

ALLONS-NOUS VERS UNE « DÉMONDIALISATION »?

Nelson MICHAUD, Ph. D.

Professeur titulaire

Ancien directeur général de l'École nationale d'administration publique
(ENAP)

Paru dans *A+ International*, L'expertise nord-américaine au service de votre administration, numéro 3, mai 2020

www.enap.ca

ALLONS-NOUS VERS UNE « DEMONDIALISATION »?

Par Nelson Michaud

Professeur titulaire | Ancien directeur général de l'ENAP | Historien | Politologue

« L'homme est un loup pour l'homme », nous disait Hobbes. Et Rousseau nous présentait l'image éloquente du chasseur, brisant la solidarité du groupe, pour se saisir, à son seul bénéfice, d'une proie plus facile. Ce sont ces réflexions issues d'une sagesse d'un autre âge qui nous viennent à l'esprit quand nous voyons des États se précipiter sur le tarmac d'un aéroport lointain pour détourner des ressources convoitées en ces temps de crise.

Du coup, l'autarcie fleure bon et il se trouve des prophètes qui prédisent la fin de la mondialisation, voire la démondialisation. Est-ce bien le cas? La question nous interpelle tous, États du Nord comme États du Sud, États émergents ou États développés.

QU'EST-CE QUE LA MONDIALISATION?

Ce concept de « mondialisation » a le dos bien large. Très souvent on n'en considère que le volet économique et on en fait le synonyme idéologique du capitalisme sans frontière. Du coup, toute opposition à cette vision uniquement économique s'articule en fonction de gagnants et de perdants, ces derniers étant défendus par les antimondialistes et les altermondialistes.

La mondialisation est en fait une idée assez complexe qui peut recouper, selon qui l'évoque, plusieurs réalités. Pour y voir clair, il peut être intéressant de nous tourner vers le regretté Philippe Seguin qui nous a légué une distinction importante qu'il apporte entre « globalisation » et « mondialisation ». Si la langue de Shakespeare n'utilise qu'un terme (globalization), la richesse de la langue française nous permet une différenciation notoire.

Ainsi, pour Seguin, la *mondialisation* est « une réalité objective, matérielle, liée à des évolutions d'ordre technique, démographique, économique. » Par contre, la *globalisation* fait plutôt référence à une recherche de nivellement, de « taille unique pour tous », car elle « implique l'idée d'uniformisation qui ne s'applique pas seulement dans l'ordre économique, mais aussi dans les domaines culturel et politique [et elle] peut être assimilée à une idéologie »¹.

¹ Philippe Seguin, *La mondialisation sonne-t-elle le glas du politique ?*, Montréal, Fides, 2000, p.34.

À partir de cette grille, nous pouvons donc considérer que la mondialisation serait un phénomène économique concret alors que la globalisation serait une manière de voir et de façonner le monde – une idéologie –. Mais cette explication suffit-elle?

Le rôle des États

Un aspect que ce débat semble négliger est le rôle des États dans cette dynamique. De fait, il serait logique de penser que plus d'économie signifie moins d'États, les « forces du marché » prenant le pas sur la recherche du bien commun. Je soumettrai que voir ainsi les choses constitue une vision étriquée.

Car, si la souveraineté des États semble mise à mal par la mondialisation, voire la globalisation, il n'en reste pas moins que les États doivent incorporer dans leurs corpus législatifs respectifs ces normes qui abolissent les frontières, autant celles physiques (pensons à l'espace Schengen) qu'économiques (pensons aux marchés en libre-échange ou aux communautés économiques africaines). Sans loi adoptée souverainement par chacun des États concernés, ces mesures n'existent pas. La chose est-elle entendue pour autant? Les États n'ont-ils qu'à abroger ces lois pour revenir à un *statu quo ante* qui leur redonnerait plein contrôle de leurs destinées?

