

LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

PAR

ZAKI LAÏDI (*)

Les événements du 11 septembre n'ont pas changé la face du monde. Ils auront néanmoins d'importantes conséquences sur notre manière de le voir.

La première leçon à retenir de ces événements est naturellement liée à la place centrale qu'occupe la globalisation dans le système mondial. Jusque-là, cette centralité semblait largement économique. Désormais, il faudra penser la globalisation comme une dynamique politique puissante qui transforme la nature du système international. Celui-ci s'apparente désormais à un système social mondial où interagissent les Etats, les forces du marché et les acteurs transnationaux. Le système international implique un nombre croissant d'acteurs très hétérogènes qui entretiennent entre eux des rapports nécessairement asymétriques. C'est cette asymétrie qui fait événement en ce qu'elle coïncide avec la première attaque d'envergure menée par des acteurs non étatiques – du Sud – contre un Etat – du Nord.

La seconde leçon à tirer de ces événements concerne directement les problèmes de gouvernance mondiale. En effet, il est à parier que la dynamique du système mondial est potentiellement porteuse d'un nombre croissant de dérèglements sociaux, que ni les mécanismes du marché, ni les principes « de bonne gouvernance », rituellement réaffirmés, ne pourront contenir. Le système mondial a donc besoin d'une nouvelle grammaire politique qui prenne en compte trois éléments indissociables : la nécessité de préserver et d'étendre la logique d'un système économique ouvert, l'impossibilité de considérer le libre-échange comme une fin en soi, l'urgence de favoriser une régulation qui réduise les asymétries économiques et sociales. Ce que le 11 septembre révèle, c'est l'impossibilité de poursuivre sur la voie d'une sorte de gouvernance fragmentée dont l'objectif essentiel serait de préserver les pays du centre d'une explosion venue de la périphérie comme cela fut le cas pendant la crise asiatique. La question du volontarisme politique en matière de gouvernance mondiale nous est donc clairement reposée. C'est notamment pour cette raison que la conférence de Doha était importante, même si son succès tient beaucoup plus à la manière dont tous les acteurs ont tiré les leçons de l'échec de Seattle qu'à la pression des événements du 11 septembre.

(*) Chercheur au Centre d'études et de recherches internationales.

La troisième leçon est celle qui est au cœur de cet article. Elle porte sur la nécessité de penser la gouvernance mondiale non pas seulement comme une nouvelle construction institutionnelle, mais comme un ensemble de dispositifs politiques, économiques, sociaux et culturels capables de faire de la mondialisation un processus réapproprié et non pas subi.

LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA GLOBALISATION

Quand on tente de mettre en perspective les débats sur la globalisation tels qu'ils se présentent actuellement, on constate aisément qu'ils renvoient à des préoccupations et des interrogations récurrentes depuis au moins la fin du XIX^e siècle. Celles-ci tournent en effet toutes autour de ce qu'on pourrait appeler les arrangements sociaux nés du changement économique, culturel et politique.

Globalisation et arrangements sociaux

Si l'on veut bien admettre que la globalisation constitue un fait social total – et pas seulement un phénomène économique –, on voit bien que tous les débats tournent autour de plusieurs enjeux, dont le plus fondamental concerne la nature des arrangements sociaux liés à la production des biens et des services. C'est ce que Marx appelait la « *commodification* » de l'ordre social. Derrière cette idée, c'est bien évidemment la question de savoir comment une communauté politique au sens large peut faire place au marché – dont les effets positifs ne sont que très rarement soulignés dans le débat public français –, tout en maintenant ce que Walzer appelle une pluralité des sphères de valeur. Par là, il faut entendre le fait que les différents modes de reconnaissance sociale dans une société ne sauraient reposer sur la seule sanction du marché (1). C'est également le sens de la différence que nous avons introduite entre « économie de marché » et « société de marché » avant qu'elle ne fasse florès (2).

