et le Japon d'autre part. La France occupe toujours une place moyenne.

6)- Les accords de Marrakech marquent une étape importante dans la gestion multilatérale de l'abaissement généralisé des barrières douanières dans les pays en développement. Elle n'est pas accompagnée par un mouvement d'ouverture similaire des pays industrialisés sur les produits essentiels intéressants les premiers. Par ailleurs le désarmement tarifaire et non tarifaire dans les pays en développement s'est largement produit de manière unilatérale, et en particulier par le biais des programmes d'ajustement structurel, alors que la voie négociée, multilatérale, a prédominé pour les pays industrialisés.



## Deuxième partie

# Pour un contrat social planétaire

**L**e découragement pourrait s'imposer devant l'accumulation des problèmes liés à la mondialisation. Certains sont tentés de chercher à dresser les barrières les plus importantes possibles au mouvement général de libéralisation des échanges. Nombre d'opposants à la mondialisation s'engagent sur cette voie.

Une telle réponse serait à la fois insuffisante, économiquement dangereuse, et inopérante. Insuffisante, car elle ne nous dispenserait pas de nous embarquer dans des coopérations internationales difficiles et exigeantes comme celles liées au réchauffement de la planète et donc de négocier à l'échelle mondiale en acceptant, finalement, de partager notre souveraineté. Économiquement négative, car elle impliquerait des baisses du niveau de vie de tous, et réduirait à néant la perspective de mettre fin à la pauvreté humaine, dans les pays en développement comme dans les sociétés industrialisées. Inopérante enfin, car la mondialisation, comme nous venons de le voir, n'est pas responsable de tous nos maux.

“ Dresser des barrières au mouvement général de libéralisation des échanges, serait une réponse insuffisante, économiquement dangereuse, et inopérante. ”

Elle peut même en guérir certains. Faut-il pour autant accepter la loi du marché toute puissante, et continuer à subir les risques d'un monde sans régulation ? La réponse est bien entendu négative. Le laissez-faire ne peut que conduire à des impasses et des catastrophes économiques, sociales, politiques et écologiques.

Entre laissez-faire et protectionnisme, nous avons donc besoin d'une nouvelle règle du jeu. Elle doit être bâtie sur une vision globale et commune des finalités ultimes de la société internationale.

Il nous faut un *nouveau contrat social global* qui donne aux opinions publiques confiance dans des formes légitimes de gouvernance.

## L'amélioration de notre condition et de nos équilibres futurs exige la poursuite d'une mondialisation équilibrée

**M**algré les progrès impressionnants accomplis depuis le début du siècle en termes de développement humain, notre planète demeure marquée par la pauvreté, y compris dans les sociétés les plus développées. Notre monde a besoin de supplément de croissance pour continuer à la résorber. Cet objectif ne peut être atteint en imposant des barrières nouvelles à la mondialisation.

Les enseignements de l'histoire économique relatifs au dix-neuvième siècle sont ambigus, sans que l'on puisse les transposer pleinement à notre temps. La mondialisation partielle du siècle passé s'est en effet déroulée sous un régime caractérisé par le protectionnisme entre pays industrialisés. La même règle prévalait entre ces derniers et les grands pays émergents.

Les pays actuellement en développement étaient au contraire contraints à une ouverture commerciale complète, souvent imposée par la force (régime colonial, “ traités inégaux ”...). Le régime financier, celui de l'étalon-or, était pour sa part très structuré et ouvert. Il autorisait une grande fluidité des investissements internationaux. Ce système a assuré le développement des grands pays émergents du siècle dernier, au premier rang desquels les Etats-Unis, ou encore l'Australie, qui importèrent massivement capital et main d'œuvre, tout en protégeant leurs industries et agriculture naissantes. Mais il créa aussi, comme on l'a vu, les conditions du sous-développement des peuples colonisés ou contraints à une ouverture commerciale asymétrique en leur défaveur. La crise des années 1930, qui ne fut pas précédée mais qui fut suivie par une nouvelle et forte montée du protectionnisme, a mis un point final à cette ère. Cette expérience historique devrait donc nous faire douter de la corrélation systématique entre expansion du commerce international et ouverture tarifaire ou non tarifaire. Elle devrait également nous faire douter de la corrélation entre croissance et expansion commerciale internationale. En revanche, nous devrions être confortés dans l'importance à accorder aux flux de capitaux internationaux de long terme pour l'importance de la croissance globale. L'importance de l'impact négatif des discriminations commerciales sur les perspectives de développement de pays pauvres apparaît aussi comme une grande leçon historique.

**D**epuis la seconde guerre mondiale, d'importantes différences sont apparues dans les modes de croissance, en comparaison des périodes antérieures. Ainsi, les échanges extérieurs se sont développés de manière continue à un rythme supérieur à celui de la croissance des PIB nationaux, dans un contexte de dérégulation régulier et d'abaissement continu des barrières tarifaires et contingentaires. Il en est de même pour les flux de capitaux entre pays développés. L'Europe, et en

particulier la France, ont profité considérablement de ce double mouvement de libéralisation et de croissance internationales. Au contraire, la plupart des pays en développement se sont enfermés jusque dans les années 1990 derrière des barrières douanières, et ont pratiqué une politique d'import substitution. Seuls les pays d'Asie de l'Est ont échappé à cette pratique : fortement protégés du côté de leurs importations, ils ont pourtant réalisé un effort important d'exportation et comptent en ce sens parmi les pays les plus ouverts du monde. Les flux de capitaux vers les pays en développement sont demeurés en revanche globalement modestes, en proportion tant des PIB de ces derniers que des PIB des pays exportateurs de capitaux.

Tirant les leçons de la première moitié du vingtième siècle, on pourrait conclure à la possibilité de retourner à une croissance internationale sous barrières douanières élevées, tout en souhaitant une poursuite rapide de l'ouverture des marchés financiers internationaux.

Trois séries de raisons expliquent pourquoi il est pourtant important d'entretenir le mouvement général de désarmement tarifaire et non-tarifaire que nous avons connu depuis la seconde guerre mondiale.

La première raison tient à ce qu'une différence majeure est intervenue dans la nature de notre croissance : celle-ci est tirée fondamentalement par une vague continue d'innovations technologiques. Elles entretiennent des relations étroites avec la mondialisation des marchés. Le volume des investissements qui sont nécessaires à la poursuite du progrès technique, ainsi qu'à la survie sur des marchés extrêmement concurrentiels, exige de plus en plus des clientèles mondiales. La spectaculaire vague de fusions à laquelle nous avons assisté dans les années récentes le montre : aucun marché national ne permet d'amortir les investissements liés au lancement des nouvelles générations d'avions, d'ordinateurs ou de réseaux informa-

tiques, ni des médicaments. Or, les industries en cause ont acquis une importance considérable dans les économies des pays industrialisés. Elles incluent de vastes chaînes de sous-traitance dans lesquelles se sont intégrés de nombreux pays émergents. La croissance et l'emploi dans les pays industrialisés comme dans les pays émergents sont donc désormais liés à la perpétuation du formidable mouvement de progrès technique lancé pour l'essentiel aux Etats-Unis. Ce changement dans l'échelle des investissements, de l'organisation de la production et des réseaux commerciaux représente une rupture fondamentale par rapport au système industriel du dix-neuvième siècle. Il explique une des différences majeures entre la globalisation marchande d'hier et celle d'aujourd'hui.

La seconde raison tient aux limites physiques atteintes par notre globe. La raréfaction de l'eau menace. L'optimisation de sa gestion ne pourra être réalisée que par l'élévation de la productivité hydrique des cultures (produire plus avec moins d'eau, d'une meilleure qualité, et moins chère). Compte tenu des coûts exorbitants de l'irrigation dans nombre de zones sèches du monde, on peut se demander si une telle amélioration est possible sans que les pays sous " stress hydrique " procèdent à des importations massives de nourriture. Ces derniers, qui ne sont pas seulement des pays en développement, comptent aujourd'hui environ trois milliards d'habitants. L'enjeu est d'éviter l'accroissement de la pauvreté et les déplacements de population. Les pays qui subissent ces " stress hydriques " ne peuvent toutefois consentir à une libéralisation de leurs politiques commerciales agricoles que si les marchés alimentaires deviennent sûrs. Cela implique une organisation mondiale des stocks de sécurité. Ils doivent également être certains qu'ils ne subiront pas une " guerre alimentaire " de la part de leurs fournisseurs, et qu'ils auront la possibilité de développer leurs propres exportations non agricoles pour payer leurs importations. L'IFPRI<sup>(1)</sup> estime ainsi que, dans les

vingt ans à venir, pour accompagner les scénarios moyens d'accroissement démographiques, le commerce international de la viande devrait tripler, doubler pour le soja, et augmenter des deux tiers pour les céréales. Marchés des biens et marchés financiers devront accompagner cette évolution. Celle-ci nécessitera en particulier un accroissement important des exportations de toute nature et de l'investissement dans les pays concernés. Organiser la mondialisation pour qu'elle permette cette régulation de la contrainte naturelle, sans que celle-ci ne dégénère en appauvrissement pour une vaste portion de l'humanité, ni qu'elle accroisse la dépendance de certains vis-à-vis de ceux qui seront privilégiés par la nature, est un enjeu fondamental. En effet, l'alternative actuellement imaginable consiste dans un formidable progrès technique qui accroîtrait la productivité hydrique des plantes alimentaires. Celle-ci ne pourrait être obtenue que par l'exploitation intensive des possibilités des OGM. Cette piste comporte suffisamment de dangers et de problèmes pour que l'on ne se repose pas exclusivement sur elle.

La troisième raison tient aux perspectives de la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. L'expérience du développement économique des pays pauvres, dès la période coloniale, démontre, comme nous l'avons déjà indiqué, qu'il leur est impossible de croître, réduire la pauvreté en leur sein et les inégalités à l'échelle mondiale, sans un large accès aux marchés des pays développés. Cette leçon n'est tempérée que pour des "économies-continent", comme les Etats-Unis, la Chine ou l'Inde. Elle est absolue pour tous les autres pays. L'échec frappant des politiques d'import-substitution ou du développement autocentré dans les années 1960 et 1970 vient apporter un renfort malheureux à cette constatation. On sait également que cet accès des pays pauvres aux marchés des pays industrialisés ne se transforme par ailleurs que marginalement en destructions d'emploi chez ces derniers. Sur moyenne pério-

de, l'enrichissement des pays en développement suscite même un surcroît de demande mondiale qui bénéficie à l'activité économique et à l'emploi dans les pays industrialisés. Or, les pays en développement souffrent de barrières à l'accès aux marchés des pays développés, tout particulièrement dans l'agriculture, le textile ou des industries de base comme la sidérurgie, les chantiers navals et l'automobile, toutes activités fondamentales pour des pays à faible revenu. L'abaissement de ces barrières est capital pour une croissance durable dans les pays émergents ou les plus pauvres. Il n'y aura de monde plus égal et de réduction de la pauvreté que par un accroissement des échanges sur ces marchés.

