

CONFERENCE INAUGURALE DU GLOBAL STUDIES INSTITUTE DE L'UNIVERSITE DE GENEVE

DONNEE PAR M. PASCAL LAMY

(18 SEPTEMBRE 2013)

Monsieur le recteur, Monsieur le directeur, Mesdames et Messieurs les professeurs, chers étudiants,

Merci pour cette invitation. Elle me vaut mon premier retour à Genève depuis le 31 août minuit, quand j'ai quitté mes fonctions de Directeur général de l'OMC. C'est un grand honneur d'avoir été choisi pour cette conférence inaugurale. Un baptême, parce qu'apparaît un nouveau nom, même si baptiser un Institut datant d'une cinquantaine d'années peut paraître un peu étrange ! C'est plutôt une métamorphose que nous célébrons et je dirai, à la suite des propos du Recteur de l'Université de Genève et du Directeur de l'Institut, qu'il s'agit d'une initiative fort judicieuse, surtout à cause de son parti pris pluridisciplinaire, « inter facultaire », comme on dit en Suisse. Mes réflexions et mon expérience m'ont convaincu, tout comme vous, qu'il faut, pour comprendre notre monde, ce nouveau monde, partir de disciplines très diverses pour converger sur des analyses inévitablement complexes.

Je vais consacrer mon propos de ce soir aux questions de gouvernance globale, et je l'organiserai en trois thèmes : le premier est la globalisation, et ce qu'elle implique de nécessité à inventer de nouvelles formes de gouvernances ; le deuxième thème sera consacré aux avancées et aux vicissitudes de cette gouvernance globale dans le monde contemporain, et enfin, je tenterai d'esquisser, dans un esprit académique et non pas partisan, les pistes qui, selon moi, permettraient, dans l'avenir, de combler ce qu'il faut bien appeler un déficit préoccupant et peut-être même dangereux de gouvernance globale.

D'abord, pourquoi la globalisation implique-t-elle, à mon sens, de nouvelles gouvernances ? Qu'est-ce que la globalisation ? Je crois qu'il s'agit tout à la fois de la grande transformation du

monde contemporain, du rétrécissement de la distance, de l'intégration, de l'interdépendance croissante d'ensembles économiques, socio-politiques, qui pendant de nombreuses périodes dans l'histoire de l'humanité avaient, coexisté plutôt que cohabité. Quand Paul Valéry écrivait au début du XXe siècle : « **le temps du monde fini commence** » je crois qu'il avait pressenti la nouveauté de ce bouleversement. Mais probablement pas sa vitesse, ni son ampleur.

Cette globalisation, pour faire simple, a deux moteurs principaux.

Le premier est le progrès technologique, dans le sens où il écrase la distance et donc les coûts de la distance, et quand je dis coûts, j'évoque immédiatement le second moteur qui est le capitalisme de marché, en ce que ce système est économiquement efficace dès lors qu'il réduit les coûts de production de biens ou de services; le système économique dominant, - qu'on l'aime ou pas, c'est une affaire d'analyse et de jugement à la fois technique et politique, - est le capitalisme de marché. Bien sûr il y a eu d'autres phases historiques de globalisation, en général provoquées par des révolutions technologiques, qu'il s'agisse, pour me limiter à l'Occident, du passage de la marine à voile à la marine à vapeur quand on a commencé à pouvoir traverser les océans, qu'il s'agisse de l'électricité puis du téléphone. Ce n'est donc pas la première phase de globalisation que le monde ait connu, mais c'est certainement la plus forte et la plus complète.

Cette globalisation est une sorte de *Janus*, avec sa face souriante et sa face grimaçante. Nous connaissons la face souriante. C'est la croissance, grâce à quoi depuis l'année dernière, les pays que nous appelions « en développement » pèsent plus de la moitié de l'économie mondiale, ce qui eut été totalement inconcevable il y a encore vingt ou trente ans, même avec les projections les plus prometteuses sur les progrès de ces pays en développement. La croissance, c'est aussi la formidable réduction de la pauvreté qui est intervenue au cours des dernières décennies, c'est l'émergence de cette classe moyenne, jusqu'à présent réservée aux sociétés développées, aux pays industrialisés, en un mot, au monde occidental - si on y inclut le Japon - c'est la perspective d'une classe moyenne mondiale qui comptera probablement de l'ordre de sept milliards d'habitants en 2050, lorsque le monde sera peuplé de neuf milliards d'habitants. Aujourd'hui, avec une classe moyenne mondiale, de l'ordre de deux à trois milliards de personnes, les deux tiers vivent dans les pays développés. En 2050, quand il y aura sept milliards de personnes dans la classe moyenne, près des deux tiers seront dans ce que l'on appelle encore aujourd'hui les pays en développement. C'est une révolution, à de nombreux égards, parce qu'elle correspond à l'émergence d'une classe moyenne, qui sort de la préoccupation de survie et de la pauvreté, mieux éduquée, plus critique, et qui possède un acquis

