



## Conférence donnée au cours de la session 2011 des Semaines sociales, "La démocratie une idée neuve"

### La démocratie des autres

Pascal Lamy \*

#### Introduction - Bertrand Badré\*\*

*Pascal Lamy est un ami des Semaines sociales qui est engagé dans la gouvernance mondiale, qui a retroussé ses manches, qui sait que tout ne se règle pas comme ça, mais qui est face à l'obstacle. Vivre la démocratie à différents niveaux, avec d'autres, est très compliqué, la vivre dans l'urgence des questions à traiter et des solutions à trouver est périlleux. C'est à quelqu'un de particulièrement qualifié que nous nous sommes adressés pour nous éclairer. Je reprends ce qu'il dit lui-même de son parcours : « Je suis passé dans ma vie professionnelle par trois états de gouvernance : la communauté nationale d'abord, état de gouvernance solide, encore que... La communauté européenne, état de gouvernance liquide, et aujourd'hui la communauté internationale, état de gouvernance gazeux. » Nous sommes en plein dans le sujet ! C'est donc au chimiste de la gouvernance que je suis heureux de passer la parole.*

**Pascal Lamy** : Vivre la démocratie à l'international est une tâche ardue. À mes yeux, la démocratie est le mode d'exercice du pouvoir politique considéré comme le plus légitime dans la grande majorité des civilisations d'aujourd'hui. Pourquoi ce concept est-il considéré comme légitime ? Parce qu'il articule trois fonctions essentielles à l'élaboration, à la conduite et au contrôle du pouvoir politique qui sont la participation, la délibération et la représentation, dans l'ordre d'importance décroissante. Si nous devons prendre ensemble une décision dans cette salle, nous allons tous nous exprimer, parce que nous voulons participer aux décisions qui nous concernent, nous allons délibérer, parce que nous souhaitons prendre des décisions après nous être informés et avoir entendu des points de vue différents du nôtre de manière à mûrir une opinion. Mais je ne vois pas bien comment nous pourrions aboutir à une décision sans un système de représentation. Il faudra que les points de vue des uns et des autres soient représentés et que la décision finale soit probablement prise par ces représentants, quitte à la faire valider par cette assemblée générale. Ceci afin d'opérer dans un délai de temps raisonnable, dans un souci d'efficacité. Cet exemple nous montre que la démocratie fonctionne bien, qu'elle est légitime, d'autant plus qu'elle est proche de nous. Le concept de démocratie a d'autant plus de vertu, de force, de légitimité qu'il s'exerce dans la proximité, le local. C'est, évidemment, le problème de la gouvernance du monde d'aujourd'hui. Nous savons qu'une grande partie des défis essentiels auxquels nous avons à faire face sont désormais

---

\* Pascal Lamy est directeur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

\*\* Bertrand Badré est membre du Conseil des Semaines sociales de France.

d'ordre global, à cause de cette interdépendance qui a été générée à la fois par la technologie, l'économie et ce système capitaliste de marché dans lequel nous vivons, qu'on l'apprécie ou pas. Nous savons que, pour régler ces questions, nous avons besoin de global – pas uniquement, car une partie des solutions comporte une dimension locale importante – et ce global est loin de cette salle. Il est distant, obscur. De ce point de vue, la pratique du pouvoir dans le système international pose des problèmes majeurs quant à un fonctionnement démocratique.

Comment exercer la démocratie dans un système global dont nous savons que, s'il ne remplit pas ses fonctions de pouvoir, c'est la démocratie locale qui risque alors d'être en danger ? Si, en tant que citoyen, je suis convaincu que mon bulletin de vote n'aura aucune influence sur les questions du réchauffement climatique, de la faim dans le monde et de la sécurité alimentaire, de la régulation des marchés financiers, des règles du commerce international, la valeur de mon bulletin de vote s'affaiblit.

En théorie, on peut, certes, considérer que ce système de pouvoirs internationaux, tels que les Nations unies ou autres, obéit aux formes et aux canons d'une certaine démocratie : dans la théorie du système international, les États nations sont égaux, ils prennent leurs décisions plutôt par consensus et ces décisions sont prises par des représentants des peuples qui composent ces États-nations. Du point de vue formel, il existe donc une forme de démocratie.

