

---

# Peut-on gouverner la mondialisation ?

---

**Jacques Mistral**

*Février 2011*



**Centre des Études  
économiques**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cet article, rédigé en août 2010, reprend l'intervention de l'auteur au séminaire organisé par la Fondation Jean-Jaurès le 11 juin 2010, « Socialisme européen et capitalisme : la mondialisation, le capitalisme et ses critiques ».

Il sera publié prochainement dans l'ouvrage *Le socialisme à l'épreuve du capitalisme*, sous la direction de Daniel Cohen.

ISBN : 978-2-86592-839-2  
© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>LES PROBLEMES MONDIAUX REQUIERENT UNE GOUVERNANCE MONDIALE !.....</b>	<b>5</b>
<b>Corriger les défaillances du marché .....</b>	<b>5</b>
<b>L'urgence impose des solutions radicales .....</b>	<b>6</b>
<b>MONDE MULTIPOLAIRE, CONCURRENCE DES CAPITALISMES .....</b>	<b>8</b>
<b>Les émergents demandent de nouvelles règles du jeu .....</b>	<b>8</b>
<b>Comment « gouverner »     quand il n'y a pas de société politique ? .....</b>	<b>9</b>
<b>De la difficulté de promouvoir les vues européennes     dans un monde multipolaire .....</b>	<b>11</b>
<b>ŒUVRER AVEC PRAGMATISME POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE MONDIALE .....</b>	<b>13</b>
<b>L'environnement et le climat .....</b>	<b>14</b>
<b>Le commerce .....</b>	<b>14</b>
<b>L'aide .....</b>	<b>15</b>
<b>La finance.....</b>	<b>15</b>
<b>Le système monétaire international .....</b>	<b>16</b>
<b>Le Conseil de sécurité économique.....</b>	<b>16</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>18</b>

## Introduction

---

Nous sommes plongés dans la crise la plus grave depuis celle des années 1930 et nous n'en sommes pas encore sortis. Néanmoins, une des choses les plus frappantes depuis son commencement en août 2007, c'est que les leçons de l'histoire – en l'occurrence celles des années 1930 – semblent avoir été tirées. Des politiques budgétaires et monétaires très agressives ont partout été rapidement mises en œuvre, stoppant la récession et provoquant une certaine reprise. Mais le plus important, c'est qu'on a – jusqu'ici – évité les politiques dites du « chacun pour soi », c'est-à-dire le recours aux dévaluations compétitives et au rehaussement des barrières douanières. Or ce furent certainement là les choix politiques qui ont le plus dramatiquement contribué à propager et à amplifier les effets de la crise boursière de 1929, transformant la récession en Grande Dépression. Le drame principal des années 1930, c'est l'absence de gouvernance mondiale.

Le titre de cette communication ne précisant pas gouvernance « économique », on pourrait attendre, dans un exposé complet, que le sujet soit traité dans toute son ampleur, c'est-à-dire en prenant en compte les aspects stratégiques et géopolitiques. Mais une autre différence avec les années 1930 vient immédiatement à l'esprit à ce propos. L'entre-deux-guerres fut une période de tensions idéologiques et de rivalités militaires ; aujourd'hui, la guerre froide est derrière nous, il y a bien ici ou là des facteurs de tension mais ce qui s'est produit en Géorgie en 2008 a peu à voir avec l'entrée d'Hitler dans les Sudètes en 1938. Quant à la montée en puissance de la Chine, elle est impressionnante, y compris sur le plan militaire, mais il lui faudra des décennies pour rivaliser avec les États-Unis sur ce terrain et, d'ici là, Pékin a au contraire un intérêt vital à ce que son émergence se passe de manière « harmonieuse ». Il y a bien une justification à se limiter, au moins dans un premier temps, aux seuls aspects économiques.

Autre précision liminaire, l'objectif de cette communication est de réfléchir à la « gouvernance » de la mondialisation. On ne trouvera donc pas dans ce qui suit une discussion de fond sur la mondialisation elle-même, sa signification par rapport à l'expansion du capita-

---

<sup>1</sup> *Jacques Mistral est professeur de sciences économiques, membre du Conseil d'analyse économique et du Cercle des économistes.*

lisme, par exemple, ou une comparaison poussée avec la première phase de mondialisation, celle qui a marqué le passage du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle pour aboutir à la Première Guerre mondiale. Ce serait là une extension à certains égards souhaitable car le rapport des socialistes à la mondialisation est sans doute aussi peu clair que leur rapport, comme le dit Alain Bergounioux, au capitalisme lui-même. Mais ce n'est pas la question posée et je me contenterai dans ce qui suit de réfléchir à la gouvernance économique de ladite mondialisation dans le contexte actuel.

