



N° 1279

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

déposé en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 18 septembre 2002 ⁽¹⁾

sur la mondialisation

Président

M. Edouard BALLADUR

Rapporteur

M. Renaud DONNEDIEU de VABRES

Députés

⁽¹⁾ La composition de cette mission figure au verso de la présente page

La mission d'information sur la mondialisation est composée de : M. Edouard BALLADUR, Président ; M. Renaud DONNEDIEU DE VABRES, Rapporteur ; MM. François BAYROU, Jean-Louis BIANCO, Louis GUÉDON, Jean-Jacques GUILLET, Jean-Claude LEFORT, René ROUQUET.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LA MONDIALISATION EN QUESTION	7
QUESTION N° 1 : LA MONDIALISATION EST-ELLE UN PHENOMENE NOUVEAU ?	
A – LA PRISE DE CONSCIENCE RECENTE DU PHENOMENE DE LA MONDIALISATION	8
B – LA MONDIALISATION : UN PHENOMENE HISTORIQUE DEvenu UN SUJET D'ACTUALITE	8
QUESTION N° 2 : POURQUOI LES MOUVEMENTS ALTERMUNDIALISTES SE DEVELOPPENT-ILS ?	
A – LA MONDIALISATION, UN PHÉNOMÈNE QUI INQUIÈTE	161
B – LE CAS FRANÇAIS EST EXEMPLAIRE DES CRAINTES SUSCITÉES PAR LA MONDIALISATION.....	182
QUESTION N° 3 : LA MONDIALISATION EST-ELLE LA CAUSE DES DIFFICULTES DE LA FRANCE ?	
A – LES BENEFICES RESULTANT D'UNE ECONOMIE OUVERTE.....	16
B – LA NECESSITE D'UNE MONDIALISATION TEMPEREE	18
QUESTION N° 4 : LA MONDIALISATION AGGRAVE-T-ELLE LES INEGALITES ?	
A – LA MONDIALISATION, FACTEUR DE REDUCTION DE LA PAUVRETE	22
B – UNE LIBERALISATION PROGRESSIVE POUR PROTEGER LES PLUS PAUVRES.....	24
QUESTION N° 5 : LA MONDIALISATION EST-ELLE UN FACTEUR D'INSTABILITE ECONOMIQUE ET FINANCIERE ?	
A – LA MULTIPLICATION DES CRISES FINANCIERES	28
B – LA FAIBLESSE DES AUTORITES DE REGULATION.....	30
QUESTION N° 6 : LA MONDIALISATION REMET-ELLE EN CAUSE LES DROITS SOCIAUX ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?	
A – LE RISQUE D'UN DUMPING SOCIAL	32
B – LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : UNE CONTRAINTE ENCORE MAL ACCEPTEE	33
QUESTION N° 7 : LA MONDIALISATION APPELLE-T-ELLE LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEL ORDRE MONDIAL ?	
A – LES CONTRAINTES DU PRINCIPE DE SPECIALITE.....	34
B – LA NECESSITE DE RENFORCER LA COORDINATION ENTRE LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	36
II - QUELLES REPONSES APPORTER A LA MONDIALISATION ?	38
A – LA NECESSITE D'INVENTER DE NOUVELLES FORMES DE REGULATION AU NIVEAU INTERNATIONAL	38
B – QUEL ROLE POUR LES ORGANISATIONS REGIONALES ET LES ETATS ?	44
EXAMEN EN COMMISSION	43

EXPLICATIONS DE VOTE	45
AUDITIONS DE LA MISSION	49
DEPLACEMENTS DE LA MISSION.....	51
PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	53

Mesdames, Messieurs,

La notion de mondialisation, apparue dans les années quatre-vingt, est aujourd'hui au cœur du débat politique et des préoccupations de nos concitoyens. Aussi la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a-t-elle décidé de créer une mission d'information sur ce sujet. Par les auditions qu'elle a effectuées auprès des responsables des principales organisations internationales et d'acteurs nationaux, la mission d'information a cherché à mieux cerner les phénomènes qui se rapportent à la mondialisation afin de combattre les préjugés véhiculés à son encontre et d'en dresser un bilan objectif avant d'examiner les réformes envisageables.

Alors que la notion de mondialisation revient sans cesse dans le débat public, force est de constater qu'elle n'est pas aisée à définir. Elle recoupe en effet une réalité aussi diffuse que complexe. Les thèmes qui se rattachent à la mondialisation se caractérisent ainsi par leur hétérogénéité : libre-échange des marchandises, libre circulation des capitaux, inégalités entre pays, délocalisations d'entreprises, essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dégradation de l'environnement, menaces sur la santé publique, terrorisme, remise en cause de la diversité culturelle sont autant de facettes de ce phénomène. La mondialisation revient ainsi sans cesse dans le débat public et dans les médias, mais les acteurs de ce débat s'entendent-ils sur le sens de cette notion ? Se dire pro, anti ou alter mondialiste a-t-il un sens ? Il importe donc de mieux cerner la notion de mondialisation et d'en relativiser le caractère nouveau, qui alimente bon nombre de craintes et de préjugés à son égard.

Par ailleurs, la mondialisation est souvent perçue comme une menace imposée de l'extérieur en présence de laquelle les Etats, comme les organisations internationales sont impuissants. Elle endosse ainsi un rôle de bouc émissaire face aux changements parfois brutaux qu'imposent l'ouverture des marchés et la plus grande concurrence entre les économies. Elle est également stigmatisée comme étant responsable des inégalités entre pays développés et pays en voie de développement. Mais la mondialisation apparaît en même temps comme un puissant levier de développement et de redistribution des richesses. Là encore, un bilan précis mettant en rapport les avantages et les inconvénients de la mondialisation doit permettre d'apaiser un débat qui prend trop souvent un tour passionnel et irrationnel.

Ce bilan doit enfin permettre de proposer des pistes de réforme, afin de mettre en place une régulation plus efficace d'une mondialisation qui n'est pas exempte d'excès et d'effets pervers. Une telle régulation est en effet indispensable, si l'on souhaite éviter la radicalisation des opinions publiques et les risques de chocs économiques ou de conflits entre civilisations, dont la période récente a montré de nombreux exemples. Sans pour autant aller jusqu'à proposer la création d'un gouvernement mondial, dont la mise en place apparaît quelque peu chimérique et difficile à concilier avec le principe de souveraineté des Etats, la priorité des prochaines années devra être de lutter contre les désordres économiques et financiers, de garantir un ordre international stable et d'améliorer le sort des plus démunis, afin que la mondialisation profite au plus grand nombre.

I – LA MONDIALISATION EN QUESTION

La mondialisation est devenue l'un des principaux thèmes du débat public. Elle suscite de nombreuses interrogations, le plus souvent empreintes de préjugés qui en font un véritable bouc émissaire des déceptions du monde moderne. Aussi est-il nécessaire de répondre à ces interrogations en dissipant certaines idées préconçues qui alimentent les critiques à l'égard de cette réalité et qui en occultent l'intérêt.

La mondialisation est ressentie comme un phénomène récent et négatif par une large fraction de l'opinion publique qui voit dans cette réalité la cause de toutes les difficultés d'ordre économique que peuvent rencontrer nos sociétés occidentales, mais aussi de l'appauvrissement d'un certain nombre de pays dans le monde. Ce type d'analyse a amené la mission à se poser une première série de questions :

- La mondialisation est-elle un phénomène nouveau ?
- Pourquoi les mouvements altermondialistes se développent-ils ?
- La mondialisation est-elle la cause des difficultés de la France ?
- La mondialisation aggrave-t-elle les inégalités ?

On verra ainsi que contrairement aux idées reçues la mondialisation n'est pas, loin s'en faut, la cause de tous les maux et que la France notamment bénéficie largement de cette libéralisation des échanges.

Pour autant, depuis que s'est progressivement instaurée au niveau mondial cette liberté générale de circulation des biens, des services et des capitaux, il faut également s'inquiéter des déséquilibres résultant de la dérégulation des échanges et de l'intégration croissante des économies. La mission s'est donc également interrogée sur les aspects suivants :

- La mondialisation est-elle un facteur d'instabilité économique et financière ?
- La mondialisation remet-elle en cause les droits sociaux et la protection de l'environnement ?
- La mondialisation appelle-t-elle la mise en place d'un nouvel ordre mondial ?

Question n° 1 : La mondialisation est-elle un phénomène nouveau ?

A – La prise de conscience récente du phénomène de la mondialisation

Entrée dans la langue française dans les années cinquante, la notion de mondialisation s'est véritablement imposée dans les années quatre-vingt. Se rapportant littéralement au « *fait de devenir mondial, de se répandre dans le monde entier* », la mondialisation s'est d'abord appliquée à l'évolution de l'économie avec la mise en place d'un libre-échange généralisé sur un marché mondial et dérégulé, c'est-à-dire quasiment dépourvu d'entrave à la circulation des biens et des capitaux. Puis, avec l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, cette notion s'est peu à peu appliquée à la circulation des idées et des informations à l'échelle planétaire. La mondialisation quittait ainsi la seule sphère de l'économie pour s'appliquer à la sphère des idées.

Au cours des années quatre-vingt-dix, les opinions publiques, les dirigeants et les organisations internationales ont pris conscience de l'existence de problèmes transnationaux appelant des réponses globales : la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre, la protection de la couche d'ozone, les pollutions maritimes, les pandémies, les craintes suscitées par certaines innovations comme les OGM en constituent autant d'exemples. La mondialisation se réfère ainsi à l'ensemble des phénomènes caractérisés par l'existence d'interdépendances et d'interactions entre des acteurs répartis sur l'ensemble du globe. Cette acception explique d'ailleurs le recours croissant au néologisme globalisation, transposition du mot anglais « globalization » dans notre langue.

Enfin, la mondialisation a suscité de plus en plus de réactions au sein des opinions publiques qui se sont traduites par l'apparition de mouvements antimondialistes qui ont fait irruption sur la scène médiatique lors de la réunion de l'OMC à Seattle (novembre 1999). Ces mouvements ont peu à peu accrédité l'idée de l'émergence d'une société civile mondiale alimentant ainsi la thèse du caractère dépassé des Etats nations par ailleurs remis en cause par l'influence grandissante des acteurs transnationaux que sont les firmes multinationales et les ONG.

B – La mondialisation : un phénomène historique devenu un sujet d'actualité

Si la notion de mondialisation est devenue centrale dans le débat public depuis une vingtaine d'années, il serait pour autant réducteur de la présenter comme un phénomène radicalement nouveau, apparu avec la chute du mur de Berlin et le développement d'Internet. A bien des égards, elle

n'est que la poursuite du mouvement de révolution industrielle qui s'est développé en Europe à partir de la fin du dix-huitième siècle. En quelque sorte, la mondialisation constitue le dernier développement d'un phénomène historique de long terme, alors même qu'elle paraît être d'une radicale nouveauté à nos contemporains. On pourrait résumer ce paradoxe par la formule suivante : la mondialisation est un phénomène historique devenu un sujet d'actualité.

S'il y a extension et accélération du processus d'intégration des marchés et de diffusion de l'innovation, il n'y a pas pour autant de rupture avec le modèle de capitalisme de marché qui s'est imposé au dix-neuvième siècle. Il y a en réalité plus un changement de degré qu'un changement de nature du système économique. Ce constat est partagé par M. Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce extérieur, qui lors de son audition par la mission d'information a affirmé : « *La mondialisation constitue un stade historique de l'économie capitaliste de marché et, en quelque sorte, un remake de la révolution industrielle du dix-neuvième siècle. Pour la comprendre il faut puiser dans les analyses de Braudel, Marx et Schumpeter. Nous sommes à un stade d'expansion du système caractérisé par la diffusion de grappes d'innovations technologiques et par d'importantes économies d'échelle, provenant des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la baisse des coûts de transport et du fait que de nouveaux territoires deviennent accessibles. La différence majeure par rapport à la révolution industrielle tient à l'émergence de médias globaux qui renforcent le système en degré et en nature. Cela dit, le phénomène de mondialisation n'est pas pour autant très différent du capitalisme de marché tel qu'il s'est développé au dix-neuvième siècle. Il se traduit par une augmentation du niveau de vie et du pouvoir d'achat, une meilleure division internationale du travail et d'importantes innovations technologiques.* »

Si l'on met en regard l'impact du développement d'Internet et celui du chemin de fer au siècle précédent, on ne peut que relativiser la portée de cette innovation. Dans son ouvrage sur la révolution industrielle, l'historien Jean-Pierre Rioux¹ indique ainsi : « *Arme décisive du capitalisme et de l'impérialisme, le rail s'étale, dilate les effets du nouvel ordre économique aux dimensions de la planète. Les conséquences sont immenses. Le chemin de fer accélère la révolution industrielle. Grâce à lui, l'espace rétrécit, les idées nouvelles circulent, les mentalités évoluent, la ville pénètre les campagnes. (...) Non seulement la circulation nouvelle permet d'étendre la révolution industrielle, de confirmer ses premiers succès. Mais aidée par le flot des techniques nouvelles, elle permet d'accélérer le processus d'industrialisation là où il était déjà amorcé, et de dominer un marché devenu mondial.* » Cette analyse pourrait mot pour mot s'appliquer

¹ *La révolution industrielle*, Jean-Pierre Rioux, Editions du Seuil, 1971, pp. 79 et 80.

aux conséquences du développement d'Internet sur les économies et les sociétés contemporaines.

De même, les mutations économiques et les processus de délocalisation ne constituent pas une nouveauté apparue avec la notion de mondialisation. La formule de Joseph Schumpeter caractérisant l'activité économique dans le système capitaliste comme un processus de « destruction créatrice » est ainsi plus que jamais d'actualité. Les conséquences sociales du développement économique dénoncées aujourd'hui par certains ne sont pas davantage une nouveauté comme en atteste cette analyse de Jean-Pierre Rioux² : « *Jusqu'en 1850, le monde de l'usine a laissé une impression d'horreur justifiée. Seule la phase longue de croissance jusqu'en 1873 permet de desserrer le carcan et d'effacer lentement les abus les plus criants, comme le travail inhumain des femmes et des enfants, mais sans que l'exploitation disparaisse. D'ailleurs l'extension mondiale du système permet de discrètes substitutions : le coolie chinois ou le travailleur de Saint Pétersbourg se substituent à l'enfant mulhousien ou londonien dans la charge de faire fructifier le capital* ».