## Le laissez-faire est une solution inacceptable et suicidaire

Aucun des problèmes de la globalisation que nous avons décrits n'a de tendance auto-correctrice. La matérialisation de risques sanitaires majeurs, par exemple, n'a que peu de chances de déboucher sur une autodiscipline des producteurs. Elle provoquera au contraire la multiplication de réactions hostiles à la globalisation, qui pourrait aboutir à une fermeture et une régression économique. La poursuite de la libéralisation des marchés sur une base inégalitaire ne conduira pas à des progrès économiques généraux. Elle débouchera sur un approfondissement des inégalités. Il en découlera des contestations politiques croissantes, des conflits de plus en plus nombreux, et un accroissement de l'insécurité à l'échelle planétaire. La montée des frustrations identitaires a peu de chances d'aboutir spontanément à une plus grande égalité entre cultures. Mais elle provoquera des conflits de plus en plus nombreux. Il est donc vain d'espérer que les problèmes se résoudreont tout seuls, et que des grandes déclarations politiques de loin en loin, ou des exhortations libérales hâtives, nous per-

mettront d'éviter les affrontements et les déséquilibres que nous promettent certaines des tendances de l'économie mondiale actuelle.

A côté des défaillances structurelles, les fluctuations excessives des marchés posent également de graves problèmes. Les variations amples des marchés financiers, ou des marchés de matières premières, pourraient être considérées par certains comme secondaires, quand, par exemple, sur longue durée, les marchés sont orientés dans un sens favorable (ce qui n'est pas le cas des matières premières pour les pays producteurs). Pourtant, des mouvements brutaux et difficilement explicables, parfois suscités par des mouvements spéculatifs purs, affaiblissent la crédibilité des marchés dont le caractère rationnel peut être mis en cause. Les chutes brutales des cours des devises et des matières premières ont également des impacts négatifs importants sur la pauvreté. Les chocs sociaux ne sont pas aisément résorbés quand les marchés redeviennent favorables : les plus pauvres ont souvent plus de mal que les autres à profiter du redressement des économies. Les fluctuations incessantes encouragent aussi des stratégies de prudence et de survie de la part des producteurs, nuisent à l'investissement et renchérissent le coût des transactions quand les opérateurs se résolvent à s'assurer ou se couvrir.

Enfin, le libre jeu du marché peut avoir des conséquences négatives très importantes quand des relations débiteur-créditeur sont en jeu. Les décennies 1970 et 1980 ont ainsi généré un empilement de dettes considérable. Les populations de nombre de pays en développement en sont les victimes finales : rares sont en effet celles qui ont vu les bénéfices de l'endettement. Nombreuses sont celles qui en subissent les coûts. Que la défaillance des institutions de certains pays en développement soit en cause ne doit pas affaiblir la volonté d'agir sur une situation politiquement explosive.

## Il nous faut construire un contrat social global

Ainsi que l'écrit Pascal Lamy, " le capitalisme de marché confirme à travers la globalisation ses trois traits fondamentaux et indissociables : son efficience, son instabilité et sa nature inégalitaire. Nous avons besoin de son efficience, nous pouvons prévenir son instabilité, nous devons corriger son caractère inéquitable "(2). Cette problématique, nous la connaissons bien. C'est elle qui est à la source de la réplique social-démocrate au " laissez-faire, laissez-aller " d'un libéralisme superficiel. Elle implique des réponses politiques et institutionnelles, que nous mettons déjà en œuvre à l'intérieur des démocraties sociales, notamment en Europe.

Mais une double nouveauté élève la difficulté de l'entreprise politique. La première tient à l'ambition d'inclure, dans la formulation et la déclinaison de ces politiques, les nations et les peuples de la terre entière. La seconde tient à ce que les réponses que nous avons trouvées dans l'élaboration des Etats-nations actuels ne sont pas reproductibles à l'échelle globale : nul ne peut encore songer de manière réaliste à construire un Etat mondial. Coopération et négociation internationales sont donc les seules voies qui nous sont ouvertes.

Encore faut-il disposer, pour construire ensemble, d'une référence commune. Les constructeurs du système des Nations-Unies et de celui de Bretton-Woods avaient bâti sur les décombres de la société des Nations un édifice orienté vers la paix, la stabilité et la solidarité. Ce système était visionnaire à bien des égards mais en même temps prématuré sur de nombreux points. Il nous faut le revisiter. La globalisation vient en effet donner une actualité nouvelle aux ambitions des architectes de 1945. Mais elle exige d'aller plus loin. Il faut définir non seulement des institutions et des mécanismes financiers de solidarité, mais aussi des principes de politique économique qui permettent de faire face aux défis que font naître l'accroissement

des échanges, la raréfaction de ressources sensibles, et l'accumulation de problèmes globaux. Un nouveau contrat social planétaire est nécessaire, qui rende légitime, pour tous, le processus de la mondialisation.

Quatre valeurs nous paraissent devoir être mises en avant pour orienter la construction de la gouvernance mondiale : la démocratie et la justice, tout d'abord, car sur elles se fondent toutes les approches socialistes de l'organisation sociale ; l'efficacité et la pérennité, ensuite, rendues essentiels par le mode de développement présent du capitalisme et l'état actuel des instabilités comme des ressources de la planète.

### Des valeurs universelles : démocratie et justice

La *démocratie* tout d'abord. La situation apparaît caractérisée sur ce plan par un déficit de représentativité dans les organisations internationales, l'intrusion croissante d'une société civile protéiforme, un déplacement de la gestion publique au ras du terrain, et un affaiblissement par des nouveaux pouvoirs économiques et criminels.

Dans ce contexte, il n'y a pas d'alternative au renforcement du rôle d'Etats démocratiques et contrôlés dans des organisations internationales légitimes. Si d'autres formes institutionnelles, à l'échelon local ou régional, possèdent des éléments de légitimité représentative, aucune ne dispose d'une légitimité globale et universelle. Affirmer ce point, c'est rendre nécessaire trois évolutions.

“ L'Etat-Nation ” n'est pas seulement un moyen de représenter les citoyens, d'agrèger les préférences, de prendre des décisions publiques à un niveau pertinent, et de les mettre en œuvre sur un espace de taille raisonnable. Il exprime aussi des identités culturelles et politiques, et il est le lieu de compromis complexes entre des groupes sociaux eux-mêmes complexes. Il doit prendre sa place dans une nouvelle architecture mondiale où il n'est pas seulement un des acteurs, une sorte de marche dans l'escalier qui monte, et descend, du global au

local : il est la pièce autour de laquelle peut se construire la gouvernance globale. Toute légitimité institutionnelle émane, en fin de compte, de lui, y compris les compétences, utiles et importantes, dont jouissent les institutions internationales, même et surtout quand elles se situent dans des domaines de souveraineté. Mais l'Etat-Nation est rendu également rendu plus nécessaire par la globalisation : instrument d'identité, il est aussi le seul moyen de maintenir un ordre démocratique et légitime dans un espace donné comme le seul acteur possible sur le terrain de la redistribution et de la promotion sociale. Mais cela suppose que la légitimité des Etats nationaux eux-mêmes soit renforcée. Une telle évolution passe par l'accroissement de la démocratie en leur sein, comme par le redressement de leur crédibilité de gestionnaire. L'amélioration de la gouvernance nationale, la lutte contre la corruption ou le développement des capacités institutionnelles sont donc des piliers fondamentaux de la construction d'une gouvernance mondiale légitime.<sup>(3)</sup>

“ Un nouveau contrat social planétaire est nécessaire, afin de rendre légitime le processus de mondialisation. ”

La seconde évolution consiste à renforcer la démocratie au sein des organisations internationales. Il faut rendre ces dernières plus transparentes. Il faut que leurs instances de décision deviennent plus représentatives des poids démographiques réels des peuples. Les organisations de la société civile concernées par leur action doivent être davantage associées à la prise de décision. Mais il faut aller plus loin et regarder aussi comment s'organisent les Etats entre eux pour exercer leurs droits. Le nombre des Etats sur la planète n'a en effet cessé de croître (il y en a désormais plus de cent quatre-vingt) : il devient de plus en plus difficile de construire des processus de décision sur la base de cet émiettement. La construction de regroupements d'intérêts, sur des bases thématiques et régionales, constitue donc un des chantiers majeurs de la gouvernance internationale. C'est à une re-conception de l'architec-

ture et des liens entre le global et le régional qu'il faudra procéder dans les premières décennies du vingt-et-unième siècle.

Enfin, troisième évolution, la construction de la démocratie internationale suppose que les lieux de décision publics globaux soient les lieux de pouvoir effectifs sur la planète. Trois dangers doivent donc être combattus en priorité, qui pourraient se révéler mortels pour la démocratie planétaire. Le premier serait le pouvoir excessif d'un petit nombre d'entreprises mondiales. Elaborer un système anti-trust mondial ainsi qu'instaurer des règles de concurrence empêchant la mise en place de toutes formes de domination économique et donc politique doit donc être une des priorités de la gouvernance mondiale. Une importance particulière devrait être donnée aux questions culturelles ainsi qu'aux industries de la communication et de l'information, compte tenu de leur rôle dans la construction démocratique globale. Le second est l'expansion des mafias internationales et le développement d'organisations criminelles. Là encore, l'accélération de la lutte contre la criminalité organisée mondiale est une condition de l'instauration de la démocratie internationale. Le troisième est que les politiques mondiales soient non seulement débattues mais aussi décidées " dans la rue ", sous la pression de groupes peu représentatifs ou légitimes.

La *justice sociale*, dont le cœur est la gestion des inégalités à l'échelle mondiale, est aussi indispensable à l'édification d'une gouvernance mondiale légitime et durable. Parce que l'égalité est une revendication politique fondamentale d'une portion importante de l'humanité. Parce que, au nom même

du bon fonctionnement marchand, et pour les libéraux eux-mêmes, les inégalités ne peuvent être acceptées que jusqu'au point où elles empêchent l'égalité des chances d'être effective : n'a-t-on pas franchi déjà ce seuil à l'échelle inter-

" La construction de la démocratie internationale suppose que les lieux de décision publics globaux soient les lieux de pouvoir effectifs sur la planète. "

nationale ? Parce que les inégalités ne peuvent non plus être poussées au point que leur distribution suscite des troubles politiques, et des antagonismes culturels insurmontables : l'histoire n'est finie qu'en apparence, et la structure des inégalités dont nous avons décrit l'amplification peut la faire redémarrer... Parce que, enfin, des inégalités excessives, et des concentrations excessives de la fortune dans les mains de certains leur fournissent les moyens extra électoraux d'une influence inacceptable sur les gouvernements, et biaisent le fonctionnement de la démocratie.

La justice sociale doit également être réalisée dans le monde du travail. L'expansion mondiale des marchés implique une organisation de plus en plus globale du dialogue social. Elle doit aller plus loin que ce que certains appellent aujourd'hui de leurs vœux, sous le terme de " dimensions sociales ", et qui demeure limité à la préservation, certes indispensable, de droits fondamentaux de l'homme dans le travail (travail des enfants, esclavage, trafic des être humains...). Les droits du travail, au sens français et classique, qui régissent les relations entre employeur et salarié et assurent un équilibre essentiel au bon fonctionnement du marché du travail, doivent être débattus entre pays industrialisés et pays en développement.

### Une croissance efficace et pérenne

Les organisations internationales ne sont pas capables aujourd'hui de résoudre les problèmes communs de l'humanité. Elles ne couvrent pas tout le champ des sujets essentiels à notre survie. Elles sont parfois redondantes et souvent bureaucratiques. La gouvernance mondiale doit être plus efficace.

