

Construire la paix

Il s'agit désormais d'intégrer progressivement le morcellement anachronique des centres de décision politique en une fédération démocratique à l'échelle planétaire et rendre plausible la vision de la construction de la paix et de la démocratisation au niveau mondial.



Le problème de la construction de la paix et celui de la démocratie à l'échelle mondiale ne passionnent guère aujourd'hui l'opinion. En dépit des frustrations provoquées par les échecs répétés des « Casques bleus » et par les humiliations qu'ils subissent, la sécurité des pays riches n'est pas perçue comme menacée. Le maintien d'appareils militaires puissants et sophistiqués, même s'ils sont en fait inutilisables, et s'il n'existe aucun ennemi potentiel connu, permet de laisser croire que les nombreuses guerres civiles ne s'étendront pas en dehors du tiers-monde. En dépit du discours sur l'expansion progressive de la démocratie, le maintien au pouvoir de dictateurs d'un autre âge, ou le fait que le monde est dirigé par une oligarchie non démocratiquement contrôlée ne sont pas des sujets de préoccupation. Enfin, en dépit des très nombreux exercices de réflexion sur la réforme de l'ONU, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'organisation, la question de la structure idéale des institutions mondiales ne paraît pas non plus très importante. Les gouvernements, les milieux d'affaires et l'opinion en général sont préoccupés par d'autres problèmes : la persistance du chômage, la montée des extrémismes, la croissance des flux migratoires, la stabilité de l'économie. Aux États-Unis, la majorité républicaine n'a que mépris pour l'ONU, mais les démocrates ne proposent pas de vision très différente de l'organisation mondiale. La classe politique n'a, dans aucun pays, l'intention d'entreprendre de réformer l'ONU, ni même les institutions de Bretton Woods. Le problème de l'élargissement du Conseil de sécurité, en discussion à l'Assemblée générale depuis trois ans, risque de continuer d'être à l'examen pour

quelques années encore. Toute réflexion sur la forme future des institutions mondiales est considérée par la majorité des esprits comme parfaitement utopique et sans intérêt.

Or c'est exactement le contraire qui est vrai. Les problèmes fondamentaux de sécurité et d'économie ne pourront être résolus que par une transformation radicale des institutions nationales et mondiales. Il n'y a rien de plus urgent que d'en proposer une vision cohérente pour l'avenir et cela pour trois raisons.

La première raison est que nous sommes actuellement dans une période de « montée des périls » et qu'il n'existe aucun moyen d'en empêcher le développement. Les dirigeants politiques mentent quand ils disent qu'ils sont capables de résoudre au niveau national les problèmes du chômage, du niveau des salaires, des risques de migrations massives et de sécurité en général. Ils savent bien que les solutions ne peuvent être trouvées qu'au niveau mondial et que le système actuel de concertation et de décision — qu'il s'agisse du groupe des sept ou du Conseil de sécurité, du FMI ou de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou encore de l'Assemblée générale de l'ONU — n'est pas suffisamment cohérent et structuré pour apporter une réponse. De leur côté, les électeurs sentent confusément que le discours politique sur l'« interdépendance », le « village mondial », la « communauté internationale », ou l'« autorité du Conseil de sécurité » tend à cacher que le monde est en fait dirigé par une oligarchie, sans l'ombre du moindre contrôle démocratique, et surtout incapable de résoudre les problèmes posés.

Les politiques nationales en matière d'économie et de sécurité, même qualifiées d'« interdépendantes », obéissent à des impératifs électoraux à court terme, à une conception étroite de l'intérêt national comme opposé à celui des autres pays. Elles se contredisent et se gênent mutuellement. C'est leur absence de coordination réelle et d'intégration qui rend impossible la solution des problèmes les plus importants. Les niveaux disparates de rémunération et de protection sociale obligeant les entreprises à accroître leur capacité de compétition en « délocalisant » une large part de leurs activités, l'accroissement continu du chômage et la baisse des salaires ne pourraient être stoppés que si des règles pouvaient être appliquées à l'échelle mondiale. La stabilisation de l'économie mondiale ne pourrait être assurée que si des règles communes étaient respectées par tous les États en matière de monnaie, de politiques budgétaires, de dettes et de politique commerciale.