Comment dès lors expliquer l'apparition aussi tardive de la notion de mondialisation ? L'une des explications possibles apparaît avec la remise en cause progressive à la fin du vingtième siècle de l'ordre hérité des deux guerres mondiales. Le premier conflit a, en effet, été suivi d'une importante contraction des échanges et d'un repli des grandes puissances sur leur empire colonial. Quant au second, il a été suivi de la division du monde en blocs et de l'instauration dans le monde occidental du modèle de l'Etat-providence, tempérant les effets du capitalisme de marché par des mécanismes de protection sociale et par le renforcement des garanties offertes aux salariés par le droit du travail.

Ce cadre, figé par la guerre froide, devait voler en éclat pour deux raisons principales : la décolonisation intervenue dans les années soixante, puis le ralliement des pays de l'ancien bloc soviétique au modèle économique occidental après la chute des régimes communistes à partir de 1989. Ces circonstances historiques ont en effet permis de décloisonner les marchés de biens, de services et de capitaux et de promouvoir le libre-échange, au moment même de l'émergence d'acteurs transnationaux (ONG, mouvements antimondialisation, entreprises multinationales) et de la prise de conscience de l'existence de problèmes globaux par les opinions publiques (réchauffement climatique, épidémies, inégalités...).

Cette apparente nouveauté de la mondialisation ne doit pas pour autant nous abuser : il s'agit plus d'un changement de rythme et de degré dans l'intégration des marchés et des sociétés, que d'une rupture historique

² *Op. cit.*, p. 221.

radicale. Il n'en demeure pas moins vrai que la mondialisation, sujet d'actualité par excellence, est aujourd'hui au cœur du débat public.

Question n° 2 : Pourquoi les mouvements altermondialistes se développent-ils ?

A - La mondialisation, un phénomène qui inquiète

Réalité diffuse et dont les contours sont mal définis, la mondialisation recoupe des phénomènes aussi divers que le terrorisme, les crises financières, les délocalisations d'entreprise, la standardisation des cultures, le développement des pandémies, les dérèglements climatiques ou les menaces pesant sur la biodiversité... Elle se traduit également par l'émergence d'acteurs transnationaux (organisations internationales, firmes multinationales) et par une interdépendance accrue des économies qui donnent aux citoyens le sentiment que les centres de décision s'éloignent de plus en plus d'eux. A tort ou à raison, la mondialisation cristallise ainsi de nombreuses peurs et de nombreuses oppositions en devenant le symbole d'une modernité imposée de l'extérieur et contre laquelle il est impossible de lutter.

L'impact des attentats du 11 septembre 2001 a d'ailleurs aggravé ce phénomène en contribuant à enraciner l'idée d'une menace globale pesant sur les pays occidentaux et créant de nouvelles lignes de fractures dans le monde de l'après guerre froide. Le fait même que la cible choisie fût dédiée au commerce mondial (*World Trade Center*) montre bien que la mondialisation libérale conduite sous la houlette de la superpuissance américaine suscite une opposition violente et radicale, qui n'hésite pas à recourir au terrorisme le plus sanglant. A cette occasion, le rôle des médias et notamment des chaînes d'information continues internationales comme *CNN*, *Al Jazira* ou *BBC news* a montré à quel point l'information circulait désormais de manière instantanée dans le monde entier, renforçant considérablement le pouvoir de l'image. A la mondialisation de la menace terroriste devait ainsi correspondre la mondialisation de l'information et de l'image, renforçant le sentiment d'interdépendance et d'interpénétration entre le mondial et le local.

Cette représentation de la mondialisation explique l'importance des craintes qu'elle suscite au sein des opinions publiques. Elle tend par ailleurs à nourrir un clivage, très largement artificiel entre pro et antimondialisation. Les organisateurs du sommet de Porto Alegre se qualifient d'ailleurs aujourd'hui plus volontiers d'altermondialistes, c'est à dire de partisans d'une autre mondialisation. Ce changement de terminologie s'explique sans doute par le souci manifesté par une partie de ce mouvement de ne plus être amalgamée avec les courants souverainistes qui voient dans la mondialisation des échanges une remise en cause du cadre de l'Etat-nation au profit des organisations internationales et des acteurs transnationaux.

Cette nouvelle dénomination ne suffit pourtant pas à donner à ces mouvements une véritable homogénéité. A vrai dire ils agissent davantage comme un front du refus que comme une véritable force de proposition. Ainsi, lors des manifestations qui accompagnent les grandes rencontres internationales (OMC, G 8, conférences intergouvernementales européennes), lors du contre sommet de Davos qui se tient à Porto Alegre (Brésil) depuis l'an 2000 ou lors du forum social européen qui s'est récemment tenu dans la région parisienne, aucune position commune aux différentes composantes de la nébuleuse altermondialiste ne s'est dégagée. Pour cause, on y trouve aussi bien des défenseurs de l'environnement (comme *Greenpeace* ou *les Amis de la Terre*), des droits de l'Homme (*Amnesty international*, *FIDH*), des droits économiques et sociaux (*Droit au logement*, *Médecins sans frontières*) que des groupes plus informels (anarchistes, zapatistes, mouvements antifascistes...), ou encore des syndicats, des formations politiques, ainsi que des groupes comme l'Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens (Attac).

Il n'en demeure pas moins vrai que les inquiétudes suscitées par la mondialisation ont deux conséquences principales :

- une attention plus importante est désormais accordée aux organisations internationales et à leurs décisions (ONU, OMC, G 8, FMI, Banque mondiale...);

- les partis politiques doivent compter avec l'apparition de nouvelles organisations mobilisant d'importantes fractions de l'opinion autour de sujets se rapportant à la mondialisation.

B – Le cas français est exemplaire des craintes suscitées par la mondialisation

En France, le débat sur la taxe Tobin constitue une illustration de ce phénomène. Proposée par le prix Nobel américain d'économie James Tobin dans les années soixante-dix, son but était à l'origine de réduire les mouvements de capitaux répondant à un objet purement spéculatif. Les partisans d'une telle taxe, dont le mouvement français Attac, fondé en 1998, se sont emparés de cette proposition au motif que son produit pourrait financer le développement des pays les plus démunis. Après de nombreuses tergiversations des autorités de l'époque, qui estiment « *invisageable* » le « *large accord international nécessaire* » à la mise en œuvre de cette taxe (déclaration de M. Dominique Strauss-Kahn en octobre 1998) et qui affirment qu'une telle taxe pourrait « *entraîner une évasion générale de capitaux vers des territoires non coopératifs* » (rapport transmis au Parlement par M. Laurent Fabius en août 2000), le principe de la taxe est

finalement inscrit dans la loi sur l'économie solidaire tout en étant assortie d'un taux zéro³.

Le débat sur ce qu'il est convenu d'appeler la « malbouffe » constitue un autre exemple de cette irruption récente de la mondialisation dans le débat politique national. Les actions entreprises par M. José Bové, président de la Confédération paysanne, à l'encontre du restaurant Mac Donald's de Millau en 1999, puis ses prises de position ou ses actions contre le bœuf aux hormones et les plantations d'OGM ont révélé l'importance des mouvements de rejet de la standardisation de l'alimentation et de la production agricole. La mondialisation est ici condamnée comme étant un facteur d'uniformisation niant la diversité des cultures et la spécificité des terroirs. L'OMC est d'ailleurs souvent pointée du doigt au motif qu'elle ne reconnaît pas le principe de précaution et qu'elle fait primer sur lui les règles relatives au libre-échange. A bien des égards, ce thème de la « malbouffe » est doublement emblématique de l'impact de la mondialisation sur le débat politique français : il regroupe des sujets extrêmement divers (défense de l'identité culturelle, critique du libre-échange, défense de l'environnement, rejet du productivisme...) et mêle à la fois enjeux de politique intérieure et de politique extérieure (rôle de l'Union européenne en matière de politique agricole commune et de commerce extérieur, politique agricole américaine, négociations de l'OMC et décisions de son organe de règlement des différends...).

L'actualité récente, marquée par le nombre important de victimes de la canicule, constitue une autre illustration du caractère récurrent de la référence à la mondialisation dans le débat public. Cet événement climatique a ainsi été immédiatement lié au problème plus vaste du réchauffement de la planète et de l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre l'émission des gaz à effet de serre au niveau mondial, notamment en raison de l'opposition des Etats-Unis au protocole de Kyoto.

Dans ce contexte, il importe avant tout de sortir du fatalisme et de restaurer la confiance de nos concitoyens à l'égard d'une mondialisation qui est avant tout un facteur de croissance et d'innovation sans précédent. Il est vrai qu'en se défaussant sur les organisations internationales dans lesquelles ils siègent pourtant ou en rappelant sans cesse le caractère inéluctable de la mondialisation, les Etats contribuent à faire de celle-ci un bouc émissaire et ils confortent ainsi les mouvements qui s'y opposent. Ceux-ci prospèrent en s'alimentant de la peur que suscite l'innovation et de la crainte de voir remis en cause les avantages acquis du fait de l'ouverture croissante des économies. Plutôt que d'affirmer le caractère inéluctable de la mondialisation, il importe d'assumer clairement le choix de l'engagement de notre pays dans un environnement mondialisé en expliquant l'intérêt à

³ Numéro spécial de *Regards sur l'actualité* (n° 283), juillet-août 2002, p. 120.

nos concitoyens. C'est à cette condition et à cette condition seulement que les critiques formulées par les mouvements alter ou antimondialistes cesseront de trouver un écho grandissant au sein des opinions publiques.

Question n° 3 : La mondialisation est-elle la cause des difficultés de la France ?

Force est de constater qu'aujourd'hui la mondialisation nourrit plus d'inquiétudes au sein de la population française qu'elle ne suscite d'adhésion. Il est vrai qu'elle est associée au changement, parfois brutal, du tissu socio-économique, marqué par un nombre croissant de restructurations et de délocalisations. Elle est également rendue responsable de nombreux maux, comme la dégradation de l'environnement voire même le dérèglement climatique, et elle est perçue comme une menace pour notre identité nationale du fait de la standardisation et de la marchandisation croissante des biens culturels. La mondialisation est ainsi étroitement associée au thème du « déclin français » qui fait aujourd'hui florès. En réalité, notre pays apparaît largement bénéficiaire de ce mouvement de mondialisation dans lequel il dispose d'importants atouts, notamment du fait de son intégration au sein de l'Union européenne et de son appartenance à la zone euro.

A – Les bénéfices résultant d'une économie ouverte

En vérité, le choix par les pays industrialisés de l'ouverture croissante de leur économie a constitué une réponse aux difficultés qu'ils ont rencontrées depuis le premier choc pétrolier. Notre pays s'est inscrit dans cette perspective à compter des années soixante-dix et les différents gouvernements qui se sont succédés depuis lors ont opté pour la suppression graduelle des barrières à la circulation des marchandises et des capitaux. Pour les premières, le processus était déjà à l'œuvre dans le cadre du GATT, fondé en 1947, mais il s'est accéléré avec la mise en place du grand marché européen le 1^{er} janvier 1993, puis avec la création de l'OMC en 1994. Pour les seconds, la sortie du système de Bretton Woods en 1971 et l'abandon des changes fixes dans le cadre du serpent puis du système monétaire européen ont donné lieu à un formidable développement de l'intégration des marchés de capitaux et à l'accroissement de leur circulation. Là encore notre pays a joué le jeu de l'ouverture en facilitant l'accès aux marchés monétaires et de capitaux et en développant de nouveaux instruments financiers dans les années quatre-vingt.

Quels que soient les aléas de la conjoncture et l'émotion légitime suscitée par la persistance du chômage, par certaines faillites d'entreprises ou par certaines délocalisations conduites de manière par trop brutale, l'examen de nos performances économiques montre que notre pays tire bénéfice du processus de mondialisation, d'autant que le coût de sa main d'œuvre au sein de la zone euro lui assure une bonne compétitivité. La France est ainsi le 4^{ème} exportateur de biens en réalisant entre 5,5 et 6 % des

exportations dans le monde. Elle a dégagé en 2002 un excédent commercial de 20 milliards d'euros dans le secteur des services, qui représente à lui seul 57 % du PIB. Par ailleurs, notre pays a été en 2002 le 2^{ème} investisseur au monde en termes de flux et il se situe au 6^{ème} rang des bénéficiaires d'investissements directs étrangers pour un montant représentant environ 5 % du stock mondial.

Indicateurs d'ouverture aux investissements directs étrangers (IDE)

Pays hôtes	Stock d'IDE en % du PIB			Indicateur de performance 1998-2000
	1980	1990	2000	
Monde	6,1	8,7	18,8	-
<i>Pays développés</i>	<i>5,0</i>	<i>7,9</i>	<i>15,6</i>	-
Etats-Unis	3,0	6,9	12,4	0,8
Union européenne	6,1	10,6	30,3	-
France	8,2	8,2	19,9	0,8
Allemagne	3,9	7,1	24,1	1,3
Grèce	9,3	9,4	11,1	0,1
Irlande	7,9	7,2	68,2	5,1
Royaume-Uni	11,8	20,6	30,5	1,8
Japon	0,3	0,3	1,1	0,1
<i>Pays en développement</i>	<i>9,9</i>	<i>12,7</i>	<i>30,6</i>	-
Mexique	3,6	8,5	16,9	0,7
Brésil	7,4	8,0	33,1	1,3
Chine	3,1	7,0	32,3	1,2
Taiwan	5,8	6,1	9,0	0,3
Inde	0,6	0,5	4,1	0,2
Thaïlande	3,0	9,6	20,0	1,3
Hongrie	-	1,7	43,4	1,1
Pologne	-	0,2	21,3	1,4

Source : CNUCED ; l'indicateur de performance en investissements directs entrants d'un pays est calculé par le rapport entre sa part dans le total mondial des IDE et sa part dans le PIB mondial

Par ailleurs, d'après le rapport du Conseil d'analyse économique consacré à la *Compétitivité* paru en 2003⁴ : « *Les compétitivités coût et prix des produits manufacturés français par rapport aux pays de l'OCDE ont*

⁴ Michèle Debonneuil, Lionel Fontagne, Rapport du conseil d'analyse économique n° 40, p. 50, *La Documentation française*, 2003.

considérablement progressé aux cours des deux dernières décennies pour atteindre des niveaux historiquement élevés. La compétitivité - coût se situe à la fin du second semestre 2002 à un niveau supérieur de 23 % à sa moyenne de longue période (1980-2002), la compétitivité prix à 9 %». Malgré le ralentissement économique actuel et ses répercussions négatives sur la croissance et l'emploi, notre pays a donc su tirer parti de son intégration dans la zone euro par un bon niveau de compétitivité - coût, facilité, il faut le reconnaître, par une sous-évaluation du franc dans le calcul de l'euro. Ainsi la croissance de son économie a-t-elle pu être assurée dans la période de mise en circulation de la monnaie européenne.