Les politiques économiques et sociales mondiales demeurent fortement sous l'emprise de l'esprit du " consensus de Washington ", même si ce dernier n'est plus une référence aussi absolue qu'avant 1997. Les interventions publiques sont de ce fait particulièrement limitées et contestées. Il en résulte une inefficacité flagrante : si certains progrès ont été enregistrés,



la résolution des grandes questions de l'humanité se révèle d'une lenteur incompatible avec l'accumulation des problèmes, qu'il s'agisse de finances, de développement, d'environnement ou de santé. Accroître l'efficacité des politiques mondiales est un enjeu essentiel, et c'est sans doute le domaine où la " théorie des biens publics globaux <sup>(4)</sup> " peut être utilisée avec le plus de succès et d'impact, ne serait-ce que pour fonder intellectuellement la légitimité d'interventions publiques collectives.

Affirmer ce principe, qui débouche sur l'exigence d'une croissance économique générale, c'est aussi refuser le protectionnisme et les politiques qui, au nom de la préservation des identités, conduiraient en fait à bloquer la lutte contre la pauvreté. C'est aussi mettre au cœur des préoccupations la construction de politiques composant la demande globale et non pas seulement l'offre globale, en n'oubliant pas que nos économies sont faites de consommateurs et non pas seulement de producteurs, comme les libéraux veulent souvent nous le faire croire.

**La pérennité**, enfin, est vitale pour mettre un terme à un mode d'exploitation économique de type minier, qui a marqué l'essentiel de l'histoire du capitalisme jusqu'à nos jours. Les valeurs humaines, comme le coût réel des ressources naturelles, n'ont été intégrés dans le raisonnement économique qu'à la marge, en raison de rapports de force politiques défavorables aux bénéficiaires de la durabilité, c'est-à-dire les générations futures. C'est à ce type de raisonnement qu'il faut mettre fin.

Mais la pérennité vise également une dimension politique : elle consiste à préférer des solutions de partage qui donnent une chance de construire des compromis efficaces et convaincants, plutôt que saisir systématiquement les gains de rapports de force momenta-

**" Affirmer la ' théorie des biens publics globaux ', c'est mettre au cœur des préoccupations la construction de politiques composant la demande globale et non pas seulement l'offre globale, comme les libéraux veulent souvent nous le faire croire. "**

nés, qui permettent à des frustrations et des haines sociales de perdurer, et de miner la cohésion sociale. c

1)- International Food Policy Research Institute. Voir aussi le rapport Ramsès 2001 de l'IFRI.

2)- Espace europe équipement, conférence débat du 26 Octobre 2000, intervention de Pascal Lamy

3)- On se référera parmi bien d'autres articles au texte donné par Martin Wolf, chef économiste du Financial Times, à la revue " Foreign Affairs " : janvier 2001, et qui constitue un " plaidoyer libéral " pour le renforcement du rôle de l'Etat dans la globalisation

4)- La " théorie des biens publics globaux " peut être définie comme l'extension au champ des marchés et sociétés globalisés de l'économie publique traditionnelle. Partant du principe que le marché est le mode optimal de gestion de la production et de la commercialisation comme du financement, l'économie publique cherche à cerner les raisons possibles, concrètes ou théoriques, de dysfonctionnement de ces marchés et propose des moyens de corriger ces dysfonctionnements, soit par des interventions publiques soit par d'autres modes d'intervention privés. Cette théorie fonde donc sur des préceptes libéraux les interventions étatiques comme la coopération internationale publique.



## Troisième partie

# Que faire ?

“ **A** problèmes globaux, solutions globales ”<sup>(1)</sup>. Trois entreprises nous paraissent être au cœur de l’ambition d’un contrat social global.

*La première est politique.* Elle consiste à élaborer et à mettre en œuvre à l’échelon mondial des politiques économiques et sociales qui permettent la *croissance globale*, la *convergence des revenus entre pays et populations*, et la *durabilité de la croissance*.

*La seconde est institutionnelle.* Elle consiste à élaborer des règles de gouvernance mondiale, qui répondent aux critères de *démocratie et d’efficacité* que nous venons d’évoquer.

*La troisième est financière et technique.* Elle consiste à construire les outils publics globaux permettant de servir les objectifs que nous venons d’indiquer.

## Créer des instances politiques suprêmes

Les grandes conférences des Nations-Unies jouent le rôle de fabrication idéologique, et d'avancée des consensus, même si leurs conséquences ou leurs retombées sont parfois lointaines. Ce sont elles qui ont mis en place, dans la décennie qui vient de s'achever, la plupart des grands chantiers de la société internationale : le rôle des femmes dans la société, l'environnement, l'éducation universelle... C'est le cadre naturel pour un débat sur un projet politique global. C'est pourquoi il serait souhaitable que, dans les cinq années qui viennent, puisse être organisée une conférence mondiale sur la globalisation et le développement, qui ait pour mission de formaliser le projet global qui manque encore. Quels seraient les objectifs d'une telle conférence ?

► D'abord énoncer et faire admettre les principes d'efficacité, de justice, de durabilité, et de pérennité comme objectifs fondamentaux de toute négociation internationale. Ces principes, on l'a vu, impliquent d'inscrire la convergence des revenus, comme la bonne gouvernance sociale et environnementale de la planète comme principes directeurs de prise de décision ou d'organisation de la société internationale.

► Ensuite, construire une nouvelle architecture institutionnelle multilatérale. Deux actes majeurs pourraient être posés.

Le premier consisterait à créer une instance de réunion et de concertation au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Elle aurait vocation à terme à se substituer au G7. " Le village global a besoin d'un conseil global " : c'est à cette remarque que pourrait répondre ce qu'on pourrait appeler le " conseil de sécurité économique et social mondial ", pour reprendre l'expression de Jacques Delors<sup>(2)</sup>... De nombreuses modalités efficaces de fonctionnement peuvent être imaginées. A titre d'illustration, la structure de cette instance informelle

mais à fort pouvoir symbolique et politique pourrait être un compromis entre la composition du conseil de sécurité et celle du conseil d'administration des institutions de Bretton-Woods. Elle se réunirait une fois par an. Elle comprendrait de l'ordre de la vingtaine de participants. Le conseil serait constitué de deux séries de membres : permanents ou temporaires. Les membres permanents seraient les pays les plus importants de la planète. Le choix de ces pays est difficile. Mais on pourrait imaginer, par exemple, que ce soient les pays de l'actuel G8, ainsi qu'un des très grands pays de chaque continent (par exemple : la Chine, l'Inde, le Brésil, le Nigeria...) : la définition des participants permanents devrait résulter d'un consensus international. Le reste des Etats participants seraient désignés pour une durée définie (par exemple : deux ans) dans le cadre de circonscriptions géographiques stables. Dans une telle instance, l'unicité de la représentation européenne devrait être un objectif à terme. Le mode de fonctionnement du conseil se rapprocherait de celui du G7 : il serait centré sur le renforcement des liens personnels entre dirigeants, les prises de position politique communes, et la gestion de situations de crise. Un secrétariat léger en assurerait la gestion. Un tel élargissement de rencontres au sommet sera critiqué par certains comme la construction d'un nouveau " machin ". Mais il semble indispensable pour faire entendre la voix des pays du Sud, s'éloigner de l'arbitraire des invitations ad hoc de chefs d'Etat aux réunions du G7, et montrer qu'il existe un mécanisme de concertation suprême, ouvert à tous.

Le second acte consisterait à redessiner l'architecture générale de l'organisation multilatérale mondiale. Le point fondamental consiste à articuler les différentes institutions entre elles et définir la hiérarchie relative des normes internationales. On y reviendra.

► Enfin, dernier objectif d'une telle conférence, discuter

" Créer un ' conseil de sécurité économique et social mondial ' semble indispensable pour faire entendre la voix des pays du Sud."

et s'accorder sur les objectifs essentiels de progrès économiques et humains à l'échelle planétaire, accompagnés d'esquisses de financement global. Les différentes conférences des Nations-Unies ont élaboré en effet un ensemble d'objectifs hétéroclites, incomplet et parfois contradictoires. Ces objectifs sont supposés retracer les grandes ambitions communes de la planète. Le comité d'aide au développement de l'OCDE a fait de même, mais sans participation des pays du Sud, dans un cadre qui est plus familier aux agences d'aide au développement. Il serait utile de donner plus de cohérence à cet ensemble et de s'entendre sur les priorités planétaires, ainsi que sur les engagements politiques des pays du Sud et des pays industrialisés pour y parvenir.

## Démocratiser et rationaliser les institutions internationales

Il s'agit de construire un cadre souple et évolutif qui permette une production et une gestion de normes cohérente et démocratique.

### Redéfinir la hiérarchie des normes et le système des sanctions internationales

L'apparition de l'Organisme de Règlement des Différends<sup>(3)</sup> a changé la donne institutionnelle internationale. En créant un organisme de nature juridictionnelle dans le domaine commercial, les négociateurs de l'OMC ont doté un accord multilatéral important d'un mécanisme d'application contraignant.

Mais, de ce fait, ils ont donné vie également à un processus qui fait de la libéralisation commerciale un principe autonome, auquel tous les autres droits, ou principes, comme ceux de la protection sanitaire ou de l'environnement, sont subordonnés. En effet, la création de l'ORD autorise les Etats qui se considèrent victimes d'une discrimination commerciale de

la contester devant un " panel ". Ce dernier sera forcé de leur donner raison si les principes au nom desquels ils ont pu rencontrer un problème d'exportation ne sont pas reconnus dans le corps législatif de l'OMC. Nous assistons aujourd'hui à un basculement de la construction internationale depuis une situation de non-état de droit, qui avait largement prévalu depuis le fond des âges, vers un état de droit balbutiant où l'ouverture commerciale fait figure de seul principe constitutionnel.

Cela impose une réaction rapide.

► La première de ces réactions doit être de réintégrer l'OMC dans l'ordre juridique mondial. Il apparaît ainsi symboliquement utile d'en faire explicitement une des institutions spécialisées des Nations-Unies et donc de la soumettre au respect de sa charte.

► La seconde réaction doit être l'énonciation claire d'un principe d'égalité des normes juridiques énoncées par les différentes institutions internationales. Plusieurs conséquences en découleraient :

Premièrement, l'ORD, dans le cas de panels posant des difficultés, sous forme de question préjudicielle, devrait renvoyer à des organismes juridictionnels existants ou à créer au sein de l'OMS, de l'OIT et de la FAO, les problèmes éventuels d'interprétation des normes édictées par ces organisations. Les conclusions de ces organismes lieraient l'ORD.

Deuxièmement, une instance juridictionnelle d'arbitrage, qui pourrait être le tribunal international de La Haye, traiterait en appel et cassation des incohérences entre législations relevant de différents organismes<sup>(4)</sup>. Il est vraisemblable que ces incohérences flagrantes seraient peu nombreuses, ce qui plaide pour utiliser une juridiction déjà existante pour traiter de ces arbitrages institutionnels. Par ailleurs, il reviendra toujours aux Etats de se mettre d'accord entre eux au sein des différentes institutions internationales pour éliminer les contra-

“ Il est nécessaire de procéder à une révision systématique de l'ensemble des dispositifs de sanction existants dans le système des Nations-Unies. Cela vaut pour l'OMS, l'OIT, l'UNESCO et la FAO...”

dictions. Le conseil de sécurité économique et social pourrait puissamment aider à résorber ces problèmes en constituant l'instance centrale d'arbitrage entre différentes politiques publiques.

Troisièmement, les moyens de sanction en cas de non-respect des conventions internationales signées et ratifiées devraient

être renforcés. Quand des sanctions commerciales seraient prises légalement dans le cadre d'organisations spécialisées (par exemple, OMS, OIT...), elles s'imposeraient à l'OMC.