qu'elle souhaite perpétuer et transmettre. C'est donc un changement fondamental dans l'ensemble des sociétés, une « bourgeoisie » au sens marxien du terme. Cette évolution a été rendue possible - et reste possible - par l'économie de la globalisation en ce qu'elle a ouvert des perspectives de croissance économique considérables pour ces pays. C'est aussi globalement une réduction de la violence mondiale, même s'il subsiste des foyers, ô combien préoccupants !, de violence locale. Nous savons aujourd'hui que la probabilité s'éloigne pour l'humanité de revivre les conflits mondiaux qu'elle a endurés dans les siècles précédents et g grâce à cette interdépendance qui relie les sociétés, les économies, les pays, de manières telles qu'il serait trop coûteux d'en sortir par un conflit majeur.

Voici donc, pour la face souriante. On connaît aussi à cette globalisation une face plus sombre : celle des instabilités et des inégalités. Nous l'avons bien constaté avec la crise économique dans laquelle le monde a été précipité à partir de 2008, à partir d'un défaut de régulation de gouvernance d'une industrie ou d'une activité probablement la plus globalisée qui soit, la finance, mais qui n'était pas suffisamment régulée globalement, pour que localement, aux États-Unis, il ne se produise pas une catastrophe qui, a contaminé largement l'ensemble de la planète. C'est aussi une très forte croissance des inégalités. La réduction de la pauvreté absolue est un fait incontestable, mais elle s'est traduite - pour l'instant en tout cas et d'ailleurs assez conformément à ce que disent les théories du développement, - par une augmentation des inégalités qui, dans certains cas, produit des exclusions probablement plus flagrantes qu'elles ne l'étaient dans des sociétés qui restaient cloisonnées. C'est aussi tout ce qui concerne des maladies contemporaines, que ce soit des pandémies, des maladies transmissibles, ou non transmissibles. La corrélation entre l'obésité, la civilisation occidentale et son extension *via* les modèles consuméristes du capitalisme de marché à toutes les sociétés provoque désormais des maux de ce type. Pour ne pas parler de sujets comme la corruption. C'est aussi la question de la soutenabilité environnementale. Nous savons parfaitement, - en tout cas pour 90 % de ceux qui pensent à ces questions sur cette planète -, que le modèle de la globalisation a renforcé, par une augmentation de la production de biens et de services, un impact environnemental dont nous savons qu'il n'est aujourd'hui plus soutenable, qu'il entraîne un stress sur un certain nombre de ressources - et notamment de ressources naturelles. C'est aussi un effet de la globalisation, de la force de ce mouvement de développement économique et social. Ce stress était d'ailleurs assez prévisible. Pour celles et ceux d'entre vous qui ont étudié, ou étudieront, je conseille vivement de comparer les thèses de MM. Ricardo et Schumpeter. Le premier vous dit que l'échange international et son expansion sont une source d'efficience, et donc de croissance, et donc de réduction de la pauvreté. Son collègue, un peu plus tard vous dira que cette évolution se fait au prix de chocs douloureux qui remodelent profondément les systèmes économiques et sociaux, Pour

prendre une approche un peu plus politique pendant quelques secondes, ces chocs sont plus durs pour les faibles que pour les forts, pour les pauvres que pour les riches. Cette globalisation ainsi décrite à grands traits - avec ses aspects positifs et ses aspects négatifs - pose en elle-même des questions de gouvernance.

En raison de déséquilibres nouveaux que je viens d'évoquer, un certain nombre de ces questions doivent désormais être pensées au niveau global. Même si une grande partie de la réponse politique, économique, sociale, à cette grande transformation demeure de nature locale, qu'il s'agisse de la qualité des systèmes productifs, ou des systèmes éducatifs, de la capacité de produire de l'innovation, de la qualité des systèmes juridiques, ou de celle des institutions. Si on observe des pays, par exemple au sein de l'Union européenne, qui sont tout à fait comparables dans leur exposition au grand vent de la mondialisation, il est évident que certains ont mieux réussi que d'autres. Non pas parce qu'ils avaient à faire avec une globalisation différente, c'était la même. Ils ont simplement réagi de manière différente en fonction de choix domestiques ou nationaux.

Donc, une partie de la réponse à ces défis de la globalisation est du ressort de la gouvernance locale, mais une partie de plus en plus importante relève de solutions globales. J'évoquais, à l'instant, la crise financière, et la grande faille de régulation qui l'a provoquée, qui est un problème global. J'évoquais aussi les questions environnementales, l'incapacité de la société internationale à trouver, ne serait-ce que le début d'un accord sur la limitation des émissions de CO₂ pour éviter que notre planète ne se réchauffe de plus de deux degrés à trente ou quarante ans d'ici. Cette incapacité provient d'un déficit de gouvernance globale. Quel que soit ce que chacun peut faire chez soi, ce que chaque gouvernement peut faire dans son pays pour verdir une économie qui en a bien besoin, s'il n'y a pas un accord général sur la réduction des émissions de CO₂, et si les Américains, les Chinois, les Européens ne se contraignent pas mutuellement par des disciplines globales, nous savons que la rien ne changera. La maîtrise de cette globalisation repose donc sur l'existence ou non de systèmes de gouvernance globale, de coopération internationale, de régulation et de disciplines.

