



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DE LA FRANCOPHONIE

XXXVe SESSION
Paris, 3 au 6 juillet 2009

* * *

Commission des affaires parlementaires

RAPPORT

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

M. Alain BERSET
(Suisse)

Rapporteur

sur

Défis et enjeux de la globalisation pour l'aire francophone

I- INTRODUCTION

Toute réflexion sur les défis et les enjeux de la globalisation pour l'aire francophone doit envisager, dès le départ, de dépasser les frontières des Etats-nations afin de pouvoir répondre aux questions que pose un paysage géopolitique mondial en profonde mutation.

Ainsi l'Asie est devenue une grande puissance, et pas seulement sur le plan de la démographie. L'Occident a mis du temps à voir que ce continent prenait son essor, que les pays de cette région du monde s'organisaient, que son développement économique s'accélérait, avec des conséquences considérables sur l'économie mondiale.

On peut ainsi citer l'exemple de l'Inde, avec un milliard d'habitants (face aux 7,5 millions d'habitants de la Suisse par exemple), un pays qui a multiplié son PIB par un facteur 20 en dix ans. De nain économique, l'Inde est devenue un géant. Son PIB équivaut aujourd'hui à dix fois celui de la Suisse, pour conserver ce point de comparaison, alors qu'il n'en représentait que la moitié il y a seulement une décennie.

En Europe, et cela vaut pour d'autres régions du monde également, il n'existait pratiquement pas de frontières jusqu'en 1914, au moment où la première guerre mondiale éclata. Ainsi, au XVIe siècle, les réseaux universitaires fonctionnaient et l'accès à la nationalité pour les immigrants était fondamentalement différent de ce que l'on connaît aujourd'hui.

La Première Guerre mondiale a eu pour conséquence de fixer des frontières nationales beaucoup plus fortes. Des Etats-nations très forts se sont constitués et l'on peut constater aujourd'hui que cette évolution crée des difficultés, notamment lorsqu'il s'agit d'affronter la mondialisation.

Pour comprendre les nouveaux rapports de force qui s'instaurent et leurs conséquences pour les populations, il convient de sortir de ces carcans. Pas forcément en abolissant les frontières, mais en donnant plus de poids aux organisations internationales. Ainsi, l'APF a certainement un rôle décisif à jouer dans ce sens.

Ce thème est inhabituel puisque la commission des affaires parlementaires de l'assemblée parlementaire de la francophonie se penche ordinairement plutôt sur l'activité interne des législatifs et sur leur fonctionnement. Mais les citoyennes et les citoyens constatent que la mondialisation crée des problèmes et ils attendent que les acteurs compétents y apportent des réponses. Parmi ces acteurs, on compte non seulement les gouvernements, les philosophes, les sociologues et les experts de toute discipline mais aussi les élus des parlements. Ce rapport se veut donc une base de réflexion pour les législatifs de la francophonie.

II - LES CONSÉQUENCES DE LA MONDIALISATION NE SONT PAS FATALES

Il serait faux de vouloir nier la mondialisation ou d'essayer de l'empêcher. Mais il serait tout aussi erroné de considérer une soi-disant impuissance face à ses conséquences sous prétexte que la mondialisation relève d'une certaine fatalité. La mondialisation est un phénomène que l'on doit étudier, analyser et essayer de comprendre pour en tirer les enseignements nécessaires. Les parlements nationaux peuvent difficilement freiner son évolution mais avec de nombreux groupes sociaux, ils peuvent infléchir ses conséquences.

La Francophonie est aux premières loges pour agir puisqu'elle constitue déjà, même indirectement, une forme de réponse à la mondialisation. A travers les parlements des Etats francophones mais aussi grâce à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, nous avons des contacts qui dépassent les frontières nationales.

III - LA MOBILITÉ COMME FIL ROUGE DE LA RÉFLEXION

Comme les termes "mondialisation" et "globalisation" sont largement utilisés sans définition toujours précise, il convient ici de recentrer l'approche autour de la mobilité, composante et indicateur clefs des processus de mondialisation. Cette mobilité sera le fil rouge de ce rapport. Quand on parle de mobilité, on pense en premier lieu à celle des personnes, des biens et services, des capitaux et des connaissances. Ce rapport tentera donc de limiter la réflexion à ces quatre domaines.