En tant que directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, je suis élu par les 153 représentants des 153 membres de l'OMC. Mais la dimension de représentation peut amener à douter. Qui dit que celui qui parle au nom de tel ou tel membre de l'OMC est bien le représentant de son peuple ? La théorie du système international règle cette question en disant que chacun des membres de la communauté internationale envoie, pour y délibérer et y prendre des décisions, des représentants qu'il appartient à chacun de ces États membres de déterminer, que ce soit démocratique ou pas. Nous avons donc une sorte de démocratie secondaire, déléguée, mais je suis persuadé que vous qui êtes dans cette salle ne devez pas avoir le sentiment d'avoir été pour quoi que ce soit dans mon élection comme directeur général de l'OMC en 2005 ou lorsque mon mandat a été renouvelé. C'est une évidence et, si je l'énonce, c'est pour mettre le doigt sur ce problème d'une démocratie secondaire, distante, moins légitime, car sortie de cette dimension locale et de proximité.

Sachant, donc, que les vertus de la démocratie sont essentiellement locales et qu'il y a nécessité d'organiser des pouvoirs globaux pour répondre à des questions mondiales, comment faire ? Comment réduire, combler ce déficit de légitimité que d'aucuns ont baptisé déficit démocratique ? Il y a déficit démocratique dans la gouvernance mondiale actuelle, non pas du point de vue formel, mais du point de vue réel, de la pratique, du sentiment de pouvoir participer, d'avoir un pouvoir sur le pouvoir. Comment résoudre cette question ? Il y a deux familles de réponse.

## **Globaliser des problèmes locaux**

La première, à laquelle je réfléchis depuis longtemps, consiste à essayer d'introduire un maximum de pratiques démocratiques dans l'exercice des pouvoirs internationaux. On part du principe que les questions globales sont des questions locales qu'il faut globaliser et que, pour les régler selon des modalités aussi proches que possible de la démocratie, il faut bâtir des institutions et faire en sorte qu'elle échappent petit à petit au monopole de la représentativité, limité par le système international actuel, qui date à peu près du traité de Westphalie en 1648. Cela consiste à essayer d'insérer dans les mécanismes de décisions internationaux d'autres acteurs que les acteurs étatiques, et notamment la société civile dont on sait que, plus que les partis politiques, c'est elle qui sait et qui se mobilise sur un certain nombre de questions globales. C'est la société civile qui les a fait émerger comme des questions importantes vis-à-vis des médias et qui a pénétré petit à petit l'univers de la représentation du débat et des partis politiques. Cette voie est un peu chaotique, notamment lorsqu'il y a conflit entre ce que disent les représentants de la société civile et ceux des États constitués. Par définition, il va y avoir des différences. Cette tension atteint son maximum lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. Si on associe à la délibération, à la prise de décision, voire à la représentation, des représentants autres que ceux des États nations, on tombe dans cette différence entre la *voix* qui clame et la *voix* du vote – le terme étant le même en français, alors que la différence est audible chez les Anglo-saxons, qui utilisent *voice* ou *vote*. Aujourd'hui, c'est le vote qui compte et pas la voix, à quelques exceptions près, comme l'Organisation internationale du travail,

créée en 1919, première véritable organisation internationale et la seule qui ait été constituée à partir d'une représentation tripartite : les États, les entreprises et les syndicats. C'est une exception intéressante pour répondre à notre question, mais on n'a plus jamais construit sur le même modèle.

Cette voix a parfois une influence certaine, notamment sur les questions environnementales ou de développement, mais pas au point d'aboutir à des décisions dont les États et leurs représentants ne veulent pas. Même s'il y a des progrès à faire dans cette direction, ce que je fais dans ma pratique quotidienne – site Internet, forum public, dialogue avec le monde syndical international et les organisations non gouvernementales –, finalement, c'est ma conférence de 153 ambassadeurs et ma réunion ministérielle de 153 ministres qui vont prendre des décisions. Il faut donc passer à autre chose.