C'est là qu'apparaît un déficit préoccupant de gouvernance globale. Non pas qu'il n'y ait pas un système international, non pas qu'il n'y ait pas un système global. Un système international a vu le jour, peu à peu, depuis un peu plus de cent cinquante ans, mais il est encore très imparfait, et il n'est pas ou peu global, il reste international, inter-national, entre nations. On l'appelle international et en l'appelant international on le désigne comme ce qu'il est, c'est-à-dire un système westphalien, depuis qu'il a été imaginé et mis en écrit et en musique, au moment de la paix de Westphalie en

1648. Progrès, certes, considérable. On ne va plus se faire la guerre pour des raisons de religion, on va se faire la guerre parce que chaque Etat est souverain et a le droit de défendre sa souveraineté territoriale. L'étatisation des conflits puis leur nationalisation : c'est la base du système international aujourd'hui. Et c'est en ce sens que la théorie du système international aujourd'hui n'est pas une théorie globale. C'est une théorie locale qui s'appelle la souveraineté des états-nation. Un état-nation est souverain et il peut choisir ou non d'accepter d'entrer dans des contrats avec ses semblables, autres états-nations, comme un individu peut accepter d'entrer en une relation contractuelle avec d'autres individus, qu'il s'agisse d'affaires civiles, d'affaires familiales ou d'affaires patrimoniales ou de business. Ce système repose sur la souveraineté de l'état-nation, c'est la base théorique de tout ce que le droit international a construit. Soit pour des raisons techniques, pensons à la création à la fin du XIXe siècle, de l'Union postale universelle ou de l'Union télégraphique universelle. Il fallait bien une chambre de compensation pour les timbres dès lors qu'on envoyait une lettre au-delà des frontières. Il fallait bien gérer les télégraphes à partir du moment où l'électricité permettait de passer des messages au-delà des frontières. Soit pour des raisons d'une autre nature : au XXe siècle ce sont les deux catastrophes majeures, les deux conflits mondiaux qui ont fait évolué les relations internationales. Du premier conflit est sorti la Société des Nations, qui fut un échec, mais l'idéologie qui sous-tendait la création de la Société des Nations ou du Bureau International du Travail, manifestait la volonté de dépasser l'international. L'ancêtre de l'Organisation Internationale du Travail, née en 1919 était tripartite : Etats, organisations patronales, organisations syndicales. Le fait qu'elle soit restée la seule et unique incarnation de cette idéologie post westphalienne en dit long sur la permanence de ce système. Du second conflit mondial naîtront l'Organisation des Nations Unies, les organisations de Bretton Woods, le FMI, la Banque mondiale, le GATT puis l'OMC que l'on peut ranger dans cette catégorie. La déclaration universelle des Droits de l'Homme, qui, effectivement, va un peu au-delà de l'international, les états acceptant qu'ils peuvent être liés par quelques concepts communs qui vont un peu au-delà de ce que l'on appelle les *jus cogens* chez les juristes. C'est la création de la Cour pénale internationale, par exemple, qui constitue une avancée dans la globalisation du droit. C'est par exemple l'OMC en matière de règlement des différends, puisque pour la première fois on a confié à une organisation internationale un règlement des différends contraignant. Jusqu'à présent, et en-dehors de cette exception, la juridiction internationale n'est pas globale, elle demeure internationale. Si deux pays se font un procès devant la Cour de La Haye pour une question de délimitation de frontière, ils vont saisir la Cour de La Haye. La Cour de la Haye va se prononcer, mais chacune des deux parties va garder le droit d'appliquer, ou non, la sentence de la Cour. Rien n'oblige, dans le système actuel aujourd'hui, une partie qui perd un

procès international devant la Cour de La Haye à accepter de mettre en œuvre la sentence en question. Comme l'OIT en matière de tripartisme, l'OMC demeure une exception en matière de contentieux. Donc certains éléments ont été construits petit à petit, mais ces éléments restent lacunaires. J'ai déjà parlé de la crise financière, parce que c'est une expérience récente, et somme toute assez parlante. C'est le cas - ou ce fut le cas très longtemps - et parlant à Genève ce soir je dois prendre quelques précautions, - en matière de fiscalité, où l'on ne peut pas dire que les règles globales aient été très sophistiquées, en tout cas jusqu'à une date récente. C'est le cas par exemple, en matière de migrations. Nous savons que cette planète connaît des flux migratoires importants, historiquement d'ailleurs pas forcément les plus volumineux - mais ces migrations ne font l'objet que de règles internationales bien ténues.

