

<http://lipietz.net/Gouverner-a-l-echelle-mondiale>

Table ronde

Gouverner à l'échelle mondiale

- Vie publique - Articles et débats -



Date de mise en ligne : juin 2002

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Cette table ronde avec Alain Lipietz et Jean-Michel Séverino, dans la quelle intervient Michel Camdessus, a été organisée par la revue *Projet* et publiée dans son n° 270, Jjuin 2002.

Seules ici mes interventions présentent la version finale. Pour les interventions des 2 autres participants, [voir la publication finale](#).

JMS : La globalisation, c'est avant tout un processus de création de marchés mondiaux. Leur légitimité pose un double problème. D'une part, leur constitution, encore inachevée, repose sur des dominations, des disparités, bien loin de l'esprit d'égalité et de compétition qui devrait régner pour les rendre optimaux et légitimes. D'autre part, même quand ces marchés sont à peu près intégrés, comme dans le cas de la finance, ils comportent des imperfections proches de celles des marchés nationaux. Mais alors que ces derniers sont régulés par les Etats, les premiers le sont très partiellement ou pas du tout. Les conséquences sont lourdes pour les pays du sud. Le chaos agricole mondial reflète ces problèmes d'abus de concurrence, d'utilisation sauvage des biens publics (réchauffement planétaire par exemple) ; d'oubli des externalités (santé mondiale). Cinq milliards d'habitants vivent au Sud dans des pays en pleine évolution, mais le pouvoir normatif est exercé par le milliard qui vit au Nord et qui détient la richesse.

AL. D'un côté, la mondialisation libérale impose ses contraintes et diminue la liberté d'une société pour choisir son mode de vie. La tentation est de sortir du jeu économique, mais le réalisme l'interdit. Personne ne croit plus à cette solution. Plus que jamais, aujourd'hui, nous avons besoin d'une régulation politique au niveau mondial. Mais, sur des questions comme le développement des services publics, la culture des OGM, le savoir des communautés indigènes, la même problématique libérale l'emporte : les ressources sont au sud, le savoir-faire ou le pouvoir de négociation au nord, et les modes de régulation internationale tendent à exproprier ceux qui détiennent les ressources. D'où à nouveau la tentation de sortir du jeu politique mondial.

Mais les biens publics planétaires représentent un type de problèmes tout à fait nouveaux. Là, personne ne peut sortir du jeu. Le Bangladesh, qui souffrira le plus des changements climatiques, peut freiner « sa » circulation automobile mais la catastrophe et sa résolution sont planétaires. D'où encore la nécessité une instance politique globale.

Projet : Faut-il mettre en cause les évolutions néolibérales qui ont dominé la scène économique depuis les années soixante-dix ?

JMS : Les questions posées sont de droit et de vie publique, mais aussi économiques, touchant aux obstacles qui empêchent une convergence des marchés. Comment demander à la population de la planète d'intégrer des marchés globaux sans lui donner l'espoir que la croissance économique sera au rendez-vous, que les règles économiques seront justes et équitables ? Or, la concurrence internationale est fortement biaisée : les conditions d'entrée ne sont pas identiques aux quatre coins de la planète. Dans les échanges internationaux, les pays du Sud se heurtent à des barrières : pour le textile, la sidérurgie, les produits agricoles. Les règles actuelles ne sont plus celles des années 60-70 et des premiers accords du GATT. L'histoire des pays asiatiques, de la Corée, des Dragons, ne se répètera pas. Il est urgent de s'interroger sur l'équité des marchés. L'injustice conduira à une frustration des populations, à un rejet global des processus de globalisation

AL : À l'époque de la décolonisation, la notion était encore présente au GATT d'une nécessaire asymétrie en faveur des pays du Sud en construction. Elle ne l'est plus. Résultat : la bi-polarisation mondiale s'accélère.

Projet : Les préoccupations pour l'environnement changent-elles la donne ? Faut-il ajouter de nouvelles agences à l'ONU ?

AL : Tout accord international implique de nouvelles instances de régulation. Plusieurs solutions sont possibles : s'appuyer sur l'engagement des pays pour la mise en oeuvre de l'accord, mandater les Etats pour faire respecter les décisions (les fonds sous-marins sont gérés par les pays riverains qui ont ensuite le droit de vendre des quotas) ; ou encore, choisir un énorme « machin » comme on l'a fait à Buenos-Aires pour sauver le climat par le contrôle des émissions de carbone. Les pays les plus pollueurs doivent prendre les engagements de réduction les plus drastiques. À ces quotas, prospectifs et contraignants, s'ajoutent des mécanismes compensateurs de financement du développement « propre » avec pour base fiscale les émissions de carbone. Au final, on se retrouve avec les éléments d'un quasi-État : dotations, contrôle, prélèvements, redistribution...