Le multilatéralisme

Il existe une autre dimension qui peut être associée à la mondialisation, à laquelle trop peu d'attention a été apportée et où l'État est indéniablement présent : il s'agit du multilatéralisme. Je fais ici référence à cette dynamique qui permet à plusieurs États de s'entendre sur des normes communes afin d'amenuiser leurs différences. Le multilatéralisme a ainsi permis d'endiguer plusieurs divergences qui, jusqu'au milieu du XX^e siècle, se résolvaient habituellement sur le champ de bataille. En ce sens, le multilatéralisme a assurément été le plus grand contributeur à une paix mondiale durable. À preuve, depuis son avènement, la plupart des conflits sont intraétatiques plutôt qu'interétatiques.

Certes, le multilatéralisme peut être le moteur qui permet autant à la mondialisation de s'implanter qu'à la globalisation de s'exprimer puisque les trois ont comme dénominateur commun un système de référence plus universel que national. Et, vu sous cet angle, le multilatéralisme est un participant direct aux normes qui viennent s'inviter dans les lois nationales pour les teinter d'une manière souvent indélébile, ces normes naissant généralement de la réflexion menée au sein d'institutions multilatérales.

La croissance de ces dernières leur a d'ailleurs donné une marge d'autonomie qui les amène parfois à élaborer et à mettre de l'avant des normes en apparence *sui generis*, qui semblent défier la souveraineté nationale. À cet égard, le sentiment d'aliénation que plusieurs ressentent vis-à-vis des décisions prises par l'Union européenne (« Bruxelles ») constitue un exemple parlant.

Des changements possibles?

Puisque la crise sanitaire que nous vivons est porteuse de plusieurs questions, notamment en termes de gouvernance nationale, nous pouvons naturellement nous demander lesquels de ces éléments seront appelés à changer.

Eu égard à la globalisation

Considérons d'abord la dimension idéologique, soit la globalisation. La résurgence du rôle des États et la capacité qu'ils ont à adopter des réponses propres à leur réalité risquent de remettre en question les diktats de la « taille unique », caractéristiques de la globalisation. L'affirmation de certaines spécificités nationales sera probablement l'une des clés de la sortie de crise pour plusieurs pays. Ainsi, ni le tout à l'économie trumpien ni les données hypothétiques diffusées par la Chine ou la Russie ne serviront de modèles, alors que ces États pouvaient, dans maints domaines, être utilisés comme patron pour découper cette « taille unique » recherchée et promue par la globalisation.

Envers la mondialisation

Pour sa part, la mondialisation, comme fait économique, ne s'éteindra vraisemblablement pas. Il serait utopique de penser que nous retournerons à un protectionnisme sévère et généralisé tant la fluidité des échanges commerciaux procure une plus grande richesse collective et, partant, une meilleure possibilité d'établir une société plus égalitaire, en autant que la volonté politique pour y arriver soit au rendez-vous. De plus, si nous revenons un instant au « doux commerce » de Montesquieu dans lequel il voyait le germe d'une dépendance interétatique pacifiste – n'écrivait-il pas dans *De l'esprit des lois* que « l'effet naturel du commerce est de porter à la paix »² –, nous ne pouvons rejeter complètement cet effet positif de la mondialisation.

Ceci étant dit, cette mondialisation sera assurément modifiée puisqu'il faudra désormais considérer y intégrer des paramètres d'« urgence nationale » qui pourraient nuancer un

² Charles Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Tome II, Livre XX, chap. 2; Paris, Classiques Garnier, 1949, p.8.

libre-échange strict. De plus, le recours systématique aux producteurs les plus favorables en termes absolus d'économie et de rentabilité devra sans doute céder le pas à une mesure plus relative puisqu'on voudra inclure, dans la prise de décision, un élément de « nécessité d'approvisionnement » pour ce qui est de certains biens qui seront désormais considérés et définis comme essentiels pour le bien-être national.

