

La mondialisation entre illusion et utopie

René SÈVE

Résumé. — L'auteur envisage les facteurs économiques, culturels et politiques de la mondialisation et décrit l'architecture juridique qu'elle implique.

Mots-clés : civilisation, progrès, justice internationale, cosmopolitisme, système des Nations Unies.

La mondialisation commença plutôt mal, avec l'expansion coloniale de l'Occident¹ puis le mouvement contraire conduisant les peuples soumis à l'indépendance, en même temps que le monde se divisait en blocs. Ce serait seulement après la chute du Mur de Berlin et l'éclatement de l'U.R.S.S., que la mondialisation, comme système de relations sociales comprenant tous les peuples², aurait pu se manifester dans son intégrité, indépendamment d'un antagonisme fondamental reflétant des visions du monde inversées. C'est d'ailleurs à partir de cette époque que le terme connut sa fortune.

Dans cette perspective historique, la mondialisation, selon sa dimension juridique, n'apparaîtrait pas comme un paradigme nouveau mais plutôt comme la réalisation tardive du modèle kantien de la société internationale, composée d'États souverains entretenant des rapports de coexistence pacifique, enfin libérée, pour un temps seulement peut-être, d'une démarcation structurelle. Mais l'affrontement du capitalisme et du communisme s'étant résorbé à quelques séquelles cubaine ou coréenne³, d'autres divisions, plus profondes peut-être, sont réapparues, d'ordre économique (I), culturel (II), mais

¹ Cf. Kant, *Doctrine du droit*, II, 3, « Le droit cosmopolitique » ; avec un parallèle avec la conquête alexandrine, A. Toynbee, *Le Monde et l'Occident*, trad. fr., Paris, 1964, p. 7 et p. 83 et s. ; sur la colonisation, cf. S. Berger, *Notre première mondialisation*, Paris, Seuil, 2003.

² Ce qui ne signifie pas que ces relations soient toujours intenses et directes, cf. chez Kant, *loc. cit.*, la distinction entre *communio* et *commercium*.

³ Dans le cas de la Corée du Nord, la composante idéologique passe au second plan derrière la stratégie de *free rider* et de maître-chanteur de la communauté internationale mise en œuvre par les dirigeants du pays.

aussi juridique (III), qui peuvent rendre le modèle idéal à nouveau illusoire, ou au contraire dépassé.

I. Sur le plan économique, la division Nord-Sud, au cœur des revendications du Nouvel Ordre Économique International, promu par l'ONU des années soixante-dix, a laissé la place à des phénomènes complexes de rattrapage et de division non seulement Sud/Sud⁴ mais dans une moindre mesure Nord/Nord⁵. Le bilan des vingt dernières années permet sans doute de dégager un « tableau relativement optimiste »⁶, puisque les inégalités internes aux nations se sont accrues dans une proportion moindre que la réduction réelle des inégalités entre les nations.

Cette appréciation positive doit néanmoins prendre en compte deux facteurs essentiels. En premier lieu, elle est permise très largement par la croissance soutenue de la Chine sur la période⁷. En second lieu, ce mouvement a modifié également la structure de répartition des pays sur l'échelle des revenus mondiaux⁸. La courbe en cloche des années soixante, classique quand on étudie la répartition des revenus sur le plan interne ou international⁹, a cédé la place à un graphique à trois pics, donc à trois groupes principaux de pays : s'il existe toujours des pays intermédiaires, leur nombre s'est réduit, certains se sont rapprochés des plus riches alors que d'autres ont décroché du peloton. Cette structure tripolaire explique en partie les débats souvent aporétiques sur le « bilan de la mondialisation » (en partie similaires à ceux portant sur la justice sociale « interne »). Même s'il doit être considéré en termes relatifs, le décrochage de beaucoup de nations obscurcit en effet le tableau général¹⁰. Qui plus est, le rattrapage dont

⁴ Qui iront sans doute en s'accroissant, notamment parce que la pression économique de la Chine s'exerce non seulement sur les industries du Nord mais également sur ses concurrents du Sud, Mexique, Thaïlande, Indonésie, etc., une tendance que le démantèlement de l'Accord Multi-Fibres en 2005 ne manquera pas d'accentuer dans le secteur capital du textile.

⁵ Cf. le différentiel de croissance entre les États-Unis et l'Europe depuis les années 90.

⁶ Isabelle Bensidoun et Agnès Chevillet, « Ouverture du Sud : priorité au développement », in CEPII, *L'Économie mondiale 2003*, Paris, 2002, p. 65.

⁷ On remarquera, sans commentaires excessifs, que la Chine qui, selon la CNUCED, a dépassé en 2003 les États-Unis comme première destination mondiale des Investissements Directs Étrangers, fit son entrée à l'OMC après cette période de décollage et non pas avant ou au début de celle-ci. Plus généralement, la libéralisation commerciale apparaît comme un facteur de croissance, mais conditionné à un développement économique et social (éducatif notamment), voire juridique, antérieur. Les débats sur le développement ne doivent pas porter seulement sur ses ingrédients mais sur l'ordre de leur utilisation dans la « recette », à adapter également en fonction des circonstances locales (pour une étude de cas, cf. le bilan dressé par la BAD et l'O.C.D.E des privatisations en Afrique in *Perspectives économiques de l'Afrique, 2002-2003*).

⁸ Et, corrélativement, sur celle des indicateurs de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement pondérant les indicateurs de revenus par des données sanitaires et éducatives.

⁹ Au moins avant l'apparition plus récente de la répartition de la richesse en « double diamant » aux États-Unis.