## **Localiser des problèmes globaux**

L'autre famille de réponses consiste à localiser des problèmes globaux et non à globaliser des problèmes locaux. C'est ainsi que l'on peut probablement retrouver la fraîcheur, la vertu de la démocratie. Il faut faire en sorte que ces représentants des États, qui restent les molécules constitutives du système international, soient obligés de tenir compte des questions internationales dans le rapport qu'ils ont avec leur propre peuple. La seule manière de les rendre responsables devant leur peuple de la conduite des décisions, des orientations qu'ils prennent lorsqu'il délibèrent, décident et négocient à l'international, est de faire entrer ces questions internationales dans le débat politique national, régional ou local.

Si vous regardez ce qui s'est passé en Europe depuis une trentaine d'années, on voit que la solution qui consiste à globaliser du local trouve ses limites. En construisant l'Union européenne, on a construit des institutions à partir du livre de recettes de cuisine institutionnelle de Montesquieu : une démocratie, c'est quand il y a un gouvernement, un parlement, une cour de justice ; comme c'est un système à vocation fédérale, ce parlement va d'abord être constitué d'un sénat des états membres ; on va ensuite élire au suffrage universel une chambre des représentants et on pourra se dire qu'on a fait une démocratie européenne. Tout cela est conforme aux canons des institutions de la démocratie. Or, nous savons désormais que ce n'est pas le cas : on a des formes, une architecture, mais ce qui manque est le sentiment qu'on appartient à une démocratie. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la dégradation constante du taux de participation des élections au Parlement européen qui est en théorie le bijou de la démocratie européenne. On voit que, même dans cet endroit le plus perfectionné qui soit de gouvernance supra nationale, à vrai dire le seul sur cette planète, les Européens ne sont pas parvenus en plus de 50 ans à fabriquer un modèle satisfaisant, habité, ressenti, participatif, de démocratie européenne.

Il faut en tirer les leçons, car, si dans l'expérience la plus futuriste et la plus complexe, on n'y est pas encore arrivé, combien de temps faudra-t-il pour y parvenir au niveau global ? Si l'on veut localiser davantage ce global, il faut donc politiser de l'international au niveau local, introduire dans la fonction de délibération ces questions dans le débat politique, il faut localiser ce global pour en faire quelque chose dont les responsables politiques soient responsables devant ceux qui en sont des représentants. C'est un travail gigantesque que la société civile a moins mal réussi que d'autres formes d'expression. Mais on ne peut pas le laisser dans les mains de la société civile, car elle a une tendance thématique (lundi, développement international, mardi, bien être des animaux, etc.). Il faut passer au politique, car il est nécessaire de choisir entre différentes variables auxquelles nous tenons tous, ce qui signifie de s'engager, de franchir ce Rubicon qui consiste à se dire que pour peser sur les questions globales, il faut s'engager et faire en sorte que la politique s'engage sur ces questions. Ce que je résumerais pour conclure dans cette formule : pour être partie prenante, il faut prendre parti.

## **Débat**

*BERTRAND BADRÉ : La parole est aux étudiants de l'Institut de formation Fondacio Europe.*

*MARIE BELBENOIT : En tant que jeune Française, je m'interroge sur les rapports entre l'État et le citoyen. Avant d'évoquer une gouvernance mondiale, vous nous parlez d'une communauté nationale. J'entends donc que chacun doit y trouver sa place et son rôle. Cependant, il m'est*

*encore difficile de reconnaître mon identité dans le fait d'être plus française qu'européenne. Un sentiment d'appartenance m'apparaît donc indispensable pour mon engagement. Comment pouvons-nous faire concrètement pour faciliter ce sentiment et agir ensuite ensemble ?*