Ce contexte est marqué par une initiative de grande importance par laquelle il nous faut commencer : la création du G20, réuni dès novembre 2008 à Washington. Cette rencontre constitue une initiative de grande portée puisqu'elle a substitué aux groupes anachroniques existants (le G7, le G7 plus la Russie, le G8 plus les cinq) une structure plus en ligne avec les réalités de l'économie contemporaine. C'était clairement une innovation bienvenue et, au printemps 2009, le sommet de Londres a atteint deux objectifs. À un moment où la planète était véritablement saisie de panique, les chefs d'État et de gouvernement sont tombés d'accord sur les moyens de faire face rapidement et énergiquement à la crise. Ils ont jeté aux orties tout ce qui était jusque-là considéré comme la sagesse financière, ils ont décidé, du jour au lendemain, que des déficits gigantesques étaient la chose la plus raisonnable du monde et que le fait de tripler les bilans des Banques centrales en quelques mois était également la meilleure des politiques possibles pour garantir la stabilité et préparer l'avenir. Le G20 a également lancé la réforme financière, une initiative qui n'a pas (encore) produit tous les résultats escomptés, en particulier en Europe où les choses avancent moins vite qu'aux États-Unis, mais qui a quand même ouvert la possibilité d'aborder de concert la reprise en mains d'un système financier menaçant d'entraîner l'économie dite réelle dans l'abîme. À l'été 2010, la reprise s'est produite, la crise financière s'est déplacée vers les dettes publiques en Europe, et l'Union européenne (UE) a réagi en créant – mais au prix de quelles difficultés ! – un embryon de gouvernance pour l'Eurozone.

Partant de là, nous nous interrogeons, dans une perspective de moyen terme, sur ce que pourrait être une meilleure gouvernance mondiale, une gouvernance qui assure, à la fois, la stabilité de l'économie internationale et une croissance durable et plus équitable. Pour faire un tour d'horizon des réflexions qu'inspire cette vaste question, j'ai organisé cette présentation selon trois conceptions possibles – idéaliste, réaliste et pragmatique. Ce que j'appelle une vision idéaliste, c'est une approche très normative, allant directement de l'affirmation des valeurs aux objectifs qui en seraient la traduction ; c'est une démarche courante, surtout à gauche et en France. Une vision réaliste du monde part de la réalité froide des intérêts des États et de leurs relations, elle consiste à chausser les lunettes d'observateurs éloignés de nos habitudes idéologiques ou de notre point de vue hexagonal ; c'est incontestablement utile puisqu'on parle d'un sujet dans lequel sont engagés quelques milliards d'individus qui ont

un rapport à la mondialisation, au monde industrialisé, au capitalisme et à la social-démocratie assez différent de ce que nous imaginons avant d'avoir mené l'enquête. Pour répondre à la question posée, une vision pragmatique se révélera enfin des plus fécondes puisqu'il s'agit, dans cet exercice, de conserver les pieds sur terre tout en ayant l'ambition d'un monde plus en ligne avec nos valeurs.

## Les problèmes mondiaux requièrent une gouvernance mondiale !

---

Comme souvent dans les sujets d'économie politique, il est tentant de se plonger très vite dans une vision normative. On fera dans cet esprit utilement référence, parmi bien d'autres publications, à un rapport marquant de Pierre Jacquet, Jean Pisani et Laurence Tubiana<sup>2</sup> écrit en 2001 pour le Conseil d'analyse économique ; il y a eu, la même année, à la Fondation Jean Jaurès, le rapport de Jean-Louis Bianco et Jean-Michel Severino<sup>3</sup>, le livre de Kemal Dervis en 2005, *A Better Globalization. Legitimation, Governance, and Reform* (Washington, DC, Center for Global Development), et, plus récemment, les articles « De l'ordre global à la justice globale » de J.-M. Severino et Olivier Charnoz<sup>4</sup>. Ces réflexions et propositions partent toutes du même constat, celui des défaillances du marché.

### **Corriger les défaillances du marché**

Nous sommes entrés, comme l'a analysé le Cercle des économistes il y a déjà quelques années, dans un « monde de ressources rares » où les défis sont gigantesques. Il y a une masse d'enjeux économiques pressants, les approvisionnements en énergie et, plus largement, les matières premières, les produits alimentaires, l'eau qui soulève des problèmes géopolitiques évidents. Il y a bien sûr le climat, pour lequel rien n'est réglé et qu'on aborde dans un autre chapitre, il y a, plus largement, les questions écologiques, la biodiversité (qui était à l'honneur en 2010). Le marché produit des désordres et des injustices, ses défaillances étaient déjà visibles auparavant et les socialistes n'ont pas manqué de les dénoncer même à l'époque de la dérégulation triomphante ; elles sont évidemment plus manifestes encore après la crise financière. L'autorégulation, la « main invisible » n'ont pas produit les

---

<sup>2</sup> P. Jacquet, J. Pisani et L. Tubiana (dir.), *Gouvernance mondiale. Rapport de synthèse*, Paris, La Documentation française, 2001, « Les rapports du Conseil d'analyse économique ».

<sup>3</sup> J.-L. Bianco et J.-M. Severino, *Globalisation, gouvernance, développement. Un autre monde est possible*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2001, t. I.

<sup>4</sup> J.-M. Severino et O. Charnoz, « De l'ordre global à la justice globale : vers une politique mondiale de régulation », *Les Cahiers*, n° 33 (t. I) et n° 36 (t. II), mai et novembre 2008, En Temps Réel.

résultats qu'on attendait. Conclusion : s'il ne faut pas accuser la mondialisation d'être la source de tous les maux, il faut impérativement, comme le disait le rapport Bianco-Severino, « la rendre plus juste, plus efficace, plus démocratique », en un mot, il faut une « meilleure gouvernance » globale de toutes ces activités.