¹⁰ Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement, dans son dernier rapport (2003), 54 pays sont aujourd'hui plus pauvres qu'en 1990, dans 21 les pénuries alimentaires se sont aggravées, dans 14 la mortalité infantile. Ces évolutions négatives concernent en premier lieu l'Afrique, mais aussi le Pakistan. Elles s'expliquent notamment par

bénéficient d'autres pays en développement a son corrélat, sinon sa conséquence, dans la croissance de leurs inégalités internes¹¹, comme au sein des pays riches eux-mêmes¹², dont les parties les moins qualifiées de la population sont frappées par la concurrence des produits importés et les délocalisations¹³. Que ces circonstances créent une sensibilité et une sincérité propices aux critiques altermondialistes, ne doit pas occulter que, certes d'un point de vue utilitariste, – où le cas chinois pèse de tout son poids démographique –, le processus produit globalement un rééquilibrage dans la répartition des richesses au niveau mondial, même si l'on doit également accorder aux syndicats et aux ONG qu'il profite d'abord, et trop souvent grâce à la corruption, aux oligarchies locales plutôt qu'à l'ensemble de la population (comme dans les premières phases d'industrialisation qu'ont connues l'Europe et les États-Unis au XIX^e siècle) et qu'il est grevé d'incertitudes sur sa soutenabilité écologique durable.

II. Ces phénomènes économiques fondamentaux semblent pourtant plus significatifs des évolutions futures de la mondialisation, y compris sous l'angle politique, que la lecture culturaliste de l'Histoire vulgarisée par S. P. Huntington¹⁴. La thèse de l'affrontement entre vastes visions du monde à dominante religieuse, qui sous-tend une

l'extension du SIDA avec ses effets humains et économiques dévastateurs, à court et long terme.

¹¹ En Chine, où le développement économique s'est appuyé sur les zones urbaines tournées vers l'exportation, l'écart entre villes et campagnes s'est accru (sans évoquer les migrants), même si la situation absolue des ruraux s'est améliorée.

¹² Sur les données générales, cf. M. F. Förtster et M. Pellizzari, « Trends and driving factors in Income Inequality and Poverty in the OECD Area », *OECD Labour market and Social Policy Occasional Paper* n° 42, août 2000 ; cf. également, pour une réflexion plus large, P.-N. Giraud, *L'inégalité du monde*, Paris, 1996.

¹³ Qui touchent non seulement les travaux à faible valeur ajoutée (assemblage, saisie de données,...) mais aussi les fonctions avancées (industrie du logiciel, analyse financière,...). En 2003, Citigroup dispose en Inde de 3 000 salariés, HSBC de 2 000 et GE Capital de 11 000. Le pays, profitant ici d'un avantage comparatif linguistique sur son rival chinois, tend à se spécialiser comme une sorte de *back-office* de la banque et de l'assurance, comme la Chine devient l'atelier du monde sur le plan industriel. La notion même de délocalisation doit également être enrichie par la délocalisation *on shore* permise par la libéralisation des services et des flux de main-d'œuvre temporaire. Il faut naturellement rappeler que ces mouvements ont leur répondant inversé dans les phénomènes de *brain-drain*.

¹⁴ *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, New York, 1996, trad. fr., Paris, 1997. Même si l'auteur a en partie révisité ses conclusions, son analyse reste fortement influencée par certains présupposés politiques portant moins sur le monde dans son ensemble que sur les États-Unis. S. P. Huntington, en retrouvant parfois des accents bloomiens sur le déclin américain (cf. trad. fr. p. 458), apparaît très critique de la vision clintonienne de l'Amérique, visant au-delà de ses éléments initiaux, c'est-à-dire les différentes composantes de l'Europe chrétienne, avec toute la variété des églises et des sectes qu'elle implique, à en faire un *melting-pot culturel universel* où toutes les communautés européennes, asiatiques et africaines cohabiteraient, des Amish aux zoroastriens, l'Amérique devenant un pays-monde, un pays où tous les pays se reconnaîtraient. D'un point de vue strictement américain, cette vision multiculturaliste peut sembler plus stimulante que le renforcement des liens transatlantiques, à travers un accord Alena-UE, proposé par S. P. Huntington, pour asseoir l'identité occidentale.

détermination communautariste essentielle des individus¹⁵, est plus séduisante intellectuellement qu'évidente à confirmer empiriquement¹⁶.

Il serait absurde de nier les conflits à forte composante religieuse à travers le monde, à Ayodhya, Jérusalem ou au Sulawesi, dont les échos médiatiques, d'ailleurs légitimes, rendent crédible la thèse civilisationnelle ou ses voisines (le « vedrinisme »¹⁷). Mais entre une dimension religieuse et culturelle et une causalité intégrale, la distance est suffisamment grande pour que d'autres facteurs trouvent place, que d'autres arguments soient pris en compte.

Il ne faut pas d'abord négliger la coexistence non conflictuelle (sinon harmonieuse ou égalitaire) qui constitue pourtant la règle dans un monde dans lequel les nations unificables sont plus rares que les États composites, un monde où règne l'hétérogénéité culturelle, religieuse, linguistique et ethnique¹⁸.

Indépendamment de leur conflictualité externe, c'est aussi l'existence même de tels blocs idéologiques et souvent géographiques, résurgence de l'historicisme hégélien, qui fait problème. Des Huntington ou des Barber¹⁹ négligent la diversité et souvent la conflictualité *internes* des ensembles et sous-ensembles religieux eux-mêmes. « L'intégrisme islamique » connaît ainsi des facettes extrêmement diverses, toutes en réaction aux courants eux-mêmes nombreux de l'« Islam traditionnel »²⁰. De ce point de vue, les risques d'instabilité découlent moins d'un grand conflit crypto-hégélien, que de l'éclatement interne des supposés « blocs civilisationnels » en microcultures, favorisées par les évolutions technologiques, facteurs de difficulté à piloter des ensembles sociaux, de la banlieue à la Nation ou aux relations entre pays²¹. C'est de cette

¹⁵ Cf. la référence de S. P. Huntington à Michael Walzer (*op. cit.*, p. 481). Pour ces acteurs, et pour les « communautariens » en général, l'individu semble incapable de gérer une pluri-appartenance à des sphères culturelles et sociales différentes, ce qui peut sembler une vision réductrice des capacités intellectuelles et psychologiques de l'homme (cf., en sens contraire, dans cet ouvrage l'article de K. Yatabe).