JMS : Les années qui viennent de s'écouler ont vu aussi la naissance d'organismes juridiques à côté des organismes politiques, des tribunaux comme celui de La Haye, ou l'ORD (organisme de règlement des différends). Mais cette mise en place demeure assez chaotique. La géographie politique sera-t-elle être plus favorable au multilatéralisme ? Il suppose des acteurs qui disposent de pouvoirs analogues : aujourd'hui, les Américains n'y ont pas intérêt, la Chine ou l'Europe de demain peuvent modifier cette donne. D'autre part, le dialogue politique de très haut niveau pourra-t-il être accru ? Les G7 et G8 sont les seules instances de concertation et de décision, mais des pays comme l'Inde et la Chine n'en font pas partie. Où trouver, enfin, le consensus pour construire des instances précises et techniques et, de proche en proche, dessiner un paysage institutionnel élargi ?.

AL : Seule l'OMC, aujourd'hui, dispose d'un pouvoir de sanctions, l'Organisme de Règlement des Différends (ORD). Le dispositif de Marrakech n'en a pas. Et l'ORD est le théâtre de rapports de pouvoirs.

JMS : Ce mécanisme est d'ailleurs plein d'imperfections. Il donne, théoriquement, le droit au Burkina de se protéger contre les Etats-Unis mais en a-t-il les moyens ?.

AL : La grande dissymétrie réside dans ce monopole de l'OMC. Si l'on mettait en place une organisation internationale environnementale qui lui opposerait un autre jugement, dans une autre instance, l'Europe pourrait dire, en 2012, aux Américains, « nous avons appliqué le protocole de Kyoto, celui-ci nous a coûté cher en termes de concurrence, pas vous. Donc nous protégeons de vos exportations ». L'OMC donnera tort à l'Europe, la conférence des parties de Marrakech lui donnera raison. Dans ce conflit de légitimités, quels seront les organismes « super-sectoriels » qui permettront de trancher ?

JMS : Deux thèses s'affrontent ici. La première, la plus juste mais la plus complexe, suppose une instance pour régler des conflits de normes juridiques. Le deuxième prévoit de s'en remettre à l'ORD pour la reconnaissance d'exceptions au libre commerce international. Cette voie est déjà empruntée : des accords internationaux sur le commerce des espèces en danger ou celui de Doha pour l'accès aux médicaments permettent des exceptions au libre-échange. Les Français sont favorables à la première option, les Américains n'acceptent que la seconde.

AL : L'OMC n'admet comme exceptions que celles déjà acquises, comme la sécurité phytosanitaire, depuis le XIX^e siècle. De même, l'interdiction du commerce de l'ivoire. En revanche, sur le principe de précaution ou les hormones de croissance, les Américains ont exigé des preuves que les Européens n'ont réussi à exhiber que tardivement et partiellement. Et dans le projet d'accord multilatéral sur les investissements (l'AMI), l'offensive libérale était encore plus nette : ces dogmatiques entendaient refouler les anciennes exceptions.

JMS : Ce sont les mêmes États qui ont fondé l'OMC et qui signent les traités sociaux majeurs. D'un côté ils se donnent des moyens contraignants, pas de l'autre ! Cette inégalité de la capacité opérationnelle entre les différents

instruments jette un discrédit sur leur volonté de mettre en oeuvre une organisation planétaire qui traite de développement durable.

Projet : N'y a-t-il pas une fragmentation de la scène internationale ? Deux poids, deux mesures ? Les lobbies et les acteurs ne pèsent pas de la même manière.

AL : Les Etats sont dirigés par les classes dominantes. Quand l'Inde négocie, elle négocie les intérêts de ses classes dirigeantes. Quand le groupe des 77 refuse les clauses sociales, cela signifie-t-il que les ouvriers du tiers monde aiment être payés avec des lance-pierres ?

JMS : Il n'y aura pas de bon système en l'absence d'une représentation citoyenne et une représentation d'élus. Lorsque l'on parle de bonne gouvernance, qui doit-on faire parler ? qui est légitime ? qui ne l'est pas ? Mais on n'est plus ici sur le terrain balisé de la démocratie nationale, avec son jeu de rapports institutionnels. Il se passera sans doute du temps avant que des procédures reconnues de consultation puisse émerger.