Face à ces besoins, on repère en effet facilement l'insuffisance de l'offre de biens publics globaux, on constate que les institutions internationales sont trop souvent en déshérence après un quart de siècle pendant lequel les États-Unis, depuis Reagan, et à la brève et superficielle exception des mandats Clinton, ont traité toutes ces institutions avec le mépris qu'entraînait une foi naïve dans les mécanismes de marché. Il est facile de souligner l'interconnexion croissante de tous ces problèmes qui, dès qu'on aborde l'un d'entre eux, entraîne immédiatement des rétroactions sur plusieurs autres. Il peut alors être tentant d'amalgamer ces questions, de les poser comme si elles relevaient d'un pouvoir politique constitué, capable de peser les arbitrages à effectuer, de prendre ensuite des décisions et de les mettre finalement en œuvre comme le font un Parlement et un exécutif nationaux. De manière idéale, il ne s'agit de rien moins que d'établir une sorte de contrat social mondial puisque ce serait le seul moyen de rendre vraiment légitime la poursuite de la mondialisation.

### ***L'urgence impose des solutions radicales***

On voit alors, en repoussant toutes les objections terre à terre, se dessiner les solutions radicales qui s'imposent puisque « des problèmes mondiaux par leur nature ne peuvent avoir de solutions que mondiales ». Un tel processus démocratique à l'échelle mondiale reposerait sur une responsabilité de nature législative adossée à une sorte d'exécutif mondial, quelque chose qui soit plus efficace, plus légitime que ce que nous connaissons à l'heure actuelle. On placerait dans ces mains le pouvoir de définir puis de faire appliquer des mécanismes de coopération qui incluraient des incitations, sous forme financière, et des sanctions. Est-ce utopique ? Sans doute en partie, on le vérifiera dans un instant ; néanmoins, on peut ici utilement faire référence à ce qui a été fait dans le domaine commercial puisque l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue le lieu de la négociation (l'aspect législatif) tandis que l'Organe de règlement des différends (ORD, le judiciaire et l'exécutif en quelque sorte) est capable d'imposer des sanctions, c'est-à-dire de faire respecter par les États, même puissants, une forme d'intérêt collectif, preuve qu'un tel schéma ne serait pas irréaliste. On ajoute aussi qu'à côté de cet exécutif mondial, il est tout à fait fondamental d'explicitier les responsabilités, le rôle des acteurs non gouvernementaux qui, dans grand nombre de domaines, ont pris une place prépondérante, qu'il est évidemment hors de question que les États la leur disputent et qu'il faut donc définir les formes de coopération qu'appelle ce nouvel état de la société civile et politique.

Face à un chantier aussi gigantesque, par où commencer ? C'est ce qu'on abordera dans la troisième partie de cet essai. Mais auparavant, il n'est pas inutile de faire un détour en dégagant une perspective « réaliste » de la mondialisation : on y voit, au premier coup d'œil, la distance qui sépare la démarche précédente d'avec la réalité géopolitique actuelle. Les défis sont mondiaux, c'est incontestable, mais, comme le dit un dicton américain, « toute politique est locale » ; c'est vrai aux États-Unis mais aussi en Europe et même en Chine. La réalité du monde d'aujourd'hui, ce n'est pas l'amorce d'une société politique mondiale, c'est plutôt le retour des États, la pression des intérêts nationaux, les crispations politiques (pensons au spectacle des ministres de l'Eurozone cherchant pendant plusieurs mois la solution au problème de la crise grecque) sur des sujets qui sont autant d'enjeux majeurs en termes de politiques domestiques. Chacun peut illustrer cette thèse par ses exemples favoris, Gordon Brown faisant campagne sur le thème « *British jobs for British workers* », Nicolas Sarkozy convoquant le PDG d'une grande entreprise pour obtenir que les voitures françaises vendues en France soient fabriquées en France ou bien encore Angela Merkel décidant, quelques semaines avant une élection, une intervention massive de l'État pour sauver Opel bien qu'une telle décision ait manifestement été en flagrante contradiction avec les règles du marché commun. Voilà ce qu'est le retour des États, la pression des intérêts nationaux.