En conséquence, il est nécessaire de procéder à une révision détaillée et systématique de l'ensemble des dispositifs de sanction existants dans le système des Nations-Unies. Cela vaut pour l'OMS, l'OIT, l'UNESCO et la FAO, mais aussi pour les nombreuses organisations techniques professionnelles (OACI...), dont l'activité d'émission de normes, pour en être discrète, n'en est pas moins importante. Dans tout ce dispositif onusien, les mécanismes de suivi de l'application des normes comme de recours et de contrainte sont en effet variables, hétérogènes, et souvent très faibles.

► Une troisième réaction doit consister à trouver des solutions alternatives aux sanctions commerciales, y compris pour des différents commerciaux. C'est en effet un des problèmes majeurs d'inégalité au sein de l'ORD. Pour le Burkina, faire condamner les Etats-Unis pour une discrimination commerciale serait par exemple un exploit, et exigerait une mobilisation financière et institutionnelle extraordinaire<sup>(5)</sup>. Mais, ayant obtenu gain de cause dans cet hypothétique conflit devant un panel de l'ORD, le Burkina aurait peu de chances de faire plier les Etats-Unis en leur infligeant des sanctions commerciales. La réciproque serait sans aucun doute en revanche très crédible... Il importe donc d'entamer une réflexion sur des sanctions alternatives, ayant des chances de toucher les “ forts ”.

Toutes ces évolutions demanderont toutefois du temps. L'ORD continuera donc pendant une période appréciable à formuler des jugements dans des domaines sur lesquels sa légitimité paraît faible, dont les bases juridiques sont lacunaires ou fragiles, ou dont la probabilité de mise en œuvre sera modeste. Il est donc crucial que le plus grand soin soit apporté à la composition des panels, que leur pratique se professionnalise, qu'ils soient explicitement mandatés pour reconnaître la validité des normes environnementales et sanitaires par rapport aux objectifs de libéralisation commerciale<sup>(6)</sup> : il apparaît essentiel en ce sens que la production de normes environnementales et sanitaires soit améliorée et s'accroisse. Les condamnations à l'OMC doivent aussi être largement rendues publiques de manière à ce que les pressions politiques puissent jouer.

#### — Réorganiser les institutions internationales —

Quatre domaines devraient voir leur organisation revue.

Le premier est *l'environnement*. La création de la commission du développement durable, dans la foulée de la conférence de Rio, n'a pas permis de fournir un secrétariat solide pour les efforts de la communauté internationale en matière d'environnement. Parallèlement, le PNUE se marginalisait progressivement, malgré la qualité de certains de ses travaux. La situation est actuellement critique. De nombreuses conventions internationales ont été signées et sont mises en œuvre de manière disparate. Les mécanismes de sanction, les recours, l'évaluation et le suivi sont particulièrement éclatés, divers et de qualité variable. Il est donc indispensable de créer une organisation mondiale de l'environnement. Elle serait le secrétariat commun de l'ensemble des conventions environnementales mondiales et multilatérales, aurait des pouvoirs d'initiative, générerait des mécanismes de recours crédibles, et enfin disposerait d'une capacité d'analyse, de suivi et de synthèse de la situation mondiale en matière d'environnement dans toutes ses dimensions. La mise en place de cette institution devrait

permettre la reprise de l'héritage non négligeable du PNUE, dont les activités d'assistance technique devraient être redistribuées au PNUD ou à la Banque mondiale. Les activités de suivi et d'analyse de l'environnement mondial devraient aller à la future organisation normative. On peut se demander enfin si cette nouvelle organisation ne devrait pas absorber une FAO en difficulté stratégique, et dont les actions actuelles sont déjà beaucoup orientées vers les questions environnementales. Enfin, plusieurs petites organisations actuellement actives dans l'environnement, mais peu visibles, pourraient être regroupées dans le nouvel ensemble. Il en est de même pour la commission du développement durable.

Le second est *le social*. Les institutions sociales de la sphère des Nations-Unies ne sont pas à la hauteur de l'importance de la tâche qui est devant elles dans ce domaine. Balkanisées, dotées de moyens modestes, parfois médiocrement gérées en raison d'une politisation excessive de la gestion de leur personnel, de leur budget et de leurs opérations, elles ne représentent pas le contrepoids efficace au pôle économique de Bretton-Woods dont la sphère internationale a besoin. Pour autant, la restructuration de ce pôle apparaît difficile, en raison du nombre des organisations impliquées (OMS, OIT, UNESCO, UNICEF, HCR...), de leur dissémination sur le terrain et de leur modes disparates de gouvernance : la structure tripartite de gouvernance de l'OIT, par exemple (employeurs, syndicats et gouvernements), rendrait délicate sa fusion avec d'autres organisations où les gouvernements ont le monopole de la direction. On peut néanmoins imaginer une gamme assez large d'initiatives ou de pas en avant, qui iraient plus loin que les évolutions en cours au sein des Nations-Unies, et qui visent à améliorer la coordination de l'ensemble du dispositif. Il serait par exemple possible de nommer un secrétaire général adjoint des Nations-Unies en charge des questions sociales. Il aurait autorité et au mini-

imum pouvoir de coordination sur les organisations que l'on vient d'évoquer. Il disposerait d'un fonds d'intervention qui lui donnerait les moyens d'inciter les directions des agences en cause à coopérer, ainsi que d'un secrétariat très léger. On pourrait imaginer qu'il soit également administrateur du PNUD. Ce dernier aurait le monopole de la mise en œuvre des programmes d'assistance technique des organisations que l'on vient d'évoquer, et opérerait en étroite coordination avec la Banque mondiale et les autres organisations d'aide au développement. Dans une étape plus ambitieuse, la plate-forme de Genève pourrait regrouper physiquement toutes les organisations sociales (et au moins l'UNICEF et le PNUD, actuellement à New-York). Des opérations d'intégration de certains services permettraient alors d'accroître l'efficacité du dispositif (services administratifs et de personnel, fonctions d'études...). Ce nouveau bloc social, à défaut d'une grande institution unique difficile à instaurer, donnerait une visibilité, un poids et une efficacité accrues à un pôle social onusien dont la défaillance actuelle est lourde de conséquences négatives.

Le troisième est le *secteur financier*. Si la BRI dispose d'une capacité de surveillance mondiale de fait des flux du système bancaire, et d'un pouvoir normatif certain, le nombre de ses actionnaires et la cohérence de ses fonctions avec les autres organisations internationales du secteur posent problème. Le forum de stabilité financière et le G20, constitués après la crise asiatique de 1997, n'apparaissent pas comme une réponse durable aux défis de la normalisation et de la régulation financières : leur composition est insuffisamment universelle, leur autorité uniquement morale, et leur pérennité incertaine. Il n'est enfin pas opportun de confier au FMI ces fonctions normatives en matière bancaire, en raison de son rôle opérationnel, de son agenda déjà chargé et de la volonté maintenant consensuelle de limiter son implication dans les sujets struc-

turels, sans nier leur connexion avec les sujets macroéconomiques. Il apparaît donc également nécessaire de créer une organisation universelle normative en matière de gestion prudentielle des banques et organisations financières. Elle devrait être modeste en taille. Elle pourrait en effet largement s'appuyer techniquement sur les personnels des agences nationales. Elle aurait essentiellement pour objet la négociation de normes, et ne serait pas chargée de leur mise en œuvre. Elle pourrait faire appel à un mécanisme juridictionnel de contestation du type de l'OMC. Cet ensemble pourrait se construire au travers d'une universalisation et d'une montée en puissance du " pôle de Bâle " (BRI, comité de Bâle...).

Le quatrième est celui de la *communication*. L'importance prise par les questions de communication et d'information, en termes économiques et politiques, implique de revoir l'organisation et le rôle de l'UNESCO en la matière. On peut se demander s'il ne serait pas opportun de fonder une sorte de " haute autorité de la communication et de l'information " à l'échelle mondiale. Son secrétariat pourrait être tenu par l'UNESCO : les frais de fonctionnement d'une telle institution seraient donc très réduits. Son rôle serait de définir la norme et la déontologie dans le domaine de la communication et de l'information. Elle traiterait aussi des questions de frontière entre question de communication et d'information et questions commerciales et financières.

Ces créations institutionnelles ne complexifieraient pas le paysage mondial. Elles remplaceraient en effet des institutions ou des mécanismes de concertation existants, dont le fonctionnement est médiocre ou insuffisamment visible. Elles s'accompagneraient donc de fusions. Elles réduiraient en pratique le nombre actuel d'organisations et les recentreraient sur des missions essentielles dans le cadre de la globalisation. La crainte des difficultés politiques liées à la restructuration des orga-

nisations internationales, et le découragement face à la complexité des institutions tend certes à décourager les tentatives de vision globale. Il semble pourtant l'heure de relancer débats et action. Les faiblesses du dispositif onusien sont en effet une des causes importantes du scepticisme qui s'exprime parfois face à l'enjeu de la maîtrise de la globalisation.

### Démocratiser les institutions internationales

Une action transversale apparaît nécessaire.

*Les organisations internationales doivent faire une plus grande place aux pays en développement*

De la même manière que le G7 ne doit pas monopoliser le pouvoir, les instances de décision des grandes organisations internationales doivent faire une plus grande place aux pays en développement qui rassemblent l'essentiel de la population de la planète.

Des marges de progression réalistes existent dans les institutions de Bretton-Woods. La nature de ces dernières ne rend pas illégitime la prise en compte des poids économiques relatifs dans le poids politique des membres. Mais celui des grands pays en développement, comme l'Inde, la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Afrique du Sud etc... pourrait être réévalué. Ces pays expriment des positions divergentes par rapport à celles du G7 qui méritent d'être entendues.

Ces marges existent également dans le système des Nations-Unies. On pourrait imaginer, à l'OMC comme dans les autres grandes organisations techniques, une évolution vers un système de circonscriptions régionales, qui donnerait plus de voix aux petits pays en développement. Ces circonscriptions régionales pourraient être aidées financièrement par les institutions de manière à donner à leurs membres plus de moyens d'exercer leurs droits. Il est difficilement envisageable de passer rapidement à un système de représentation qui serait fondé sur les poids démographiques. Toutefois, on pourrait imaginer que, dans le cadre d'une réforme d'ensemble, le principe " un

Etat-une voix ” soit pondéré par une prise en compte partielle des poids démographiques.

*Les organisations internationales doivent mieux prendre en compte la société civile*

Les dernières années ont vu un progrès de la transparence dans les organisations internationales et de leur dialogue avec la société civile. Ceci n’a pas empêché les tensions de continuer à croître. De nouveaux progrès apparaissent nécessaires.

Ils passent d’abord par une institutionnalisation du dialogue entre les organisations internationales et la société civile globale. Le HCCI français est un bon modèle pour cette institutionnalisation, qui n’existe que dans le cadre de l’OIT, par construction. On pourrait imaginer que les institutions de Bretton-Woods, ensemble, l’OMC de son côté, et les organismes sociaux des Nations-Unies, enfin, créent trois organes de ce type. Des difficultés importantes pourraient surgir dans leur mise en place, au regard de la représentativité des ONG, par exemple. Mais le processus obligerait justement à mettre ce type de problèmes sur la table et en débattre pour parvenir à des solutions consensuelles.