Plus préoccupant peut-être que l'imperfection et la lenteur de cette construction un peu baroque, avec ses organisations internationales, ses traités, ses déclarations, ses chartes, ses codes de conduite, est la stagnation de ce système international classique depuis le milieu des années 90, après la chute du Mur de Berlin. En-dehors de la transformation advenue plus récemment au Conseil des Droits de l'Homme, sous forme d'un *remake*, avec des procédures un peu différentes, il ne s'est plus rien passé - le dernier grand épisode ayant été la création de la Cour pénale internationale.

Pourquoi ? Alors que les enjeux globaux deviennent de plus en plus importants, pourquoi ce système ne parvient-il pas à hisser sa gouvernance au niveau requis pour traiter ces problèmes communs ?

La réponse à cette question tient dans des difficultés tout à fait spécifiques à la gouvernance globale, ou comparée à la gouvernance locale, pour faire simple, à la gouvernance nationale. Qu'est-ce qu'un système de gouvernance ? Au niveau global, au niveau local dans une entreprise, dans un club de foot, c'est un système de pouvoir qui produit du leadership, de la légitimité, de l'efficacité et de la cohérence. Si l'on considère ces quatre critères, la gouvernance internationale se heurte à des difficultés particulières. **Leadership**, qui est le *leader* ? Nul ne le sait. Hormis l'hypothèse d'une superpuissance, qui n'est pas forcément le système de pouvoir le plus recommandable, est-ce un club de quelques pays, est-ce une majorité à l'ONU, est-ce le dirigeant d'une organisation internationale... ? On l'ignore. Identifier le *leader*, comme élément fondamental dans la mise en place, le fonctionnement et la reconnaissance de systèmes de pouvoirs. Plus grave, sans doute, la question de la **légitimité**. Quelles que soient les théories politiques que l'on utilise, nous nous accorderons tous sur l'idée que l'une des caractéristiques principales d'un pouvoir, c'est sa

légitimité. Le pouvoir s'exerce dans, sur, au sein d'une communauté d'individus qui acceptent que la contrainte comme légitime. Il est d'autant plus légitime que, dépourvue de pouvoir, cette communauté se porterait moins bien. Cette acceptation du pouvoir est très liée à un sentiment d'appartenance, à un sens communautaire. Or dans le système international, ce sens d'appartenance qui justifie la légitimité, n'existe pas, ou très peu. Il y a sûrement quelques citoyennes et quelques citoyens du monde, y compris à Genève, et il convient de leur rendre hommage et de les honorer, mais force est de constater qu'ils ne représentent pas, loin s'en faut, la majeure partie de l'humanité, et pour de bonnes raisons. Le fait que la légitimité d'un pouvoir soit une fonction inversement proportionnelle ou même exponentielle à sa distance de l'individu, est un principe qui, de mon point de vue, mérite d'être reconnu. C'est ce fameux principe de subsidiarité : le pouvoir doit être exercé aussi près que possible de ceux, ou de celles qu'il doit servir en tant que pouvoir, et donc forcément, priorité, primauté au local. Mais, même en faisant la place nécessaire à la subsidiarité, qui est un concept abstrait, si le sentiment d'appartenance à un universel est absent, alors la légitimité d'un pouvoir global demeure ténue. Je connais la réponse des juristes à cette question : pas de problème ! Les États-nations sont légitimes et donc ce que les États-nations décident de faire ensemble revêt un caractère de légitimité. La transitivité de la légitimité se trouve dans la théorie westphalienne de la souveraineté. Ce qui se conçoit pour des juristes, pour des constitutionnalistes, n'est pas acceptable pour les non-initiés. Cette idée d'une légitimité secondaire, dérivée d'une légitimité primaire - la légitimité nationale-, comme celle du maire, celle du président d'une région, celle du gouvernement d'un État, ne fonctionne pas. L'idée que cet accord est légitime parce que ce sont les gouvernements des États qui s'accordent ensemble, ne recueille pas l'adhésion tout simplement, parce que le sentiment d'appartenance n'existe pas. L'idée que l'on est embarqué sur le même bateau, qu'il faut des règles collectives et que, si elles ne sont pas appliquées par l'un des membres de l'équipage, alors c'est l'équipage tout entier qu'il met en péril. Cette conscience-là n'existe pas au niveau de l'humanité, donc, inévitablement, se crée un fort déficit de légitimité.