¹⁶ Le « clash de Cancún », en septembre 2003, est assez difficile à lire d'un point de vue culturaliste à cause du caractère hétérogène de la coalition des pays en développement, mais plus aisé à comprendre d'un point de vue économique et surtout politique, notamment après la confirmation d'une concertation permanente du Brésil, de l'Afrique du Sud et de l'Inde, qui fait le lien entre débats commerciaux et refonte du Conseil de Sécurité.

¹⁷ Par certains aspects, la thèse, normative, d'un monde multipolaire, attachée en France aux positions d'Hubert Védrine, s'apparente, si elle prend un tour continental ou géographique à la thèse civilisationnelle.

¹⁸ Cf. Guy Hennebelle, *Le Tribalisme planétaire : tour du monde des situations ethniques dans 160 pays*, Paris, Corti, 1992.

¹⁹ *Djihad versus McWorld*, trad. fr., Paris, 1996. La « macdonaldisation » du monde est un phénomène, plutôt en régression, qui ne doit pas occulter bien d'autres influences, comme la « shibuyaisation » d'une partie de l'Asie, l'italianisation de la mode ou de la gastronomie, l'africanisation de la musique, etc.

²⁰ Cf. Joseph Maila, « L'Islam moderne : entre le réformisme et l'islam politique », in *Encyclopédie des religions*, Paris, 2000, t. 1, p. 847-863.

²¹ Comme l'indique Jean-Pierre Warnier, « le vrai problème auquel les sociétés contemporaines sont confrontées est un problème d'éclatement et de dispersion des références culturelles plus que d'homogénéisation » (*La Mondialisation de la culture*, Paris, 1999, p. 99). Cette diversité ne provient pas nécessairement de la coexistence de cultures importées d'horizons divers sur un même territoire, mais de phénomènes de scissiparité endogène. Le

fissuration que proviennent les groupements violents, qui peuvent s'organiser en nébuleuses internationales.

Par ailleurs, les mondes culturels et religieux, s'ils sont plus divisés en leur sein que ne le croient les « civilisationnistes », sont aussi moins opposés entre eux qu'ils le prétendent. Si toutes les civilisations ont des racines religieuses, elles ont, pour cette même raison, des bases communes. Elles doivent toutes concevoir l'absolu divin, le temps et l'espace cosmiques, gérer la tension entre éléments mono- et polythéistes, l'opposition entre la lettre et l'esprit de textes fondateurs, l'articulation des autorités, des prêtres, des ermites, des congrégations, faire une place à la mystique, organiser les rites et les prières, les concilier avec les exigences de la vie profane, assurer la coexistence avec le pouvoir politique et les autres religions... Elles traversent les mêmes phases d'expansion, de sclérose et de refondation, répondent, christianisme compris, plus ou moins facilement aux changements sociaux provoqués par un progrès économique et technique qui n'a d'occidental que sa localisation originale, comme le montre la diffusion universelle des technologies²². En bref, les travaux de religion comparée n'apportent pas toujours beaucoup de crédit aux hypothèses culturalistes.

Outre leur fragilité empirique, les approches civilisationnelles ont aussi deux grands inconvénients. Le premier est d'entendre montrer que la démocratie est d'essence occidentale et donc que les institutions de l'État de droit ne sont pas universellement transposables²³. Mais c'est là privilégier une interprétation trop culturelle des processus politiques. La démocratie peut avoir des origines occidentales sans pour autant s'ancrer dans une conception substantielle de la dignité humaine d'origine chrétienne. Sa justification peut être simplement politique : des institutions démocratiques garantissent contre les abus et la confiscation du pouvoir, elles rendent plus difficiles les dérives autoritaires ou oligarchiques, ou tout au moins en limitent les effets. La justification de la liberté d'expression, de la liberté de presse en particulier, par son utilité dans la lutte contre la corruption est universellement compréhensible. La thèse peut se démontrer *a contrario*. Même si la religion ou la culture y jouent leur rôle, les régimes non démocratiques ont des racines aussi purement politiques. Les obstacles au développement, à la rationalité éthique et juridique « occidentale », au contrôle démocratique et aux institutions de l'État de droit, s'ils incorporent des éléments culturels, peuvent se lire plus universellement comme les résistances d'oligarchies dont les bases géographique, familiale, militaire, économique, confessionnelle, etc. ont leurs équivalents dans l'histoire

Pakistan contemporain est peut-être le pays le plus instable du monde, avec une diversité religieuse interne à l'Islam qui n'a rien à envier aux déchirements du protestantisme anglais au XVIII^e siècle.

²² Au-delà de valeurs religieuses, la saisie des spécificités culturelles verse fréquemment dans la caricature ou les effets de mode. Dans les années soixante, on prétendait que le bouddhisme était peu compatible avec le développement économique. De même, avant Enron (pour faire bref), dans les années quatre-vingt-dix, on a suggéré que le *crony capitalism* (le capitalisme des compères) était une spécialité asiatique.

²³ C'est sous l'influence du culturalisme que John Rawls a choisi dans son *Droit des gens* de ne pas supposer, même à titre d'idéal à long terme, la généralisation du modèle de la société libérale, tout en « relativisant ce relativisme » par une conception minimale mais universelle des droits de l'homme (*The Law of Peoples*, New York, 1993, trad. fr., Paris, 1996, p. 89).

occidentale, passée comme actuelle. L'Arabie Saoudite est certes wahhabite mais c'est aussi une monarchie dont la famille régnante et la noblesse doivent régler un problème de transition institutionnelle assez voisin de celui de la France au XVIII^e siècle. La Birmanie est musulmane et bouddhiste, mais plus essentiellement une dictature militaire tristement classique. Peut-on considérer que l'Iran défie l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, parce qu'il est chiite, alors que son voisinage nucléaire (Russie, Israël, Pakistan) inciterait un État laïc, dépourvu du parapluie d'un puissant allié, à tenter de développer son propre arsenal ? etc.