## **Monde multipolaire, concurrence des capitalismes**

---

La période contemporaine est caractérisée par une nouvelle répartition des influences et des pouvoirs, ce qu'on résume parfois par l'expression de tendance à la multipolarisation. Cette expression est trompeuse parce qu'elle véhicule l'impression tout à fait fautive qu'un monde qui cesserait d'être unipolaire serait par essence plus stable et plus juste. Rien n'est moins sûr, comme le suggèrent les deux observations suivantes. La première concerne la place des États-Unis dans un monde en voie de « multipolarisation », c'est-à-dire, fondamentalement, un monde où leur poids relatif a baissé. Le monde ancien, c'était un monde, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, où les États-Unis ont été « pour le meilleur et pour le pire » les initiateurs puis très souvent le pivot de ce qui existait en termes de gouvernance économique mondiale. Leur position parfois qualifiée d'hégémonique aboutissait à ce que, poursuivant leurs intérêts nationaux, ils contribuaient aussi activement à l'organisation de l'économie internationale. C'est cette concordance qui s'est progressivement effritée. L'Amérique conserve une capacité d'influence et d'action très grande, beaucoup plus importante que les autres régions du monde (demandons-nous seulement qui peut la faire plier dans une négociation internationale, par exemple sur la finance ou sur le climat) ; mais elle n'est plus en situation hégémonique. Par conséquent, moins influente sur la gouvernance internationale, elle sera immanquablement tentée de faire prévaloir ses intérêts immédiats de manière encore plus directe. Voilà pourquoi, contrairement à un à priori couramment répandu, l'affaiblissement relatif de l'Amérique sur la scène internationale n'est pas nécessairement une bonne nouvelle.

### ***Les émergents demandent de nouvelles règles du jeu***

L'autre grand changement d'un monde en voie de multipolarisation, c'est l'émergence... des émergents ; c'est une banalité mais on n'en a pas encore tiré toutes les leçons et toutes les conséquences. Pour être simple, il y a un quart de siècle, il y avait 1 milliard de personnes à peu près dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), pays ayant réussi leur développement économique, et 2 milliards au Sud où le développement

était en panne. Cette question était alors abordée sous deux angles, l'un politique (la lutte entre les deux blocs puisque c'était la période de la guerre froide), l'autre, disons, éthique. Mais les pays industrialisés restaient LE modèle, surtout après l'échec des stratégies planifiées et centralisées. Et, finalement, que les pays en développement réussissent ou pas, c'était une question qui n'avait pas beaucoup d'impact sur les pays avancés.

Aujourd'hui, les choses ont changé du tout au tout et c'est de ce changement que nous n'avons pas tiré toutes les conséquences : d'abord, l'OCDE représente toujours 1 milliard de personnes à peu près, mais le monde en compte 9 milliards. De plus, au Sud, les « pays en voie de développement » (PVD) sont devenus des « émergents », dont la réussite a un impact immense sur les pays avancés, qu'il s'agisse d'accès aux matières premières, d'effet sur les salaires et l'emploi, de concurrence technologique, de force de frappe financière, etc. En bref, pour l'instant, c'est « au Sud » que sont les succès, la source de la dynamique internationale. Mais ces pays, comme on le voit bien dans leur comportement international, entendent affermir leurs succès qui restent encore limités et fragiles, avant de s'engager dans des efforts en vue d'une « meilleure gouvernance mondiale » dont la recherche est semée d'embûches et les résultats limités au moins à brève échéance.

Au-delà du retour des États, nous sommes donc dans une période de concurrence très active des capitalismes. Les pays du Sud ont plusieurs stratégies possibles, dont la version asiatique – exportation massive de marchandises et remontée progressive de filières – est la plus visible et la plus réussie. Mais il y a aussi la version exportation de services suivie avec succès par l'Inde. Il y a la version exportation de main-d'œuvre de beaucoup de pays avec retour de capitaux sous la forme des *remittances*. Dans cette période de concurrence des capitalismes, celui des pays occidentaux a toujours la richesse et la puissance que procure l'accumulation de succès passés, mais il n'est plus un modèle. Et il y a peu de chances qu'un consensus de Pékin remplace celui, bien mal en point, dit de Washington. L'absence à peu près complète d'unité de vues sur les tenants et aboutissants de la croissance économique à l'échelle internationale n'est pas le moindre des obstacles placés sur le chemin de la gouvernance mondiale !

## **Comment « gouverner » quand il n'y a pas de société politique ?**

Revenons alors au contexte actuel, au G20. Sa création constituait une réaction d'urgence, qui a porté ses fruits, mais convenons que depuis le sommet de Londres, il ne se passe plus grand-chose. À Pittsburgh, le G20 n'a pas délivré beaucoup en dehors d'un mécanisme de surveillance macroéconomique collective, Toronto a été un

tour pour rien et si le sommet de Séoul est une grande affaire pour la Corée, il faut attendre de voir ses résultats se concrétiser. Est-ce là la marque d'un manque de « volonté politique » ? Disons-le, la réaction initiale était assez facile ; elle consistait, pour résumer, à ouvrir les vannes des budgets publics et des Banques centrales. Le mot d'ordre qui s'est imposé était que les gouvernements pouvaient creuser leurs déficits, non, bien plus, que les gouvernements *devaient* creuser leurs déficits : à part la chancelière A. Merkel, peu de voix se sont élevées pour protester !