La seule différence avec ce qui se passait au XIX^e siècle est que ce débat est désormais universel et qu'il donne lieu à des affrontements qui sont désormais posés au sein de l'OMC. L'invocation de préférences collectives opposables au marché n'est donc que la reformulation du débat sur la commodification de l'ordre social. Il faut cependant dire ici que la mise en perspective historique de cet enjeu ne doit pas nous conduire à commettre l'erreur inverse, celle qui consisterait à penser que la globalisation ne serait

(1) Michael WALZER, *Sphères de justice*, Le Seuil, Paris.

(2) La dynamique d'une société de marché repose, selon nous, sur cinq principes : la généralisation de la vérité des prix dans le secteur marchand ; l'extension de la sphère marchande à des secteurs qui en étaient partiellement ou totalement exclus ; la prégnance croissante de la logique marchande dans la construction et la reconnaissance des identités professionnelles ; la pénétration de l'imaginaire marchand dans les rapports sociaux ; le développement de la logique marchande dans la régulation de biens publics non marchands. Cf. Zaki LAÏDI, *Le Sacre du Présent*, Flammarion, 2000.

qu'une construction idéologique, qui ne présenterait aucun caractère nouveau au regard de l'histoire du capitalisme. Si cette thèse offre l'avantage pédagogique et politique de ne pas surestimer la nouveauté et le changement, elle présente l'inconvénient d'être méthodologiquement contestable et politiquement indéfendable. Prétendre, par exemple, que la stabilité historique de la part du commerce dans les échanges extérieurs d'un pays en pourcentage de son PNB est bien la preuve que rien n'a changé, n'est pas très convaincant.

Prenons l'exemple des Etats-Unis. Entre 1913 et 1990, la part de leurs exportations dans le PNB est à peu près stable : elle se situe autour de 7 %. Mais ce chiffre est trompeur. Car, en 1913, la part du secteur non échangeable était bien moindre qu'aujourd'hui. De sorte qu'il ne faut pas rapporter les échanges au PNB mais au secteur échangeable. Or, dans le cas américain, la part des échanges internationaux dans l'ensemble de la production échangeable est passée de 13 à 31,4 % entre 1913 et 1990. Cela signifie donc qu'une part de plus en plus importante de la production échangeable s'effectue sur une échelle mondiale. Nous avons cité le commerce. Mais nous pourrions évoquer d'autres éléments. La part des non-résidents dans le capital des entreprises américaines était nulle en 1990 ; elle est de 20 % aujourd'hui et atteindra peut-être 50 % dans cinq ans (3). En fait, la globalisation marque deux ruptures qui débouchent sur une structure nouvelle de l'économie mondiale.

Une rupture dans l'espace entre des marchés en voie d'unification et une rupture dans le temps. La temporalité de la globalisation est de plus en plus resserrée. Elle est celle de l'instantanéité pour les marchés financiers et de l'immédiateté pour les entreprises. En revanche, la temporalité du politique est en retard sur la temporalité du marché, même si, paradoxalement, l'horizon du politique s'est considérablement rétréci. Tout cela pour dire que la globalisation n'est pas réductible à un processus quantifiable. La place des représentations et les modes de reconnaissance y jouent un rôle décisif. Pour s'en convaincre, il suffit de voir combien « l'imaginaire du marché » colonise littéralement l'imaginaire social bien au-delà du secteur marchand. C'est d'ailleurs l'une des difficultés majeures que rencontre l'action publique face à des citoyens qui s'érigent en juges de leurs intérêts particuliers et exclusifs sur une base strictement consumériste.

La globalisation constitue pour l'ensemble des sociétés une renégociation de leur rapport au temps et à l'espace. Cette renégociation est fortement ressentie. D'où son indispensable prise en charge politique. Au demeurant, il n'est pas utile d'entrer dans un débat technique pour mesurer le changement. Il suffit pour cela d'observer les mutations fondamentales que la création de l'OMC a entraînées par rapport au GATT. Le GATT a fonctionné

(3) *Le Monde*, 10 avril 2001.

comme une machine à démanteler les barrières tarifaires sur la base de concessions réciproques mesurables. Certes, cette dimension est toujours présente à l'OMC. Mais on voit bien que cet enjeu est tendanciellement bien moins important que celui de l'affrontement des préférences collectives (environnement, normes sociales, concurrence, sécurité alimentaire). Ce qu'il est intéressant de voir, c'est que le débat sur les préférences collectives ne renvoie pas à la défense d'intérêts catégoriels qui chercheraient alors une protection tarifaire ou non tarifaire, mais à des choix culturels et sociaux.