Mais, en définitive, le plus grand inconvénient des thèses civilisationnelles, voire multipolaristes, est de détourner l'attention de l'évolution la plus générale de l'humanité, aux résonances démographiques, économiques, sociétales et culturelles considérables : le passage sur tous les continents d'un mode de vie rural à une civilisation urbaine. Rappelons que les citadins représentaient il y a cent ans 10 % de la population mondiale et que cette proportion a dépassé les 50 % au début de ce siècle. Surtout, les projections des démographes indiquent que les populations urbaines pourraient atteindre le seuil des 80 % en 2050, moins par la croissance de mégapoles monstrueuses que par l'augmentation du nombre de très grandes villes, comprises entre 5 et 15 millions d'habitants²⁴. Cette tendance fondamentale implique des conséquences nombreuses : rivalités politiques entre pouvoir central et villes des provinces ou États fédérés (qui deviennent largement aussi des acteurs qui pèsent sur la scène internationale), externalités positives (concentration des compétences et des services) et négatives (écologiques, sanitaires, criminelles)²⁵.

Mais cette urbanisation entraîne également une évolution culturelle majeure car les croyances en des ordres naturels ou cosmiques transcendant l'individu s'estompent progressivement dans un environnement mouvant et artificiel. Les solidarités communautaires, avec leurs liens de dépendance, laissent la place à une lutte pour la survie plus personnelle, basée sur une famille réduite. Au sein même de celle-ci, sur tous les continents²⁶, l'exode rural s'est accompagné d'une baisse rapide du taux de natalité à 2,2 enfants par femme en Asie de l'Est et à 2,6 en Amérique latine, évolution qui, liée à l'anonymat du cadre urbain, va de pair avec une émancipation relative de la femme, sinon jusqu'à l'exercice d'une activité professionnelle extérieure au foyer. La force pour ainsi dire transculturelle de ce mouvement atteint même la République islamique d'Iran où le taux de fécondité est passé de 6,7 enfants par femme en 1980 à 2,6 en l'an 2000 (le pays s'illustrant aussi dramatiquement dans le traitement pénal des femmes).

III. Enfin, les mouvements de convergence économique et culturel, que nous avons rappelés, avec leur contrepartie de disparités et d'émiettements, n'aboutissent pas parfaitement à un paysage conforme au modèle kantien de la société internationale pour des raisons plus proprement juridiques.

²⁴ Sur cette question, cf. Georges Cavallier, « Les villes, acteurs de la mondialisation », in Ifri, *Ramses 2002*, Paris, Dunod, 2001, p. 107-123.

²⁵ Les conséquences militaires ou sécuritaires sont plus complexes à évaluer. Le développement de concentrations urbaines à travers le monde augmente la vulnérabilité des populations civiles mais en même temps égalise les conditions de la dissuasion.

²⁶ Dans une mesure toutefois moindre en Afrique.

Le modèle classique de la société internationale interétatique néglige en effet les conditions matérielles et sociales nécessaires à la constitution d'un État, ce que l'on pourrait appeler le coût de l'État de droit. Nombreux sont les membres des Nations Unies qui ne jouissent même pas de la taille critique de la souveraineté²⁷. Ces petits ou micro-États sont voués à former des zones juridiques de non-droit, des lieux de trafic et d'instabilité ou à entretenir des relations de tutelle, plus ou moins avalisées par la communauté internationale, à l'égard d'un plus puissant voisin, comme les Îles Salomon par rapport à l'Australie ou, *mutatis mutandis*, le Liban vis-à-vis de la Syrie²⁸. Plus nombreuses encore sont les nations dont les difficultés économiques ne leur permettent pas des structures politiques, juridiques et administratives appropriées, ce qui limite en retour leur possibilité de développement. La solution la plus souvent envisagée consiste à promouvoir des mécanismes d'intégration régionale, afin de mutualiser certains coûts de souveraineté, mais elle reste difficile à mettre en œuvre, sans intervention extérieure, lorsque chacun se débat ou s'enfonce dans les mêmes difficultés, ou lorsque certains protagonistes espèrent en tirer profit : la CEDAO n'est pas l'ASEAN.

Mais, outre ces limites géographiques ou économiques qui n'affectent que certains États, *tous, du Sud au Nord*, sont confrontés à un phénomène de porosité généralisée, volontaire ou subie, devant ces flux licites et illicites de capitaux, de marchandises, de personnes, d'informations qui lient aujourd'hui les grandes parties du monde. Alors que dans la théorie du droit traditionnelle, le droit international errait, telle une morale diaphane, dans l'ombre d'un droit interne brillant de son effectivité, la réalité juridique contemporaine nous montre un droit national ayant perdu de sa superbe positiviste.

Il est d'abord « loin de remplir toujours avec efficacité les tests politiques et économiques que l'on reproche au droit international de ne pas maîtriser »²⁹, sous l'effet d'une criminalité internationale qui le défie sur son territoire ou plus généralement d'une mobilité de certains acteurs qui leur permet d'échapper à son autorité. De plus, le droit interne, quand il ne transpose pas le droit international, l'anticipe ou l'accompagne, à moins encore qu'il n'évolue, non par assimilation du droit international comme tel, mais par réception du droit interne des autres nations envisagées certes à l'aune de leur caractère civilisé mais également à celle de leur compétitivité³⁰.

Inversement, le droit international s'est rapproché du droit interne dans la mesure où, même s'il garde des dimensions spécifiques (le maintien de la paix, le droit de la guerre, le contrôle des armements...), il s'est étendu à des problématiques économiques,

²⁷ Un problème déjà soulevé par U Thant en 1967.

²⁸ Il faudrait considérer les cas où cette minorité politique devient un avantage comparatif quand le territoire sert structurellement de coulisses, à finalité fiscale notamment, à des États du devant de la scène, comme les îles de la Manche pour la Grande-Bretagne ou les Caraïbes pour les États-Unis (comme l'a bien montré dans ce dernier cas le contentieux à l'OMC sur les Foreign Sales Corporations).

²⁹ G. Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, 2002, p. 94.