**Pascal Lamy** : Vous mettez le doigt sur une dimension participative de la démocratie qui est le substrat d'un sentiment d'appartenance, sans lequel aucune des questions sociales fondamentales ne peut se penser et s'agir. On peut avoir telle ou telle position sur les dépenses de la municipalité, on n'aura pas tout à fait le même sentiment s'il s'agit de discuter du système fiscal national, et, si on pense à l'international, le sentiment de solidarité s'éloigne. Vous avez raison de dire que c'est une affaire d'articulation entre des identités, des appartenances différentes. Beaucoup d'entre vous reconnaîtraient probablement qu'ils ont plusieurs de ces identités qu'ils articulent. Interrogez-vous sur vos appartenances et articulez-les en fonction d'une vision aussi globale, aussi holistique que possible, de la compatibilité de ces appartenances les unes avec les autres. On touche là à quelque chose d'anthropolitique. Souvenez-vous de ce slogan du Front national que je résume ainsi : je préfère mon frère à mon cousin et mon cousin à mon voisin. C'est contre cela qu'il faut articuler ces différentes appartenances. On en revient au problème de la proximité. Mais, dans le monde d'aujourd'hui, on ne peut articuler des appartenances sans prendre en compte le voisin plus lointain. Je conçois que c'est parfois difficile, mais la technologie nous y aide considérablement. L'accès à ces autres est devenu possible. Lancez-vous dans cette appartenance globale.

**CORINNE MANGALAZA** : *Vous avez parlé du sentiment de pouvoir influencer sur le pouvoir. Dans la mesure où j'aimerais m'engager dans la construction de la démocratie de mon pays d'origine, Madagascar, je suis frustrée de voir peu de jeunes à ce rassemblement. Selon vous, comment mobiliser et intégrer les jeunes pour qu'ils prennent conscience de l'importance de la démocratie ?*

**Pascal Lamy** : C'est une réalité, en tout cas dans le monde occidental, que l'action politique a été désertée par les générations qui se sont succédées. Dans ma génération, on a défilé contre la guerre du Vietnam, contre Franco, on a collé des affiches et participé à des débats politiques fiévreux... Si je prends la génération de mes enfants, ce ne sont plus les mêmes modes d'engagement et d'action politique et je crois que cela manque. Les engagements communautaires, de solidarité, d'action humanitaire ou sociale remplacent en quelque sorte le temps que nous passions à refaire le monde, probablement parce que l'idée a prévalu que refaire le monde prenait du temps, que ce qu'avaient essayé les uns et les autres n'avait pas marché et que pour oeuvrer pour le bien public, il vaut mieux apporter son petit caillou à quelque chose qui va au moins produire des résultats sur le sort de ceux qui nous importent. Mais ce type d'engagement communautaire, ne fait pas l'économie d'une interrogation sur la démocratie. Nous savons que, sur le spectre du rating démocratique, Madagascar ne mérite sans doute pas un triple A. Or, le développement au sens large a quelque chose de fondamental à voir avec le fonctionnement démocratique. Si vous voulez faire quelque chose pour votre pays, alors vous ne pourrez contourner cette question et, à un moment, vous devrez passer le cap de l'engagement politique. Sachant que, dans certains pays, cet engagement comporte des risques qui vont au-delà de ceux de la cohérence intellectuelle ou personnelle.

**RAOUL MBONGO** : *Quelles actions ont été faites à votre niveau pour que les échanges commerciaux nord-sud soient équitables et justes pour permettre à un producteur de café d'un pays en voie de développement de jouir d'un même profit qu'une entreprise transnationale ?*

**Pascal Lamy** : Je considère – c'est d'ailleurs le ciment idéologique des 153 membres de l'OMC – que l'ouverture des échanges est une des conditions du développement économique, social, de la réduction de la pauvreté. C'est une condition qui est régulée au niveau multilatéral par l'OMC. Elle ne produit ses effets qu'à un certain nombre d'autres conditions liées au fait qu'on ne met pas en concurrence des pots de terre et des pots de fer. Une des missions de l'OMC, par exemple, est de négocier et de mettre en oeuvre des règles en matière de subventions agricoles qui fassent que les producteurs de pays du sud qui exercent leur métier dans des conditions difficiles puissent vivre sans être balayés par des producteurs agricoles plus évolués et productifs et bénéficiant d'abondantes subventions, au Japon, aux États-Unis,