Quand les Européens expriment de fortes réticences face à l'introduction des OGM, ils expriment avant tout une volonté de préserver une séparation entre la nourriture et l'aliment. Le même raisonnement s'applique aux enjeux liés à la protection de l'environnement. Ceux qui défendent certaines espèces végétales ou animales ne défendent pas un bien propre mais un bien commun. Nous sommes là confrontés à un processus social et culturel d'appropriation de la mondialisation qui fait glisser l'action collective d'une logique classique de souveraineté (défendre un intérêt dans un espace donné et à un moment donné) à une logique de responsabilité, qui ne porte pas nécessairement sur un territoire particulier, qui concerne non pas seulement les générations présentes mais les générations futures. On a beaucoup dit que le capitalisme actuel était un capitalisme patrimonial. On peut se demander si ce capitalisme patrimonial ne paraîtra socialement acceptable que lorsqu'il parviendra à s'articuler à une éthique patrimoniale fondée précisément sur la prise en compte des intérêts de long terme de la communauté humaine.

Dès lors que les obstacles tarifaires et non tarifaires sont démantelés ou atténués, on voit bien que la question centrale devient celle de l'harmonisation ou de l'égalisation des conditions sociales, culturelles et politiques de production de l'échange. Toute la question est donc de savoir jusqu'où il faudrait « remonter » pour parvenir à une égalisation des conditions de l'échange. Cette idée d'une égalisation sociale des conditions de l'échange est probablement l'une des illusions les plus fortes portées par la globalisation. Mais les termes sophistiqués dans lesquels elles pourraient être dissipées et combattues restent à déterminer. Quand les États-Unis accusent le Canada de *dumping* en matière de bois, ils en viennent à poser la question de savoir si les Canadiens peuvent continuer à maintenir un régime de propriété publique sur les forêts, régime qui place l'exploitation du bois en partie en dehors de la logique marchande. C'est aussi un rapport culturel et historique à l'État différent, qui explique les divergences entre Européens et Américains sur la protection des données privées. Sur ces bases, on pourra demain considérer que le caractère public de l'éducation dans un certain nombre de pays constitue une forme de *dumping* face à des structures privées non subventionnées.

La globalisation comme compétition entre systèmes sociaux

En vérité, s'il n'y avait qu'une définition à retenir de la globalisation aujourd'hui, ce serait celle d'une entrée en compétition des systèmes sociaux, par opposition à la compétition classique entre systèmes économiques. C'est d'ailleurs pour cela que la globalisation apparaît plus que jamais comme un phénomène socialement ressenti. Et c'est en cela que la globalisation constitue un enjeu politique inédit. Or, pour l'Europe, cet enjeu est fondamental car les préférences sociales collectives européennes sont pour ainsi dire attaquées de deux côtés. A la fois par une dynamique néo-libérale qui tendrait à voir dans les systèmes sociaux des obstacles à la compétition, mais également par les pays du Sud dont le poids dans les échanges industriels s'est considérablement accru et dont, à l'évidence, les coûts de production sont bien plus faibles que les nôtres.

C'est d'ailleurs là que les choses se compliquent et que la critique idéologique du néo-libéralisme révèle ses cruelles limites. En effet, l'un des grands problèmes Nord-Sud résulte du fait que c'est la défense de préférences collectives du Nord – qui sont des préférences non marchandes (environnement, clause sociale, agriculture) – qui, par certains côtés, bloquent le développement du Sud. Que chacun donc mette en avant ses préférences collectives, rétorquent certains. Peut-être, sauf que les préférences ne sont pas les mêmes et que leur généralisation ne reviendrait ni plus ni moins qu'à retourner à une ère protectionniste. Il est donc probable que le dépassement graduel de cette contradiction n'apparaîtra que lorsque la communauté internationale sera parvenue à identifier des biens publics mondiaux et à garantir collectivement leur défense à travers, notamment, l'internalisation de leurs coûts par les acteurs du marché et donc par les consommateurs. Pour le moment, nous en sommes encore très loin, même si c'est probablement dans le domaine de l'environnement que la réflexion semble la plus avancée.