Mais, depuis, les choses sont devenues sensiblement plus compliquées. La crise des dettes souveraines marque une nouvelle étape de la crise financière, celle où les États sont en première ligne et confrontés, partout dans le monde, à des contraintes financières qui vont dominer le calendrier politique des années à venir. Désormais, il va être beaucoup plus difficile de définir ce que sont les « bonnes » réponses à la crise sur le plan macroéconomique et plus encore en matière de régulation financière, laquelle avance au gré des contraintes politiques respectives à Washington et à Bruxelles. Pour compléter cet état des lieux, notons que le cheminement des grandes négociations internationales n'inspire pas une grande confiance. Doha est bloqué depuis des années. Copenhague n'a été un succès pour personne et, pour l'Europe, un échec retentissant. La réforme du Fonds monétaire international (FMI) n'avance qu'à petits pas ; on considère comme un succès que la Chine puisse avoir bientôt une représentation un peu supérieure à celle du Benelux – elle n'y verra pas sans doute pas le signe prometteur d'une nouvelle gouvernance ! Ainsi, si depuis trois ans l'architecture économique internationale a tenu et permis de faire face en évitant le pire, les choses n'avancent que lentement.

Un exemple pris dans le domaine financier illustrera cette dialectique et la profondeur des difficultés : il s'agit du chantier d'harmonisation des normes comptables. La matière première de la finance, ce sont des chiffres ; pour établir ces chiffres, il faut des normes comptables ; avec le développement de l'activité internationale d'un grand nombre de firmes, avec l'ampleur des mouvements de capitaux internationaux, le besoin est assez vite apparu de disposer de normes comptables universellement acceptées. Si l'on n'a jamais été exposé à ce métier, on doit penser que c'est assez simple, après tout il existe un très grand nombre de normes techniques universellement acceptées, pour la poste, le transport aérien, les télécommunications, etc. En l'occurrence, ce chantier-ci est ouvert depuis un quart de siècle, beaucoup de progrès ont été faits mais les points de contentieux restent nombreux et chaque fois qu'on se rapproche du but, celui-ci, curieusement, s'éloigne à nouveau. C'est qu'il y a, cachée derrière ces méthodes comptables, toute une philosophie de l'activité économique qui diffère sur des points substantiels entre Washington, Londres et le continent européen. Il fallait mettre fin à ces querelles et la crise a ouvert une opportunité. Au sommet de Londres où se décidait l'avenir de la finance mondiale, les chefs

d'État ont tranché : « Messieurs les normalisateurs comptables, assez de ces disputes théologiques, harmonisez avant juin 2011 ! ». Mais voilà, un an plus tard, en mai 2010, l'espoir de convergence a été une fois de plus explicitement repoussé et peut-être enterré. Cela dure depuis 25 ans et il ne s'agit que de normes comptables !

En l'absence de société politique mondiale capable, comme le ferait un Parlement, d'arbitrer ce type de différend, sans grande puissance qui soit en mesure de définir un compromis plausible et d'entraîner ses partenaires, la « gouvernance mondiale » est un exercice politique orphelin, laissé aux mains des gouvernements. Gouverner la mondialisation, ce n'est donc pas ajouter une nouvelle dimension à l'œuvre de la social-démocratie qui a su utiliser le pouvoir de l'État pour réformer le capitalisme. Gouverner la mondialisation, ce n'est pas réguler le « capitalisme mondial », c'est chercher les compromis possibles entre différentes formes de capitalisme : la création de règles communes est un enjeu intergouvernemental dépendant de la combinaison des intérêts nationaux.

### ***De la difficulté de promouvoir les vues européennes dans un monde multipolaire***

Abordant le sujet sous cet angle, on voit que le plus grand danger, en matière de relations internationales, consisterait à définir nos positions d'abord et à ne nous ouvrir au monde extérieur qu'ensuite, comme si nous avions l'Histoire pour nous, en plaidant notre dossier au nom de la raison ou de la justice. C'est, à peine caricaturée, la méthode qui a dicté la posture européenne à Copenhague avec le brillant succès qu'on a vu. En matière internationale, on n'entraîne guère par l'exemple. Mieux vaut ne s'engager sur ce terrain qu'en intégrant le comportement des principaux joueurs, en particulier des deux plus gros, les États-Unis et la Chine, qui ont des cultures très différentes entre elles aussi bien qu'avec nous. Comment résumer en quelques mots ces deux cultures ?

Aux États-Unis domine une culture de la réactivité. Ce qui frappe outre-Atlantique au lendemain de la crise, c'est qu'on ne s'interroge pas longuement sur le passé pour savoir si c'est bien ou pas que Wall Street ait fait ce qui a été fait ; chacun a son avis, bien sûr, et le Congrès procède régulièrement à des auditions, mais puisque les problèmes sont là, ce qui est urgent, c'est de les « fixer », et les solutions s'élaborent non pas à la Maison-Blanche mais au Congrès, c'est-à-dire sous le contrôle direct des électeurs qui jugent leurs élus tous les deux ans : l'intérêt national est bien gardé ! Par rapport à cette démarche, l'Europe est souvent en décalage parce qu'elle est embarrassée par la diversité des vues en son sein et par la conciliation préalable des positions au sein de l'UE, désavantage structurel dans le dialogue transatlantique. Nous avons la même difficulté avec la Chine, qui sait admirablement jouer de nos

divergences internes, mais il en existe une autre. L'élément central de la culture politique chinoise, dans un pays dont l'histoire montre qu'il a été perpétuellement menacé par le désordre sous différentes formes, c'est l'exigence de stabilité. Les décisions prises à Pékin le sont, au premier chef, pour contribuer à la stabilité de la société. En matière de climat, par exemple, les autorités sont extrêmement conscientes des dangers que fait courir l'explosion des émissions de gaz à effet de serre (GES) et les pollutions de toutes sortes, mais les solutions adoptées le seront en procédant à des arbitrages internes qui devront peu aux initiatives ou aux pressions venues d'Europe. On commet une grave erreur en imaginant qu'on puisse chercher à influencer les choix chinois pour les intégrer dans un ordre économique international auquel, finalement, Pékin se sent étranger.