La transparence doit également progresser. Des principes communs pourraient présider à celle-ci dans toutes les organisations : les résultats des délibérations devraient être systématiquement publics et la position des gouvernements membres connue. Les documents préparatoires devraient être systématiquement publics. Tous les processus opérationnels devraient donner lieu à publicité au stade de la préparation des projets et programmes. Les politiques sectorielles ou géographiques devraient également être publiques. Elles devraient pouvoir être contestées, ainsi que leur mise en œuvre, devant des processus publics d’appel, comme le “ panel d’inspection ” de la Banque Mondiale.

## Renforcer la solidarité internationale

L’ensemble des dispositifs que nous venons d’évoquer suppose des mécanismes financiers et techniques de mise en œuvre, particulièrement dans le domaine de la relation Nord-Sud. L’aide au développement est le seul instrument financier et technique existant. Le refonder prend donc une importance particulière.

### Améliorer les instruments de la solidarité

#### *Refonder l’aide publique au développement*

Les fondements de l’aide au développement étaient jusqu’à présent de trois ordres : la solidarité et la lutte contre la pauvreté ; la géostratégie : chacun des deux camps de la guerre froide cherchait à s’assurer des clientèles ; l’économie, où les questions d’ouverture commerciale, de libéralisation et de gestion de l’endettement mondial ont joué un rôle essentiel dans la dernière décennie. Cette aide n’a pas été inefficace, contrairement à une idée trop souvent entendue<sup>(7)</sup>, même si elle a rencontré des problèmes de mise en œuvre parfois substantiels, et si les politiques économiques qu’elle a supporté ont donné lieu à des débats très vifs : elle a accompagné et accéléré le développement de l’Asie de l’Est ; elle a permis l’amélioration des conditions de vie en Afrique subsaharienne malgré une régression économique qu’elle n’a pu empêcher ; elle a autorisé la reconstruction de zones fortement affectées par des conflits politiques ou des catastrophes naturelles ; elle a enfin été un instrument efficace d’accompagnement des difficiles processus de désendettement et de libéralisation économique ou commerciale des pays en développement. Mais l’extension de la mondialisation impose de repenser ces inspirations traditionnelles. Trois besoins mondiaux d’intervention semblent s’imposer.



► **Premièrement**, *la communauté internationale a besoin de répondre aux crises politiques et humanitaires*. Ce souci continuera à être fort dans les prochaines années, compte tenu de l'instabilité politique et sociale qui sévit dans de nombreuses zones du globe, ainsi que de la balkanisation politique en cours. Rentrent dans ce cadre les opérations de prévention de conflit, de reconstruction ou de post conflit. Mais il s'agit aussi d'assurer à des populations et des pays enclavés et affrontés à des conditions naturelles et économiques défavorables un soutien de solidarité.

► **Deuxièmement**, *la communauté internationale a besoin d'accompagner la mise en place d'accords globaux par des transferts financiers ou de la coopération technique*. On rencontre ici la problématique des " biens publics globaux ".

Dans un premier cas de figure, les pays en développement posent des problèmes ou créent des risques pour la communauté internationale : leur situation sanitaire crée une menace globale ; leur gestion de leur système financier national crée un risque d'instabilité des marchés ; leur gestion de certaines installations à risque suscite un problème global (par exemple, installations nucléaires). La communauté internationale dispose pour réduire ces risques d'une combinaison d'instruments normatifs (certification, autorisation d'ouvrir, alignement sur des principes communs...). Ces instruments sont mis en œuvre par des accords internationaux et des institutions multilatérales (OMS, FAO etc...). Compte tenu des capacités financières ou techniques limitées des pays en développement, ces accords apparaissent en général inefficaces, s'ils ne sont pas associés à des actions positives (assistance technique, transferts financiers...), qui permettent au pays en développement de mettre en œuvre les dispositifs globaux.

Dans un second cas, la communauté internationale cause ou a causé des préjudices aux pays en développement. Ces préjudices appellent compensation dans un cadre sectoriel pré-

cis ou dans une approche plus globale : c'est le cas dans le domaine de l'environnement (problématique des contraintes nouvelles imposées à la croissance des pays en développement, rendues nécessaires par les défaillances du mode de croissance des pays industrialisés) ou celui du commerce (régimes commerciaux iniques ayant influé sur le développement relatif des pays actuellement industrialisés et des autres).

Dans un troisième, les pays en développement gèrent des biens communs de l'humanité. C'est le cas de la bio-diversité, par exemple. L'essentiel de cette dernière est désormais concentrée dans les zones humides et forestières qui sont, pour une très grande part, situées dans les pays en développement. La forêt apparaît en règle générale comme une ressource majeure et un outil essentiel dans la préservation de la couche d'ozone : la désertification est un ennemi global. La gestion et la préservation de ces zones entraînent des coûts importants. Elles peuvent aussi handicaper à court terme le développement immédiat de ces pays : elles conduisent ces derniers à se restreindre d'exploiter des ressources que les pays développés ne se sont pas privés d'utiliser, elles empêchent l'installation de populations sur des sites utiles pour la culture dans un contexte général de forte pression démographique, elles imposent d'importer de l'énergie... Cette gestion implique compensation. Il est difficile d'imaginer un accord international qui donne une chance quelconque de succès à la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité sans un appui substantiel apporté aux pays en développement.

Dans un quatrième cas, la communauté internationale doit financer des institutions internationales spécialisées, qui gèrent l'émission de normes, leur négociation, comme la surveillance de la politique mondiale (FMI, BRI, OMC, OMS, FAO, UNESCO...) : il est normal que ces institutions soient financées en fonction des différences de richesse des membres. Mais il est également nécessaire que tous puissent participer à l'éla-

boration et à la mise en place des normes ou des politiques. Cela implique que les plus pauvres, et ceux qui rencontrent des difficultés financières ou institutionnelles pour participer, soient aidés par les autres.

► **Troisièmement**, plus globalement, *la communauté internationale doit parvenir à créer une convergence des revenus entre pays*. Celle-ci est seule à même de créer un sentiment de légitimité suffisant autour de la globalisation : la croissance des pays en développement ne suffit pas ; il faut aussi assurer un rattrapage de ces derniers. La perpétuation des écarts de croissance actuels entre pays en développement et pays industrialisés constitue en effet une preuve administrée quotidiennement que “ les marchés ne marchent pas ”. Cette convergence ne peut être assurée que par la combinaison de l’amélioration du fonctionnement des marchés des pays en développement, du renforcement de leurs capacités institutionnelles, et d’un flux d’investissement suffisant pour mettre leurs économies sur une trajectoire de croissance pérenne. C’est le rôle traditionnel de l’aide au développement, au sens économique du terme. Il est renforcé du fait d’une mondialisation dans laquelle les bases de départ sont hétérogènes, et inégalitaires, et qui appelle donc des mesures de compensation et de promotion.

#### Mieux financer les politiques globales

Le débat sur le niveau de financement de l’aide publique au développement a été traditionnellement pauvre. L’impératif du 0,7 % du PIB des pays de l’OCDE, respecté uniquement par une poignée d’Etats nordiques, repose sur une vision politique ou morale. Il manque de fondements techniques qui rendraient le chiffre plus légitime, et convaincant. De ce fait, l’objectif est très vulnérable aux contraintes budgétaires. Le débat sur les formes de financement est encore plus restreint : il est limité au budget des Etats contributeurs. En fait, ces

deux sujets devraient être réouverts sur une base nouvelle.

Le niveau de financement des politiques de la globalisation devrait être déterminé par les besoins de financement des bénéficiaires et non l’offre financière des Etats contributeurs.

Approcher les besoins de financement des pays en développement suppose de chiffrer les grandes catégories de motivations que nous avons évoquées. C’est une entreprise périlleuse, et impossible à mener dans le cadre de ce présent rapport. Toutefois, quelques ordres de grandeur peuvent être évoqués. Ils seront utilement comparés aux quelques quarante milliards de dollars que la communauté internationale consacre sous forme de prêts ou de dons à l’aide au développement.

► **Premièrement**, le *montant du besoin de financement des actions de solidarité* en cas de crise politique ou naturelle apparaît tout à la fois variable dans le temps, en raison du caractère aléatoire de ces crises, et modeste par rapport aux flux financiers mondiaux. Le coût des opérations de reconstruction ou de post-conflit, comme l’aide au développement actuel au profit des pays les plus pauvres et enclavés ne représente que quelques milliards de dollars par an.

► **Deuxièmement**, le *financement des biens et services publics globaux* est très difficile à chiffrer. Il devrait faire l’objet d’une recherche approfondie spécifique. Les mécanismes de compensation relatifs au commerce et à l’environnement pourraient être coûteux, si la communauté internationale se donnait des objectifs ambitieux mais réalistes, et qu’elle décidait de se doter des moyens d’y parvenir. Ainsi, la gestion des zones naturelles sensibles suppose des actions de développement rural et forestier importantes. Soulager la pression démographique sur les zones forestières ne suppose pas seulement une accélération de

“ Le niveau de financement des politiques de la globalisation doit être déterminé par les besoins de financement des bénéficiaires et non par l’offre financière des Etats contributeurs.”

la croissance économique dans les pays en développement, mais aussi des actions de préservation onéreuses, en même temps que le développement d'alternatives pour les populations concernées. Le démantèlement des installations industrielles à risque à l'échelle internationale implique des financements élevés. En revanche, l'essentiel des actions relatives à la mise en place et au suivi de normes relève de l'assistance technique et d'appuis modestes en termes de constructions de capacités, réformes institutionnelles et soutien logistique. Il s'agit donc vraisemblablement de sommes modestes.

► *Troisièmement, le financement d'une convergence rapide entre pays en développement et pays industrialisés est coûteux, mais supportable pour la communauté internationale. Un calcul rapide indique que les volumes annuels de transferts financiers publics depuis les pays de l'OCDE vers les pays en développement qui permettraient d'assurer à ces derniers des investissements publics autorisant une croissance moyenne de long terme de l'ordre de 6 % par an (ce qui n'assure qu'un début de convergence) s'élèveraient à environ 310 milliards de dollars<sup>(8)</sup>, soit presque huit fois les volumes actuels d'aide au développement, mais seulement 1,4 % du PIB des pays à haut niveau de revenu. Ceci ne tient pas compte de l'importance des flux privés additionnels qui seraient nécessaires (ils s'élèveraient dans ce cas de figure à environ 630 milliards de dollars, contre environ 100 actuellement).*

Un tel chiffre apparaît tout à la fois surévalué et sous-évalué. En effet, d'un côté, il est difficilement imaginable que tous les pays en développement soient en mesure de recevoir leur part théorique de pareil flux simultanément, compte tenu des instabilités politiques chroniques, de leurs propres problèmes de gestion, des défaillances de leurs politiques, et de leurs capacités d'absorption limitées. Certains grands pays émergents génèrent par ailleurs une épargne intérieure supé-

rieure à la norme utilisée ici. D'un autre côté, les chiffres qui servent de base à cette estimation sont exigeants en termes de mobilisation fiscale et d'épargne pour nombre de pays en situation difficile, et tout particulièrement pour les pays les plus pauvres dont les taux d'épargne et de fiscalisation domestique sont très modestes<sup>(9)</sup>.

Il est toutefois possible d'affirmer que, dans une optique de convergence des revenus par habitant, comme de financement des biens publics globaux, les niveaux actuels d'aide publique au développement sont beaucoup trop faibles. Les objectifs officiels de la communauté internationale ne sont donc pas absurdes, et plutôt sous-estimés. Cela jette une lumière encore plus accablante sur le fossé qui sépare ces objectifs de la réalité.