Cohérence : aussi très compliqué. Dans ce système international, les organisations internationales, en charge de gérer ces contrats, de mettre en œuvre ces disciplines, de surveiller ces régulations, sont spécialisées : dans le domaine de la santé, de l'agriculture, du commerce, du travail, des affaires financières, et des questions de développement. Là non plus la théorie westphalienne ne marche pas. La théorie selon laquelle par définition les États-nations sont cohérents, puisqu'ils déterminent souverainement ce qui est cohérent. Ce que feraient les États-nations ensemble dans ces organisations, serait donc *ipso-facto* cohérent. La transitivité de la cohérence ne fonctionne pas mieux que la transitivité de la légitimité. Combien de fois, dans la

pratique, avons-nous vu un État prendre une position dans une organisation et une autre dans une organisation différente. Et si vous vient l'audace, de le leur faire remarquer, avec toute la mesure diplomatique qui convient, on vous rétorque : « ça n'est pas votre affaire ». « C'est nous qui décidons ce qui est cohérent et ce qui ne l'est pas ». J'ai même entendu des diplomates chevronnés – que je ne nommerai pas – me dire que la souveraineté, c'est le monopole de l'incohérence. Dans ces conditions, difficile de donner à ce système de gouvernance internationale, des éléments de cohérence sauf, *via* des structures informelles comme le G8 et le G20, sauf une instance absolument inconnue qui s'appelle le *Chief Executif Board* des Nations-Unies où siègent autour du Secrétaire Général des Nations-Unies les dirigeants des principales organisations internationales. Instance qui tient à juste titre à rester discrète pour éviter que les membres des organisations internationales ne demandent à ses participants des comptes sur cette cohérence, toujours marquée, à leurs yeux, d'une certaine suspicion suspect : et si, au nom d'une existence institutionnelle s'établissait, à un certain niveau, une cohérence dont ils n'auraient pas le contrôle intégral ?

Quant à l'**efficacité**, si les bureaucraties nationales peinent parfois à être efficaces, les bureaucraties internationales les surpassent largement. Michel Crozier disait d'une bureaucratie, que c'est une organisation qui emploie plus de 50 % de ses ressources pour son fonctionnement interne. Si c'est la moyenne de toutes les organisations, nationales et internationales, la moyenne internationale est nettement au-dessus, à quelques exceptions près, comme l'OMC dont j'ai eu la chance d'être Directeur général.

Résultat de tous ces handicaps cumulés : la gouvernance globale est faible et pour des raisons structurelles. En attestent plusieurs excellentes publications académiques récentes que vous devrez lire pour mieux comprendre ces réalités : « Gridlock » de David Held, qui a longtemps enseigné à la LSE, « The great convergence » de Kishore Mahbubani qui dirige la Lee Kuan Yew School of Public Policy à Singapour, « Le grand basculement » de Jean Michel Severino qui dirigea l'Agence française de Développement avec talent, « Divided nations » de Ian Goldin, un ancien cadre de la Banque mondiale qui dirige maintenant un collège interdisciplinaire remarquable à Oxford. Tous convergent sur un point : le système est grippé. Pour ne prendre qu'un exemple : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, qui réunit en « bureau » des membres des Nations-Unies, et dont cinq membres, les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale possèdent un droit de veto en vertu d'un décret de l'Histoire. Nous savons parfaitement que ce droit de veto est dépassé par rapport aux réalités de la globalisation. Nous savons parfaitement que la distribution de ces droits de veto entre les Américains, les Russes, les Chinois et les Français, les Anglais, correspond à une réalité

historique extrêmement datée. Pourquoi, dans le monde d'aujourd'hui, tel ou tel pays africains, le Brésil, l'Indonésie ou la Turquie, ne bénéficieraient-ils pas de ce privilège? Il est aussi de notoriété publique que toutes les tentatives faites jusqu'à présent pour s'extraire de cette matrice historique obsolète ont échoué en raison de privilèges auxquels il est difficile de renoncer. Il a fallu la violence de la crise financière et économique pour que le G5 de 1974(entretemps devenu G7 puis G8), se transforme en G20. J'ai été durant dix ans « sherpa » du G7 et du G8, du temps où je dirigeais le cabinet de Jacques Delors à Bruxelles. Nous savions tous, au milieu des années 1980, *a fortiori* au milieu des années 1990, que cette structure était historiquement condamnée. Il a fallu le choc colossal de la crise, pour qu'émerge l'idée d'inviter la Chine, l'Indonésie, le Brésil, et quelques autres à prendre place à la table, afin que ce forum devienne tout de même plus représentatif d'un groupe qui se prétend le principal forum de coordination en matière économique dans le monde. On remarquera que cette dernière avancée résulte d'une crise gravissime. Ce qui confirme que ces cataclysmes, , que ce soit des guerres mondiales ou des crises comme celle dont nous tentons de sortir avec grande difficulté, sont de puissants générateurs d'énergie politique et il en faut énormément pour venir à bout de réflexes et d'habitudes ancestrales , et passer outre les intérêts du monde westphalien tel qu'il a été conçu et mis en œuvre en théorie, en droit et en pratique depuis 1648. Nous célébrerons en 2048, pour ceux d'entre nous qui seront encore vivants à cette époque, les 400 ans du système westphalien. Si rien ne change d'ici là, l'incompatibilité entre ce système et le monde tel qu'il sera en 2048, paraîtra encore plus criante qu'aujourd'hui.