## **Œuvrer avec pragmatisme pour une meilleure gouvernance mondiale**

---

Face à l'ampleur du chantier et aux difficultés du terrain, on peut être découragé et les réalistes ont beau jeu de réduire ce que j'ai appelé plus haut une position idéaliste à une vision incantatoire. Mais ce n'est pas la bonne leçon à tirer de ce qui précède. Car si les réalistes sont incapables de saisir les bouleversements du monde à venir, ils peuvent fournir les leviers sans lesquels il sera impossible de donner corps aux visions de ceux qui veulent changer le monde. On peut ici faire référence à une méthode attribuée, à tort ou à raison, au président Eisenhower : si un problème est trop compliqué pour être résolu, il n'y a qu'une façon, aurait-il dit, de le traiter, c'est de le rendre encore plus compliqué, en l'agrégeant à un ensemble plus vaste de problèmes. Cette méthode n'a rien de paradoxal mais obéit au contraire à une logique politique assez claire puisqu'elle ouvre un plus vaste champ au calcul des gains et des pertes des parties prenantes à la négociation et autorise des arbitrages politiques plus complexes que sur un sujet isolé. La création du G20, c'est un peu le fruit de cette méthode, une façon de sortir du réalisme ancien en donnant ses chances à une vision, à une ambition nouvelle pour la gouvernance de la mondialisation. C'est en tout cas un pas en avant suffisant pour chercher, avec pragmatisme, ce que pourrait être sa bonne utilisation : comment alors quadriller le terrain et fixer des priorités ?

On ne peut être ici que très succinct en traçant quelques lignes de force. Il faut d'abord, pièce par pièce, faire un bilan complet de l'existant, dans les institutions financières, dans les autres institutions de l'Organisation des Nations unies (ONU), dans les mécanismes de coopération régionale, recenser les problèmes en cours et, modestement, faire mieux avec les institutions existantes (par exemple en donnant des signes positifs pour la gouvernance de ces institutions à laquelle les émergents sont à juste titre si sensibles). Il faut, éventuellement, compléter leur agencement (on pense en particulier à la proposition française de créer une organisation mondiale de l'environnement). Il faut utiliser ces institutions pour définir des mécanismes de redistribution internationale plus efficaces que l'aide publique traditionnelle. Il faut aussi, sur le plan politique, rehausser la légitimité du G20 qui, dans l'état actuel, n'est pas encore considéré comme une instance politique représentative des réalités mondiales. Et l'on débouche alors naturellement sur une initiative au niveau de l'ONU, rehaussée dans son rôle de préfiguration d'une société politique mondiale. Pour finir, voici quelques pistes pour hiérarchiser ces différents axes.

## ***L'environnement et le climat***

Il faut bien sûr partir de l'accumulation de données scientifiques et de l'expérience des peuples pour accroître la prise de conscience et préparer les esprits à des arbitrages économique-fiscaux difficiles auxquels les électeurs ne sont, il est inutile de se voiler la face, pas encore prêts. Après l'échec de Copenhague, prévisible et programmé dès l'été 2009, il vaut mieux ne pas miser à l'excès sur un dossier où les positions européennes sont déjà très en avance et sur lequel on est très loin d'approcher d'un accord intergouvernemental aussi substantiel que ce que nous proposons sur ce continent. Il faut évidemment exclure de pénaliser encore nos industries en superposant des contraintes déjà très lourdes. C'est au total un terrain à occuper avec conviction et éloquence mais en faisant preuve d'une certaine habileté, sans investir trop de capital politique parce que les résultats risquent d'être en deçà de la rhétorique. Sur ce dossier mouvant, il est possible que l'axe actuellement le mieux adapté aux intérêts européens soit la recherche d'un progrès institutionnel comme la création d'une organisation mondiale de l'environnement.