D'après M. Jean-Claude Trichet, ancien Gouverneur de la Banque de France, la croissance et la création durable d'emplois sont soumises à trois conditions : « *une politique budgétaire saine visant à la maîtrise de la dépense publique et à la réduction durable des déficits ; la poursuite et le renforcement d'une politique visant à la maîtrise des coûts unitaires de production dans l'économie et au renforcement de la compétitivité des entreprises ; enfin, des réformes structurelles ambitieuses dans le domaine de l'éducation et de la formation, du marché du travail, de la protection sociale* ». Le respect de ces trois conditions devrait selon lui permettre à notre pays de tirer parti de la mondialisation en s'appuyant sur les avantages de l'intégration au marché européen et sur la confiance qu'inspire l'euro aux investisseurs.

B – La nécessité d'une mondialisation tempérée

Outre les avantages économiques qu'elle présente, l'intégration européenne doit par ailleurs permettre de limiter les effets négatifs de la mondialisation sur notre pays. Le fait que l'Union européenne puisse parler d'une seule voix dans les instances internationales et lors des négociations commerciales au sein de l'OMC, constitue un atout essentiel pour la défense des intérêts de notre pays. Il importe néanmoins que notre pays sache au préalable convaincre ses partenaires européens du bien-fondé de certaines de ses positions visant à limiter l'impact de la mondialisation, par exemple en matière de défense de la diversité culturelle ou en matière de production agricole.

1) Préserver la diversité culturelle

Sur le premier point, il est en effet essentiel que nous puissions convaincre les autres Etats membres de l'Union européenne du bien-fondé de notre position visant à préserver la diversité culturelle. La mondialisation, si elle favorise la circulation des idées et des connaissances,

notamment grâce au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, est également lourde de menaces pour la création culturelle dans la mesure où elle favorise la concentration des producteurs et la standardisation des productions culturelles. Notre mécanisme de soutien à la création cinématographique française est, sur ce point, exemplaire de la nécessité de préserver certains secteurs d'activité en prévoyant une intervention de la puissance publique et des mécanismes de financement spécifiques. Faute de s'être dotés de mécanismes comparables, de nombreux pays européens, qui disposaient pourtant d'une grande tradition en la matière, ont ainsi vu leur industrie cinématographique disparaître purement et simplement en raison de la concurrence américaine.

La création au sens large et le patrimoine linguistique doivent ainsi être partiellement protégés des excès de la concurrence, afin d'éviter que la mondialisation ne se traduise par une standardisation et un nivellement dommageables à tous. La mondialisation ne doit en effet pas aboutir à une dissolution des identités nationales, culturelles ou religieuses existantes, car elle aboutirait dès lors à de très vives réactions de rejet, dont nous pouvons mesurer les conséquences avec la montée des extrémismes dans notre pays ou encore avec le renforcement du péril terroriste à l'échelle planétaire. Il est donc crucial que la mondialisation ne remette pas en cause la diversité culturelle existante et qu'elle ne provoque ainsi un sentiment de déracinement des hommes.

Pour ces raisons, la France cherche à protéger la diversité culturelle en obtenant l'inscription de ce principe dans le futur traité portant constitution de l'Union, ce qu'elle a d'ores et déjà obtenu dans le texte adopté par la Convention. L'enjeu est de taille : comme l'a indiqué le ministre de la Culture lors de son audition, il s'agit d'en faire un objectif des politiques communautaires et un objectif de l'action extérieure de l'Union, notamment dans le cadre des négociations de l'OMC, qui doivent statuer sur la reconnaissance d'une exception culturelle aux principes du libre-échange.

2) Garantir l'autosuffisance alimentaire

Quant à l'impact de la mondialisation sur la production agricole, il s'agit également d'une question majeure pour notre pays. A cet égard, les nombreuses attaques dont la politique agricole commune a été l'objet dans le cadre des négociations de l'OMC sont tout à fait excessives. Comme pour les biens culturels, il serait dangereux de libéraliser entièrement ce secteur, car cela aboutirait à la disparition pure et simple de notre agriculture, à la remise en cause de notre indépendance alimentaire et au transfert de cette activité dans les pays en voie de développement où les coûts de la main d'œuvre sont très faibles. Il importe donc de trouver un accord au sein de l'OMC pour réduire les effets pervers du mécanisme des restitutions à

l'exportation, qui aboutit à concurrencer la production dans les pays en voie de développement, sans pour autant renoncer aux protections nécessaires au maintien de notre secteur agricole.

Lors de son audition par la mission d'information, l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors a ainsi reconnu qu'il fallait opérer des concessions sur la PAC, sans pour autant assimiler les produits agricoles aux autres biens échangeables : *« Dans les pays en voie de développement, l'agriculture occupe un actif sur deux et contribue à 20 % au PIB de cet ensemble. Si nous continuons notre politique, nous aggraverons l'exode rural dans ces pays avec tous les risques de pauvreté et d'insécurité qui s'y rapportent. Il faut faire un effort avec les Américains sur les restitutions à l'exportation, car cela fait baisser les prix (...) et cela décourage les productions vivrières. Il faut arrêter une position commune avec les Américains et en contrepartie refuser à l'OMC le principe d'une libéralisation intégrale des échanges. Il faut en effet que chaque pays produise une bonne partie de ce dont il se nourrit. L'offensive au sein de l'OMC pour la libéralisation intégrale est une erreur considérable. »*

Si une plus grande ouverture du marché agricole pour certaines productions est envisageable pour favoriser le décollage de certains pays en voie de développement, il ne saurait donc pour autant y avoir d'ouverture intégrale de ce secteur par le démantèlement pur et simple de la politique agricole commune. Outre l'enjeu stratégique de l'autosuffisance alimentaire, le maintien d'un secteur agricole fort dans notre pays est nécessaire à la fois pour des raisons d'équilibre social et de maîtrise de notre territoire. La mondialisation ne doit donc pas avoir pour conséquence la disparition de notre agriculture, mais elle doit au contraire permettre la reconnaissance et la valorisation de nos meilleurs produits, par exemple en prenant en compte certains savoir-faire et certains produits protégés au niveau national par les règles d'appellation d'origine contrôlée. Notre pays doit donc œuvrer au sein de l'Union européenne pour que la mondialisation ne remette pas en cause sur ce point ses intérêts fondamentaux, alors même que les Etats-Unis ont très largement recours aux mécanismes de subvention et de protection de leur agriculture qu'ils dénoncent pourtant avec vigueur lorsqu'il s'agit de ceux en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune européenne.

Enfin, l'insertion croissante de notre pays au sein de l'économie mondiale soulève des interrogations légitimes quant au phénomène des délocalisations. A bien des égards, il s'explique par la différence des coûts de main-d'œuvre, même si notre pays, nous l'avons vu, présente un haut degré de compétitivité au sein de la zone euro. Sur ce point, il ne faut pas céder au pessimisme, car ce processus permet à chaque pays de tirer parti de ses avantages comparatifs dans le cadre de la division internationale du travail. Il favorise en outre le développement de nouveaux secteurs d'activité à haute valeur ajoutée pour lesquels nous sommes bien placés

compte tenu du niveau de qualification et de productivité de notre main-d'œuvre.

En revanche, les délocalisations d'entreprises visant à échapper aux contraintes que représentent les normes sociales et environnementales en vigueur dans la plupart des pays développés sont plus préoccupantes. L'ouverture croissante de notre économie peut de ce fait aboutir à la remise en cause de notre niveau de protection sociale et de nos exigences en matière de protection de l'environnement. Une telle évolution n'est pas acceptable et elle aboutirait à réviser le bilan que l'on peut tirer de la mondialisation pour notre pays. Il importe donc, parallèlement à l'adaptation de notre système de protection sociale et de notre droit du travail, d'élaborer de nouvelles formes de régulation au niveau mondial, afin d'éviter un nivellement par le bas du droit social et environnemental existant dans notre pays. Mais cette perspective ambitieuse dépasse largement le seul cadre national et elle implique que l'on s'interroge sur les conséquences de la mondialisation sur l'ordre international dans son ensemble. En tout état de cause, la mondialisation constitue bel et bien pour la France un facteur de croissance et de dynamisme.

Question n° 4 : La mondialisation aggrave-t-elle les inégalités ?

L'un des principaux reproches adressés à la mondialisation est celui d'une aggravation des écarts de richesse et de développement dans le monde. Pour beaucoup, la mondialisation creuserait les inégalités entre riches et pauvres, c'est-à-dire entre les pays du Nord et ceux du Sud. La réalité mérite que l'on soit infiniment plus nuancé lorsque l'on examine l'impact de la mondialisation sur le développement des différents pays.

A - La mondialisation, facteur de réduction de la pauvreté

1) La réduction des écarts

Depuis les débuts de l'industrialisation, la part de la population vivant dans la pauvreté absolue, c'est-à-dire avec un revenu inférieur à un dollar par jour, diminue dans l'ensemble du monde. D'après la Banque mondiale, le pourcentage de la population mondiale vivant en deçà de ce seuil à la fin des années quatre-vingt-dix s'élevait à 25 % et devrait passer en deçà de 15 % un peu avant 2015, date retenue par l'Assemblée générale des Nations unies pour réaliser les objectifs du millénaire tendant à résorber la pauvreté dans le monde.

Si l'écart de revenus entre pays développés et pays en voie de développement s'est accru jusque dans les années soixante-dix, il s'est sensiblement réduit en moyenne depuis les années quatre-vingt comme le montre le tableau suivant :

Évolution des écarts de revenu entre pays riches et pays pauvres

Rapport du revenu par habitant (en dollar parité pouvoir d'achat 1990) entre :	1960	1980	2001
Pays industrialisés – Pays en développement	7,1	7,8	6,1
15 pays les plus riches – 15 pays les plus pauvres*	11,6	22,2	46,2
Pays industrialisés – Chine	12,7	17,0	4,7
Etats-Unis – Chine	18,6	21,4	6,3

* Classement 2001

Source : Frédérique Sachwald, Du bon usage de la mondialisation, in Politique étrangère n° 2/2003

Cette réduction de l'écart s'explique par l'intégration réussie de certains pays en voie de développement dans le commerce international et par leur industrialisation rapide. Alors qu'en 1963 les produits manufacturés représentaient seulement 7 % des exportations des pays du Sud, trente ans

plus tard ils en constituaient les deux tiers. Quant à l'exportation de services, elle est également en forte hausse pour ces pays puisque leur participation au commerce mondial dans ce secteur est passée de 18,9 % en 1990 à 24,3 % en 2000.

Mais cette amélioration globale ne doit pas pour autant cacher l'aggravation des écarts entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres, qui révèle la persistance de fortes disparités au détriment des pays insuffisamment insérés dans le processus de mondialisation.

2) *Le maintien de fortes disparités*

Si le Brésil, l'Inde, la Chine et les pays du Sud-Est asiatique sont très largement bénéficiaires du mouvement de libéralisation des échanges de biens et de services, les pays les moins avancés voient leur situation se dégrader. Ainsi, de 1981 à 1997, la Chine a atteint un taux de croissance du PIB par habitant quatre fois plus élevé que celui des pays développés et l'Inde un taux deux fois et demi supérieur, ce qui a permis à des centaines de millions de personnes de sortir de la pauvreté. En revanche, la situation des 49 pays les moins avancés s'est dégradée. D'après la CNUCED, la part des exportations dans le commerce mondial de ces pays est passée de 0,9 % en 1980 à 0,5 % en 2000. Alors qu'ils représentent 11 % de la population mondiale et 13 % de celle des pays en voie de développement, leur part dans le PIB mondial ne dépasse guère 0,5 %. La catégorie des pays en voie de développement apparaît ainsi comme étant de plus en plus hétérogène.

Dans son étude sur *la Croissance et la pauvreté* (2002), la Banque mondiale répartit les pays en voie de développement en deux groupes :

- 24 d'entre eux, représentant 2,4 milliards d'habitants (dont le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique), ont doublé leur ratio commerce extérieur / PIB depuis 1980 et ont connu un taux de croissance moyen de 5 % ;
- le reste des pays en voie de développement, soit 2 milliards d'habitants, où ce ratio a baissé, a vu son taux de croissance moyen diminuer de 1 %.

On peut logiquement en conclure que l'insertion dans la mondialisation constitue un facteur de développement et de réduction de la pauvreté bénéficiant aux pays les moins favorisés. Ceux d'entre eux qui ne parviennent pas à décoller économiquement et qui sont affectés par le cercle vicieux du sous-développement sont ainsi davantage victimes de leur insuffisante insertion dans le processus de mondialisation que de la mondialisation elle-même.

Cette analyse a été confirmée par la plupart des personnes entendues par la mission d'information. Ainsi, M. Jacques Delors a-t-il déclaré lors de son audition : *« La mondialisation a-t-elle contribué à accroître les inégalités, comme le disent les opposants ? On ne peut le démontrer, je crois même que c'est faux. Beaucoup de pays ont décollé depuis les vingt dernières années. Si l'on voulait faire une cartographie du développement, il faudrait distinguer les cas suivants : les Etats-Unis, les pays de l'Union européenne et le Japon ont un PIB par tête d'environ 21 000 dollars ; en Amérique latine, la moyenne est de près de 6 000 dollars ; un peu plus de 4 000 dollars pour l'Europe de l'Est ; près de 3 000 dollars pour l'Asie, à l'exception du Japon ; 1 300 dollars seulement pour l'Afrique. La pauvreté concerne environ 2,8 milliards de personnes sur une population de près de 6 milliards ; la pauvreté absolue (moins de un dollar par jour) affecte 1,2 milliard d'individus ; la pauvreté relative, 1,6 milliard d'individus. Il y a donc de quoi se préoccuper sans pour autant considérer que la mondialisation a aggravé le problème. »*

B – Une libéralisation progressive pour protéger les plus pauvres

Le bilan de la mondialisation sur les inégalités entre les pays dans le monde est donc contrasté : depuis trente ans, elle n'a pas permis de réduire les inégalités entre les plus riches et les plus pauvres, voire même les a-t-elle aggravées, mais elle a également entraîné une amélioration notable de la situation des pays intermédiaires. Il convient donc de réfléchir à la mise en œuvre de politiques de développement durable permettant aux pays les moins avancés de s'insérer dans l'échange mondial et de sortir du cercle vicieux du sous-développement. Il importe pour ce faire de favoriser une approche pragmatique et différenciée pour chaque pays et de rompre ainsi avec la logique des politiques d'ajustement imposées par le FMI et la Banque mondiale parfois sans discernement.