³⁰ L'histoire a souvent été retracée des autorités de régulation qui, depuis les États-Unis, ont inspiré la législation du monde occidental jusqu'à gagner les pays en voie de développement eux-mêmes : symbolique est en ce sens la création récente en Chine même d'une Commission bancaire indépendante de la Banque centrale.

écologiques, sociales, humanitaires³¹. Le droit international, dans une pléthore de normes juridiques et techniques, s'est ainsi densifié au rythme du développement des flux de capitaux, de marchandises, des communications et des transports, alors même que la fin de la guerre froide a relancé le rôle plus traditionnel de maintien de la paix des Nations Unies et des organisations régionales.

Même sur le plan juridictionnel, pierre de touche de la juridicité que la C. I. J. paraissait seule ou presque à assumer, le droit international s'est consolidé. Au-delà de l'Organe des Règlements des Différends de l'Organisation Mondiale du Commerce, certes emblématique, la création de nombreux tribunaux ou quasi-tribunaux internationaux est venue renforcer le caractère exécutoire des normes internationales³².

Le droit international a donc vu s'élargir considérablement le nombre de ses protagonistes, autrefois diplomates, juristes, lobbies spécialisés, sans oublier les services spéciaux, dorénavant présents dans l'ensemble des secteurs économiques, syndicaux, politiques, associatifs, etc., sans parler des réseaux occultes³³ : « Désormais, tout acteur local ou national, de l'individu à l'État en passant par les collectivités territoriales, les entreprises ou les associations, est un acteur potentiel sur la scène internationale »³⁴. Cette prolifération multiplie par voie de conséquence les modes d'interaction entre ces acteurs, en couples ou n-plets, à l'instar des accords entre ONG et entreprises internationales³⁵ ou des joint-ventures entre institutions³⁶.

Mais, plus fondamentalement encore, le droit international partage les mêmes interrogations que le droit interne sur son fonctionnement institutionnel, sur la frontière entre public et privé, la distinction du public et de l'étatique, la problématique de la gouvernance et du contrôle, etc. La « crise de l'État », dans les pays développés, – car s'il y a peut-être trop d'État au Nord, il n'y en a souvent pas assez au Sud –, c'est-à-dire la remise en cause de certains modes de fonctionnement centralisé (comme en France) ou d'institutions fédérales grippées (comme en Allemagne), a frappé également les institutions internationales, car le droit international n'échappe pas aux travers du droit

³¹ Le débat économique et social, la réponse à apporter aux incertitudes collectives, caractérise normalement la vie politique interne, et si les procédures de décision et d'arbitrage y semblent mieux établies qu'à l'échelle internationale, le rythme des réformes, des retraites aux tribunaux de commerce, n'y est pas beaucoup plus soutenu.

³² Cf. C. Romera, « The Proliferation of International Judicial Bodies : the Pieces of the Puzzle », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 31, n° 4, 1999. Le propos de l'auteur, qui place sans doute trop sur le même plan institutions solides et moribondes, pourrait être élargi aux quasi-juridictions, comme l'ORD, ou aux institutions d'arbitrage, générales ou spéciales (CIRDI), y compris régionales comme la Commission européenne d'arbitrage.

³³ Cartels de la drogue, triades, yakusas, mafias, réseaux terroristes..., mais aussi cartels (au sens du droit de la concurrence), confréries, organisations caritatives, diasporas,...

³⁴ G. Devin, *op. cit.*, p. 25.

³⁵ Parfois sous l'égide d'institutions interétatiques. Le B. I. T. favorise ainsi des accords entre entreprises et syndicats pour établir des normes qui seront intégrées non directement dans une législation nationale mais dans les appels d'offres de la Banque mondiale. Sur ces questions, cf. Claude Revel, « Influencer sur les normes : nécessité stratégique du lobbying auprès des organisations internationales », in L. François (dir.), *Mondialisation, entreprises et influence*, à paraître.

³⁶ Par exemple le *Codex alimentarius* entre l'OMS et la FAO.

interne. Il reproduit des priorités ou des divisions du travail parfois dépassées, il évolue par addition ou accumulation plus que par substitution, il est soutenu par des appareils administratifs qui développent leur stratégie de survie ou d'expansion propre, il est parfois débordé par des régulations privées.

L'architecture de 1945 où l'ONU, comme un gouvernement mondial, assurait la coordination d'institutions spécialisées, en charge chacune d'une problématique spécifique, comme des ministères nationaux, n'a pas triomphé des effets de la guerre froide, de son rejeton le tiers-mondisme, des dérives bureaucratiques, tant des organisations internationales elles-mêmes que des administrations nationales correspondantes, dans une sorte de taylorisme généralisé, ne favorisant guère les stratégies d'ensemble³⁷, malgré les fonctions devenues rapidement théoriques du Conseil économique et social, les rencontres des responsables des grandes organisations et les instances informelles, G 7, G 8, G 22..., d'autant qu'entre le système initial, avec ses institutions universelles, et les États, se sont intercalées les institutions régionales, au dynamisme d'ailleurs variable³⁸.

La régulation et l'action internationales prennent donc les formes les plus diverses, classiques sous la forme d'accords au sein d'organisations interétatiques, mais aussi confiées à des structures *ad hoc* (Conférence sur le désarmement, GAFI, Fonds SIDA...) toujours interétatiques mais censées plus réactives, sans que la réalité ne vienne toujours confirmer cet espoir³⁹.

À côté des accords issus des grandes institutions ou de leurs « groupements d'intérêt diplomatique », s'est également développé, souvent à l'instar d'une concession de service public normatif⁴⁰, le vaste univers du *soft law*, de la *lex mercatoria* coutumière (à décliner en autant de diasporas commerçantes), à la *lex technica*, pour les normes industrielles, *sportiva* (Comité International Olympique et fédérations sportives internationales), *internautica* (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) ou *tabularia* (*International Accounting Standard Board*). On pourrait même y ajouter une *smooth law* qui concernerait les codes d'éthique, de bonne conduite environnementale ou sociale, qu'en partenariat avec des institutions publiques (*Global compact* de l'ONU, *Principes directeurs pour les multinationales* de l'O.C.D.E) ou des ONG, les entreprises multinationales s'engagent à respecter, avec toutes les difficultés que posent ces normes pour en vérifier l'application.