## ***Le commerce***

Le piétinement, l'échec à ce jour, des négociations commerciales a deux causes ; la plus récente est la récession qui rend le sujet des plus sensibles, mais il en existe une plus profonde et antérieure à la crise financière : c'est la question agricole et, derrière le mot agricole, c'est la question alimentaire. Aucun pays, en particulier les émergents, ne peut accepter l'idée que l'alimentation de leur population soit dépendante des fluctuations du marché mondial, et que, finalement, ce soient les États-Unis et quelques autres pays, avec leurs énormes avantages comparatifs, qui dictent les conditions de l'alimentation de la planète. La libéralisation du commerce agricole est un intérêt majeur pour les États-Unis et pour quelques autres pays, c'est un obstacle stratégique non négociable pour d'autres. Pascal Lamy, malgré tout son talent, n'a pas encore trouvé l'angle pour sortir de cette impasse. Tout cela est renforcé, évidemment depuis la crise, par le fait que l'idéologie du libre-échange, partout dans le monde et en particulier chez les émergents, est compromise, si bien que l'idée même de libéralisation a encore perdu de son éclat. En revanche, il faut toujours écarter les tentations protectionnistes pour une raison simple qui n'a rien à voir avec les vertus présumées du libre-échange, c'est que le protectionnisme par définition appelle la rétorsion et que de restriction en rétorsion il est absolument certain que tous les participants voient leur situation se détériorer progressivement. Heureusement, ces tentations sont restées jusqu'ici à l'état d'escarmouches. Viendraient-elles à s'accroître, l'essentiel serait alors d'avoir un front européen uni.

## L'aide

Dans le contexte nouveau que crée le succès de la dynamique économique au Sud, la question de l'aide change de nature. L'aide internationale constitue, selon J.-M. Severino qui en est un excellent expert, une sorte de filet de sécurité sociale à l'échelle mondiale. L'aide, en tout cas, ce n'est plus ce qui détermine le décollage : la croissance au Sud, on le voit très bien, y compris en Afrique, vient d'une dynamique économique endogène. L'éparpillement des dons, la complexité des structures sont autant d'obstacles à une utilisation rationnelle des ressources engagées. Une meilleure gouvernance mondiale, en matière d'aide, doit donc se focaliser sur les biens collectifs globaux pour en assurer une offre suffisante et bien adaptée aux besoins les plus impérieux. L'eau, l'alimentation, la santé, l'éducation : voilà sans doute ce que sont les enjeux concrets où l'aide internationale continuera à apporter sa contribution à un meilleur équilibre mondial, à un développement plus équitable. La définition d'une meilleure relation entre organisations publiques, multilatérales et nationales et acteurs de la société civile n'est pas la moindre des difficultés.

## La finance

La volonté régulatrice des États s'exprime par le fait qu'ils sont en train de mettre en place des institutions pérennes de contrôle de la finance mondialisée. Au sommet, on trouve les ministres des Finances du G20 et leurs deux bras armés, le FMI, pour les questions financières, et le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB), pour les aspects monétaires et prudentiels. Le FMI, qui voit son rôle traditionnel renforcé, constitue une sorte de secrétariat général du G20 ; il a vu ses capacités d'intervention massivement renforcées, il est appelé à redéfinir sa mission et sa gouvernance sera revue en 2011, dossier difficile mais essentiel. Symétriquement, le FSB, appuyé sur la Banque des règlements internationaux (BRI), sera le maître d'œuvre de la re-réglementation bancaire et financière. Aux États-Unis, en Europe aussi, quoique plus lentement, les réformes avancent, elles diffèrent dans le détail mais correspondent clairement à une inspiration commune. Après la panique de 1929, il avait fallu cinq ans aux seuls États-Unis pour mettre en œuvre concrètement leur nouvelle politique de régulation financière. Il a fallu beaucoup moins de temps à l'ensemble des pays du G20 pour réagir, ensemble, après la panique de Lehman Brothers. Il faudra attendre encore de longs mois pour faire le bilan définitif de toutes ces initiatives. Mais le message paraît clair : l'initiative en matière financière est, pour l'instant, du côté des acteurs publics. L'heure de la régulation a sonné, mais, on l'a compris, le but n'est pas d'« accroître la régulation » : au point où on en est, il n'est pas interdit de penser

qu'on aboutisse à réglementer intelligemment – tant mieux, il ne faut jamais gâcher les leçons d'une grande crise !

## ***Le système monétaire international***

Le système monétaire international (SMI) est la clé de voûte des relations économiques internationales. La proposition chinoise d'utiliser le droit de tirage spécial (DTS) a d'abord suscité un certain scepticisme, beaucoup d'économistes disant : « Le DTS n'est pas et ne peut pas être une monnaie, les blocages qui ont empêché son développement depuis 25 ans sont toujours là ». À la réflexion, il y a aujourd'hui une possibilité qui ne se présentait pas lorsque le DTS a été créé mais limité au rôle qu'on lui a connu depuis les années 1970. De grands intérêts sont en jeu pour les trois principaux acteurs : les États-Unis, qui sont placés sous l'épée de Damoclès que constituent d'immenses besoins de financement externes et la nécessité d'inspirer confiance pour attirer des capitaux ; la Chine, qui détient d'immenses réserves en monnaies étrangères, principalement en dollars, et qui est exposée à de cruelles pertes de change ou à la dévalorisation de ces actifs par l'inflation ; l'Europe enfin qui a déjà été confrontée aux risques d'un engouement subit pour sa monnaie, contre-coup d'une méfiance soudaine à l'égard du dollar ; écarté au printemps 2010, ce risque est loin d'avoir disparu. Rien ne serait plus dommageable à l'économie mondiale que des fluctuations des monnaies encore plus brutales et plus amples que celle de la décennie écoulée. Il y a donc une opportunité pour faire aboutir les discussions en cours sur le mandat du FMI, sa gouvernance, la surveillance multilatérale, le renforcement du DTS et la création d'un véritable système monétaire international qui fait défaut depuis la disparition des changes fixes. Mais on le voit, c'est une tâche gigantesque qui dépasse, et de loin, les discussions techniques entre ministres des Finances.