#### La diversification des sources de financement devrait être recherchée.

Les ressources de l'aide au développement proviennent pour l'essentiel des contributions budgétaires des donateurs et, plus marginalement, du placement des fonds propres des institutions financières. La mobilisation de sommes additionnelles importantes en valeur absolue présente donc des difficultés politiques substantielles, même si elles sont modestes au regard des PIB des pays industrialisés. Il est donc utile de chercher une diversification des contributions financières aux politiques de la globalisation. Une orientation générale pourrait consister à taxer des activités qui génèrent un certain nombre " d'externalités négatives ", et sur lesquelles un prélèvement d'intérêt public peut être légitime.

► Une première piste consiste à *chercher des modes de financement* affectés aux différentes organisations spécialisées. Par exemple, une taxation internationale des industries pharmaceutiques et des activités de santé privées pourrait

financer non seulement l'OMS mais une part importante des projets de développement dans le domaine sanitaire. L'OMS aurait la responsabilité d'allouer ce financement aux agences de développement internationales. Une organisation mondiale de l'environnement pourrait être financée par une taxation des activités polluantes. Elle pourrait redéployer de même ses ressources propres en faveur des projets environnementaux. Le même raisonnement pourrait être tenu vis-à-vis de l'UNESCO, en ce qui concerne la protection du patrimoine de l'humanité, la promotion des industries culturelles et de l'information du Sud, l'expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication... Ces taxations spécifiques pourraient par ailleurs financer un fonds central que le conseil de sécurité économique et social allouerait.

► Une seconde piste consiste à *créer un prélèvement fiscal global*. La taxe Tobin en présente une variante. Son efficacité pour contrôler les mouvements de capitaux est limitée, de par sa conception et ses intentions mêmes. C'est donc dans son volet de "financement des biens publics globaux", qu'en débattre représente le plus grand intérêt. Les difficultés techniques de taxation des transactions en capital n'apparaissent pas insurmontables, dans la mesure où l'essentiel d'entre elles passent à travers le secteur bancaire, qui est habitué à faire office de collecteur. La rentabilité d'un prélèvement à la marge serait sans doute considérable. Mais, ainsi que le suggère Michel Camdessus<sup>(10)</sup>, d'autres bases taxables, comme le commerce des armes, ou encore les minéraux et matières premières extraits dans des zones n'appartenant à personne<sup>(11)</sup>, pourraient également être envisageables, et susciteraient peut-être moins de polémique. Il est important que la réflexion se poursuive sur ce terrain.

Les problèmes d'allocation et de gestion des ressources collectées seraient en effet importants. Il est aussi essentiel

que de telles ressources fiscales nouvelles ne viennent pas diminuer l'effort propre des pays contributeurs, compte tenu de l'ampleur des besoins de financement que l'on vient d'évoquer. Le "conseil de sécurité économique et social" pourrait donc avoir la charge de trancher sur les grandes allocations sectorielles et institutionnelles de cette imposition. Il semblerait par exemple logique que de telles ressources viennent abonder l'AID, les fonds régionaux de développement, et le budget du PNUD. On pourrait imaginer que les Etats collecteurs conservent une partie des produits de cette taxe, afin de financer, à hauteur d'un montant qui serait négocié, leur coopération bilatérale, pourvu qu'elle respecte les orientations générales de la coopération internationale.

En revanche, la voie, proposée par l'administration américaine, qui consisterait à augmenter la tarification des prêts consentis aux pays à revenu intermédiaire paraît une impasse. Les concours des institutions multilatérales vers ces pays émergents sont en baisse rapide et ne s'accroissent que dans les périodes de crise. Ces moments sont les seuls où effectivement l'on peut trouver un sens à la surtarification de jumbo-prêts<sup>(12)</sup>, comme cela a déjà été décidé lors de la crise asiatique. En période normale, un accroissement des taux d'intérêt actuels aboutirait à un tarissement complet des activités des institutions financières multilatérales avec ces pays. Cela est contradictoire avec l'enjeu que représentent les pays émergents en matière de stabilité financière, d'environnement, ou de développement social, et n'accroîtrait pas les ressources de ces organisations.

"La taxe Tobin mais aussi d'autres bases taxables, comme le commerce des armes, ou les minéraux et matières premières extraits dans des zones n'appartenant à personne, pourraient être envisageables."

### **Réformer l'organisation de l'aide publique au développement**

L'architecture institutionnelle de l'aide au développement est chaotique. Elle est constituée de la sédimentation historique de nombreuses organisations. Elle est pléthorique, du fait de l'addition d'acteurs bilatéraux nombreux à des organisations multilatérales. Elle est faiblement cohérente, du fait de l'absence de mécanisme contraignant de coopération : elle permet à chaque appareil de poursuivre des objectifs divergents malgré des processus de concertation formels élaborés. Les coûts de gestion sont de ce fait élevés et les impacts finaux amoindris. Les incertitudes qui pèsent sur les rôles respectifs de la Banque mondiale et du FMI, comme les difficultés internes que traverse l'aide européenne au développement, ont ajouté aux problèmes organisationnels du secteur. Une révision d'ensemble apparaît nécessaire.

#### ***Donner un cadrage stratégique plus clair à l'ensemble de l'aide au développement***

Les seuls mécanismes opérationnels de coordination de l'aide publique au développement se déroulent aujourd'hui au niveau des pays bénéficiaires. Bien que beaucoup reste à faire, un certain nombre de progrès ont été enregistrés sur ce terrain, grâce au CDF<sup>(13)</sup>, à l'introduction progressive d'outils tels les programmes sectoriels ou au perfectionnement des mécanismes du type " groupe consultatif ". Le comité d'aide au développement de l'OCDE joue un rôle important

d'innovation, de concertation, d'amélioration des méthodes, au plan global. Mais ce n'est pas une concertation opérationnelle, et elle n'intègre qu'exceptionnellement la voix des pays en développement. La mise en place du " conseil de sécu-

" L'architecture institutionnelle de l'aide au développement est constituée de la sédimentation historique de nombreuses organisations. Une révision d'ensemble est nécessaire. "

rité économique et social " permettrait de faire progresser cette coordination. Sa réunion annuelle regrouperait en effet les principaux dirigeants des organisations financières internationales. Un rapport spécifique lui serait fait sur la stratégie globale de l'aide au développement, les problèmes éventuels de coordination, les résultats obtenus, et donnerait lieu à débat comme instructions par les autorités politiques... Le comité suivrait donc l'impact de l'aide au développement au travers des indicateurs de résultats entérinés lors de la conférence mondiale sur la globalisation et le développement que nous avons évoquée. A défaut de cet appareil nouveau, des progrès pourraient être obtenus dans ce sens par le G7, sur la base du travail déjà effectué par le comité d'aide au développement de l'OCDE, en associant les pays en développement.

La mise en cohérence internationale des politiques sectorielles globales est également importante. La Banque mondiale, les banques régionales de développement, le PNUD et l'UNICEF devraient, pour ne citer que ces organisations, soumettre leurs stratégies sectorielles aux organisations spécialisées concernées, qui seraient invitées à les commenter devant leurs comités dirigeants. Les évaluations de politique sectorielle seraient soumises à la même participation et au même regard de la part des organisations normatives. Cette concertation peut être organisée d'une manière légère, sans créer des appareils de coordination sophistiqués. Elle serait cohérente avec l'approche de " biens publics globaux ".

#### ***Ajuster les relations entre le FMI, la Banque mondiale, le PNUD et les banques régionales de développement***

L'organisation multilatérale de l'aide au développement est devenue complexe. Les débats sur l'efficacité des interventions des institutions de Bretton-Woods ont également connu une actualité nouvelle avec la crise asiatique, qui est

venue brouiller les rôles respectifs des deux institutions. Le rapport Meltzer<sup>(14)</sup> est finalement venu proposer une nouvelle architecture, fortement contestée.

Il convient de s'opposer à des réformes simplistes de l'ensemble de Bretton-Woods. Les lignes directrices du rapport Meltzer ne sont pas applicables. L'implication du FMI en Afrique demeure essentielle pour définir le cadre macroéconomique à la fois de pays en situation précaire et d'une aide internationale qui en dépend. L'intervention de la Banque mondiale dans les pays à revenu intermédiaire et émergents est importante pour consolider ces pays stratégiques, et contribuer à la gestion des biens publics globaux. Enfin, s'il est légitime qu'il y ait une séparation claire entre les compétences du FMI, centrées sur la macroéconomie, et celles de la Banque mondiale, centrées sur les politiques structurelles et sociales, il est non moins essentiel que la politique macroéconomique soit dessinée en tenant compte de ces composantes. Celles-ci doivent aussi s'inscrire dans un cadre macroéconomique cohérent : les recoupements entre les deux institutions sont donc inévitables. Une collaboration étroite est nécessaire. Les actionnaires des institutions doivent donc avant tout vérifier que les deux institutions pratiquent cette coordination de chaque moment, comme c'est le cas dans le travail technique de l'initiative de désendettement des pays les plus pauvres.

La coordination entre les banques régionales de développement et la Banque mondiale doit être considérablement renforcée. La juxtaposition de ces institutions (Banque Africaine de Développement, Banque Asiatique de développement, Banque Interaméricaine de Développement, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement...) repose sur des bases politiques solides. C'est pourquoi ces institutions ont une difficulté si grande à trouver les bonnes complémentarités entre elles et pourquoi il est irréaliste de vouloir mettre fin à leur coexistence, ce qui serait pourtant la solution la plus rationnelle. Il n'est cependant pas interdit de progresser par trois

voies. En premier lieu, la banque mondiale et chaque banque régionale de développement seraient tenues de présenter annuellement au conseil d'administration des deux institutions un document de stratégie conjoint définissant les complémentarités, les mécanismes de coordination et leurs stratégies respectives dans leur région commune. En second lieu, les stratégies sectorielles globales de la Banque mondiale seraient préparées en collaboration avec les banques régionales de développement, tandis que les stratégies sectorielles régionales de la Banque et des banques régionales de développement seraient communes. Au niveau opérationnel, les institutions prépareraient leur "country assistance strategy" conjointement, comme leurs revues de portefeuille, et conduiraient leurs principales évaluations sectorielles simultanément. Enfin, les programmes de recherche donneraient lieu à harmonisation. Là encore, ce processus de coordination ne réclame pas de bureaucratie lourde, mais surtout une volonté politique pour les actionnaires et l'encadrement dirigeant de ces organisations de les faire converger vers un projet cohérent.

La collaboration entre la Banque mondiale et le PNUD mérite une nouvelle réflexion. L'évolution de la Banque mondiale vers une meilleure prise en compte des dimensions institutionnelles du développement, et son intervention croissante dans le domaine institutionnel comme de la construction des capacités rendent la confrontation avec le PNUD toujours plus difficile. Le PNUD, par ailleurs, n'est plus aujourd'hui le coordinateur de l'aide qu'il devait être, ni le véritable conseiller des gouvernements. Ses ressources d'assistance technique sont à la fois décisives, dans la mesure où la Banque mondiale en est dépourvue, et trop limitées pour lui permettre d'avoir un impact important. En même temps, le PNUD reste une précieuse source de pensée alternative, et peut intervenir dans des situations où la Banque mondiale est paralysée. Il est donc nécessaire d'approfondir la réflexion sur ces

deux institutions partiellement redondantes et en compétition, mais dont la fusion aboutirait à conforter une prééminence peut-être déjà excessive de la Banque mondiale sur la pensée en matière de développement. Faire du PNUD le grand instrument de mise en cohérence de la sphère sociale des Nations-Unies est, comme nous l'avons indiqué plus haut, une voie possible qui faciliterait la relation et le positionnement vis-à-vis de la Banque mondiale.