Chacun de ces types d'espaces juridiques, aux tailles les plus variables, court ses risques spécifiques : les espaces interétatiques classiques sont menacés évidemment de

³⁷ Pour une typologie indicative, cf. T. Boisson, « Panorama analytique de quelques institutions de la gouvernance mondiale », in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE n° 37, La Documentation française, Paris, 2002.

³⁸ On compte ainsi au moins treize organisations régionales en Amérique latine.

³⁹ Ainsi, la Conférence sur le désarmement (qui certes fonctionne au consensus) n'a pas trouvé d'accord sur son programme de travail depuis cinq ans, le Fonds SIDA ne collecte pas les financements annoncés et le raccourcissement de la liste des pays non coopératifs par le GAFI peut laisser craindre que ce dernier ne se contente que de conformité formelle (de l'adoption d'une législation) à la répression réelle du blanchiment, un problème classique auquel est confronté pour ainsi dire structurellement l'O.I.T pour les normes sociales.

⁴⁰ Cf. sur un mode structuré en cascade les liens entre États, Banques centrales, Banque des Règlements Internationaux et Comité de Bâle.

blocages ou de contournements, les espaces « concédés » ou « partagés » risquent la capture par des intérêts catégoriels ou des influences gouvernementales sous-jacentes⁴¹. C'est pourquoi s'élèvent régulièrement à leur propos des interrogations sur leur fonctionnement, leur légitimité ou leur contrôle⁴².

In fine, si l'on voulait représenter la topographie de l'espace juridique découlant de ces interactions, on serait confronté à un écheveau inextricable. Dans le numéro que les *Archives de philosophie du droit* avaient consacré en 1987 au droit international, Jean Combacau avait intitulé sa contribution « Le droit international : bric-à-brac ou système ? ». Depuis cette date, on peut constater que la complexité du droit international s'est accrue par l'irruption de nouvelles institutions, de nouveaux acteurs et de nouveaux risques en même temps qu'elle a envahi le droit interne : c'est ainsi l'ensemble de la normativité juridique qui est devenue polycentrée, inachevée, presque insaisissable.

Mais la situation porte en elle-même, au moins sur le plan intellectuel, ses éléments de clarification si l'on tire les conséquences de l'évolution irréversible du modèle traditionnel des États souverains, en relation de coexistence pacifique et d'indépendance mutuelle, qui supposait leur existence autonome et pour ainsi dire cloisonnée. Or la mondialisation est à la fois le signe et la cause d'un mouvement général et multiple qui relativise les territoires⁴³. De même qu'à partir du XVI^e siècle, les grandes découvertes et les divisions religieuses de la chrétienté ont abouti à une refondation du droit en faveur d'un État dépassant, sans les supprimer, les particularismes locaux, les coutumes et les douanes intérieures, au XXI^e siècle, les interactions planétaires conduisent donc à penser un cadre international qui ne soit pas seulement interétatique mais cosmopolitique. Il faut donc à la fois considérer, comme Nolwenn Leroy, que « vu d'en haut », c'est-à-dire sur le plan des principes, le monde est « sans frontières et sans drapeaux », et que sur le plan de l'action ou de l'effectivité, les États doivent rester souverains au sens où ils doivent normalement conserver le monopole de la force sur un territoire donné, spécialement pour assurer l'application des normes juridiques d'origine supra-étatique, qu'ils ont contribué évidemment à établir⁴⁴, en collaboration avec les acteurs transnationaux⁴⁵. Pour éclairer ce point par un exemple significatif, la question de la politique migratoire mondiale optimale, envisagée même d'un point de vue cosmopolitique, n'aboutit pas à une solution d'ouverture généralisée des frontières, supposée généreuse, mais à un maintien de politiques régulatrices, certes souvent plus ouvertes qu'aujourd'hui, mais propres à ne déstabiliser ni les zones d'immigration ni les zones d'émigration, et à ne pas

⁴¹ Cf. les liens entre l'ICANN et le Département américain du Commerce, et les tentatives de renforcer son *Governmental Advisory Committee*.

⁴² Sur les normes comptables, cf. Philippe Crouzet et Nicolas Véron, *La mondialisation en partie double*, Paris, Temps réel, 2002.

⁴³ Cf. dans ce volume l'article de Marie-Anne Frison-Roche.

⁴⁴ Sur la souveraineté dénationalisée, cf. U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Aubier, 2003.

⁴⁵ Particulièrement les ONG (*parmi lesquelles on doit compter les organisations de juristes*) qui, bien qu'elles n'échappent pas aux phénomènes de capture, essayent de voir le monde, sous l'angle écologique, sanitaire, humanitaire, social qui les intéresse, du point de vue théorique d'un intérêt général mondial et non d'un intérêt national particulier (même si elles représentent parfois des gouvernements du Sud dans les enceintes internationales).

engager les pays du Sud dans un relâchement de leurs efforts de maîtrise de l'évolution démographique⁴⁶. Le droit de circulation, sauf peut-être dans une perspective totalement libertarienne, ne signifie pas la disparition des États et des nations mais l'établissement d'une politique internationale qui suppose que les administrations nationales subsistent⁴⁷. Certes le cosmopolitisme ressemble fort à la doctrine classique du monisme avec primauté du droit international. Mais cette théorie s'accommode d'un droit international minimal, pourvu qu'il soit suprême. Dans le droit de la mondialisation, le droit international devient peu à peu le droit substantiel, qu'il soit politique, humanitaire, économique, écologique, un jour peut-être social. Le droit national (voire régional) reprend néanmoins toute sa place au niveau des voies d'adaptation et d'exécution. En ce sens, la mondialisation, en tant que base sociologique du droit cosmopolitique, implique dans beaucoup de pays, un renforcement voire une recréation de l'État⁴⁸.