Lors de son audition par la mission d'information, le Secrétaire général de la CNUCED, M. Ruben Ricupero, a ainsi affirmé : *« A long terme, il est bénéfique pour un pays de s'exposer graduellement à la concurrence du marché international. La Chine et les dragons asiatiques en constituent un bon exemple. En revanche les pays devant appliquer les mesures d'ajustement préconisées par le FMI et par la Banque mondiale sont soumis à une libéralisation excessive à laquelle ils ne sont pas prêts et qui a des conséquences négatives très importantes sur leur économie. Lors de l'indépendance des pays africains, ceux-ci exportaient quatre fois plus de matières premières que le Brésil. Aujourd'hui le Brésil exporte plus de matières premières que l'ensemble des pays d'Afrique. »*

Il importe donc de tenir compte de la situation des pays les moins avancés dans les négociations commerciales et de bien mesurer les conséquences des différences de développement entre les pays avant de procéder à la suppression des barrières tarifaires et douanières. Mais une telle différenciation est difficile à mettre en œuvre dans le cadre des négociations de l'OMC. L'échec du sommet de Cancun en constitue une illustration, alors même qu'il devait mettre en œuvre les décisions de la conférence de Doha en novembre 2001, dont la déclaration finale affirme que « *la majorité des membres de l'OMC sont des pays en voie de développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du programme de travail adopté dans la présente déclaration. (...) Nous sommes déterminés à remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral* ». Cette affirmation de principe n'a pu trouver de traduction concrète, notamment du fait des divergences apparues sur la question de la libéralisation des échanges agricoles et des insatisfactions suscitées par l'accord sur la fabrication et la commercialisation des médicaments essentiels pour lutter contre certaines pandémies.

1) Le cas de l'agriculture

L'agriculture constitue souvent pour les pays les moins avancés le seul secteur leur permettant de s'insérer dans le commerce international. Mais il est douteux que la libéralisation intégrale des échanges agricoles leur soit profitable, comme l'a rappelé le Secrétaire général de la CNUCED, M. Ruben Ricupero : « *La production de café, de cacao ou d'huile de palme ne permet pas le décollage économique, car elle ne comporte pas de valeur ajoutée. Il faut donc préparer ces pays à développer leurs capacités productives* ». En revanche, le premier bénéficiaire en serait certainement le groupe de Cairns, qui prône le libéralisme intégral et qui dispose d'importants avantages comparatifs dans le secteur agricole, qu'il s'agisse des surfaces (Canada, Australie, pays du Mercosur), du climat (Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande) ou du faible coût de la main d'œuvre (pays d'Asie ou d'Amérique latine).

Il est par ailleurs éminemment paradoxal que les critiques émises par les pays en voie de développement ou par le groupe de Cairns se soient focalisées sur les seules protections et aides européennes, laissant de côté la politique de soutien menée par les Etats-Unis, récemment renforcée par le *Farm Bill*. L'Union européenne est par ailleurs plus largement ouverte aux échanges agricoles avec les pays en voie de développement que ne le sont les Etats-Unis ou les pays développés membres du groupe de Cairns. La manière dont la question agricole est abordée dans le cadre des

négociations commerciales de l'OMC montre comment l'objectif louable du développement des pays les moins avancés peut être instrumentalisé par certains pays développés ou par certains pays intermédiaires pour pousser leur avantage comparatif. En la matière il convient d'éviter les discours simplistes selon lesquels la politique agricole commune européenne serait responsable de la faim dans certains pays. Il faut également rejeter l'affirmation selon laquelle la libéralisation intégrale de l'agriculture serait globalement bénéfique, puisqu'elle mettrait un terme à l'autosuffisance alimentaire des pays européens, ce qui est inacceptable.

2) *L'accès aux médicaments*

Autre sujet majeur, l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels achoppe sur des conflits d'intérêts qui s'opposent à la fabrication et à la diffusion de médicaments génériques dans les pays les plus défavorisés. L'accord de principe conclu lors de la conférence de Doha attribuait aux pays en voie de développement le droit de reproduire des médicaments brevetés dans les pays développés : cette autorisation a profité aux pays émergents disposant de capacités de production, comme l'Inde, la Thaïlande, le Brésil ou l'Afrique du Sud, mais elle a laissé de côté les pays les plus pauvres, qui ne possèdent pas de telles capacités. Pour sa part, l'OMC s'est opposée à la commercialisation des médicaments génériques protégés par des brevets au motif que l'exportation de substances à bas prix vers les pays en voie de développement entraînerait des distorsions de concurrence préjudiciables à l'industrie pharmaceutique et à la rémunération de ses efforts en matière de recherche et de développement. Cette position, si elle heurte les impératifs de santé publique, est motivée par l'application de l'accord ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) qui protège les brevets et ne prévoit que des exceptions très ponctuelles à cette protection.

Or, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le tiers de la population mondiale, soit deux milliards de personnes, n'a pas accès aux médicaments essentiels. Cette question est d'autant plus sensible que l'épidémie de SIDA continue à se propager sans que les traitements existants ne soient pour l'instant diffusés dans les pays en voie de développement. Lors de son audition par la mission, M. German Velasquez (OMS) a ainsi déclaré : « *Sur les trente millions de personnes atteintes du SIDA en Afrique, seulement 27 000 recevaient un traitement, soit moins d'un pour cent. (...) Le coût de la trithérapie est de 12 000 dollars par habitant et par an, alors que les Africains dépensent un dollar par an et par habitant en médicaments* ».

L'impact de l'épidémie sur l'économie mondiale est d'ores et déjà considérable et révèle le poids des inégalités de développement face à une

pathologie dont le dépistage et le traitement nécessitent des infrastructures sanitaires qui font le plus souvent défaut dans les pays les moins avancés et même dans bon nombre de pays émergents. Alors que les pays à faible revenu abritent plus de 95 % des personnes vivant avec le virus du SIDA, 70 % d'entre-elles se trouvent en Afrique sub-saharienne ; l'espérance de vie y est actuellement de 47 ans, alors qu'elle aurait été de 62 ans sans cette maladie (source : ONUSIDA). Dans ce contexte dramatique, la question de l'accès des pays en voie de développement aux traitements existants est primordiale.

Finalement, un accord intervenu avant l'ouverture du sommet de Cancun a permis de concilier la protection des brevets avec le droit pour les pays pauvres de fabriquer et de commercialiser des médicaments génériques. Si l'on peut se féliciter de cet accord qui constitue indéniablement une avancée majeure pour les pays en voie de développement, il laisse toutefois de côté l'OMS et fait primer les impératifs de protection de la propriété intellectuelle sur les impératifs de santé publique en donnant au seul conseil des ADPIC compétence pour estimer si la situation d'un pays donné peut l'autoriser à déroger au système de protection des brevets mis en œuvre dans le cadre de l'OMC.

Cet épineux dossier illustre la difficulté d'apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes globaux issus de la mondialisation dans un contexte de forte inégalité de développement. Si les épidémies et les impératifs de santé publique ne connaissent pas de frontières et appellent des réponses dictées par l'intérêt général, force est aujourd'hui de constater que l'OMC ne constitue pas un cadre de décision satisfaisant. Dans le même temps, les logiques incantatoires en œuvre dans les sommets internationaux, comme celui de Johannesburg consacré au développement durable ou lors du G 8, ne permettent pas véritablement d'avancer sur ces sujets, faute de consensus sur la notion d'intérêt général ou de bien public mondial. Comme le dossier agricole, la question des médicaments essentiels illustre la complexité de l'impact de la mondialisation sur les inégalités en même temps qu'elle révèle les insuffisances des réponses actuellement apportées dans le cadre des institutions internationales.

Il est en tout cas faux d'affirmer que la mondialisation creuse les inégalités dans le monde. Elle donne au contraire aux pays en voie de développement la possibilité de s'insérer dans l'économie mondiale et de sortir de la pauvreté. Encore faut-il que cette insertion soit graduelle et encadrée, ce qui souligne la nécessité de disposer d'enceintes multilatérales telles que l'OMC. A cet égard, l'échec du sommet de Cancun est inquiétant et, s'il devait marquer un reflux du multilatéralisme, cela serait extrêmement préjudiciable pour les pays les moins avancés.

Question n° 5 :
La mondialisation est-elle un facteur d'instabilité économique et financière ?

Si la mondialisation résulte de l'internationalisation croissante des entreprises et des marchés de biens et de services, elle est également marquée par l'ouverture et l'intégration croissante des marchés de capitaux. A partir des années quatre-vingt, des pays de plus en plus nombreux se sont en effet ouverts aux capitaux internationaux par la suppression du contrôle des changes, par la libéralisation définitive des mouvements boursiers et par la création de nouveaux instruments financiers visant à coter les risques (marchés à terme, marchés d'options).

D'après la Banque des règlements internationaux⁵, le montant quotidien des transactions sur les marchés des changes est ainsi passé de 590 milliards de dollars en 1989 à 1 200 milliards de dollars en 2001. Quant aux flux de capitaux, ils s'orientent de plus en plus vers les pays émergents : le flux net de capitaux privés investis dans ces pays, qui était inférieur à 50 milliards de dollars dans les années soixante-dix, a ainsi dépassé 250 milliards de dollars en 1996, avant la crise asiatique.

A – La multiplication des crises financières

La libéralisation des mouvements de capitaux a indiscutablement des effets positifs en permettant d'orienter l'investissement des pays les plus développés, qui disposent d'une importante épargne, vers les pays émergents, qui manquent de capitaux. Toutefois, l'importance de la circulation des capitaux de court terme favorise la formation de bulles spéculatives et les mécanismes de sur-réaction des marchés. De fait, la libéralisation des mouvements de capitaux a eu pour conséquence la multiplication des crises financières depuis les années quatre-vingt-dix, alors même que le cadre institutionnel financier international est resté inchangé depuis les accords de la Jamaïque (1976) entérinant l'abandon de la convertibilité du dollar en or et la disparition de fait du système de change fixe intervenus en 1971.

La crise mexicaine de 1994 a ainsi révélé les nouveaux risques pesant sur les marchés financiers : la mobilité des capitaux et la rapidité des flux ont plongé le Mexique dans une situation dramatique en quelques semaines seulement, tout en ayant un effet de contagion sur l'ensemble des pays d'Amérique latine. La propagation de la crise fut arrêtée par

⁵ BRI, Triennial Central Bank Survey 2001, page 5

l'intervention massive du Trésor américain et du FMI. Autre exemple, la crise du Sud-Est asiatique intervenue en 1997 devait présenter les mêmes caractéristiques de rapidité et de contagion. Mais, facteur aggravant, elle est apparue dans des pays connaissant une forte croissance et ayant des données macro-économiques satisfaisantes. Elle s'explique très largement par l'existence de bulles spéculatives boursières et immobilières dont le retournement a eu pour conséquence un engrenage de perte de confiance des investisseurs. La conséquence en fut d'importantes sorties de capitaux, des dépréciations monétaires en chaîne et une généralisation de la crise financière. Dès l'année suivante et en partie par effet de contagion de la crise asiatique, ce fut au tour de la Russie de sombrer dans une crise financière majeure entraînant la chute des marchés boursiers mondiaux et la crise de certains *hedge funds* américains.

Dans la période plus récente d'autres crises financières devaient suivre, soulignant la fragilité des marchés de capitaux et l'importance des risques de contagion : en janvier 1999, le Brésil est ainsi confronté à d'importantes sorties de capitaux qui se traduisent par une dévaluation dont les effets seront finalement stabilisateurs ; en décembre 1999, c'est au tour de la Turquie de subir une forte crise financière ; enfin, moins d'un an plus tard, c'est au tour de l'Argentine d'être confrontée à une crise financière majeure apparue du fait de l'endettement extérieur du pays et du système de change fixe avec le dollar donnant à la monnaie un cours irréaliste.

L'enchaînement de ces crises, qui semble échapper à toute logique de cycle de moyen ou de long terme, est tout à fait préoccupant. Il s'explique à la fois par l'importante mobilité des capitaux de court terme, par la diversité des opérateurs concernés (banques, fonds de pension, *hedge funds*, compagnies d'assurance, grandes multinationales) et par le degré d'intégration des différents marchés caractérisés par la circulation quasi instantanée de l'information. Lors de son audition par la mission d'information, M. Michel Camdessus a ainsi indiqué « *Dans un univers mondialisé il n'y a plus véritablement d'affaires étrangères. A titre d'exemple, la crise du Sud-Est asiatique de 1997 a montré qu'une crise partie de Thaïlande s'était progressivement diffusée à Hong Kong, à la Corée, puis avait atteint des pays aussi divers que la Russie, le Brésil et même la place financière de New York qui a été affectée par l'effondrement de deux fonds spéculatifs* ».