Par rapport au multilatéralisme

Enfin, reste le multilatéralisme. C'est probablement de ce côté où la dynamique a de fortes chances d'être davantage bouleversée. Ce n'est pas tant le fait que le président Trump menace de couper les vivres à l'Organisation mondiale de la santé qui inquiète, car depuis que Woodrow Wilson n'a pas réussi à y faire vivre le concept animant la Société des Nations, les États-Unis ont de tout temps été fortement réfractaires à toute forme de multilatéralisme à moins qu'ils en dominent les forums; et même à cela, l'OTAN, pourtant fortement teintée de la doctrine américaine, ne semble pas trouver grâce aux yeux du locataire de la Maison-Blanche. Il faut donc regarder ailleurs pour comprendre quels changements peuvent survenir dans la mécanique multilatérale.

Cet ailleurs se situe dans le sens des apports propres au multilatéralisme. Je l'ai souligné, depuis un certain nombre d'années, beaucoup de ces apports émanent des institutions et tentent de s'imposer aux États. Devant la prise de conscience amenée par la pandémie quant à la nécessité d'une gestion nationale des risques, de telles normes supranationales pourraient mal tenir la route. Le rôle joué par l'OMS et sa défense de la position de la Chine ont suscité plusieurs questions pour lesquelles plusieurs sont en attente de réponse. Par contre, les États ont pris en main leurs destinées, souvent en s'appuyant sur les échanges faits, à la base, par leurs scientifiques dont la collaboration a atteint des sommets rarement égalés, même lors de crises sanitaires antérieures.

Ainsi, la situation actuelle semble démontrer que rien n'empêche un plus grand partage des connaissances qui peuvent être adaptées à une réalité propre. Nous pourrions donc assister à une redéfinition du multilatéralisme où les contributions nationales seront davantage valorisées que ne le sont les apports en provenance des secrétariats d'organisations internationales. Cela pourrait se faire, par exemple, en donnant un rôle plus significatif à la diplomatie de sommets qui mérite d'être davantage qu'une parade de leaders dont on attend que peu de résultats concrets.

Un appel global

Un tel réalignement n'est pas que cosmétique. D'une part, il interpellerait directement l'expertise des administrations publiques nationales qui sont les creusets où doivent mûrir les politiques publiques. Il s'agirait donc d'un défi colossal, mais néanmoins réaliste, qui se poserait aux administrations publiques qui voudront être les plus influentes.

D'autre part, ce ne sont pas seulement les administrations publiques des États pleinement souverains qui seront ainsi invitées à contribuer, mais aussi les administrations publiques des entités fédérées auprès desquelles reposent des domaines d'expertise spécifiques aux compétences qui leur sont propres. Ce qui pourrait signifier, à terme, une redéfinition de qui sont considérés comme acteurs internationaux, dans l'optique d'une application renouvelée de la doctrine élaborée par Paul Gérin-Lajoie³. Ce qui, en soi, constitue une stimulante invitation à l'action.

Nous sommes donc loin d'une fin de la mondialisation et encore plus loin d'une démondialisation, comme certains le prétendent. Nous nous trouvons beaucoup plus près d'une redéfinition des relations multilatérales qui donnera une place plus grande aux États – et tous les États, du Nord comme du Sud –, autant par leurs acteurs politiques que par leurs administrations publiques.

³ Nelson Michaud, "La doctrine Gérin-Lajoie : évolution d'un cadre de référence", in Paquin, Stéphane (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : le prolongement externe des compétences internes*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 79-95.

NOTE AU LECTEUR

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que leurs auteurs et ne sauraient refléter la position de l’École nationale d’administration publique.

L’ENAP autorise la reproduction, l’utilisation et la diffusion partielle ou intégrale de ce texte à condition que sa source soit citée, à savoir le nom de l’auteur, l’École nationale d’administration publique, écrit au long, le titre du document ainsi que l’année de sa parution. Cette autorisation est accordée à des fins non commerciales, gratuitement, sans limite de temps et sans limite territoriale.

© École nationale d’administration publique (ENAP), 2020



**AVEC
& POUR**
les acteurs publics