Cela signifie qu'au-delà du paradigme kantien ou rawlsien du droit des gens, d'essence interétatique, il faut envisager un cosmopolitisme plus soucieux d'assurer le droit des individus, au-dessus mais pas indépendamment du droit des États. Mais il importe également de se souvenir que parce qu'il est en quelque sorte une formation de compromis, le droit posé est forcément différent du droit idéal. L'architecture théorique qui découle de ces observations s'organise donc en plusieurs niveaux, correspondant à un « constitutionnalisme mondial », d'une structure d'ailleurs similaire à celle du droit interne (principes fondamentaux, constitution, législation, administration) :

(1) Au niveau idéal, cosmopolitique, celui de l'être humain digne d'être « libéré de la crainte et de la misère », selon la formule onusienne, devraient être déterminés les principes d'un contrat social mondial établi par des individus placés derrière un voile d'ignorance international⁴⁹, c'est-à-dire ne connaissant pas, non seulement leurs talents, leur sexe, leur religion..., comme dans la *Théorie de la Justice* de Rawls, mais aussi leur nationalité, le temps et le lieu de leur citoyenneté. Cette position originelle devrait permettre d'aboutir notamment à l'établissement d'un principe de différence (ou d'un principe de justice distributive) adapté à l'échelle internationale, correcteur d'un simple principe démocratique de type benthamien où « chacun compte pour un et personne pour plus d'un »⁵⁰, ce qui revient, dans une logique voisine, à l'affirmation de droits

⁴⁶ Sur cette discussion, cf. C. Arnsperger et P. Van Parijs, *Éthique économique et sociale*, Paris, 2002, notamment p. 99 et 104. On remarquera néanmoins que certains paramètres de cette discussion sur l'immigration internationale doivent être modulés par le mouvement inverse de délocalisation des activités, y compris à valeur ajoutée, évoquée *supra* note 13.

⁴⁷ Ainsi que l'Union Européenne commence à le montrer dans une lutte coordonnée contre l'immigration clandestine mais aussi par des premières tentatives d'instauration de quotas.

⁴⁸ Sur ces questions, cf. Hélène Ruiz Fabbri, « Le droit dans les relations internationales », *Politique étrangère*, n° 2-4, 2000.

⁴⁹ Sur ces modalités, cf. par exemple S. Hoffmann, « Mondes idéaux », in J. Rawls, *Le droit des gens*, Paris, 1996, p. 144.

⁵⁰ Pour prendre l'exemple d'un vrai scandale éthique, les insuffisances de la lutte contre le SIDA en Afrique, il ne va en effet pas de soi que cette situation connaîtrait un meilleur règlement dans le cadre d'une démocratie planétaire, le poids démographique donc électoral (en termes de calcul utilitariste) de l'Afrique n'étant pas suffisant, et, même s'il était plus significatif, l'exemple réel des attermoissements de la politique sanitaire de l'Afrique du Sud montre que la démocratie politique n'est qu'une partie de la solution.

fondamentaux réellement exigibles, définis en termes de « capacités », à la manière d'Amartya Sen ⁵¹.

(2) Le deuxième niveau, celui des institutions internationales, concernerait aujourd'hui la nécessaire réorganisation du système des Nations Unies dans ses différents volets : réforme du Conseil de sécurité ⁵² (élargissement, modulation du droit de veto, etc.), de l'Assemblée Générale, du Conseil économique et social ⁵³, du Conseil de tutelle ⁵⁴, avec leur doctrine d'emploi (action préventive, droit d'ingérence, droits fondamentaux,...) et leurs conséquences pour les autres organisations, en envisageant ainsi la création, le regroupement ou le rapprochement d'institutions spécialisées ⁵⁵ y compris au niveau régional.

(3) Le troisième niveau, législatif, celui des traités et accords internationaux, recouvre toutes les possibilités particulières d'amélioration des normes internationales, du droit social maritime au contrôle des *bunker blasting bombs*. C'est ici que la complexité du travail technique, juridique et diplomatique, est la plus grande, même si l'on suppose que certaines réformes institutionnelles pourront la réduire, puisqu'il s'agit de trouver des normes acceptables, pour des situations complexes et à l'évolution en partie imprévisible.

(4) Le dernier niveau enfin est celui, pour faire bref, des « administrations locales de l'ordre international », des États, ou de leurs structures régionales communes, qui sont l'échelon principal d'application et d'adaptation des normes, et dont la maîtrise dans l'art de l'exécution est essentielle, que ce soit dans l'entretien de forces armées efficaces ou de dispositifs de mesure du respect des engagements par les acteurs infra- ou trans-étatiques ⁵⁶.

Mais admettre intellectuellement cet étagement et réaffirmer un consensus en valeurs sur des principes reconnus du droit international et des droits de l'homme, peut s'avérer moins difficile que de procéder à des réformes effectives et à mettre en place des actions efficaces, car l'État de droit international lui aussi à un coût.

Le rôle de l'ONU pour le maintien de la paix est parfois discuté mais il est plus souvent affirmé sans qu'en soient tirées rapidement les conséquences budgétaires : on l'a

⁵¹ Sur ce point, cf. Amartya Sen, *Development as freedom*, New York, 1999, trad. fr., *Un nouveau modèle économique*, Paris, 2000.

⁵² Comme le déplore le Secrétaire général de l'ONU, certaines institutions ont une légitimité, mais sont paralysées, d'autres sont capables de décider, mais sont considérées comme n'étant pas légitimes.

⁵³ Sur les tentatives avortées de réforme, cf. D. Bauchard, in J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, 1988, p. 942-949 (sur l'article 61).

⁵⁴ Cette question renvoie à la définition d'une stratégie globale sur le *State building* et le *Nation building* ; sur ce point, cf. le remarquable article de Béatrice Pouligny et Raphaël Pouyé, « Le *State building* au secours de la sécurité internationale ? », Ifri, *Ramsès 2004*, Paris, Dunod, 2003, p. 47-60.