Ces crises chroniques soulignent la fragilité des marchés de capitaux et les limites du système de régulation existant. Même si le FMI, par les crédits accordés aux pays déstabilisés, a pu *in fine* éviter à chaque fois la généralisation de la crise financière, force est de constater que la libre circulation totale des capitaux et le grand nombre d'opérateurs augmentent considérablement les risques de crise systémique. Comme l'indique Jérôme

Sgard⁶ dans un article intitulé *Quelles réactions aux crises financières ?* : « A côté des banques on trouve désormais des fonds d'investissement, des hedge funds, des compagnies d'assurance, des trésoriers de grandes multinationales, etc. Ceci implique une très grande diversité de comportement, certains agents opérant par exemple à très court terme et d'autre à long terme, avec une information plus ou moins riche. Face à une crise, la difficulté à recoordonner ces multiples acteurs est démultipliée : on ne peut plus faire appel, comme dans les années quatre-vingt, au Club de Londres qui représentait les banques commerciales dans les négociations avec les Etats endettés, elles-mêmes chapeautées par le Fonds monétaire. Désormais le risque majeur, celui contre lequel depuis 1995 la communauté internationale s'est montrée à plusieurs reprises désarmée, est simplement le sauve-qui-peut : la décoordination complète des acteurs, saisis par la panique et par la recherche d'une issue individuelle à la crise. »

Dans ce contexte, à l'avenir les interventions du FMI risquent fort d'être insuffisantes pour stabiliser les marchés. Alors que certains critiquent son rôle au motif qu'il éviterait aux investisseurs de payer le prix des risques encourus, il convient plutôt de renforcer ses capacités d'action, afin d'éviter les phénomènes de contagion. Les différentes crises intervenues sur les marchés financiers dans la période récente ont en effet montré la nécessité d'une intervention externe rapide en vue de ramener la confiance des opérateurs en injectant des liquidités dans les systèmes bancaires défaillants. Mais un tel renforcement de la capacité d'action des organisations financières internationale passe au préalable par une amélioration de leur légitimité. Dans leurs propositions (ajustements structurels, politique monétaire...) elles doivent en effet mieux tenir compte des spécificités des pays émergents et des pays les moins avancés. Pour ce faire, il importe que la doctrine d'intervention du FMI et de la Banque mondiale soit définie au niveau politique plutôt qu'au niveau technique. Il est en outre indispensable d'améliorer la représentation des pays en voie de développement au sein des conseils d'administration de ces institutions, afin de recueillir le plus large assentiment possible sur les mesures prises en cas de crise financière.

B – La faiblesse des autorités de régulation

Le renforcement de la réglementation des marchés et son harmonisation sont indispensables. Si les capitaux circulent librement et instantanément dans le monde entier, les réglementations, les autorités de régulation et les systèmes judiciaires demeurent pour leur part attachés aux Etats. Dans le secteur bancaire, le comité de Bâle réunissant les

⁶ Jérôme Sgard, *Quelles réactions aux crises financières ?* in Cahiers français n° 310 – sept./oct. 2003, pp. 44 à 48.

professionnels des pays les plus avancés a néanmoins édicté des règles qui sont dans l'ensemble bien respectées par la profession. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont pour l'instant dénuées de portée contraignante et qu'elles ressortent du « code de bonne conduite » dont l'application est laissée à l'appréciation de chacun. Quant au Forum de stabilité financière créé dans le cadre du G 8, il joue un rôle de coordination des différents régulateurs des pays les plus avancés (Trésors, banques centrales, régulateurs de marchés). Mais là encore, cette instance est dépourvue de tout pouvoir contraignant. Le contraste entre le degré d'intégration des marchés de capitaux et la fragmentation des autorités de régulation est donc préoccupant.

Les scandales récents intervenus aux Etats-Unis (affaires *Enron*, *WorldCom*...) ont d'ailleurs montré les limites de la dérégulation des marchés financiers. Le fait que certaines sociétés cumulent à la fois les fonctions d'audit et de notation financière a ainsi pu contribuer à fausser délibérément l'information des marchés à des fins frauduleuses. En adoptant la loi Sarbanes-Oxley en 2002, le Congrès des Etats-Unis a ainsi clairement montré la nécessité de contrôler les sociétés d'audit et d'encadrer plus strictement leur activité par l'édition de règles d'incompatibilité et par la mise en place de sanctions. Il conviendrait également que l'Union européenne se dote de règles allant dans le même sens, ainsi que la souligné l'ancien Président de la Commission européenne Jacques Delors devant la mission : « *En Europe, nous devons réagir. L'Union européenne doit traiter les problèmes les plus urgents et les plus importants et montrer à l'opinion qu'elle le fait. Si au lendemain de ces accidents très graves qui renforcent tous les opposants à la mondialisation et au capitalisme, l'Union européenne avait annoncé des mesures, cela aurait été un bon signe.* »

Enfin, l'uniformisation des règles doit également s'accompagner d'une meilleure coopération des systèmes judiciaires, notamment pour lutter contre la circulation d'argent sale et contre le blanchiment des capitaux. La plus grande facilité donnée par les Etats à la circulation des capitaux doit donc déboucher sur un renforcement des procédures de surveillance et des sanctions, afin de garantir la transparence des transactions.

Question n° 6 : La mondialisation remet-elle en cause les droits sociaux et la protection de l'environnement ?

La mondialisation soulève d'importants problèmes tenant à la différence du niveau de protection sociale et de réglementation entre les pays les plus développés et les autres. Cette différence explique l'importance du mouvement de délocalisations affectant les pays industrialisés.

A – Le risque d'un dumping social

Pour les uns, le mouvement des délocalisations constitue un facteur de dynamisme en permettant une meilleure allocation des facteurs de production et en confortant la logique de spécialisation des pays au sein de la division internationale du travail. Pour les autres, le caractère massif des délocalisations dans un cadre concurrentiel mondialisé soulève de fortes inquiétudes. M. Daniel Retureau, conseiller Europe-international de la CGT, a ainsi indiqué devant la mission : *« Il y a un conflit entre la solidarité nécessaire dans les pays développés et les conditions de vie des travailleurs des autres pays. Le dumping social vient du non respect des libertés fondamentales universelles. Ces libertés fondamentales sont reconnues : il s'agit de la liberté syndicale, de la liberté d'association, de l'interdiction de la servitude ou de l'esclavage moderne (travail forcé, travail des enfants), de la protection des travailleurs face à l'exposition aux produits dangereux. Mais l'économie informelle permet de ne pas respecter ces droits. La recherche des moindres coûts présente certaines limites. A titre d'exemple, aujourd'hui Taiwan délocalise vers l'Indonésie... »*

Dans ce contexte, le risque est fort de voir le moins-disant social l'emporter. Le nombre de secteurs d'activité concernés par cette concurrence augmente, car certains pays émergents, comme l'Inde, occupent une place de plus en plus importante dans le domaine des services. Il est vrai que ces délocalisations sont bénéfiques pour les pays d'accueil, d'autant qu'à terme le droit social en vigueur devrait y être amélioré du fait de l'élévation progressive du niveau de vie. Par ailleurs, comme l'a rappelé devant la mission d'information M. Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce extérieur : *« La mondialisation est ressentie comme une remise en cause de notre niveau de protection sociale et c'est un fait. Les Chinois sont plus mal payés que les Français, mais ils n'ont pas la même productivité ni la même qualité de production. La division internationale du travail est bénéfique pour nous, mais il est difficile d'en persuader tout le monde. »*. Il n'empêche qu'en l'absence d'un socle social commun, les distorsions de concurrence sont préoccupantes et elles

pourraient aboutir à un nivellement par le bas de notre système social qui n'est pas acceptable.

B – La protection de l'environnement : une contrainte encore mal acceptée

Ces distorsions de concurrence existent également en matière de protection de l'environnement. A cet égard, bon nombre de délocalisations industrielles s'expliquent par la montée des contraintes environnementales pesant sur la production dans les pays développés. Faute d'une réglementation mondiale, la mondialisation aurait donc un impact doublement négatif : une diminution de l'emploi dans les pays industriels du fait des transferts des unités de production vers les pays en voie de développement ; une dégradation accrue de l'environnement au niveau mondial, du fait de l'implantation des industries dans des pays dénués de toute réglementation en la matière. D'ailleurs, la période récente montre les nombreux effets pervers engendrés par ce processus : catastrophes industrielles, augmentation de l'émission des gaz à effet de serre, marées noires dues à l'emploi d'équipages peu qualifiés et à l'utilisation de navires non conformes aux normes de sécurité, rejets incontrôlés de déchets industriels...

Il est toutefois difficile de résoudre ce problème de distorsion de concurrence engendré par la différence des systèmes en matière de droit social et environnemental. En effet, les pays en voie de développement y voient un obstacle au libre-échange et ils objectent que les pays les plus avancés se sont développés au dix-neuvième siècle en s'affranchissant de ces contraintes sociales et environnementales. La situation est d'autant plus complexe que les Etats-Unis s'opposent également à la mise en place de règles de protection de l'environnement au niveau mondial. Pour ces raisons, le sommet de la Terre de Rio (1992) et le sommet du développement durable de Johannesburg (2002) ont davantage révélé l'ampleur des divergences existant sur la scène internationale sur les questions environnementales, qu'elles n'ont permis de prendre des mesures de protection véritablement efficaces.

A tout le moins le succès de la notion de développement durable montre l'existence d'un consensus sur la nécessité de mener de front développement économique, social, politique et environnemental : force est toutefois de constater qu'en la matière les Etats peinent aujourd'hui à sortir de la logique incantatoire. Il est vrai que la spécialisation des institutions internationales et l'absence de coordination qui les caractérise rendent particulièrement ardue la mise en œuvre de réponses transversales aux problèmes nés de la mondialisation ou amplifiés par elle.

Question n° 7 :
La mondialisation appelle-t-elle la mise en place d'un nouvel ordre mondial ?

Si la mondialisation apparaît comme un facteur de dynamisme et de progrès pour l'ensemble de l'humanité, elle n'en est pas moins accompagnée de nombreux dérèglements qui frappent les opinions par leur ampleur : crises financières, délocalisations brutales d'entreprises, dégradation de l'environnement, sous-développement, montée du terrorisme et de la criminalité internationale... Or, le système institutionnel international est à l'heure actuelle incapable d'apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes globaux posés par la mondialisation.

A – Les contraintes du principe de spécialité

L'une des raisons de l'incapacité des organisations internationales à apporter des réponses appropriées aux problèmes que rencontre le monde contemporain tient au principe de spécialité, qui définit strictement les attributions des organisations internationales. Ce principe est justifié par le souci légitime des Etats de contrôler l'action des organisations dans lesquelles ils siègent. Il s'oppose en fait à toute coordination entre ces différentes organisations : celles-ci n'agissent pas dans le cadre d'objectifs communs, les normes qu'elles édictent ne sont pas hiérarchisées entre elles et il n'existe aucun organe arbitral compétent pour trancher les conflits d'attribution et de droit existants. Chaque organisation agit donc isolément et s'en remet au bon vouloir des Etats pour mettre en œuvre ses résolutions.

L'OMC constitue cependant une exception de taille dans le système institutionnel international, car elle est la seule à être dotée d'un organe de règlement des différends (ORD) pouvant prononcer des sanctions contre les membres de l'organisation qui méconnaissent les accords de libre-échange par lesquels ils sont engagés. Cette situation pose d'importants problèmes, car elle réduit l'influence des autres organisations internationales en même temps qu'elle fait converger vers l'OMC des questions qui dépassent le seul cadre du droit commercial international.

Ainsi, la question de la diffusion des médicaments génériques en vue de lutter contre certaines pandémies relève avant tout des impératifs de santé publique mondiale entrant dans le champ de compétence de l'OMS. Or cette question est principalement abordée dans le cadre des négociations sur la protection de la propriété intellectuelle au sein de l'OMC, car les pays méconnaissant le droit international des brevets s'exposent à de lourdes sanctions de son organe de règlement des différends. Lors de son audition par la mission, M. German Velasquez (OMS) a ainsi considéré que « l'OMC

était la seule organisation internationale disposant d'un organe doté d'un pouvoir contraignant. Il est difficilement concevable que l'OMS continue de son côté à prendre des résolutions qui affirment de bons principes, mais qui sont dépourvues de toute portée contraignante. On pourrait ainsi imaginer que la vaccination contre telle ou telle maladie soit rendue obligatoire à l'échelle mondiale, ce qui serait un gage d'efficacité pour lutter contre certaines maladies. Il est en effet peu efficace de mener une campagne de vaccination à l'échelle d'un pays, si ses voisins ne prennent pas de mesures similaires ».

La question du droit social constitue une autre pierre d'achoppement pour le système institutionnel international. En effet, alors que les Etats sont engagés à respecter certains droits fondamentaux dans le domaine du droit du travail par les cinq conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), celle-ci ne dispose pas véritablement de pouvoir contraignant vis-à-vis des Etats. Dans le même temps, l'organe de règlement des différends de l'OMC ne tient pas compte des conditions de production des biens et des services au regard des conventions de l'OIT.

Interrogé sur ce point par la mission, le Directeur général du Bureau International du Travail (BIT), M. Juan Somavia, a ainsi déclaré : *« Le sommet mondial sur le développement social de Copenhague de 1994 a donné lieu à la première discussion sur le dumping social. Il s'agit là d'une notion commerciale, qui mêle deux réalités différentes et que les pays en voie de développement ne reconnaissent pas. Il aurait fallu que ce sommet ait une suite, mais faute de décisions en la matière, c'est aujourd'hui l'OMC qui doit régler cette question dans le cadre des négociations commerciales. (...) Dans ce contexte, il faut que l'OIT redevienne une organisation centrale. Il existe déjà un embryon de juridiction sociale internationale, mais il faut plus de cohérence entre les différentes organisations internationales. Par la discussion et la publication de rapports circonstanciés, on peut convaincre les pays de mettre en place des législations sociales. Par exemple, les pays du Golfe qui ne reconnaissaient pas la liberté d'association ont récemment légiféré en la matière suite à l'action de l'OIT. Il faut maintenant faire de la création d'emplois un objectif international, auquel l'OMC prendrait sa part ».*

L'environnement constitue également un domaine soulevant d'importantes difficultés d'articulation entre les compétences de l'OMC d'une part et les engagements internationaux de certains de ses membres d'autre part. Les accords de libre-échange conclus dans le cadre des négociations commerciales ne tiennent en effet pas compte de l'impact environnemental des conditions de production des biens et des services et un Etat s'opposant à l'importation de biens produits en méconnaissance du principe pollueur - payeur ou d'une convention internationale environnementale se verrait sanctionner par l'organe de règlement des

différents. Celui-ci ne reconnaît d'ailleurs pas le principe de précaution, ce qui a valu à l'Union européenne de perdre le conflit qui l'avait opposée aux Etats-Unis en matière d'importation du bœuf aux hormones, faute d'avoir justifié l'embargo sur ce produit par un dossier scientifique étayé. Il est vrai qu'en légitimant des mesures commerciales restrictives, y compris en l'absence de certitude scientifique sur le danger des substances incriminées, le principe de précaution peut justifier des mesures protectionnistes contraires aux accords de l'OMC.