en Europe. Beaucoup de ces sujets ne ressortent pas de la régulation du commerce international, mais la question des subventions est, elle, d'ordre global. Dans la négociation actuelle, que l'OMC n'arrive pas à conclure après dix années de dur labeur, il y a un accord qui interdirait les subventions à l'exportation en matière agricole, revendication des pays en développement depuis 50 ans. Voilà quelque chose qui est disponible, mais sous certaines conditions politiques qui ne sont pas aujourd'hui réunies. Une autre manière d'aménager des régulations globales est de permettre la coexistence entre un agriculteur de subsistance, un agriculteur de marché régional ou national et une forme d'agriculture destinée aux marchés internationaux. Ceci est possible à l'intérieur de règles qui sont en train d'être perfectionnées. Un membre de l'OMC qui représente un pays en développement a la capacité, à l'intérieur des disciplines de l'OMC, de protéger son agriculture vivrière s'il le souhaite, ce qui n'est pas disponible aux Européens, aux Américains et aux Japonais pour une raison simple, c'est qu'ils n'ont plus d'agriculture vivrière. Des progrès sont donc possibles, tout en sachant que cela suppose que les 153 membres de l'OMC se mettent d'accord. Et ils ne seront pas d'accord aussi longtemps qu'ils auront le sentiment qu'une fois ce traité signé et de retour devant leur parlement pour le faire ratifier, le parlement dira non. Première condition : il faut des règles. Deuxième condition : il faut qu'elles soient appliquées, et c'est plutôt un des avantages comparatifs de l'OMC par rapport à d'autres. Troisième condition : il faut que les flexibilités en question soient utilisées par les pays qui en bénéficient. Je prends l'exemple du Cameroun qui a été longtemps victime de dumping en matière de volaille venant de l'Europe. Les Européens aiment le blanc et les Camerounais, les ailes et les pattes, ce qui est commode, car on produit du poulet en Europe, on vend le blanc un bon prix en Europe et le reste pas cher au Cameroun, ce qui a pour effet de lessiver la production de volaille au Cameroun. Le Cameroun, à l'OMC, dispose de la faculté de mettre des droits de douane sur les importations de volaille jusqu'à 120 %. Aujourd'hui les droits de douane pour l'importation de volaille doivent être de l'ordre de 10 à 20 %, il y a donc de la marge. La raison pour laquelle les autorités camerounaises n'ont pas utilisé cette marge, c'est qu'il y a un problème d'équilibre politique entre les villes et les campagnes. Si on protège la production locale pour la stimuler, ce qui est possible au Cameroun, le poulet va augmenter et les populations urbaines vont protester. Vous voyez comme cette chaîne est complexe...

Certains progrès vont dans le sens d'une concurrence plus juste, un peu comme cela s'est passé il y a 15 ans avec le textile. Le système va dans cette direction, trop lentement à mon goût, mais dans la mesure où les acteurs du système international sont de plus en plus pesants du côté des pays en développement, le système de pouvoir change et des possibilités d'accélération sont disponibles.

**MARIE BELBENOIT** : *Comment vous laissez-vous encore toucher par l'injustice ? Pouvez-vous nous en dire plus sur les convictions qui vous motivent ?*

**Pascal Lamy** : J'ai pris l'habitude, assez jeune, de me poser aussi fréquemment que possible la question de savoir si ce que je fais est en ligne avec ce que je crois. Cette discipline n'est pas toujours confortable, mais j'essaie de la pratiquer aussi souvent que possible et d'en tirer les conséquences. Alors, la réponse n'est pas toujours cent pour cent alignée, surtout quand il faut concilier des intérêts hétérogènes dans des fonctions publiques. C'est une question de discipline et de vie intérieure. Quand on en a pris l'habitude, si on ne le fait pas, on sent qu'en soi quelque chose manque. C'est probablement plus vrai quand vous êtes dans la vie publique que dans votre profession ou votre famille. Car, dans la vie publique, les tensions et contradictions sont plus visibles et plus nombreuses.