La mobilité est un élément à la fois constitutif et cardinal de la mondialisation. Une crise économique comme celle que nous connaissons peut réduire les flux migratoires dans un premier temps. L'émigration et les déplacements des personnes sont encore plus risqués, dans l'incapacité plus grande à estimer précisément quelle est la situation dans le pays d'arrivée. En plus de la mobilité des personnes, celles des capitaux, des biens et services diminue et avec elle les importations et les exportations est également entravée. Il en va de même des connaissances.

3.1 Première hypothèse de travail

La première hypothèse pose que la mondialisation ne provoque pas une normalisation générale ni une uniformisation et que les frontières ne disparaissent pas. En revanche, de nouvelles structures et de nouvelles régulations apparaissent et effectuent de facto un certain contrôle sur les mouvements qui dépassent les frontières.

Les régulations internationales et supranationales montent en puissance, au détriment des régulations nationales. On le voit avec les débats autour de l'OMC, des accords de Bâle II (régulation financière), le Forum sur la stabilité financière ou encore la Déclaration de Bologne (uniformisation et reconnaissance des titres universitaires). Pour percevoir ce phénomène, il vaut la peine de décoder ces nouvelles structures, qui nous échappent encore partiellement, et d'essayer de les comprendre.

i. La Déclaration de Bologne

La déclaration de Bologne implique la reconnaissance et la validation des acquis dans le domaine universitaire. Auparavant, quand on comparait les diplômes obtenus en Suisse et en France par exemple, il n'était pas possible de savoir ce que les uns et les autres signifiaient en matière de connaissances acquises. De plus, un étudiant suisse n'était pas sûr de voir son diplôme reconnu en France et vice versa. Tous les Etats européens cosignataires de la Déclaration de Bologne reconnaissent les diplômes obtenus dans un autre pays. Ce système permet et facilite la mobilité des compétences.

Mais comment faire ensuite pour répartir partout les compétences acquises dans les centres de formation? En Suisse par exemple, les règles auxquelles doivent se soumettre les étudiants étrangers sont strictes: s'ils viennent étudier, ils doivent en principe quitter la Suisse une fois leur diplôme obtenu. Le permis de séjour n'est valable que pour la durée des études.

ii. Accords de Bâle

«Peut-on mettre sur le marché un produit financier dont la valeur est de 100 francs si l'on n'a que 2 francs en poche?», se demande le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Si l'on disposait de 10 francs avant de se lancer, le risque réel pris par celui qui investit serait évidemment bien moins important. Augmenter le minimum des fonds propres requis freinerait la création frénétique de produits financiers de toutes sortes. L'Accord de Bâle II vise à réguler le système financier en fixant des exigences minimales relatives aux fonds propres lorsque l'on veut mettre sur le marché un produit financier.

On trouvera dans le tableau sur la "Recherche de régulations concertées et tentative d'élaboration d'une typologie" figurant dans le rapport une comparaison entre les types de mobilités et les possibilités de les régulariser à l'échelle nationale, internationale ou supranationale.

iii. Plusieurs champs d'étude possibles

De cette typologie découlent plusieurs champs d'étude possibles: premièrement, les régulations nationales de la mobilité des personnes, avec par exemple la politique migratoire de chacun des Etats. Ensuite la régulation internationale des capitaux et du système bancaire, avec l'examen du rôle des banques centrales sous l'angle des accords de Bâle II. Finalement, l'opportunité de créer une régulation supranationale de la mobilité des biens et services, avec notamment toutes les règles de l'OMC.

3.2 Deuxième hypothèse de travail

Les nouvelles structures qui émergent ne sont ni linguistiques, ni culturels, ni identitaires. Si elles relèvent de critères territoriaux, elles les dépassent. Ce n'est pas sans importance pour les représentants de parlements d'Etats membres de la Francophonie.

IV - LA MONDIALISATION EST ISSUE DU CHOC HISTORIQUE DU XX^E SIÈCLE

Depuis la présentation des premières réflexions au Sommet de Québec, beaucoup de choses ont changé. La crise financière a frappé directement ou indirectement presque tous les pays de la planète depuis l'été dernier. Elle se répercute sur l'économie dite «réelle», à savoir sur la production industrielle et sur les relations entre Etats et sur les importations et les exportations.

Tout cela conditionne notre perception de la mondialisation. Un peu craintive mais relativement positive pendant longtemps, la mondialisation apparaît menaçante aujourd'hui. Pour le citoyen, elle n'est pas sans rappeler une théorie du chaos car un événement néfaste à un endroit de la planète peut menacer les emplois à des milliers de kilomètres du lieu où il s'est produit.