Comme pour la santé publique ou le droit du travail, l'OMC se retrouve donc en première ligne pour arbitrer des conflits de normes entre droit commercial et droit environnemental international. Dans ce domaine, la situation est rendue encore plus délicate du fait de l'absence d'une véritable organisation internationale chargée de la protection de l'environnement et en raison de la multiplicité des accords multilatéraux environnementaux (AME) qui engagent certains membres de l'OMC. Ainsi le protocole de Carthagène autorise-t-il la restriction du commerce des OGM sans pour autant que l'OMC en reconnaisse la portée, ce qui se conçoit aisément, puisque tous les membres de cette organisation ne sont pas parties au protocole et que celui-ci, pour entrer en vigueur, doit être ratifié par un nombre minimal de pays. Cet exemple souligne bien le problème d'articulation existant entre les différentes normes de droit international et le déséquilibre induit par l'existence du seul organe arbitral de l'OMC.

Cette situation explique pourquoi l'OMC focalise les critiques des opposants à la mondialisation et des tenants de l'altermondialisme. Elle s'attire les foudres des premiers, car elle est une entité supranationale pouvant faire prévaloir ses décisions sur les institutions souveraines de ses membres. Elle soulève l'opposition des seconds, car elle fait primer le droit commercial sur les impératifs culturels, sociaux ou environnementaux. Cette situation est paradoxale, car l'OMC constitue sans aucun doute un élément de régulation des marchés de biens et de services, puisqu'elle définit les règles du jeu et qu'elle est en mesure d'en faire assurer le respect. Il est donc particulièrement injuste de lui faire porter la responsabilité des dysfonctionnements actuels du système institutionnel international. Ceux-ci s'expliquent par l'insuffisance de coordination entre les différentes organisations internationales et par l'absence de mécanismes contraignants dans la plupart des domaines régis par le droit conventionnel classique, dont l'application est subordonnée à la bonne volonté des Etats parties.

B – La nécessité de renforcer la coordination entre les organisations internationales

Afin de donner une plus forte cohérence au système institutionnel international, il est essentiel de renforcer la coordination des différentes organisations internationales et des principes qu'elles sont chargées de mettre en œuvre. Cette coordination ne peut se faire au seul niveau technique et elle nécessite qu'une instance politique internationale édicte les grandes orientations devant être mises en application par les différentes organisations compétentes. Dès lors se pose la question de la représentativité d'une telle instance : le principe retenu par les Nations unies, un pays – une voix, peut conduire à la paralysie et laisse de côté les différences de richesse et de population entre Etats ; en revanche, le principe retenu par les organisations financières (FMI, Banque mondiale), en subordonnant le nombre de voix des Etats à leur PIB, laisse de côté les régions les plus défavorisées et donne aux grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil) une voix insuffisante au chapitre, alors même que leur population et leur participation aux échanges internationaux sont considérables.

Sans doute le G 7, devenu G 8, entendait-il assumer cette fonction de conseil mondial, chargé de définir les priorités de l'action internationale. Mais, force est de constater que depuis quelques années, son manque de légitimité et de représentativité ne lui a plus permis de jouer ce rôle. La tentation de la décision solitaire à laquelle ont cédé les Etats-Unis depuis la guerre en Irak a par ailleurs renforcé le déclin d'une institution qui a d'autant plus de mal à imposer ses vues qu'il existe entre ses membres d'importantes dissensions. Il convient donc de trouver de nouveaux mécanismes de décision permettant d'allier légitimité et efficacité, afin que les problèmes globaux posés par la mondialisation trouvent les réponses les plus adaptées.

II - QUELLES REPOSES APPORTER A LA MONDIALISATION ?

Le bilan établi par la mission d'information montre que les effets positifs de la mondialisation en terme de croissance et de dynamisme l'emportent incontestablement sur ses effets négatifs. Il est néanmoins vrai que ce phénomène s'accompagne de certains effets pervers, qui alimentent les critiques et les inquiétudes à son encontre. Il s'agit dès lors d'éviter deux écueils : la tentation du retour au protectionnisme, au cloisonnement des marchés et à l'économie administrée d'une part ; le dogmatisme de l'autorégulation des marchés qu'il faudrait laisser totalement libres de fonctionner de l'autre. La première constituerait en effet une régression qui priverait les pays en voie de développement du bénéfice de l'accès au marché mondial et qui contribuerait à scléroser l'économie des pays développés ; elle est d'ailleurs, de fait, frappée d'irréalisme et d'impossibilité. La seconde, en revanche, aboutirait à accroître les risques de crise économique et financière, ainsi que les inégalités à travers le monde.

La voie est donc étroite : il convient de tirer le meilleur parti de l'ouverture économique et de l'insertion dans les échanges mondiaux, tout en réduisant les conséquences négatives de ce choix. Celui-ci implique que l'on invente de nouvelles formes de régulation au niveau international et que l'on s'interroge sur le rôle des ensembles régionaux et des Etats dans un monde ouvert à toutes les influences, où les frontières n'ont plus guère de sens, où les événements ont à la fois des causes et des conséquences globales.

A - La nécessité d'inventer de nouvelles formes de régulation au niveau international

La mondialisation est caractérisée par l'émergence de problèmes globaux (l'interdépendance des systèmes économiques et financiers, les problèmes environnementaux, les pandémies, le terrorisme), qui demeurent aujourd'hui dépourvus de réponse globale en raison de l'insuffisante coordination des organisations internationales et de leurs faibles prérogatives. Pour remédier à cette situation, certains proposent la mise en place d'un gouvernement mondial doté de pouvoirs et de moyens importants. Un tel projet serait séduisant du point de vue de l'efficacité théorique, mais il laisse de côté la souveraineté des Etats et pose d'importants problèmes de légitimité. Il convient donc de trouver des mécanismes de décision qui permettent de concilier ces deux principes de

respect de la souveraineté nationale et de légitimité d'une coordination internationale, tant au niveau politique qu'au niveau technique.

- *au niveau politique*

De nombreuses réflexions ont cours sur la nécessité de mettre en place un conseil mondial ou un conseil de sécurité économique, afin de coordonner l'action des différentes organisations internationales et de définir des priorités d'action. La mise en place d'un tel conseil permettrait de remédier aux carences du G 8, qui souffre d'un manque de légitimité et d'efficacité. Il lui faudrait dès lors être plus représentatif et doté de plus de pouvoirs que la réunion des huit Etats les plus puissants de la planète. Un tel conseil devrait également permettre de mener au niveau international des politiques transversales, qui se heurtent aujourd'hui au principe de spécialité des organisations internationales et à leur insuffisante coordination.

La mission d'information souscrit donc à **la mise en place d'un nouveau Conseil international**, dont la composition devrait tenir compte de la représentation des différentes zones géographiques, du critère démographique et du poids économique des différents pays ou ensemble régionaux. Un système de majorité qualifiée et de pondération des voix des membres du conseil pourrait être institué dans une logique de compromis entre le système onusien un pays - une voix et le système en vigueur dans les institutions de Bretton Woods, qui fait varier le poids de chaque Etat en fonction de son importance économique. Un tel système de décision devrait ainsi permettre de mettre en place un cadre de décision plus légitime que celui du G 8 et des conseils d'administration de la Banque mondiale ou du FMI, tout en évitant les risques de paralysie inhérents au système un pays - une voix ou à la règle du consensus en vigueur dans le cadre de l'OMC. **Afin d'éviter de multiplier les structures multilatérales, le Conseil de sécurité des Nations unies pourrait tout à fait jouer ce rôle**, dès lors que sa représentativité aura été améliorée après l'admission de nouveaux membres permanents. Ainsi, il y aurait deux instances internationales à composition identique, mais dotées d'attributions différentes et de règles de majorité différentes.

Ce nouveau conseil international en charge de la mondialisation, qui pourrait à l'occasion se réunir au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement, serait doté d'un pouvoir d'instruction et de contrôle des différentes organisations internationales dans les matières autres que celles de la sécurité collective. Il pourrait ainsi, en cas de crise financière, **définir le cadre d'action du FMI et de la Banque mondiale**. Il pourrait également recevoir compétence pour décider de la **création de taxes mondiales** et de leur affectation. Il pourrait aussi décider des priorités de l'aide publique au développement, afin de mieux coordonner les actions entreprises en ce domaine et de favoriser le décollage des pays les moins avancés. Il aurait

enfin pour mission de définir la liste des **biens publics mondiaux**, qui justifient la mise en place de régimes dérogatoires aux règles de la concurrence et du libre-échange à l'échelle mondiale pour des raisons d'intérêt général.

Parmi ces biens publics mondiaux pourraient se ranger des secteurs d'activité aussi divers que la santé, l'accès à l'eau, l'alimentation, la culture, l'éducation, la qualité de l'environnement. La reconnaissance d'un bien public mondial aurait pour conséquence de laisser aux Etats ou aux ensembles régionaux compétents une plus grande latitude pour réglementer ou pour protéger certains secteurs d'activité, dès lors que ceux-ci répondent à une logique d'intérêt général. Une telle procédure permettrait ainsi de recentrer l'OMC sur sa fonction commerciale, plutôt que de lui donner à trancher des conflits d'ordre politique (périmètre des services publics, application du principe de précaution, diffusion des médicaments génériques dans les pays en voie de développement...).

Quant aux taxes évoquées précédemment, plusieurs pistes méritent d'être explorées : la taxe sur les mouvements de capitaux, proposée par l'économiste James Tobin, en fait partie, ainsi que la taxe sur le commerce international des armes ou la taxe sur les émissions de gaz à effet de serre... Il reviendrait au nouveau conseil de décider de l'affectation du **produit de ces taxes, dont une fraction pourrait être versée au titre de l'aide publique au développement et une autre pourrait être attribuée à certaines organisations internationales**, comme par exemple l'OMS pour financer des campagnes de vaccination dans les pays les plus défavorisés.

Enfin, la coordination entre les différentes instances internationales pourrait également être améliorée par la mise en place d'une **réunion annuelle des responsables de toutes les organisations internationales sous l'égide du Secrétaire général des Nations unies dans le but de définir un agenda commun**. Une telle réunion permettrait d'améliorer la coordination d'organisations qui aujourd'hui s'ignorent, alors même qu'elles sont en charge de dossiers communs. Cette proposition est complémentaire de la création d'un nouveau conseil international, car elle vise à améliorer les réponses aux problèmes globaux que pose la mondialisation.

- *au niveau technique*

Les auditions conduites par la mission d'information ont montré que des mesures techniques s'imposaient pour corriger certains désordres produits par la mondialisation.

- a) La régulation des marchés financiers

S'agissant de la régulation des marchés de capitaux, force est de constater que le contraste entre leur degré d'intégration d'un côté, la fragmentation des réglementations en vigueur et des autorités compétentes de l'autre, ne peut être que préjudiciable. Il faudrait ainsi **tendre à une uniformisation des réglementations en vigueur dans les domaines suivants : règles prudentielles définies par les banques centrales, normes comptables, règles déontologiques applicables aux sociétés d'audit et de notation.**

Certes, à l'heure actuelle des mécanismes de concertation existent : l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) travaille à la standardisation des règles de marché, le Comité de Bâle élabore des recommandations pour rapprocher les pratiques des banques centrales vis-à-vis des banques de second rang (règles prudentielles, mécanismes de refinancement, contrôle du crédit...) et le Forum de stabilité financière coordonne les travaux des organismes régulateurs des pays avancés. Mais le système mondial de régulation financière demeure très largement insuffisant. Les modifications de la législation américaine intervenues après la mise en cause de sociétés d'audit et d'agences de notation dans certaines affaires (*Enron*, *WorldCom*) ont ainsi montré les limites de l'unilatéralisme en la matière. Un cadre international des activités d'audit et de notation serait ainsi préférable aux différentes législations existantes étant donné l'impact de ces activités sur la bonne information des marchés. Il est donc indispensable de **renforcer le dispositif de coordination entre les autorités chargées de contrôler les banques et les marchés de capitaux et d'assurer un suivi efficace de l'application des normes, au besoin en prévoyant de nouveaux mécanismes de sanction au niveau international.**

Par ailleurs, il convient de rejeter tout dogmatisme en matière de lutte contre l'instabilité financière : la foi dans les capacités autorégulatrices du marché ne tient en effet pas compte des mécanismes de sur-réaction entraînés par les mouvements de capitaux spéculatifs et par la circulation quasi instantanée de l'information sur les différents marchés. Outre les mécanismes existants, comme les interventions du FMI ou le contrôle temporaire des mouvements de capitaux par certains Etats mis en difficulté, il conviendrait **d'instituer des mécanismes permettant de réduire les mouvements spéculatifs conduisant à la formation de bulles financières.** La mise en place d'une taxe sur les transactions financières de court terme telle que proposée par James Tobin se heurte à d'importantes contraintes de faisabilité. Ainsi, il est difficile d'établir des critères incontestables permettant de distinguer les mouvements de capitaux spéculatifs de ceux répondant à de véritables besoins de financement. En outre, le taux de la taxe devrait être particulièrement élevé pour avoir un effet véritablement dissuasif, compte tenu des plus values attendues par les spéculateurs.

Si la plupart des personnes entendues par la mission d'information ont affirmé que la taxe Tobin ne constituait pas un outil efficace pour lutter contre les mouvements spéculatifs qui affectent les marchés de capitaux, aucune proposition ne lui a été faite pour remédier à cette situation pour le moins préoccupante. Il importe donc de réfléchir à des mécanismes de régulation des mouvements de capitaux, qui passent à la fois par une plus grande stabilité des taux de change et par un meilleur contrôle de l'accroissement de la masse monétaire des différentes zones par le biais du crédit. Faute de tels mécanismes, les risques de déstabilisation ne feront qu'augmenter, compte tenu de l'interpénétration croissante des marchés de capitaux et de l'augmentation continue des sommes échangées. Le système monétaire international a été détruit en 1971. Depuis plus de trente ans, seule la coopération entre les Etats responsables des grandes monnaies du monde a pu être sauvegardée ; cette coopération, pour indispensable qu'elle soit, a montré ses limites et n'a pas permis d'éviter de graves crises financières et monétaires. Il ne peut y avoir aucun ordre dans le monde sans qu'un système monétaire international ne soit restauré.

b) Une meilleure articulation des règles internationales

A l'heure actuelle, l'OMC est la seule organisation internationale dotée d'un organe de règlement des différends (ORD), ce qui donne *de facto* au droit international commercial une primauté par rapport aux autres branches du droit international. Cette situation place l'OMC dans une situation difficile : non seulement elle focalise toutes les critiques des opposants à la mondialisation, mais encore doit-elle traiter de sujets qui sortent de son champ de compétences (santé publique, protection de l'environnement, diversité culturelle...). Cette situation permet par ailleurs de comprendre les raisons de l'échec de la conférence de Cancun, certains Etats étant d'autant moins enclins à céder dans les négociations qu'ils savent que les règles de l'OMC pourront ultérieurement donner lieu à des arbitrages qui leur seront défavorables.