⁵⁵ Organisation Mondiale de l'Environnement, pôle social (OIT, OMS, CNUCED, PNUD...) renforcé à Genève, mais aussi « OMC 1 » et « OMC 2 », etc. Sur ce point et dans une optique très cartésienne, cf. J.-L. Bianco et J.-M. Severino, « Un autre monde est possible », *Notes de la fondation Jean-Jaurès*, n° 20-23, Paris, 2001.

⁵⁶ Par exemple le calcul des émissions de gaz à effets de serre par les différents sites industriels.

vu récemment au Liberia ou au Congo, comme à Bagdad, le 19 août 2003, où l'Organisation ne disposait pas des moyens de sa propre sécurité. Même si une nouvelle doctrine d'intervention prévoyant le recours à des forces internationales et non à des casques bleus est élaborée, elle ne rendra pas forcément disponible des effectifs appropriés, sans parler des méthodes, sauf si une puissance voisine de la zone du conflit y trouve un intérêt propre. Il en va de même pour les tribunaux internationaux. La Cour Pénale Internationale connaîtra des difficultés non seulement juridiques (ratification partielle, accords bilatéraux de non-extradition et clauses d'exemption négociés par les États-Unis) mais financières, malgré un principe de subsidiarité juridictionnel, si l'on considère que le budget du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie approche à ce jour les 300 millions de dollars⁵⁷. Enfin il n'est pas besoin de rappeler les difficultés de l'aide au développement, du financement des politiques sanitaires et le faible avancement des projets de taxation internationale censée y contribuer.

Les belles architectures intellectuelles sont toujours soumises au principe de contingence et conservent une dimension utopique. Les rêves post-kantiens peuvent s'interrompre dans un jour de cauchemar à la Hobbes⁵⁸. L'établissement d'un droit cosmopolitique ne sera pas le résultat d'une loi de l'Histoire mais d'une tendance générale soumise aux contingences, pour reprendre la distinction popperienne de *Misère de l'historicisme*. Les gouvernements qui restent les principaux négociateurs sur la scène internationale sont déterminés par leurs propres contraintes internes⁵⁹. Le décalage des agendas électoraux (ou des congrès de parti ou des querelles de succession) peut provoquer de longues périodes d'aboulie diplomatique collective, chaque pays voyant à tour de rôle sa marge de concession limitée par des échéances internes. Entre celles-ci, le rôle-clé dans une coalition (ou dans les coulisses du pouvoir) d'un mini-parti agrarien ou religieux (ou d'un clan), peut figer les positions d'un pays et enliser une négociation collective ou en réduire la portée.

Sur le plan géopolitique, la prégnance vers 2010 d'un schéma global où graviteront, autour d'un triangle central Chine/Inde/États-Unis (le seul pays développé à conserver un fort taux de croissance démographique), des puissances à la population déclinante (Union européenne, Russie, Japon) ne constitue pas une configuration plus contraire aux progrès du droit⁶⁰ que la période de la guerre froide ou la phase actuelle d'unilatéralisme

⁵⁷ Un esprit pessimiste pourrait soutenir que le coût de l'État de droit étant déjà difficilement soutenable pour un pays développé comme la France, il est disproportionné pour la communauté internationale.

⁵⁸ Pour reprendre la métaphore de S. Serfaty, « Les borbiers », *Le Monde*, 5-6 octobre 2003, p. 13.

⁵⁹ Aussi démocratique soit-il, un pays voit rarement une coalition électorale battue pour les restrictions de sa politique migratoire, son protectionnisme commercial ou la modestie de son aide au développement. C'est le cercle vicieux de la démocratie transposé d'un plan interne à un plan international : l'établissement d'un droit plus cosmopolitique se heurte aux égoïsmes des membres de la collectivité, comme la position des laissés-pour-compte au niveau national, à celui de leurs concitoyens, puisque les « classes moyennes » sont le pivot de toute coalition majoritaire.

⁶⁰ Cela ne signifie pas qu'elle soit sans risques. Pour évoquer deux situations inverses, l'Inde, le pays le plus peuplé du monde, mais au territoire assez peu étendu, subira une pression démographique forte, non sans conséquences politiques internes ou externes ; la Russie qui

américain (qui commence à toucher les limites de ses moyens budgétaires ⁶¹). De plus, la porosité des acteurs rendra ce paysage moins marqué par les distinctions civilisationnelles ou nationales que sa formulation ne le laisse penser aujourd'hui.

Mais si le progrès est en marche, son rythme est lent : la bonne et la mauvaise nouvelles sont liées. Les grandes communautés, *a fortiori* la communauté internationale, ne constituent que rarement une famille unie sauf quand des événements spécifiques (catastrophes écologiques ou humanitaires, attentats terroristes spectaculaires,...) créent, pour une période assez courte d'ailleurs, des conditions favorables aux convergences de vues et aux compromis. Accords minimalistes dans leur contenu ou leurs participants, délais de mise en œuvre prolongés, programmes ou intentions sous-dotés humainement ou budgétairement, contournements des règles, etc. sont durablement le lot de la vie internationale, ce qui rend l'insatisfaction qu'elle engendre légitime. En définitive, *le malaise dans la mondialisation est structurel*.

On dit souvent que la maturité fait apparaître la politique comme dilemme alors que la jeunesse l'a découverte comme scandale. Retournons la proposition au nom du réalisme actif : pour aider à résoudre plus vite les dilemmes, conservons donc l'esprit d'indignation devant les scandales ⁶².

18, place Adolphe Chérioux, 75015 Paris
rene.seve@codet.finances.gouv.fr

devrait perdre 40 millions d'habitants entre 2005 et 2050 connaîtra des difficultés à maintenir sa souveraineté, notamment sur les ressources de la Sibérie.

⁶¹ Pour Huntington, *op. cit.*, p. 478, la première leçon à suivre pour préserver la paix mondiale est qu'un État-phare n'intervienne pas dans les conflits internes à d'autres civilisations que la leur...

⁶² Dans une inspiration voisine, cf. S. George, « Vivre avec gaiété dans un monde tragique », in *La sagesse aujourd'hui*, Paris, 2002, p. 66.