La crise financière pourrait notamment avoir comme conséquence une crise du crédit. S'il quelqu'un qui souhaite développer une activité industrielle ou un petit commerce n'obtient pas de crédit, cela a un effet direct sur le taux de chômage. Cela ne concerne pas seulement des places financières comme Londres, Luxembourg, Zurich ou Lugano mais tous les pays du globe et en particulier ceux qui n'ont pas une place financière forte.

La mondialisation amplifie les liens et les interconnexions. Les parlements ne peuvent pas faire l'économie d'une réflexion sur les échanges, le chômage, la stabilité financière, la disponibilité. Et cette réflexion doit commencer par l'analyse des causes de la crise financière.

V - CRISE FINANCIÈRE, CRISE DE LA MONDIALISATION

A l'origine de la crise économique, il y a l'interconnexion des économies, même si il peut paraître curieux de parvenir à la conclusion préliminaire qu'une des premières causes de la crise de la mondialisation est la mondialisation elle-même et les nouvelles structures qui en sont issues.

Une autre cause est évidemment le marché immobilier en général et les crédits hypothécaires américains connus sous le nom de "subprime" en particulier.

La politique a fauté par manque de pragmatisme. Permettre à tout un chacun d'accéder à la propriété immobilière, y compris à des personnes incapables d'assumer la moindre fluctuation du taux d'intérêt hypothécaire, tient de l'irresponsabilité.

Il est aussi étonnant de voir à quel point on oublie vite les leçons de l'histoire et en particulier les causes de la grande crise de 1929. Pourquoi donc la loi du "Glass-Steagall Act", connue aussi sous le nom de "Banking Act", avait-elle été promulguée en 1933? Pour empêcher que les banques actives dans l'épargne, le crédit aux entreprises et le crédit hypothécaire soient en même temps des banques d'investissement.

De grands groupes financiers complètement intégrés obtenaient des liquidités par l'épargne mais ne les plaçaient pas uniquement sous forme de crédit aux entreprises et de crédit hypothécaire – au rendement faible. Ils les utilisaient dans leur banque d'investissement, liée aux flux boursiers beaucoup plus risqués, mais aussi beaucoup plus rémunérateurs.

C'est à la demande de Citigroup Inc. que l'abrogation "Glass-Steagall Act" a été votée en 1997, sous l'administration Clinton. D'autres banques se sont engouffrées dans la brèche – dont deux des plus grandes banques suisses. Si les parlementaires avaient réfléchi aux raisons qui avaient abouti à l'adoption de la loi, l'exercice n'aurait pas été vain.

Il faut le dire clairement: le modèle libéral qui a dominé la pensée économique et politique depuis les années 1970-1975 a connu une certaine dérive à partir de la fin des années nonante. Quand on cesse d'avoir des doutes et de se poser des questions face à un modèle économique, on commet inmanquablement des erreurs.

Les systèmes de régulation nationale ne pouvaient en outre qu'échouer face à ce système mondial. Le système de rémunération – au cœur d'un débat très vif en Suisse et France - a aussi contribué à engendrer une situation difficile pour l'économie mondiale.

Sommes-nous aujourd'hui à la veille d'un changement de paradigme? On a observé tout au long du XXe siècle de longs cycles d'une quarantaine d'années. Avant 1929, la pensée est très libérale. De 1934 à 1970, la régulation étatique prédomine puis plusieurs événements la font reculer jusqu'à la faire disparaître de l'enseignement universitaire. C'est le grand retour des idées libérales, dans le débat du moins. Peut-être assiste-t-on aujourd'hui à l'émergence de nouvelles réflexions et à l'amorce d'un nouveau modèle théorique.

5.1 La Taxe Tobin

Il s'agit du premier exemple venant à l'esprit de quiconque pense à une modèle de régulation supranationale des mouvements de capitaux. Pour limiter la spéculation sur les devises, James Tobin, Prix Nobel d'économie en 1981, a proposé au début des années 1970 l'instauration d'une taxe sur les transactions. Ce ne serait pas une évolution sans conséquence sur les pays qui ont des places financières importantes. Sans compter que taxer les transactions dans un Etat et pas dans un autre reviendrait à déplacer les flux financiers.

La seule solution serait de taxer les transactions à l'échelon mondial: pour l'imposer, il faudrait une organisation internationale qui aurait suffisamment de poids pour convaincre les Etats que cette taxe est finalement dans l'intérêt de la planète et dans leur intérêt.