Dans le domaine de la sécurité, l'arrêt du développement des conflits intra-étatiques ne pourrait être obtenu que s'il était possible d'agir sur les situations qui conduisent à ces conflits, ce qui supposerait l'établissement de véritables stratégies de prévention incluant des « plans Marshall » de développement économique pour les pays à risques, et par conséquent la mobilisation au niveau mondial de ressources financières considérables. Ce n'est que par des actions du même ordre sur l'économie des pays pauvres, et donc par une redistribution d'une partie des richesses mondiales que les flux migratoires croissants pourraient être arrêtés. Enfin, la communication interculturelle indispensable pour l'établissement progressif de la paix ne pourrait être assurée de façon suffisante que si les institutions mondiales permettaient une concertation plus effective, non seulement entre les gouvernements, mais entre les représentants de la société civile, et que s'il existait un contrôle démocratique de leurs activités. D'une façon plus générale, enfin, le contrôle de l'intégration d'une société planétaire très inégalitaire et très diversifiée ne pourrait être assuré que par l'institution d'une autorité capable d'imposer le respect de disciplines communes à tous les États et de faire accepter le sacrifice de quelques privilèges.

En d'autres termes, il n'existe aujourd'hui aucun système capable de résoudre les problèmes fondamentaux. Leur aggravation est donc inévitable. L'addition de la montée du chômage et de l'exclusion, de la réduction des salaires, des troubles sociaux, du développement des flux migratoires, de la montée consécutive du racisme, des nationalismes, des mouvements fascistes, constitue bien une montée des périls irrésistible conduisant à un monde de cauchemar.

Or ce qui vient d'être dit sur les types de solutions qu'il faudrait mettre en œuvre pour arrêter cette évolution montre bien qu'il faudrait un effort de réflexion exceptionnel pour rendre une telle reconversion intellectuelle possible. Les obstacles à surmonter sont énormes. Il s'agit d'abandonner des idées reçues sur l'« égalité souveraine des États », sur la « sécurité collective », sur le rôle des armées, sur la

possibilité d'établir la paix dans les guerres civiles par « Casques bleus » interposés, sur la possibilité d'intégrer la société mondiale en laissant jouer les lois du marché. L'acceptation prochaine d'une solution de ce type n'est pas probable. La nécessité d'une transformation institutionnelle radicale peut être rationnellement démontrée, mais il reste sans espoir pour l'instant de pouvoir rattraper le retard de l'évolution des institutions par rapport à la mondialisation de tous les autres domaines d'activités.

Ce type de retard est en effet dans la nature des choses : il a pratiquement toujours existé. Depuis que la société européenne, puis planétaire est entrée en mouvement, soit depuis la fin du Moyen Âge, le retard des structures institutionnelles par rapport aux autres structures sociales a été constant. Le changement a commencé par le mode de production (à partir du XIV^e siècle en Europe) ; il a été suivi par une transformation sociale (ascension de la bourgeoisie, début du capitalisme) ; on a assisté ensuite à la naissance d'un nouveau système explicatif en rébellion contre l'idéologie préexistante (philosophes du XVIII^e siècle), à l'apparition de nouvelles perceptions identitaires (idée de nation et sentiments correspondants). La modification des régimes internes (révolutions et évolutions démocratiques de 1789 au XX^e siècle) ne s'est effectuée qu'après. Enfin, la transformation de l'ensemble de la configuration des unités politiques a exigé plusieurs siècles ; la naissance du système des États-nations, qui avait commencé sur un espace géographique restreint dès le XIV^e siècle (dans quelques pays de l'Europe de l'Ouest), a dû attendre la fin de la décolonisation pour s'étendre au monde.