Cette fonction d'arbitrage des préférences collectives est provisoirement et très imparfaitement remplie par l'OMC. Or, à l'évidence, celle-ci n'est pas armée pour cela. Sa structure institutionnelle est faible. Mais plus fondamentalement encore, elle ne dispose ni en son sein ni dans les autres institutions spécialisées, d'un stock de normes pour trancher dans des domaines comme ceux de la santé ou de l'environnement. En matière de traçabilité des OGM par exemple, l'OMC pourrait se reporter au *codex alimentarius* de la FAO. Mais, celui-ci ne contient pas d'indications précises sur la traçabilité des semences. La Convention sur la biodiversité n'est pas non plus d'un grand secours pour trancher cette question. En l'absence de lignes directrices sur les conditions de reconnaissance et d'arbitrage des préférences communes, l'OMC risque fort d'apparaître comme une machine à traiter des contentieux. Naturellement, l'instauration d'un mécanisme juridique de règlement des différends constitue à bien des égards un réel progrès, notam-

ment dans l'arbitrage de certains conflits Nord-Sud. Mais l'OMC ne peut, ni ne doit, devenir l'organisation mondiale de la gouvernance.

Il faut cependant dire ici que l'entrée en compétition des systèmes sociaux ne doit pas être pensée comme un cataclysme. Naturellement, cette compétition peut se révéler purement destructive si elle soumet toutes les sphères aux contraintes de la compétition marchande. Mais elle a d'autres vertus : celle de révéler paradoxalement l'importance des facteurs non marchands dans la compétition mondiale.

Prenons un autre exemple : celui de la Grande-Bretagne. Sur bien des plans, sa démarche apparaît conforme aux canons néo-libéraux : son marché du travail est flexible ; sa fiscalité des personnes physiques et des sociétés est encore plus avantageuse ; son infrastructure financière est optimale ; sa gestion macro-économique rigoureuse. Malgré cela, les performances sociales de la Grande-Bretagne sont loin d'être exceptionnelles. Dire cela ne revient pas à porter un jugement de valeur politique sur l'expérience britannique, mais tout simplement à constater que la conduite d'une politique néo-libérale rigoureuse ne débouche pas nécessairement sur un niveau de vie moyen ou sur un enrichissement collectif significatif. Comment expliquer ce paradoxe, au regard même de l'orthodoxie néo-libérale ? Il existe en Grande-Bretagne des facteurs non marchands, qui freinent sensiblement son développement. Et parmi ceux-ci, il semblerait bien que les faibles performances du système éducatif soient les plus décisives. On pourrait y ajouter le délabrement des services publics. On peut donc très bien interpréter la globalisation comme un processus qui met à nu les arrangements sociaux des sociétés. Mais, dans cette fonction de dévoilement, les facteurs non marchands restent et resteront aussi essentiels que les facteurs marchands. On pourra même aller plus loin en disant qu'au fur et à mesure que les conduites économiques entre grands pays convergeront, ce sont les facteurs non marchands qui feront la différence.

La mondialisation exerce donc une fonction précieuse de dévoilement des préférences collectives, et offre l'occasion de les remettre en débat ou en question. Mais, contrairement à certaines idées reçues, l'arbitrage entre ces préférences n'a pas vocation à s'effectuer toujours en faveur du marché. Car le débat sur les préférences collectives ne peut pas être réduit à un affrontement entre préférences marchandes et préférences non marchandes ou entre acteurs privés et acteurs publics. Il peut exister de nombreux exemples de croisements de préférences collectives entre des acteurs marchands et des acteurs porteurs de préférences non marchandes, de même qu'il peut exister des convergences fortes entre acteurs privés et acteurs publics. Quand la défense de la biodiversité en Guinée se heurte à la volonté d'exploitation des mines de fer, on pourrait penser que l'arbitrage est simple et qu'il devrait s'effectuer en faveur de la biodiversité (préférence non marchande). Malheu-

reusement, la réalité est plus complexe. L'exploitation de ces mines est une source de survie pour l'un des pays les plus pauvres du monde.