**CORINNE MANGALAZA** : *En prenant l'exemple du printemps arabe, on peut dire que la démocratie constitue un enjeu fondamental pour ces femmes qui ont été présentes et actives. Pour vous, en tant que représentant d'une grande organisation internationale, quel devrait être le rôle de la communauté internationale dans la promotion du droit de ces femmes ?*

**Pascal Lamy** : Le système « inter-national », entre nations, ne comporte d'obligations pour ces nations, depuis 1648, que si ces nations y ont consenti. C'est une réalité politique et surtout juridique qui est le fondement du système international actuel : égalité, souveraineté, indépendance. Donc, dès lors que je suis un État-nation constitué, je n'obéis à des règles que dans la mesure où j'ai participé à l'élaboration de ces règles et où j'ai donné mon

consentement à ces règles. Vous avez, dans le système international, des obligations en matière de droits de l'homme. Les Nations unies pratiquent la surveillance, la revue permanente de la manière dont ses membres mettent en oeuvre les droits de l'homme tels qu'ils sont prévus par la déclaration des Nations unies, cela s'appelle le Conseil des droits de l'homme. Cela existe, les règles existent et, plus important, l'examen régulier de la manière dont ces règles sont appliquées fonctionne. Évidemment, ces droits de l'homme sont un plus petit dénominateur commun entre la Chine, les États-Unis, le Bangladesh, la Suède et le Brésil. En revanche, il n'y a pas d'organisation internationale chargée de vérifier que les pays sont tous des démocraties. Il n'y a pas de traité international auquel les membres de la communauté internationale auraient tous consenti et qui dirait : « Nous sommes tous d'accord pour pratiquer la démocratie. » Il y a un espace de régulation, de normalisation qui progresse, très lentement, mais pas au point de remplir l'espace de valeurs auquel vous vous référez. Si c'est la promotion de la démocratie qui vous intéresse, il faudra passer à une action qui ne pourra pas s'appuyer sur des standards internationaux. On ne peut, de ce point de vue, qu'accorder une confiance limitée au système international.

*RAOUL MBONGO : N'est-ce pas utopique de parler de démocratie mondiale si déjà, au niveau national, il n'existe pas une organisation chargée de vérifier l'applicabilité de la démocratie ?*

**Pascal Lamy** : J'ai commis il y a un certain nombre d'années un ouvrage qui s'appelait *La démocratie-monde*. C'était du temps où j'étais focalisé sur la première des deux familles de solutions de ce déficit démocratique dont j'ai parlé. Je ne crois pas que nous soyons d'ici très longtemps capables de bâtir une vraie gouvernance internationale démocratique, non seulement au sens formel, mais au sens réel. Ne serait-ce que parce qu'un certain nombre de pays, y compris un grand acteur, la Chine, ne participent pas de ce système démocratique, ni dans leur charte, ni dans leur pratique. Ils essaient d'inventer certaines formes de démocratie. Nous avons là un problème de coexistence majeure dont une partie de la racine est d'ordre culturel. La philosophie de Confucius s'intéresse de très près au pouvoir, à son exercice, mais, pour résumer grossièrement, Confucius dit qu'« un bon pouvoir fait le bien du peuple, un mauvais pouvoir ne fait pas le bien du peuple », donc il faut virer un mauvais pouvoir et garder un bon pouvoir. Si on admet ce principe philosophique de base, on en tire des conclusions différentes sur ce qu'est une démocratie. Ce qui importe, c'est d'insérer de la pratique démocratique dans les questions internationales et pour ce faire, il faut rapatrier autant de questions que possible dans des pratiques démocratiques connues. Or, les pratiques démocratiques connues les plus efficaces sont les pratiques démocratiques locales. Je mesure ce que cela signifie dans le changement du spectre de la thématique politique, par exemple dans le monde occidental. On sait que les questions internationales jouent un rôle très mineur dans les débats politiques, dans les enjeux électoraux. C'est une composante mineure de la politique nationale. Quels sont les parlementaires que je reçois à l'OMC ? Je les compte sur les doigts de la main. L'énorme pourcentage vient de l'Europe nordique, des petits pays, avec une conscience internationale d'autant plus forte qu'ils sont petits. Viennent en second, ce qui vous surprendra peut-être, les parlementaires africains. C'est bien la preuve qu'il y a encore un trou important à combler et qu'y parvenir passe plutôt par la mobilisation citoyenne que par des réformes d'architecture, aussi souhaitables soient-elles.