Dans cette planète ainsi configurée, quelles sont les solutions, quelles sont les pistes à emprunter pour essayer de combler ce qu'il faut appeler un déficit de gouvernance ? Considérons à la fois la pensée académique sur ces questions et aussi l'expérience pratique de la salle des machines. Nous y trouvons quatre grandes familles de pistes, de solutions : les solutions westphaliennes, les solutions post-westphaliennes, l'approche par l'intégration régionale, et enfin le retour au local, qui consiste à traiter localement des questions globales.

Les solutions westphaliennes, vous les déduirez assez simplement de la description schématique que j'ai faite de l'élaboration du système international, c'est davantage de droit public international, ce sont davantage de règles, de traités, de contraintes que ces molécules westphaliennes acceptent entre elles pour réduire leur mouvement brownien. C'est tout ce qui tourne autour de la règle de droit, de la régulation au sens large, bien que l'approche par la régulation devient d'autant plus difficile que l'interpénétration s'accroît. Les règles ont aussi pour vertu d'isoler, de cloisonner les différents systèmes juridiques. Or, la globalisation, telle que je l'ai

rapidement définie, remet en question ces parois étanches et ces coupe-circuits ; si je prends l'exemple du droit commercial international, une bonne nuit de négociation peut suffire s'il s'agit d'échanger une réduction de mes droits de douane sur les vélos contre l'équivalent sur votre ferraille, nous y gagnons tous les deux. Dans le monde futur de la négociation commerciale, ce sont des différences réglementaires qui constituent des obstacles au commerce: c'est la sécurité des jouets, la mise en marché des médicaments, ce sont des règles prudentielles en matière de banque et d'assurance, c'est la traçabilité des produits, avec ou sans OGM ? Ce sont les problèmes de protection des données privées à l'occasion des flux d'échange de services, qui sont des éléments d'information beaucoup moins objectifs que des droits de douane. Toutes ces règles ont pour but de protéger le consommateur et non le producteur. Protéger le producteur, on savait faire. Mais comment articuler des préférences différentes pour la protection du consommateur ? On aborde le domaine sensible des systèmes économiques et sociaux, des cultures, ce que j'ai appelé, quand j'étais commissaire européen, « les préférences collectives » - je peux maintenant reprendre ce vocable, maintenant que je ne suis plus DG de l'OMC. Or, l'intégration par les marchés, oblige à aborder les questions de préférences collectives. Exemple ce récent procès à l'OMC entre le Canada et l'Union européenne, l'Union européenne ayant interdit l'importation de viandes de bébés phoques, parce que ces derniers sont, aux yeux des Européens, tués dans des conditions indignes de l'idée qu'il se font du bien-être des animaux. Les Canadiens considèrent de leur côté que, les Inuits ont pratiqué cette chasse depuis la nuit des temps, qu'ils ont leurs propres modes de prélèvement sur ces populations de phoques, qu'il s'agit d'un écosystème stable et que par conséquent, les Européens n'ont pas à imposer leur préférence en matière de bien-être des animaux, aux Inuits qui ne sont pas Européens, et qui, n'ont pas de raisons de partager les valeurs de la civilisation européenne. Loin de moi l'idée de prendre parti publiquement, pas plus maintenant qu'avant, mais il est clair que ce n'est pas tant la question du volume du commerce entre le Canada et l'Union européenne en matière de fourrure ou de viande de bébé phoque qui est un problème global. Le problème global, réside dans l'expression de cette divergence de perception qui est une différence de valeurs. On ne surmontera pas de telles différences qui touchent au cœur de l'identité des individus, des civilisations, des pays, des communautés, de leurs systèmes de valeurs, au moyen des instruments classiques même s'ils évoluent et progressent. Il est toujours possible de progresser dans cette voie de régulation de manière plus graduelle, via des mécanismes qui, défient sur son terrain le système westphalien, la fierté westphalienne : le classement international de *Transparency international*, qui publie tous les ans un classement des pays le plus corrompueurs et les plus corrompus. La publication du nom des Etats sur une liste peut inciter à davantage de discipline

collective. Ce sont des procédés, qui dans l'univers médiatique d'aujourd'hui, peuvent être très efficaces en matière de gouvernance. Ainsi, de ce qui tourne autour de *monitoring*, tout ce qui consiste à créer – et j'utilise un mot anglais parce que les mots français traduisent mal l'idée de *l'accountability* pour, trouver une forme d'appel à la légitimité, au moyen d'un appel à la responsabilité. Par exemple, les objectifs du millénaire, qui ont été, de mon point de vue, un grand succès. Lors de la dernière grande revue globale aux Nations Unies en 2010, j'ai observé, comme d'autres dirigeants, d'organisations internationales associées à cet exercice, les dirigeants des États venus à la tribune de l'ONU pour dire : « Moi je suis parvenu à atteindre tel ou tel objectif du millénaire ». Évidemment, ils insistaient sur les réussites et passaient sous silence ce qu'ils n'avaient pu réaliser mais le public était, lui, capable de faire la différence. Voilà quelques progrès dans l'ordre de la gouvernance globale, de nature à mettre en mouvement de l'énergie politique en court-circuitant, le système westphalien sans le remettre en question dans ses fondements.