5.2 Système de régulation national, international, supranational

La question de la régulation du système financier est brûlante. Il faut mettre en place un système capable de contrôler efficacement les activités. Prenons le cas de des plus grandes banques. Ces institutions développent leurs activités essentiellement hors des frontières nationales. Les plus grandes comptent des dizaines de milliers de collaborateurs et leur bilan dépasse largement le produit intérieur brut des états qui les abritent. Leur actionariat est international. En bref, toute leur activité dépasse les frontières des Etats-nations, alors que les Etats tentent de fixer leur activité de régulation dans le cadre national. Cette différence des

échelles impose de réfléchir au minimum à une régulation coordonnée entre les Etats, éventuellement même à une délégation de compétences à une organisation supranationale.

5.3 Salaires, rémunérations

La question des salaires des managers est aussi un élément qui devrait être soumis au contrôle de la collectivité. Cela semble un petit problème en regard des problèmes globaux, mais c'est néanmoins un problème à traiter, dans la mesure où cette politique salariale a créé de fausses incitations.

On a encouragé des personnes qui dirigeaient des collectivités privées — c'est à dire les entreprises — à privilégier des intérêts personnels à court terme plutôt que les intérêts de la collectivité. Les intérêts à court, moyen terme et long termes de la personne physique qui dirige l'entreprise doivent correspondre à ceux de la collectivité privée elle-même. Les Etats et les parlements prennent ces questions en main dans tous les pays où la question s'est posée. Il est judicieux d'avancer dans ce sens car on ne peut pas laisser ce point sans réponse.

D'aucuns doutent à juste titre de la capacité des Etats-Unis, qui sont à l'origine de la crise, d'accepter une régulation internationale. C'est un vrai problème, mais si on veut maîtriser les conséquences de la mondialisation, il faudra en passer par là. Le risque augmente avec le temps de perdre toute maîtrise. L'avenir nous dira si cette hypothèse est correcte.

5.4 Développement durable

Le thème du développement durable est sous-jacent à toute la réflexion. Cherchant de nouveaux équilibres pour fonder le développement économique à long terme, dans une perspective de «développement durable», il convient de repousser les horizons de la réflexion politique. Cela doit être plus éloigné que les prochaines élections et la politique doit viser à la durabilité. Le volet environnemental peut dès lors prendre place dans la réflexion entreprise ici. En outre, il faut souligner que le domaine de l'environnement souffre de retards dans les investissements alors que c'est un domaine propice à la mise en œuvre de programmes de relance.

5.5 Rétablir la confiance

La crise met à mal l'image des modèles économiques ou politiques dominants. La taille des établissements bancaires se réduit et les crédits sont moins disponibles. Pour rétablir la confiance, les Etats-Unis investissent presque 1000 milliards de dollars dans un programme de relance et je ne parle ni de l'Union européenne, ni du Japon ni de l'ensemble des autres pays qui se sont engagés dans cette voie.

Pour que le monde de la finance retrouve des repères et les citoyens la confiance dans les institutions qui régissent notre société, les parlements sont des lieux de débat indispensables. On y parle des dysfonctionnements et ensuite, on y prend des décisions concrètes, visant à soutenir l'économie.

Nous devons développer notre réflexion pour le grand bénéfice des Etats et des organisations que nous défendons et essayer de rétablir le juste équilibre entre l'économie et la politique. En font partie les plans de relance et la garantie pour les épargnes des déposants, dont on a plus beaucoup parlé ces derniers temps.

5.6 Conséquences de la crise sur les jeunes

Comment assurer un avenir raisonnable aux jeunes, avec ou sans formation, qui peuvent craindre plus qu'avant pour leur entrée sur le marché du travail et pour leur intégration dans la société? Cette question est sans doute celle qui est la plus urgente. Elle doit être discutée au sein des parlements nationaux, de l'APF et de sa Commission de l'éducation et de la culture.

En suisse, la révision en cours de la loi sur l'assurance-chômage vise à supprimer des moyens importants jusqu'ici disponibles pour aider les jeunes à entrer sur le marché du travail. Ce n'est pas du tout le moment d'agir de cette façon, cela va à rebours du bon sens.

VI - CONTRIBUTIONS DES SECTIONS

Faire en sorte que les états travaillent de concert par exemple dans le cadre de programmes de relance est très complexe. C'est très lent par définition.