### ***Réformer la pratique de la conditionnalité***

Une bonne pratique de la conditionnalité est un des éléments les plus importants pour l'efficacité de l'aide. Il est légitime que les bailleurs de fond s'assurent du bon emploi des subventions ou des bonifications dont le financement est assuré par les prélèvements publics sur leurs citoyens. On sait par ailleurs que l'utilité de l'aide au développement, tient beaucoup à la qualité des politiques économiques et structurelles qu'elle finance. Mais il est également important que les conditions attachées à l'octroi de fonds résultent d'un accord, soient réalistes, correspondent aux vœux des bénéficiaires, et ne deviennent pas les instruments d'un chantage politique ou de l'imposition de normes économiques, culturelles ou sociales non pertinentes pour traiter les problèmes auxquels ces derniers sont confrontés.

Les conditionnalités des institutions internationales ont été sévèrement critiquées sur tous ces plans. La faiblesse des résultats obtenus, en particulier dans les économies africaines, ont conduit à douter de l'efficacité de la multiplication de conditions portant sur les politiques et les moyens. Le simplisme libéral qui a inspiré nombre de ces conditions internationales a été également de plus en plus contesté. La mise sous tutelle des économies en développement par cette pratique intensive de la conditionnalité peut conduire finalement à un accroissement de la dépendance politique et institutionnelle d'Etats fragiles, et aller à l'encontre des objectifs même d'une

politique d'aide au développement.

Réformer la pratique de la conditionnalité, et l'associer à des méthodes plus dynamiques de mise en œuvre s'avère nécessaire. La voie la plus prometteuse semble être de négocier avec les pays bénéficiaires de l'aide des "contrats de résultat", et les laisser libres de l'em-

ploi des moyens et de la définition détaillée des politiques nécessaires pour y parvenir. L'aide viendrait financer ces contrats, sur la base de programmes sectoriels ou macro-économiques. Elle serait supprimée, ou réduite, au cas où les résultats ne seraient pas atteints. Il serait bien entendu nécessaire de tenir compte dans les appréciations sur les résultats des chocs externes subis par les économies bénéficiaires de l'aide, et sur lesquels les gouvernements n'ont pas de prise, par définition. Le débat sur les politiques économiques ne peut donc être complètement évacué. Une assistance technique peut aussi bien entendu être fournie en cas de besoin, et un dialogue sur les politiques entretenu, s'il n'aboutit pas à une réintroduction subreptice de la conditionnalité de moyen. Une conséquence importante d'une telle évolution sera la réduction du nombre de "projets". Ces derniers donnent l'illusion d'un contrôle sur l'exécution des opérations. Mais leur nombre, l'importance de leurs frais de gestion, les incohérences qu'ils introduisent dans les institutions des pays bénéficiaires, en font des instruments à l'efficacité contestable.

La contrepartie d'une pratique plus libérale et moins intrusive de la conditionnalité devrait être une plus grande sélectivité. Certes, toute une série de pays, particulièrement dépendants de chocs externes, et dont les résultats économiques ne peuvent être solides dans un contexte international et intérieur dégradés, ne pourront être jugés sur des critères de performance. Mais de nombreux autres pays devraient pouvoir être confrontés à leurs défaillances, et cesser en ce cas de

**“ La mise sous tutelle des économies en développement par la pratique intensive de la conditionnalité peut aller à l'encontre des objectifs même d'une politique d'aide au développement. ”**

rejeter la responsabilité de celles-ci sur les bailleurs de fond. Ce mouvement n'est pas utopique. De premières expériences sont en train d'être tentées, par exemple en Afrique<sup>(15)</sup>. Mais les transformations de pratique qu'elles entraînent sont très importantes. Elles ont des conséquences fortes sur les bénéficiaires de l'aide comme les agences de développement. Le mouvement devrait donc se faire avec une progressivité suffisante pour que les difficultés de mise en œuvre soient maîtrisées.

### ***Consolider la réforme de l'aide européenne au développement***

La commission est un des tout premiers bailleurs du monde, avec des financements de l'ordre de huit milliards d'Euros par an. L'APD est son troisième poste de dépenses, après la PAC et les fonds structurels. Mais l'aide européenne est victime d'une grave crise de gestion interne, que les réformes en cours ne vont pas résoudre totalement. Il est nécessaire de construire une véritable agence européenne de développement, maîtresse de sa gestion de personnel, qui devrait être indépendante de la commission, trop contrainte par de trop nombreux problèmes politiques, et de ses procédures budgétaires. Mais l'aide communautaire apparaît également insuffisamment intégrée dans l'ensemble européen. Les Etats membres et la commission doivent accroître leur coopération. Parallèlement à sa restructuration administrative, la commission européenne pourrait de plus, sur la base d'une crédibilité opérationnelle retrouvée, faire partie de nouvelles initiatives de coordination européenne, et inscrire sa propre action dans un cadre stratégique commun plus partagé. Elle doit aussi reconstruire sa relation avec les organisations non gouvernementales européennes, aujourd'hui critiques à son égard. Le conseil européen des ministres, qui a formulé sous la présidence française un cadre stratégique pour l'aide communautaire important, pourrait prendre une ampleur plus

grande, et jouer un rôle encore plus central de coordination et d'impulsion.

### ***Et la France ?***

Les lignes qui précèdent se sont situées délibérément sur le plan global, et dans le moyen terme. On ne saurait cependant évacuer complètement la question du " comment faire ? " pour notre pays.

Premièrement, comment ne pas évoquer la place centrale qu'occupent les Etats-Unis dans le dispositif mondial, et la question de leur volonté de jouer le jeu multilatéral ? Cette volonté, n'a pas toujours été nulle, comme en témoignent d'importants progrès réalisés dans les dernières années, par exemple à l'OMC. Les Etats-Unis cherchent certes systématiquement des situations où ils dominent unilatéralement. Quand cela se révèle impossible, ils recherchent des compromis multilatéraux où ils demeurent dominants. Cette tendance va vraisemblablement être renforcée dans la nouvelle administration Bush. Toutefois, il serait exagérément pessimiste d'affirmer que les Etats-Unis resteront toujours un facteur majeur de blocage de toute avancée multilatérale. D'une part, de larges fractions de l'opinion américaine sont favorables à une relation apaisée et négociée avec le reste du monde ; d'autre part, les Etats-Unis ont un intérêt majeur à construire sur le moyen terme un système multilatéral qui impose des règles de comportement acceptables au seul rival potentiel de long terme qu'ils se reconnaissent et craignent : la Chine. Ce dernier pays est de ce fait, ainsi que de par sa position à la frontière des très grandes économies et du monde en développement, la clé de tout progrès majeur de la gouvernance mondiale. La crainte et les espoirs suscités par la Chine aux Etats-Unis sont ainsi un des leviers majeurs de l'attraction de ces derniers dans un jeu multilatéral et un partenariat actif, notamment avec l'Europe.

Cela implique deux choses. *Premièrement*, que soit pen-



sée en termes stratégiques de long terme la relation de la France et de l'Europe avec la Chine. Deuxièmement, la société civile américaine doit devenir une cible de la diplomatie française. Cette société civile est la force et la faiblesse des Etats-Unis. Tout dialogue ou toute négociation avec l'administration américaine est vaine si les forces des ONG et des lobby sont contraires aux résultats recherchés par la France. Investir dans cette société civile, trouver et conforter les mouvements qui sont favorables à nos intérêts comme à nos valeurs est donc aussi un des investissements les plus profitables auxquels l'on puisse procéder. *Deuxièmement*, il faut évoquer brièvement la capacité de la France à jouer ses cartes. Celle-ci est handicapée par deux phénomènes. La faiblesse structurelle de l'expression de la société civile et politique en dehors du gouvernement tout d'abord. Il est clair que celle-ci est mal valorisée. Elle pourrait représenter un point d'appui supplémentaire, dans un monde plus multipolaire, où les opinions publiques jouent un rôle renforcé. La création du HCCI représente à cet égard un progrès majeur. Il serait utile d'encourager cette instance à développer ses travaux sur la mondialisation et à proposer aux autorités gouvernementales des vues qui, prenant appui sur les problématiques de développement, élargissent toutefois la vision et intègrent l'ensemble des éléments de l'architecture globale.

Un second problème réside dans l'absence de structure administrative clairement en charge de la vision intégrée des problèmes de globalisation. Cette absence d'intégration renvoie à la charge des cabinets du Premier ministre et du président de la République la synthèse des positions et des visions de la France sur une multitude de sujets souvent très techniques, avec des moyens par définition limités. Deux voies, qui peuvent être complémentaires ou alternatives, pourraient être explorées. Une première voie consiste à créer au sein du ministère des affaires étrangères une " direction générale des

affaires globales ", à l'instar de ce que les Etats-Unis ont déjà fait. Cette structure, qui devrait vraisemblablement regrouper la direction des affaires économiques et la direction des Nations-Unies, pourrait avoir la même ambition d'élaboration stratégique et de coordination, pour la sphère des affaires étrangères. Elle aurait une mission essentielle de coordination avec le ministère de l'économie et des finances pour l'harmonisation des initiatives prises dans les univers de Bretton-Woods et des Nations Unies, ainsi que la préparation des initiatives globales et le soutien au Premier ministre et au président de la République pour les grands sommets. Une seconde voie consiste à confier au secrétariat général du gouvernement pour la coopération internationale (SGCI) une nouvelle mission de coordination, synthèse, et formulation stratégique, qui prolongerait en quelque sorte sa fonction européenne. Le SGCI dispose de nombreux atouts pour jouer ce rôle : dépendant du Premier ministre, il a une pratique approfondie de l'interministériel ; il dispose de très bonnes équipes ; il joue déjà de facto ce rôle mondial dans des domaines, comme l'agriculture ou le commerce, où la compétence externe communautaire est très forte. Cette option aurait l'avantage de permettre à une seule structure de réaliser à la fois la synthèse des questions européennes et des questions de globalisation. Les premières pourraient ainsi être traitées avec les secondes davantage en perspective. L'Europe serait ainsi plus clairement positionnée en tant qu'instrument de la France dans la globalisation, même si le projet européen ne peut se résumer à cette ambition<sup>(16)</sup>.

## CONCLUSION

*“ Ne voyez-vous pas que ce qui arrive n’est toujours qu’un commencement ? ”<sup>(17)</sup>*

C’est sur le terrain de la mondialisation que se décideront dans les prochaines années quelques-unes des orientations les plus fondamentales pour la société humaine. Même si la globalisation a connu quelques précédents partiels, jamais les hommes ne se sont encore trouvés confrontés à un monde si intégré. Jamais la société mondiale n’a semblé moins préparée à affronter des défis politiques aussi nouveaux et dérangeants.