Deuxième famille de solutions : les solutions que j'appelle post-westphaliennes, et qui consistent à créer un nouvel espace juridique et politique supranational qui se superpose au système classique inter-national en le remplaçant. C'est tout le sens de l'entreprise européenne qui demeure le seul système de pouvoir qui soit sorti véritablement de l'international, du modèle westphalien. Les Européens ont créé un espace juridique, politique, contraignant, qui n'oblige plus à repasser dans le système westphalien, c'est-à-dire à négocier un traité à ratifier par tous les États membres pour qu'une décision soit applicable. Les Européens ont franchi cette barrière des espèces, sur le plan juridique, sur le plan constitutionnel. Est-ce vraiment un succès ? Pas encore de manière définitive. On ne sait pas aujourd'hui si cette mutation des espèces dans la gouvernance s'est enracinée au point de la considérer vraiment comme une nouvelle forme de gouvernance. En témoignent les débats autour du « déficit démocratique » européen. Fausse question institutionnelle: tous les canons architecturaux de la démocratie ont été respectés. Vraie question politique, aussi longtemps que cet espace institutionnel supranational n'est pas habité par un sentiment d'appartenance capable d'articuler cet espace avec l'espace national comme on articule l'espace municipal ou régional avec espace national. Il y a plus de participation aux élections municipales qu'aux élections nationales: il y a davantage de participation aux élections nationales qu'aux élections européennes. C'est ce que Barnavi a appelé l'Europe « frigide » : tout est en place en théorie, mais en réalité rien ne fonctionne. Question majeure qu'il reste à élucider pour une intégration européenne qui demeure le seul laboratoire d'une gouvernance qui ne soit pas, en principe, westphalienne.

Toujours, parmi les solutions post-westphaliennes, il y a aussi une tentative, une voie que je vous invite à explorer dans votre nouvel institut, qui consiste à essayer de remonter en amont vers les systèmes de valeurs, vers ce que j'appelais tout à l'heure les "préférences collectives". En partant de l'idée que peut-être le déficit principal de gouvernance, vient-il du fait que les membres de la Société mondiale n'ont pas les mêmes préférences ou les mêmes valeurs. Tout ce qui concerne les institutions, les mécanismes, les procédures, tout cela est de l'ordre du « hardware », et peut toujours s'arranger. Mais si le « software » n'est pas là, alors on ne peut pas bâtir un système de gouvernance. Il y manque un fondement, un socle de valeurs communes. Comme dans toutes les sociétés humaines : nous sommes tous en faveur de la liberté, de la sécurité, de la croissance, et nous sommes tous en faveur de la justice sociale. Simplement, selon nos préférences politiques, selon nos appartenances nationales ou continentales, selon nos philosophies ou nos approches spirituelles, nous ne mettrons pas le même coefficient, le même poids, sur chacune de ces valeurs. Je suis plus pour la liberté que pour la sécurité, mais vous, vous êtes plus pour la sécurité que pour la liberté, nous ne sommes pas d'accord. Dans les systèmes nationaux, il y a des processus pour se mettre d'accord. Les processus démocratiques sont des manières d'agréger des préférences individuelles en préférences collectives. Mais, aujourd'hui, dans le monde, il n'y a pas, en dehors de la Déclaration des droits de l'homme, qui demeure assez générale pour être interprétée, disons, généreusement, de socle commun de valeurs universelles reconnu par tous.

Y parvenir est certainement très difficile, dans la mesure où cela suppose à la fois la connaissance de ces différences, leur reconnaissance, la volonté d'en discuter, et la capacité de négocier des compromis, une tâche aussi délicate que de négocier des rêves et des cauchemars. Imaginez ce que donnerait le résultat d'une interrogation écrite autour de la table du G20 sur le Confucianisme : catastrophique ! De telles méconnaissances sont évidemment un handicap majeur pour avancer dans cette voie des valeurs.

Autre approche : l'approche régionale : nous la trouvons sous des formes plus ou moins évoluées sur tous les continents. Elle n'est pas post-westphalienne au sens européen. Communauté d'Etats d'Amérique centrale, *Mercosur* avant ses tracasseries actuelles, ASEAN, intégrations sous-régionales en Afrique – orientale, occidentale, centrale. Approches pragmatiques, qui, un peu à la Monnet, un peu à la Schuman, surfent sur les questions d'intégration économique pour créer de l'intégration politique.