Il importe donc de rééquilibrer les attributions des différentes organisations internationales en généralisant autant que faire se peut le modèle de l'ORD, afin de donner aux différentes normes internationales une valeur identique. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de créer une nouvelle organisation compétente pour les questions environnementales. Enfin, la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage en cas de conflit de normes devrait permettre d'éviter que les différentes organisations internationales ne statuent de manière contradictoire sur une même question.

En matière sociale, le renforcement progressif de l'Organisation internationale du travail (OIT) apparaît indispensable. A l'heure actuelle cinq conventions établies par les représentants des organisations syndicales,

des organisations patronales et des différents Etats membres de l'Organisation affirment un ensemble de droits sociaux au niveau mondial. Le non respect de ces conventions ne peut donner lieu à des sanctions, mais simplement faire l'objet de rapports devant l'Organisation. Aussi certains proposent-ils que l'OMC et son organe de règlement des différends tiennent compte du respect des conventions de l'OIT par les différents Etats. Il apparaît préférable que l'OIT soit chargée, à terme, d'assurer le respect des conventions conclues en son sein : à cet effet, elle pourrait être dotée d'une **juridiction sociale internationale** dotée de pouvoirs de sanction comparables à ceux de l'ORD. Par ailleurs, l'OIT pourrait favoriser l'harmonisation du droit social dans le monde, notamment en permettant la **conclusion d'accords paritaires applicables à l'ensemble des salariés de firmes transnationales**. Un tel développement du droit social international suppose cependant que les syndicats de salariés renforcent leur coordination et se dotent d'une organisation dépassant le cadre national.

En matière de santé publique, il apparaît nécessaire de renforcer les pouvoirs de **l'Organisation mondiale de la santé (OMS)**. Celle-ci doit par exemple **devenir chef de file pour la question de l'accès aux médicaments essentiels** dans les pays en voie de développement. Compte tenu de la nécessité d'améliorer la prévention et le traitement de certaines pandémies, l'OMS devrait être dotée d'un véritable pouvoir de décision en la matière. On pourrait également imaginer que **certaines de ses décisions s'imposent aux Etats**, que ce soit en matière de **prévention** (vaccination, campagnes d'information, principe de précaution), **d'autorisation de mises sur le marché de certains médicaments ou de santé publique** (recueil de données épidémiologiques). De même, dans le domaine de la bioéthique, certains principes fondamentaux (interdiction du clonage humain, interdiction du commerce d'organes...) pourraient être reconnus par des conventions cadres conclues dans le cadre de l'OMS et dont l'application serait placée sous son contrôle.

Dans le domaine environnemental, la création d'une **Organisation mondiale de l'environnement** s'impose à deux titres : elle permettrait de **lier l'ensemble des Etats**, alors que les actuels accords multilatéraux environnementaux sont souvent signés par un faible nombre de parties ou qu'ils tardent à entrer en vigueur du fait de l'inertie de certains Etats à déposer les instruments de ratification de ces conventions ; elle renforcerait la portée du droit international environnemental en mettant en place des **mécanismes de sanction** comparables à ceux existant au sein de l'OMC. La création d'une telle institution éviterait ainsi de donner un avantage comparatif aux pays ne respectant pas les accords multilatéraux environnementaux ou refusant d'y souscrire. Elle permettrait en outre de mieux coordonner l'action des Etats en matière environnementale dans des domaines aussi variés que la protection du milieu marin (marées noires, rejet de déchets industriels), la protection de la qualité de l'air, la lutte contre les dérèglements climatiques, la protection de la biodiversité ou la production

des OGM. La création d'une telle instance permettrait ainsi de recentrer l'OMC sur sa fonction d'organisation commerciale en plaçant les différents Etats devant leurs responsabilités en matière environnementale.

Enfin, la volonté des autorités françaises de renforcer les prérogatives de l'UNESCO au moyen d'une **convention cadre reconnaissant le principe de la diversité culturelle** permettrait d'éviter que l'OMC ne soit la seule enceinte où se discutent la compatibilité des mécanismes de soutien à la création mis en œuvre par les différents Etats avec les principes du libre-échange. Les principes encadrant la création culturelle et la protection du patrimoine au niveau mondial devraient ainsi faire l'objet de textes spécifiques édictés au sein de l'UNESCO et mis en œuvre sous son contrôle.

Afin de concilier les principes défendus par chacune de ces organisations, le nouveau conseil international, dont nous avons souhaité la création et dont la composition serait identique à celle du Conseil de sécurité, pourrait jouer le rôle d'un **organe arbitral**. A cette fin, il pourrait être chargé de vérifier que chacune des organisations internationales n'empiète pas sur les attributions d'autres organisations ou des Etats. Cet organe arbitral pourrait en outre avoir pour mission de concilier les principes retenus par les organes juridictionnels rattachés à ces différentes organisations. Un tel mécanisme permettrait ainsi de remédier à la situation actuelle qui ne garantit pas à toutes les normes du droit international la même portée en raison de l'existence d'un seul organe de règlement des différends, rattaché à l'OMC. Il permettrait en outre de rompre avec l'approche sectorielle qui prévaut actuellement dans le système international en raison du principe de spécialité et qui s'oppose à la définition de principes transversaux à la hauteur des défis que pose la mondialisation.

B - Quel rôle pour les organisations régionales et les Etats ?

Si le renforcement des organisations internationales apparaît nécessaire pour corriger certains des excès de la mondialisation, les ensembles régionaux et les Etats n'en ont pas moins un rôle fondamental à jouer en la matière. Le cadre national demeure en effet le niveau de décision le plus légitime et le principe de souveraineté des Etats constitue l'armature de l'ordre international. L'articulation entre les différents niveaux de décision doit donc obéir au **principe de subsidiarité** : aux Etats revient la compétence de droit commun, le cas échéant déléguée à des organisations régionales comme l'Union européenne ; aux organisations internationales revient une compétence d'attribution dans les matières pour lesquelles les Etats ne peuvent intervenir seuls de manière efficace. Un partage clair des attributions doit être opéré entre les différents niveaux institutionnels (Etats, organisations régionales, organisations internationales) afin de concilier

deux impératifs : l'impératif démocratique qui implique que la majorité des décisions continuent à être prises au plus près des citoyens, c'est-à-dire dans le cadre des Etats nations et l'impératif d'efficacité qui implique que dans un nombre croissant de matières de nouveaux mécanismes de régulation soient mis en œuvre à l'échelon international.

Dans ce contexte, le choix de l'intégration européenne opéré par notre pays constitue un bon compromis entre les deux logiques, puisqu'il permet aux Etats de l'Union de peser davantage sur la scène internationale dans le but de mieux encadrer le processus de mondialisation actuellement à l'œuvre. Le choix de conférer à l'Union une compétence exclusive en matière de politique monétaire pour les pays de la zone euro a constitué un progrès incontestable en terme de stabilité économique. De même, la compétence exclusive reconnue à la Commission européenne dans les négociations commerciales de l'OMC renforce incontestablement le poids des pays européens au sein de cette organisation.

Mais l'effort d'intégration demeure en deçà des exigences nouvelles qu'impose la mondialisation en terme de cohésion. Les difficultés que suscite la mise en place d'une politique extérieure et de défense commune en constituent une illustration. A tout le moins, **il apparaît indispensable que les réunions internationales les plus importantes (Conseil de sécurité, conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale) soient précédées d'une concertation préalable entre les Etats membres de l'Union concernés.**

Quant aux Etats, ils devraient voir leur rôle reconnu par la nécessité d'organiser la mondialisation, à la fois parce qu'ils sont un facteur de cohésion pour leur population et parce qu'ils continueront à jouer un rôle majeur au sein des organisations internationales, qui ne disposent que d'une légitimité dérivée. Il est d'ailleurs quelque peu imprudent de conclure à l'émergence d'une société civile mondiale, composée des ONG et des acteurs économiques, tant leurs intérêts sont disparates et tant leur légitimité à intervenir au nom de l'intérêt général est contestable. Les acteurs transnationaux ont certes leur rôle à jouer, mais ils ne sauraient pour autant supplanter les institutions nationales dans la conduite des relations internationales et dans la définition des réponses à apporter pour corriger les excès de la mondialisation économique et financière. Le rôle des Etats dans le contexte de la mondialisation est double : défendre les intérêts de leur population sur la scène internationale en corrigeant les conséquences néfastes de ce processus ; les éclairer sur les bénéfices qu'elles peuvent tirer de ce processus. Pour cette raison, **il serait souhaitable que soit rapidement organisé un débat national sur la mondialisation dans notre pays.** En confrontant le point de vue de représentants des différents partis politiques, des partenaires sociaux, de membres des ONG françaises et de

représentants des milieux économiques, un tel débat devrait permettre d'éclairer nos concitoyens sur l'impact de la mondialisation sur notre pays et de les informer des réformes à entreprendre pour mieux réguler ce phénomène.

En outre, s'il est un domaine où les Etats doivent jouer un rôle de premier plan dans le cadre de la mondialisation, c'est la défense de la diversité culturelle et la formation du capital humain. Sur le premier point, **il revient aux Etats de limiter les conséquences de la standardisation dans le domaine culturel** en corrigeant les effets du marché en la matière. La mondialisation ne saurait en effet aboutir à la remise en cause des identités nationales ou culturelles sans graves conséquences en terme de stabilité et de sécurité : les Etats ont donc un rôle éminent à jouer afin de maintenir les spécificités des différents peuples et de préserver la communauté de valeurs qui fonde les différentes nations. Sur le second point, la compétition accrue entre les pays implique en effet de plus grandes facultés d'adaptation des populations, qui nécessite un **important effort d'éducation et de formation continue**.

Enfin, le rôle des Etats est également essentiel pour corriger les inégalités qu'implique la mondialisation. Les politiques de solidarité nationale et d'aménagement du territoire mises en œuvre par notre pays constituent ainsi un moyen d'amortir les chocs qu'implique la mondialisation. Mais cette solidarité doit également s'exercer au profit des pays les moins avancés, qui ne parviennent pas à s'insérer dans les échanges internationaux et qui pâtissent plus de la mondialisation qu'ils n'en profitent. Pour cette raison, **l'accroissement de l'aide publique au développement** des pays les plus développés vers les plus démunis constitue une priorité. L'objectif d'une aide publique au développement s'élevant à 0,7 % du PIB des pays les plus développés constitue à cet égard un objectif louable qu'il convient d'atteindre dans les meilleurs délais.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 10 décembre 2003, la Commission a entendu le rapport de **M. Renaud Donnedieu de Vabres** présentant les travaux de la mission d'information sur la mondialisation.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Jacques Myard** a estimé que le constat établi était bon, même si des précisions méritaient d'être apportées. Ainsi, la mondialisation s'exprime-t-elle à deux niveaux. D'une part, la globalisation est technique, elle concerne les médias, les transports, et c'est une donnée constante, qui malheureusement n'est pas intégrée par les politiques dans la gestion des crises. D'autre part, elle se manifeste politiquement dans la mesure où le monde est complètement disparate et hétéroclite. La faute est de croire que l'on peut régler ces disparités à travers le seul prisme du commerce, c'est-à-dire de l'OMC. Or celle-ci n'est qu'une formule d'arbitrage, elle n'est pas une organisation supranationale comme l'est l'Union européenne par exemple. Il importe donc de remettre en selle les organisations spécialisées et de diviser les problèmes pour les traiter chacun séparément au niveau des instances respectives.

Par ailleurs, il a demandé des précisions sur l'assiette de la taxe affectée à l'aide au développement proposée par le rapport d'information. A cet égard, il a fait part de ses doutes quant aux résultats effectifs que l'on est en droit d'attendre de cette taxe, dans la mesure où il en va essentiellement de la responsabilité des Etats de consacrer une part de leur PIB à l'aide au développement.

Le Rapporteur a répondu que le rapport prenait en considération les préoccupations de M. Jacques Myard. Aujourd'hui, seule l'OMC a une capacité d'intervention et de règlement des conflits effective. Le rapport propose d'étendre cette capacité à d'autres domaines que le commerce international. A l'idée de diviser pour mieux régner, la mission préfère proposer de renforcer davantage les institutions et les lieux de règlement des conflits.

Par ailleurs, il faudrait aboutir à ce qu'un conseil muni de pouvoirs suffisants adopte les décisions au plan international et puisse également les faire appliquer. Aujourd'hui, les Etats développés se sont imposé l'obligation d'affecter une part de leurs ressources au développement ; c'est l'objectif de consacrer 0,7 % du PIB national à l'aide au développement. Si une taxe était mise en place, elle serait affectée aux organisations internationales agissant dans le domaine de la santé par exemple, ou elle viendrait directement abonder l'aide au développement. Une réflexion collective internationale existe déjà quant à la création d'une taxe au plan international : elle pourrait être assise sur les ventes d'armement ou sur les émissions polluantes tel le gaz à effet de serre.

Notant que le Rapporteur avait souligné la bonne compétitivité de la France, **M. Jean Glavany** a indiqué que l'attractivité économique d'un pays ne se mesurait pas seulement par ses taux de fiscalité, mais aussi par le degré de formation de ses travailleurs et le niveau culturel de sa société. Il a rappelé que la mondialisation ne devait pas conduire à une uniformité culturelle dans le monde. Il a souligné qu'il convenait de bien distinguer entre les aspects positifs et négatifs de la mondialisation. Il est nécessaire de renforcer le rôle régulateur de l'OMC, dont les dernières décisions montrent son indépendance à l'égard des Etats-Unis.

Le Rapporteur a précisé que le rapport distinguait très clairement entre les effets bénéfiques et néfastes de la mondialisation. En ce qui concerne le rôle d'arbitrage de l'OMC, le Rapporteur s'est dit d'accord pour souligner le caractère objectif des décisions rendues par cette organisation. Il s'est ensuite prononcé pour un renforcement en parallèle des autres organisations internationales.