Le socialisme démocratique marche pour sa part sur un sentier étroit. D’un côté, accepter, comme à l’intérieur des pays eux-mêmes, le libre jeu du marché, c’est se résigner à l’impuissance face à des injustices et une inégalité sans cesse croissantes. C’est, surtout, accepter le risque de catastrophes économiques, naturelles et politiques impossibles à maîtriser. Mais refuser l’ouverture et le marché, c’est fermer non seulement la porte à notre propre croissance économique, mais aussi refuser à la grande majorité de la planète le droit d’améliorer son destin. En ce sens, les défis sont de même nature à l’échelle globale qu’ils le sont à l’échelle nationale : maîtriser les marchés par l’action collective, par la définition de politiques publiques, par la construction d’institutions démocratiques, en bref, construire une démocratie socia-

le globale, et durable. Mais il y a une grande différence entre la manière dont la social-démocratie s’est construite et la situation qu’il nous faut affronter à l’échelle mondiale aujourd’hui : alors que le renforcement de l’Etat-Nation était la réponse immédiate et logique aux problèmes sociaux de la fin du dix-

“ Les défis sont de même nature à l’échelle globale qu’à l’échelle nationale : maîtriser les marchés par l’action collective, par la définition de politiques publiques, par la construction d’institutions démocratiques. ”

neuvième siècle, de nos jours, l’action collective à l’échelle globale ne peut pas s’inscrire dans ce cadre. La constitution d’un gouvernement planétaire ne paraît ni possible ni peut-être même souhaitable. C’est dans la coopération internationale qu’il faut rechercher les solutions à nos défis communs. Cela impose de négocier chaque avancée, parfois de manière difficile, longue et contournée. Si elle est réussie, et même si elle implique des abandons de souveraineté maîtrisés à des instances régionales et mondiales, cette coopération internationale renforcera la légitimité et la crédibilité des Etats-Nations, que l’impuissance face aux phénomènes globaux tend à miner.

Ce rapport s’est attaché à montrer que des progrès significatifs ne sont pas hors de portée. Les propositions que nous avons faites portent sur un horizon de long terme. Mais, face à l’urgence et à la dramatisation des problèmes, il n’est pas impossible que certaines aboutissent dans les cinq à dix ans qui sont devant nous. Elles représentent en effet des avancées qui pourraient être acceptées, de bonne foi, par les opinions publiques et les gouvernements de la majorité des pays du globe : elles sont fondées sur un esprit de compromis et la recherche de principes de justice comme d’efficacité qui peuvent rassembler l’essentiel des esprits.

Il doit être possible de s’entendre sur les moyens de stabiliser le système financier international, d’y réduire la délinquance et de le réorienter vers la croissance à long terme, sans renoncer à bénéficier de l’intégration financière mondiale. Il doit être possible d’infléchir le régime commercial mondial dans un sens plus favorable aux pays en développement, plus ouvert aux questions environnementales et sociales, sans remettre en cause le libre-échange. Il doit être possible de constituer un système de coopération international, qui renforce le primat du politique et de la démocratie, qui soit fondé sur des institutions internationales légitimes,

“ Il est possible de dégager les moyens financiers pour financer les politiques publiques de l'ère de la globalisation sans tomber dans le risque de construire des bureaucraties inefficaces. ”

non seulement sans amoindrir le rôle d'Etats démocratiques, qui demeurent le fondement de l'expression de la volonté populaire, mais au contraire en renforçant la crédibilité et la capacité d'influence sur le cours des choses. Il est possible de dégager les moyens financiers nécessaires pour financer les poli-

tiques publiques de l'ère de la globalisation, et d'améliorer le fonctionnement des organisations publiques en charge de leur gestion, sans tomber dans le risque de construire des bureaucraties inefficaces. Voilà le sens de ce rapport, voilà la direction de nos ambitions, voilà le pacte social que nous souhaitons voir se nouer à l'échelle mondiale, et dont la France et l'Europe peuvent être les moteurs. C

1)- Lionel Jospin.

2)- Cette idée a également été récemment défendue par Michel Camdessus, qui estime décevant le bilan institutionnel et opérationnel du G7 (voir par exemple son audition au conseil d'analyse économique du Premier ministre).

3)- Organisme de règlement des différends : instance de recours de l'organisation mondiale du commerce, auprès de laquelle les Etats-membres peuvent contester des décisions ou politiques d'autres membres qui seraient en infraction avec les règles de l'institution.

4)- Voir par exemple le mécanisme proposé par Jacquet, Pisani-Ferry, Strauss-Kahn, ou par Béatrice Marre.

5)- L'OMC prévoit désormais des mécanismes d'appui aux pays en développement, en cas de conflit juridique, dont il faudra estimer l'efficacité avec le temps. Néanmoins, la capacité d'un pays en développement à gérer un conflit commercial contre une grande puissance a de fortes chances de rester limitée.

6)- L'ORD reconnaît dans sa jurisprudence la prééminence des règles environnementales et sanitaires sur son propre droit, quand les premières sont postérieures au second. Ceci n'élimine pas de loin tout potentiel de contradiction dans lequel la vision commerciale aurait *de facto* prééminence sur la vision environnementale ou sanitaire.

7)- On verra notamment dans le rapport 2000 de l'OCDE une revue de vingt grandes évaluations indépendantes de l'aide au développement international, dont les conclusions varient mais donnent une vision positive des impacts finaux de l'aide.

8)- On suppose que la formation brute de capital fixe nationale est de 30% du PIB, dont 20 viennent du secteur privé et 10 du secteur public. On suppose que les revenus fiscaux de l'économie type sont de 20% du PIB, dont 15% vont au fonctionnement et 10% à l'investissement public. On suppose que l'épargne intérieure s'élève à 15% du PIB. Une déduction est que l'investissement privé étranger devrait être de 10% du PIB, et l'aide publique au développement de l'ordre de 5%. Les PIB sont issus du Global economic prospects 2000 de la banque mondiale.

9)- La fiscalité pose des problèmes importants, en particulier car il est difficile dans des économies peu développées de trouver des assiettes substantielles autre que le commerce extérieur, soumis à une pression internationale pour sa détaxation. La promotion de l'épargne intérieure est une œuvre de longue haleine, en raison des déficiences nombreuses des systèmes financiers domestiques.

10)- Voir notamment *Le Monde* du 20 janvier 2001.

11)- Le plateau continental océanique, au delà des zones économiques exclusives, par exemple.

12)- Ces très grands prêts coûtent très cher aux institutions qui les octroient, en termes d'utilisation de leur capital, et évincent en général d'autres bénéficiaires potentiels des crédits de ces dernières. Il paraît donc normal que les bénéficiaires paient au moins une part de ce coût.

13)- Comprehensive development framework, cadre d'élaboration et de concertation stratégique promu à l'échelle de chaque pays par la banque mondiale.

14)- La commission Meltzer, du nom de l'universitaire américain qui la présidait, est une commission du Congrès américain. Ses conclusions ont été rendues publiques en décembre 1999. Elle préconise entre autres une spécialisation des institutions de Bretton-Woods, dans laquelle le FMI se concentrerait sur les pays les plus riches et la Banque mondiale sur les pays les plus pauvres.

15)- Voir par exemple l'expérience tentée par la commission européenne et le Burkina Faso.

16)- Un autre groupe de la Fondation Jean-Jaurès traite spécifiquement des questions européennes, qui ne sont donc pas traitées en tant que telles dans la présente Note.

17)- Rainer Maria Rilke.



# Résumé des conclusions

- ▶ **Préparer une grande conférence des Nations-Unies sur le nouveau contrat social global**
- ▶ **Créer un “ conseil de sécurité économique et social ” mondial**
- ▶ **Reformuler un cadre institutionnel plus cohérent et démocratique :**
  - Réintégrer l'OMC dans l'ordre juridique mondial
  - Réviser les dispositifs de sanction des grandes conventions et organisations des Nations-Unies
  - Créer une organisation mondiale de l'environnement
  - Restructurer le pôle social des Nations-Unies
  - Créer une instance de régulation financière internationale
  - Renforcer les moyens institutionnels de l'UNESCO
  - Renforcer les mécanismes de contrôle démocratique et de dialogue des organisations internationales
- ▶ **Reconsidérer l'aide publique au développement**
  - Identifier les nouveaux fondements de l'aide publique

- Accroître le financement de l'aide publique et diversifier ses sources
- Donner un cadrage stratégique plus précis à l'aide publique
- Ajuster les relations entre les organisations internationales
- Consolider la réforme de l'aide publique européenne
- Renforcer les capacités de la France à jouer dans la mondialisation



# Sommaire

<b>A propos de la Fondation Jean-Jaurès</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>19</b>
Première partie	
<b>État des lieux, état des enjeux</b>	<b>25</b>
Deuxième partie	
<b>Pour un contrat social planétaire</b>	<b>51</b>
Troisième partie	
<b>Que faire ?</b>	<b>67</b>
<b>Résumé des conclusions</b>	<b>103</b>



# Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

**1995 - n° 1** - La rénovation du parti travailliste  
en Grande-Bretagne.  
Tony Blair - Lewis Minkin (*épuisé*).

**1996 - n° 2** - Voyage au coeur de l'Internationale socialiste  
(1992-1996). Pierre Mauroy (*épuisé*).

**n° 3** - Les fondamentalismes à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle  
(I) - Analyses régionales (*épuisé*).

**1997 - n° 4** - Les fondamentalismes à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle  
(II) - Perspectives d'action.

**n° 5** - L'électorat F.N.  
Entretien avec Pascal Perrineau et Pierre Martin.

**n° 6** - La social-démocratie dans l'Union européenne.  
Débat entre Alain Bergounioux et Marc Lazar.

**1998 - n° 7** - La drogue : une approche globale pour une  
réponse efficace - Table ronde internationale.

**n° 8** - Réflexions pour la gauche du XXI<sup>ème</sup> siècle.  
Dominique Strauss-Kahn (*épuisé*).

**n° 9** - Éloge de la réforme -  
Discours de Jean Jaurès au congrès de Toulouse en 1908.  
Présenté par Alain Bergounioux.  
Histoire et Mémoire.

**1999 - n° 10** - Entretien avec François Hollande.  
Itinéraire - Action - Convictions.

**n° 11** - L'Europe vue du PSE.  
Jean-François Vallin, présentation : Henri Nallet.

**n° 12** - Entretien avec Pierre Moscovici.

**n° 13** - Blair-Schröder.  
Le texte du "manifeste". Les analyses critiques.

**n° 14** - L'esprit clerc.  
Émile Combes ou le chemin de croix du diable.  
Marc Villemain - Histoire et Mémoire.

**2000 - n° 15** - Le socialisme moderne.  
Lionel Jospin.

**n° 16** - Les avenir de l'Union européenne.  
*Quo vadis Europa ?*  
Lionel Jospin - Jacques Delors - Joschka Fischer -  
Dominique Strauss-Kahn - Giuliano Amato -  
Hubert Védrine.

**n° 17** - L'hyperpuissance américaine  
Hubert Védrine.

**2001 - n° 18** - Les socialistes et la défense  
Paul Quilès.

**n° 19** - Plein emploi -  
*Les orientations du rapport de Jean Pisani-Ferry ;*  
les analyses de Henri Emmanuelli, Jean-Christophe Le Duigou,  
Nicole Notat et Marisol Touraine ;  
la réponse de Jean Pisani-Ferry.

## Les Notes sur le Net

---

Nos lecteurs et nouveaux abonnés pourront trouver  
les numéros épuisés  
des *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, sur le site :  
**[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)**



---

### **Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès**

*Directeur de la publication* : Gilles Finchelstein

[gf@jean-jaures.org](mailto:gf@jean-jaures.org)

*Rédacteur en chef* : Laurent Cohen

[cohen@jean-jaures.org](mailto:cohen@jean-jaures.org)

*Maquette* : Antonio Bellavita

*Imprimerie* : Robert Arts Graphiques