« Empires universels »

La transformation de la configuration des unités politiques qu'implique la mondialisation est de même nature que celle qui a transformé les quelques milliers de principautés et d'unités indépendantes du monde féodal en moins de quarante États en Europe et deux cents à l'échelle du monde. Il s'agit désormais d'intégrer progressivement ce morcellement anachronique des centres de décision politique en un système cohérent à l'échelle planétaire. Les résistances qui s'opposent aujourd'hui à toute modification institutionnelle sont les mêmes que celles qu'ont opposées les structures féodales à leur remplacement par celles des États-nations : persistance des formes de pouvoir par-delà la disparition de leur justification sociale, conservatisme aveugle des dirigeants, lenteur de l'évolution de l'idéologie qui soutient ces structures, difficulté pour les forces nouvelles d'inventer une autre idéologie et de nouvelles formes de pouvoir, difficulté enfin de prendre ce pouvoir.

La solution classique d'un tel problème, celle des « empires universels » identifiés par Toynbee comme l'issue normale du développement d'une civilisation, est exclue. Il ne saurait être question aujourd'hui de voir une grande puissance imposer de cette manière son hégémonie sur l'ensemble des autres. C'est donc la voie d'une sorte de « fédération » démocratique qui est la seule possible. Or les fédérations connues dans l'Histoire se sont constituées dans des conditions très spécifiques, dans lesquelles l'existence d'un ennemi commun a généralement joué le plus grand rôle. S'agissant ici d'une fédération planétaire, il n'existe pas de possibilité d'ennemi extérieur. Le seul qui soit identifiable est le risque de montée des fascismes et de désagrégation de la société.

La capacité novatrice doit donc provenir de la partie de l'establishment qui sera soucieuse d'éviter les catastrophes qu'entraînerait le retour vers un monde replié sur les nationalismes et les fascismes. Ce ne sont pas les « prolétaires de tous les pays » (qui ont au contraire tendance à se replier sur des identités tribales, religieuses ou nationales) qui s'uniront pour imposer cette novation. Seul l'establishment est en mesure de comprendre qu'il est désormais possible, à la lumière de l'expérience historique, d'identifier la nature du « changement » qui affecte la société planétaire, de reconnaître que c'est au retard structurel analysé ci — dessus qu'ont été dues les contradictions, les crises, les retours en arrière et finalement les catastrophes du XX^e siècle, enfin de diagnostiquer que les catastrophes, sinon de même type, du moins aussi graves qui sont aujourd'hui en préparation relèvent du même phénomène. Or la capacité des classes dirigeantes d'accepter les grandes transformations qui remettent en cause leurs habitudes de pensée et leurs privilèges, et de mettre en œuvre les réformes indispensables n'est pas évidente. Les évolutions actuelles vers les formes les plus dures de conservatisme ne sont pas rassurantes. La comparaison

qui vient à l'esprit à cet égard est celle de la décolonisation, qui n'a été finalement acceptée par les pays colonisateurs qu'après plusieurs guerres qui ont fait des millions de morts.

Dans ces circonstances, le seul espoir qui puisse exister de voir une partie des dirigeants politiques et économiques mettre au point puis faire accepter des innovations radicales, notamment sur le plan institutionnel, est que les crises graves prévisibles contraignent à inventer ces solutions nouvelles, et que ces solutions soient déjà suffisamment préparées au moment où il faudra les mettre en application. Or ces conditions sont loin d'être aujourd'hui réunies.

Les signes avant-coureurs de catastrophes sont sans doute chaque jour de plus en plus clairs. Il y a toutes raisons de penser que les crises dues à l'accroissement du chômage structurel, aux fluctuations brutales des cours des changes, au développement des guerres civiles et aux flux migratoires qui en résultent ne pourront plus, dans un proche avenir, être surmontées par les moyens qui ont été utilisés jusqu'ici. Mais la survenance de crises graves peut avoir des résultats exactement opposés. Elles peuvent avoir un effet de choc salutaire sur les mentalités et permettre aux hommes d'État d'imposer des solutions novatrices. Mais elles peuvent aussi conduire irrésistiblement à la progression des protectionnismes, des nationalismes, du racisme et du fascisme, avant qu'il soit possible d'enrayer ces enchaînements.