Le Président Edouard Balladur a estimé que les statistiques relatives aux contentieux opposant l'Union européenne aux Etats-Unis étaient moins significatives que celles concernant les contentieux entre pays industrialisés et pays en voie de développement, lesquels se trouvent au cœur des critiques adressées à l'OMC.

M. Jacques Myard a indiqué que l'organisation commerciale avait étendu sa sphère d'intervention à partir des années quatre-vingt. Il a cité notamment l'exemple de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) qui, par une sorte d'impérialisme, exercé d'ailleurs par l'Union européenne et les Etats-Unis, a vu le règlement d'un certain nombre de différends concernant, entre autres, les brevets et les licences lui échapper au profit de l'OMC.

M. Marc Reymann s'est dit surpris par le terme de « déclin français » utilisé dans le rapport d'information et a demandé au Rapporteur ce qu'il entendait exactement par cette expression.

Le Rapporteur a répondu que ce terme était utilisé entre guillemets et par référence à une thématique récente très usitée actuellement.

Le Président Edouard Balladur s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux utiliser une périphrase et parler des difficultés de la France ou des handicaps supportés par elle.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

EXPLICATIONS DE VOTE

Explications de vote de M. Jean-Claude Lefort au nom du groupe communiste et républicain

La mondialisation, c'est le libéralisme de notre temps

Au terme des travaux de la mission d'information sur la mondialisation pour laquelle il nous a fallu insister pour être présents – la droite est ouverte au monde mais pas à l'ensemble des sensibilités qui composent notre assemblée ! – on voit mieux, à la lecture du rapport de Monsieur Renaud Donnedieu de Vabres, quel était l'objectif poursuivi par ses initiateurs.

Il s'agissait non pas de se livrer à une analyse réelle et contradictoire de ce phénomène mais de trouver les « arguments » pour le soutenir plus avant.

Ce rapport procède d'un postulat politique et idéologique qui tourne au dogme. C'est ainsi que, dès la septième ligne du préambule de son rapport et sans aller plus avant dans l'analyse, l'auteur écrit que « *la mission d'information a cherché à mieux cerner les phénomènes qui se rapportent à la mondialisation afin de **combattre** les préjugés véhiculés à son encontre...* ». Combattre les préjugés à son encontre...

Ce dogme apparaît une nouvelle fois dans le tout premier paragraphe du rapport pour nous asséner que la mondialisation constitue « *un bouc émissaire des déceptions du monde moderne* ». « *Aussi, nous est-il précisé, est-il nécessaire de répondre (aux) interrogations en dissipant certaines idées préconçues qui alimentent les critiques à l'égard de cette réalité (la mondialisation) et qui en occultent l'intérêt.* »

Une mission non pas d'observation mais de « combat » – tel a été le sens caché de sa création. On aurait pu espérer mieux – c'est notre opinion – de l'Assemblée nationale. Car avec cette façon de faire « la messe est dite » et les propos ultérieurs du rapporteur – entachés de ce préalable – s'en trouvent de fait discrédités.

Le groupe communiste et républicain déplore ce mode de pensée qui ne cherche pas la vérité mais veut soumettre celle-ci à une pensée idéologique.

La démarche de notre groupe sur ce sujet majeur, comme pour les autres, est tout autre. Elle part de ce questionnement simple mais fondamental de l'état du monde aujourd'hui. Elle se demande ensuite quelles en sont les raisons objectives et, troisièmement, elle pose la

question de ce qu'il faut modifier si les résultats de ce phénomène sont principalement et réellement négatifs pour la vie du plus grand nombre.

Cette démarche, qui n'est – elle – en rien suspecte, s'appuie sur cette idée que la politique doit être porteuse de l'intérêt général et non de quelques intérêts particuliers, et qu'elle ne peut encore moins être soumise à ces derniers. C'est donc une démarche exactement inverse à celle suivie par le rapporteur. Parler de la mondialisation pour essayer de la définir suppose d'abord de ne pas mélanger ce qui en constitue le moteur, les moyens et les effets. Cet amalgame auquel se livre le rapporteur n'est pas innocent.

Qui, par exemple, pourrait considérer que le développement d'Internet – ou plus généralement des moyens de communications entre les humains – serait négatif ? Un ordinateur n'est bien évidemment pas négatif, pas plus que la découverte de l'atome ou encore, hier, du métier à tisser ou du chemin de fer.

Tout est ailleurs : à quelles fins ces moyens servent-ils ? L'objet, le sens de tout cela est donc majeur. Nous ne sommes pas des *Canuts* de la mondialisation confondant les moyens et les causes.

Il est évident que des entreprises de taille mondiale, trop à l'étroit dans leur cercle initial, commandent et impulsent ce mouvement. Leur *credo* et raison d'être ? Le profit immédiat et étendu à l'échelle planétaire. Tout ce qui constitue des entraves à cette volonté doit disparaître. Les frontières, les barrières tarifaires, les droits sociaux, tous les éléments qui échappent à ce libéralisme constitutif – services publics ou bien encore le non brevetage du vivant – doivent être mis en conformité avec ces volontés. Tout doit être considéré comme étant une marchandise, depuis l'infime partie du corps humain jusqu'aux plus grands espaces ou domaines (air, eau, agriculture, etc.). Le cœur et le moteur de la mondialisation sont là. La mondialisation n'est rien d'autre que le capitalisme de notre temps baptisé libéralisme.

A ces données étroitement économiques s'ajoutent des éléments purement politiques. Car il n'y a pas de « main invisible », et rien n'est inéluctable. Ces mastodontes ont leur relais politiques qui procèdent de choix opaques de manière à tenter de les rendre invisibles, avant que les mouvements qui les contestent les mettent en valeur.

Ce qui se passe à l'OMC ou au FMI et à la Banque mondiale est de ce point de vue symptomatique.

Les **effets** sont au rendez-vous de ces volontés économiques et politiques : les richesses produites sont plus nombreuses que jamais, mais qui en profite ? Comment sont-elles réparties ? Les processus à l'œuvre réduisent-ils ou à l'inverse augmentent-ils les inégalités de toutes sortes ?

Ici les choses sont clairement établies : l'écart entre le Sud et le Nord s'accroît globalement et douloureusement, ceci contrairement aux promesses faites et autres plans du FMI - Banque Mondiale promettant le progrès au bout de cette route libérale ultra.

Qu'on se comprenne bien : il y a du Nord au Sud et du Sud au Nord. C'est pourquoi, de manière incidente, je conteste l'affirmation égoïste de surcroît selon laquelle la France bénéficie de la mondialisation. Qui en bénéficie en France de manière évidente dès lors que, pour ne prendre que ce paramètre, le chômage reste endémique ? Il est vrai que ce système reposant sur la loi du plus fort bénéficie à ceux qui sont dans ce format, mais pour le reste qui est l'immense majorité ?

Les **moyens** ne sont donc pas à confondre avec la **fin** quand bien même ils la servent. Et la mondialisation n'est pas ce catalogue à la Prévert décrit par le rapporteur. Ses **effets** sont principalement catastrophiques pour les peuples de la planète qui connaissent dénuement, pillage de leurs richesses, migrations, etc. – autant de terreaux propices à des phénomènes dangereux pour la stabilité mondiale que des moyens de coercition ou les lois – pourtant utilisés – ne pourront jamais réduire ni résoudre. C'est pourquoi la question qui se pose pour sortir de ce cercle dangereux est celle de la justice – à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Qui doit dominer le processus en cours ? Les intérêts de quelques uns ou ceux du plus grand nombre. C'est une question politique autant que philosophique.

Les propositions du rapporteur passent à côté de ce principe d'équité. Elles sont d'ailleurs si peu nombreuses ou efficaces qu'on en reste confondu. Mais leur objet n'est pas d'affronter le sujet, simplement de donner le change.

Confier à un organe supranational sous la houlette du Conseil de sécurité de l'ONU le soin de « trancher » les conflits de normes n'est pas sérieux ni opérant. Ce qu'il faut, c'est établir la hiérarchie des normes et non la laisser interpréter par les plus puissants qui disposent de surcroît d'un droit de veto ou bien encore par des juges. Rappelons que la Charte des Nations unies est précise sur ce point. Elle n'est pas appliquée. Qui doit être l'objet : l'être humain ou le profit privé ? De même, le rapporteur évite de s'engager sur ce qui est majeur : les assemblées élues – c'est-à-dire le politique – doivent elles, oui ou non, dirent leur mot constamment sur ce sujet ? Pour nous, c'est oui !

C'est si vrai que la mission va s'éteindre et plus personne ne suivra systématiquement et avec des moyens adaptés ces questions dans notre Assemblée. Nous réitérons notre proposition de la création d'une « Délégation de suivi de la mondialisation et de ses effets ».

Liste des personnes auditionnées
(par ordre chronologique)

- **M. Michel Camdessus**, Président du Conseil du CEPII, le 21 novembre 2002
- **M. Jacques Delors**, Président de l'Association « Notre Europe », le 5 décembre 2002
- **M. Jean-Claude Trichet**, Gouverneur de la Banque de France, le 11 décembre 2002
- **M. Michel Prada**, Inspecteur Général des Finances, le 16 janvier 2003
- **M. Jean-Jacques Aillagon**, Ministre de la Culture, le 28 janvier 2003
- **M. Pierre Jacquet**, chef économiste du groupe de l'Agence Française de Développement, le 13 février 2003
- **M. Jean-François Rischard**, Vice-Président pour l'Europe du Groupe de la Banque mondiale, le 10 avril 2003
- **M. Pascal Lamy**, Commissaire européen chargé du commerce extérieur, le 15 mai 2003
- **M. Jean-Michel Joubier**, responsable OIT-OMC de la CGT ; **M. Daniel Retureau**, Conseiller Espace Europe-international de la CGT, le 22 mai 2003
- **Mme Anne-Marie Ducroux**, Présidente du Conseil national du développement durable ; **Mme Marie-Claude Smouts**, Directeur de recherche au CNRS et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, le 19 juin 2003
- **M. François Loos**, Ministre délégué au Commerce extérieur, le 17 septembre 2003
- **M. Juan Somavia**, Directeur Général du Bureau International du Travail, le 14 octobre 2003
- **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar**, groupe de travail sur la mondialisation du MEDEF, le 6 novembre 2003

Déplacements de la Mission d'information

Washington et New York (24 et 25 octobre 2002)

- **M. James Wolfensohn**, Président de la Banque mondiale
- **M. Horst Koehler**, Directeur Général du Fonds monétaire international
- **M. Alan Greenspan**, Président de la FED

Genève (30 et 31 janvier 2003)

- **M. Supachai Panitchpakdi**, Directeur Général de l'OMC
- **M. Roderick Abbott**, Directeur Général adjoint de l'OMC
- **M. Francisco Thompson-Flôres**, Directeur Général adjoint de l'OMC

- **M. Luiz Felipe de Seixas Correa**, Ambassadeur, Représentant permanent du Brésil auprès de l'OMC
- **M. Pierre-Louis Girard**, Ambassadeur, Représentant permanent de la Suisse
- **M. Philippe Gros**, Délégué permanent de la France
- **M. Tim Groser**, Ambassadeur, Représentant permanent de Nouvelle-Zélande
- **M. Omar Hilale**, Ambassadeur, Représentant permanent du Maroc
- **M. Masato Kitera**, Ministre, Représentant permanent adjoint du Japon

- **Mme Nadia Younes**, Directeur exécutif de l'OMS
- **M. German Velasquez**, Coordonnateur du Programme d'action pharmaceutique de l'OMS

- **M. Juan Somavia**, Directeur Général du BIT
- **M. Ruben Ricupero**, Directeur Général de la CNUCED

Londres (24 et 25 avril 2003)

- **Sir Edward George**, Gouverneur de la Banque d'Angleterre
- **M. Howard Davies**, Président du Financial Services Authority

Washington et New-York (23 et 24 octobre 2003)

- **M. Jeffrey Goldstein**, Directeur Général de la Banque mondiale

- **Mme Anne Krueger**, Première Directrice générale adjointe du FMI
- **M. Alan Greenspan**, Président de la FED

Liste des propositions de la mission d'information
--

- **Institution d'un nouveau conseil international**, dont les attributions pourraient être exercées par le Conseil de sécurité des Nations Unies élargi à de nouveaux membres permanents, qui définirait les priorités d'action des différentes organisations internationales, qui trancherait les conflits de normes, qui pourrait décider de la création de taxes mondiales et qui arrêterait la liste des biens publics mondiaux.
- **Institution d'une réunion annuelle des responsables des organisations internationales sous l'égide du Secrétaire général des Nations unies** dans le but de définir un agenda commun et de coordonner l'action des différentes organisations.
- **Création de taxes mondiales** dont une fraction pourrait être versée au titre de l'aide publique au développement et une autre pourrait être attribuée à certaines organisations internationales pour mener des politiques d'intérêt général (santé publique, protection de l'environnement, protection du patrimoine culturel...).
- **Harmonisation des réglementations applicables aux marchés financiers** (règles prudentielles, normes comptables, encadrement des sociétés d'audit et de notation, lutte contre le blanchiment d'argent sale) **et mise en place de sanctions au niveau international.**
- Engagement d'une réflexion internationale en vue de trouver des mécanismes permettant de **restreindre les mouvements spéculatifs de capitaux.**
- **Renforcement des organisations internationales existantes** (OIT, OMS, UNESCO), le cas échéant **en les dotant d'un organe de règlement des différends comparable à celui de l'OMC et création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME).**
- **Dévolution au nouveau conseil international d'une compétence d'arbitrage en cas de conflit entre les différentes normes de droit international**, afin de concilier les principes défendus par les différentes organisations internationales dans leur sphère de compétences (commerce international, santé publique, environnement, droit social, santé publique, culture...).
- **Amélioration de la concertation au sein de l'Union européenne en amont des réunions internationales les plus importantes** (Conseil de sécurité des Nations unies, conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale).

- **Organisation d'un débat national sur la mondialisation** réunissant représentants du monde politique, chefs d'entreprise, organisations syndicales et représentants de la société civile.

N° 1279 – Rapport d'information sur la mondialisation (M. Renaud Donnedieu de Vabres)