Pour gagner du temps, il faudrait mettre en place des mécanismes à cet effet et une bonne coordination entre les régions elles-mêmes et entre les régions et l'Etat national et enfin entre les Etats nationaux. C'est la condition pour que tout le monde tire à la même corde mais il est évident que ce serait assez compliqué à organiser.

VII - CONCLUSION : LA MONDIALISATION ET L'ESPACE FRANCOPHONE

La mondialisation représente-t-elle une évolution conduisant à la disparition de structures ? En réalité, il faut y répondre par la négative. La mondialisation ne représente pas la disparition de toute structure, mais bien plutôt l'affaiblissement des structures nationales qui ont dominé la réflexion économique, politique et sociale durant tout le XXe siècle, pour laisser place à l'émergence de nouvelles structures, orientées non plus sur des espaces géographiques (les Etats, les régions, etc.), mais sur des thématiques (migrations, développement des connaissances, régulation de secteurs économiques particuliers, etc.). Il s'agit donc bien plus de l'émergence de nouvelles structures et la mondialisation n'est donc pas automatiquement liée à une dérégulation, mais à des régulations nouvelles, qu'il s'agit d'identifier et de développer. Dans ce cadre, la francophonie et notamment l'assemblée parlementaire de la francophonie à certainement un rôle important à jouer, étant déjà par nature tournée vers la régulation et la réflexion autour d'une thématique (en l'occurrence le français, la langue et la culture).

Ces nouvelles structures suivent-elles prioritairement des logiques territoriales ou des logiques linguistiques ? Voilà la deuxième question que nous nous posons. Il faut ici

constater que, pour l'instant du moins, les premières tentatives et réflexions sur de nouvelles régulations n'a pas suivi de logiques linguistiques. Si les réflexions et les chemins suivis varient parfois par exemple entre le monde anglo-saxon et le monde francophone, c'est plutôt la conséquence de déterminismes historiques et culturels (dans lesquels la langue et la culture ne sont certes pas absents mais pas dominants non plus). Il n'est donc absolument pas évident que l'espace francophone soit automatiquement appelé à jouer un rôle dans l'émergence de nouvelles régulations.

En définitive, la situation actuelle donne une chance importante à la francophonie de développer un profil plus fort, sans que cela ne puisse se faire sans efforts et sans réflexion soutenus.

La réflexion posée précédemment permet de tenter l'élaboration d'une typologie, différenciant les niveaux nationaux, internationaux et supranationaux. Les réflexions menées par l'assemblée parlementaire de la francophonie peuvent se concrétiser aussi bien au niveau supranational (notamment autour des questions de langue et de culture) qu'au niveau international. Les sections peuvent également échanger des expériences réalisées sur le plan national, notamment la prise en compte des difficultés liées par exemple à la structure fédéraliste ou décentralisée de certains États membres.

Régulation... Mobilité...	Supranationale	Internationale (multi/bilatérale)	nationale
Des personnes	<i>Statuts des réfugiés, accords sur les migrations</i>	<i>Accords sur la libre-circulation de personnes entre états, accords de réadmission, politique de visas</i>	<i>Politique migratoire interne</i>
Des connaissances	<i>Accès à l'éducation, diversité</i>	<i>Accord autour du système dit « de Bologne »</i>	<i>Politiques de formation au sens large</i>
Des capitaux	<i>Introduction d'une taxe Tobin</i>	<i>Accords de Bâle (I et II), activités coordonnées des banques centrales</i>	<i>Lois nationales</i>
Des biens et services	<i>Accords de l'OMC</i>	<i>Accords de libre-échange</i>	<i>Lois sur la taxation de la consommation, décisions internes autour du protectionnisme</i>

Le tableau présente les axes de réflexion et d'action, mais il ne dit rien des cadres institutionnels dans lesquels les débats peuvent se faire. Or, un des enjeux que posent la situation actuelle touche précisément la recherche de « lieux » connus et reconnus dans lesquels les nouvelles régulations puissent être thématisées et développées.

Table des matières

XXXVe SESSION.....	1
3.1 Première hypothèse de travail	4
i. La Déclaration de Bologne.....	5
ii. Accords de Bâle.....	5
iii. Plusieurs champs d'étude possibles.....	5
3.2 Deuxième hypothèse de travail.....	5
5.1 La Taxe Tobin.....	7
5.2 Système de régulation national, international, supranational.....	7
5.3 Salaires, rémunérations.....	8
5.4 Développement durable.....	8
5.5 Rétablir la confiance.....	8
5.6 Conséquences de la crise sur les jeunes.....	9