Un nombre important de pays en voie de développement sont gérés par des dictatures qui refusent des accords sociaux, Mais les pays du Sud nous renvoient aussi à la faiblesse de l'aide publique au développement et nous questionnent sur la finalité des conditionnalités supplémentaires, mises à celle-ci.

AL : L'utilisation des clauses sociales par les pays du Nord peut, il est vrai, cacher du protectionnisme « mesquin ». Sous prétexte de protéger les dauphins, les Etats-Unis ont voulu protéger leurs zones de pêche des pêcheurs mexicains.

JMS : On sous-estime le caractère crucial des transferts technologiques et financiers auxquels répugnent les pays du Nord. L'aide publique au développement stagne à son niveau le plus bas. IL faut mesurer l'incroyable manque de crédibilité dont les pays du Nord souffrent aux yeux des cinq sixièmes de l'humanité ! Les USA ou l'UE sont perçus comme ayant pour seul objectif de payer moins. Comment négocier dans ces conditions ? Quand la plupart des protections commerciales jouent au détriment des pays du sud, quand les subventions agricoles des pays du nord sont deux fois supérieures au montant de l'aide au développement ? Si l'on parle des normes sanitaires et de qualité, encore faut-il offrir une aide financière pour le permettre. Or, tous les mécanismes financiers ont été asséchés.

AL : À Doha, la France et les pays de l'Union Européenne ont défendu des « clauses sociales et environnementales », mais avaient comme première préoccupation leur droit à subventionner les exportations agricoles. Ceux qui subventionnent leur agriculture pour envahir le reste du monde, peuvent-ils convaincre les pays qui en sont les victimes de la légitimité « sociale » de clauses protectionnistes ?

JMS : Pourtant, simultanément à nos positions sur l'agriculture et le commerce, nous votons au conseil d'administration du Fonds monétaire et de la Banque mondiale des programmes d'ajustements structurels, qui imposent à d'autres la suppression de leurs propres mécanismes de protection commerciale ou de leurs subventions. Un exemple : les pays sahéliens sont les plus compétitifs pour la production du coton. Celle-ci fait vivre une trentaine de millions de personnes, elles constitue l'essentiel des exportations et des sources de revenus. C'est une bonne production écologique dans les zones arides. Mais les pays du Sahel sont les seuls à ne pas pouvoir aider leurs productions ! Quand les Américains, les Chinois, les Grecs, les Portugais subventionnent leur production de coton, le Burkina, le Tchad, le Mali, le Sénégal, la Cote d'Ivoire, sont invités à libéraliser.

Projet : A-t-on aujourd'hui une vision géostratégique pour passer outre à des intérêts immédiats.

AL : Lors de la préparation du sommet de Rio, une déclaration de Bruxelles rappelait que « dans une période de vide, l'Europe a une occasion exceptionnelle d'occuper une position de leadership ». Les Américains ont leur propre projet interne fondé sur le libéralisme. Les Européens ont un autre modèle, que, dans ses versions plus ou moins productivistes, les démocrates chrétiens appellent « économie sociale de marché », les écologistes « développement soutenable »... Ce programme comporte une dimension sociale, de précaution, de redistribution. La stratégie consiste à s'entourer d'alliés de façon à faire prévaloir au niveau mondial des réglementations qui favorisent les pays d'économie sociale ou soutenable plutôt que les pays ultra libéraux. Mais nous sommes incapables de penser vraiment en termes géostratégiques, et l'arbitrage nécessaire n'est pas fait. Si l'on veut trouver des alliés face aux Américains, il faut arrêter de ne défendre que les intérêts des exportateurs céréaliers de la Beauce. On peut multiplier les exemples. A Marrakech, sur le climat, les Européens ont pu aller plus loin que les Américains : ils ont des technologies plus propres, ils sont davantage menacés par les effets environnementaux et sociaux. Il leur fallait donc gagner à leur cause les pays du tiers monde. Mais je crains qu'à chaque étape de la négociation de l'après-Marrakech, par petits bouts, des limites ne soient opposées à ce qu'il faudrait faire pour que perdure un accord dont les États-Unis ne veulent pas et que les Russes menacent de quitter. Une réflexion géostratégique invite à être généreux avec ses alliés du tiers-monde.