Et puis, enfin, il y a l'approche locale, celle qui reconnaît la préférence à la légitimité locale, celle qui part du principe qu'une partie de la solution ne consiste pas à globaliser des problèmes locaux mais à localiser des problèmes globaux, parce que c'est dans la légitimité citoyenne que se trouve la solution, *via* des systèmes de pouvoir. Prenons un exemple comme le sida, qui a été un grand défi global du temps de la globalisation. Je ne dis pas que cette question est résolue, loin de là, mais elle a fait des progrès, non pas parce que le Conseil de Sécurité des Nations Unies s'est mis d'accord mais parce que la Société civile, des entreprises, des villes, se sont coalisées. Parce qu'il y a eu un gros travail d'information et d'animation de la Société civile. Une forme de réaction politique, de pression sur ce qui était fait, ou pas fait, par les dirigeants nationaux. Grâce à la technologie, grâce à la puissance des réseaux sociaux, grâce tout simplement à internet, qui est un mode collaboratif d'une puissance extraordinaire par rapport aux systèmes précédents, et dans lesquels j'ai moi-même été éduqué, du type *Command and control* [un général, des colonels, des capitaines, des hommes de troupe et une fois que le concept stratégique est clair, on décline cela en concept tactique et on envoie l'assaut]. Le monde internet, les partenariats, les coalitions, les réseaux, fonctionnent différemment. Il y a- y compris en matière d'études ou d'analyses de la gouvernance globale - des pistes à explorer en observant tout simplement les faits et comment ces réseaux de collaboration prolifèrent, sans partir de concepts préétablis. Peut-être la technologie qui est à la base de cette globalisation, les instruments qu'elle autorise aujourd'hui, offriront-ils des solutions pour maîtriser certains des effets de la globalisation dont le monde a bien besoin.

Je conclurai en disant que sur ces sujets demeure un vaste champ d'étude, de recherche encore inexploré. Il ne faut plus regarder ces questions comme je l'ai fait lorsque j'étais étudiant, ni même comme je les ai présentées dans les cours d'il y a dix ou vingt ans, qui ressemblaient à de la chimie. Une dose de ci, et un peu de ça, les bonnes conditions de température et de pression, alors la gouvernance globale va surgir. Je ne crois pas que ce soit la bonne démarche. Je pense que l'on est désormais davantage dans le domaine de la biologie. Certains phénomènes vont se produire, certains marcheront, d'autres pas. On ne saura d'ailleurs pas toujours très bien déterminer les raisons de ce qui marche et de ce qui échoue, mais il faut avoir l'œil du biologiste. Et enfin ne pas négliger, comme à mon avis cela a été fait trop longtemps dans l'analyse de la globalisation, de ses effets, de sa maîtrise, de sa gouvernance; un élément essentiel qui est la projection imaginaire qu'on en fait. Du point de vue de la rationalité économique, notre monde n'a plus de frontières et s'il y en a encore quelques-unes, elles sont en train de disparaître définitivement. Dans les faits, dans ce qui fait les

artéfacts, dans ce qui fait le matériel, il n'y a plus de frontières. Mais les frontières demeurent dans les têtes, les frontières subsistent, en partie pour des raisons identitaires, dont certaines sont tout à fait nobles, mais d'autres plus basses. L'identité fait partie de la dignité: pour un humaniste posséder une identité, être capable de la décliner, est une vertu fondamentale. Nombreux sont ceux sur cette planète pour lesquels identité implique frontière. Nous pouvons penser qu'ils se trompent, mais la réalité des perceptions politiques est là. Mon conseil opérationnel, si je puis dire, à vos professeurs, à votre université, à votre nouvel institut auquel je souhaite bonne chance : n'oubliez pas les sciences humaines, la sociologie, l'anthropologie, la psychologie, qui en général n'ont pas été convoquées – comme disent les intellectuels – sur ces thèmes de gouvernance publique.

On a fait beaucoup appel à l'économie, au droit, à la science politique – très peu aux sciences humaines et sociales. Ce sont celles qui l'intégreront dans cette réflexion, seront ceux qui, au bout du compte feront, probablement le plus progresser la gouvernance mondiale et notamment dans ces systèmes de valeur.

Nous ne pouvons pas rester éternellement dans un monde, où les questions opposent ceux qui sont sur *Mars* et ceux sur *Vénus*. Ceux de *Mars* vous disent : Ce sont là des affaires d'intérêt bien compris des États. Le concert des Nations. Tout le reste n'est que divagation onirique ; et ceux du monde de *Vénus*, qui disent : nous avons des valeurs communes, nous sommes tous des hommes, nous partageons la même nature, nous devons décider ensemble comment gérer nos affaires collectives. Nous devons, je le crois, bâtir un pont entre les souverainistes et les idéalistes, entre Hobbes et Kant, entre Metternich et Gandhi. Puisse votre nouvel institut y contribuer !