## ***Le Conseil de sécurité économique***

Une meilleure gouvernance de la mondialisation ne revient pas, comme on l'a souligné, à traiter de la régulation du capitalisme à un niveau plus élevé ; elle consiste à concilier les intérêts vitaux des États. C'est donc bien au niveau des chefs d'État que se situent les responsabilités ultimes, c'est là que peuvent être données les impulsions, contrôlés les progrès, noués les compromis les plus délicats ; c'est pourquoi la création du G20 a été un tournant historique. Mais on ne peut s'arrêter là ; il n'y a de légitimité, en matière internationale, qu'à l'ONU. En matière politique et stratégique, c'est au Conseil de sécurité que cette légitimité s'incarne, même de manière imparfaite ; la diplomatie économique a besoin d'un organe similaire, un Conseil

qui exercerait les responsabilités les plus directement politiques concernant la gouvernance des institutions économiques spécialisées dont il a été question plus haut. Ce Conseil économique aurait pour fonction première de fixer les orientations stratégiques (par exemple, comme on l'a dit, pour fixer un cadre et un échéancier à la réforme des institutions) mais pas de se substituer aux institutions spécialisées en situation de crise, qu'il s'agisse d'une crise financière ou d'une épidémie planétaire. Est-il raisonnable, se demandera-t-on non sans raison, de faire appel à l'ONU comme cadre de cette réforme ? Son inconsistance en matière économique est légendaire et la tentative de réforme politique engagée en 2005 a piteusement échoué. Tirer un trait sur les Nations unies serait pourtant une erreur politique majeure et il se pourrait au contraire que la période de crise ouvre là aussi une fenêtre d'opportunité. L'absence de rivalités stratégiques fondamentales entre puissances fait que, pour chacune, les intérêts économiques sont haut placés en termes d'intérêt national et ceci invite à la recherche de compromis plus qu'à l'affrontement. Cette proposition n'est donc pas totalement irréaliste et c'est sans doute la plus belle que puisse aujourd'hui apporter à la gouvernance de la mondialisation une vision social-démocrate.

## Conclusion

---

Le « manifeste communiste » a démontré de longues dates la force révolutionnaire du capitalisme. Sous sa forme contemporaine, ce dernier a poussé le développement des forces productives à un niveau sans précédent, c'est son aspect efficacité ; mais ce capitalisme est toujours instable et inégalitaire, et a besoin d'être régulé. Depuis 20 ans, l'expansion de nouvelles formes de capitalisme change la face du monde, c'est l'aspect géopolitique de la mondialisation.

« Peut-on gouverner cette mondialisation ? » Il y faut bien sûr un engagement fort, sans lequel est à craindre l'effet de rivalités, tensions et conflits économiques croissants entre nations ; mais il faut se méfier des positions incantatoires qui trouveront peu d'échos dans un univers où les États rivalisent pour la défense de leurs intérêts nationaux. On n'améliorera pas la gouvernance mondiale sans prendre en compte la stratégie de tous les acteurs qui y concourent – il y en a de puissants, et beaucoup ne pensent pas comme nous, inutile de nous bercer d'illusions. C'est pourquoi, plus encore qu'en matière domestique, on ne peut aborder les questions internationales que dans un esprit pragmatique. Faire preuve de pragmatisme, en la matière, c'est proportionner nos ambitions et utiliser nos atouts de la manière la plus efficace par rapport à nos objectifs et à nos valeurs. On a montré qu'il y avait dans cet esprit place pour un programme de travail ambitieux.

Pour porter cette ambition, nous avons évidemment besoin de l'Europe. La France, certes, existe toujours, elle a une politique étrangère et une diplomatie économique propres, mais la vraie question, c'est l'ambition, les moyens que parviendra à se donner l'Union européenne pour construire cette meilleure gouvernance mondiale. Dans les faits, l'Europe reste dans le vaste monde mal comprise et mal identifiée. Par exemple, aux États-Unis, quand on parle de l'Europe, on pense naturellement à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), qui est familière, plus qu'à l'Union considérée comme incompréhensible et improductive. Les mécanismes de décision européens ont toujours été imparfaits, mais chaque crise a jusqu'ici été l'occasion de pousser l'intégration européenne un peu plus loin, de corriger les insuffisances, de prendre de nouvelles initiatives. L'épreuve que vient de traverser l'Eurozone au printemps 2010 marquera-t-elle une nouvelle étape ? Les décisions prises après plusieurs mois de crise sont en tout cas un réel succès, certes inachevé mais qui laisse espérer de nouveaux développements dans

les mois qui viennent. Et si se met – enfin – en place une meilleure gouvernance économique interne, il faudra bien lui donner une projection extérieure : l'espoir que l'UE, l'Eurozone en particulier, apporte sa pierre à l'élaboration d'une meilleure gouvernance mondiale a plus d'actualité que jamais.