Des exigences identifiables

En l'état actuel des idées dominantes, il y a toutes chances pour que ce soit l'évolution catastrophique qui l'emporte. Les réponses à apporter ne sont ni suffisamment prêtes ni suffisamment admises pour pouvoir prévaloir au moment décisif.

Sans doute une vision d'ensemble de ce qui est possible et souhaitable peut-elle être dès maintenant esquissée, parce que les exigences auxquelles une institution politique mondiale devrait répondre sont aisément identifiables. Il sera pratiquement inévitable que l'on prévoie :

- d'établir un instrument de rencontres régulières au sommet entre les représentants des grands pays et des principales régions du monde, sous la forme d'un Conseil de sécurité global, avec un système de représentation directe pour les grands pays et de représentation régionale pour les autres ;
- d'instituer un système de représentation démocratique qui pourrait être un Parlement mondial où les peuples éliraient directement leurs représentants ;
- de donner pour mission fondamentale à ce Conseil et à ce Parlement de définir et de mettre en œuvre des stratégies de prévention des conflits en développant au niveau régional des plans de sécurité et de développement capables de s'attaquer aux causes profondes qui conduisent les peuples à se battre, c'est-à-dire à la pauvreté, à l'ignorance et au désespoir entraîné par les frustrations identitaires ;
- de doter ces organes de ressources financières propres importantes que pourrait procurer une fiscalité mondiale appropriée, et d'un secrétariat compétent et dynamique qui pourrait s'inspirer des structures et des compétences de la Commission de l'Union européenne ;
- d'instituer des organes de représentation des minorités nationales, et de la société civile, à côté de ceux représentant les États ;
- d'envisager soit le renforcement du FMI, soit son remplacement par une Banque centrale mondiale ;
- enfin, en raison de l'inégalité actuelle dans le degré d'organisation des structures régionales, d'organiser un système de soutien à leur développement.

Il paraît difficile d'imaginer un autre type d'architecture institutionnelle mondiale qui aurait quelques chances de répondre aux défis mondiaux. En d'autres termes, une répartition nouvelle et rationnelle des pouvoirs et des compétences entre les niveaux mondial, régional, national, et infranational exigera d'abord un renforcement préalable du niveau mondial.

Mais une telle esquisse est insuffisamment élaborée pour pouvoir inspirer des solutions concrètes en cas de crise. Tout d'abord, la nature des réponses qu'il conviendra de mettre au point pour répondre aux crises et surtout pour éviter leur extension catastrophique est différente suivant les domaines dans lesquels se produiront les premières. S'il s'agit d'abord de crises économiques, c'est à la réforme des institutions de Bretton Woods qu'il conviendra de s'attaquer d'abord. S'il

s'agit au contraire de déstabilisations politiques provoquées par des migrations massives, ce sont les structures de sécurité qu'il conviendra de reconstruire sur des bases entièrement nouvelles. Or les propositions institutionnelles existant en ces deux domaines sont encore à l'état d'ébauche. Elles sont encore considérées comme utopiques et le détail des dispositions qu'il serait possible de prendre pour les rendre opérationnelles le cas échéant exigera encore de longs et patients efforts de recherche, d'imagination et de pédagogie. La responsabilité des intellectuels dans la définition des politiques et stratégies qui devraient être finalement adoptées, face à la montée des périls qui est déjà en cours, paraît par conséquent considérable. Rendre la vision d'une solution possible plausible et familière, afin qu'elle puisse être adoptée par les hommes d'État quand le moment sera venu, n'est pas une mince tâche. C'est bien pourquoi il est fondamental que les questions de la construction de la paix et de la démocratisation au niveau mondial ne soient plus considérées comme relevant de l'utopie et soient prises au sérieux dès maintenant.

Maurice Bertrand