Il faut par ailleurs se garder d'identifier la préservation des facteurs non marchands à l'accroissement de la régulation publique. Certes, celle-ci est et restera non négligeable. Mais l'idée statique d'un État-rempart face au marché n'est pas la bonne. Le véritable enjeu se situe dans la recherche d'une nouvelle alchimie des arrangements sociaux, où des facteurs essentiels comme la cohésion, le dialogue ou la sécurité – comprise au sens le plus général du terme – sans parler de l'éducation, joueront un rôle de plus en plus important. On sait par exemple qu'en matière de protection sociale, les transferts monétaires importent désormais beaucoup moins que l'accès aux services accordés, notamment aux femmes qui travaillent (4). La globalisation apparaît donc comme une mise à l'épreuve du capital social d'une société en même temps que le prélude à une nouvelle « mise en sens » du vivre ensemble.

Cette « mise en sens » sera cependant effectuée en fonction de combinaisons très diversifiées. Dans les sociétés à tradition libérale forte, cette mise en sens est effectuée par l'individu et arbitrée par le marché, sur la base d'une prise de risques relativement forte et d'une tolérance plus grande pour les inégalités qui en découleraient. Dans les sociétés à tradition étatiste, cette mise en sens était avant tout une responsabilité étatique avec une intolérance plus grande pour ces inégalités. Mais entre les deux, il existe, comme en Europe du Nord au sens large, des mises en sens plus complexes qui font intervenir l'individu mais également la « communauté », sans que celle-ci soit d'ailleurs identifiée à l'État. Le meilleur exemple est celui des Pays-Bas, où coexistent des éléments d'inspiration très libérale avec des dynamiques très sociales-démocrates. On pourrait également prendre l'exemple de la Suède. Naturellement, il paraît difficile, voire impossible, de transplanter des histoires particulières dans d'autres contextes, d'autant qu'entrent en considération d'autres facteurs souvent négligés comme la morphologie des sociétés.

Dans des sociétés de faible taille, culturellement homogènes, la qualité des arrangements sociaux sera *a priori* meilleure ou en tout cas plus facile à améliorer que dans des sociétés plus importantes et plus hétérogènes. Mais même quand elles n'existent pas, les marges d'action ou d'intervention peuvent toujours s'inventer. Dans des sociétés comme les sociétés européennes, où l'exigence de cohésion reste relativement forte, la globalisation oblige à construire ou renforcer toutes les médiations sociales et culturelles susceptibles de transcender la contradiction entre un marché aux prétentions croissantes et un État aux ressources encore non négligeables, mais dont la

(4) Gosta ESPING-ANDERSEN, « Quel État-Providence pour le XXI^e siècle ? », *Esprit*, février 2001.

capacité de réponse à ces nouveaux enjeux en termes d'appropriation collective ou de simples transferts monétaires ne semble plus toujours adaptée.

QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE ?

Le concept de gouvernance est à la mode. Sa diffusion n'épargne aucun échelon de l'action collective, qu'elle soit privée ou publique. On parle de gouvernance d'entreprise, de gouvernance locale et, bien entendu, de gouvernance mondiale. Cet usage immodéré du concept de gouvernance présente un désagrément inévitable : celui d'en faire une idée polysémique, floue et donc pas toujours opérationnelle. Plutôt que d'insister sur ses contours incertains, il paraît plus utile de l'investir conceptuellement et politiquement. Conceptuellement, cela veut dire analyser les enjeux fondamentaux qu'il abrite. Politiquement, cela signifie avancer des pistes d'action dans le domaine qui nous concerne ici : la gouvernance mondiale. Nous commencerons donc par essayer de formaliser le concept de gouvernance avant d'essayer de voir comment l'Europe peut en faire usage. Nous définissons ici la gouvernance mondiale comme l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées. Mais pour prendre la pleine mesure de cette première définition nécessairement générale, nous croyons utile de commencer par retrouver la généalogie de ce terme.

Le concept de gouvernance trouve probablement son origine dans la théorie de l'entreprise (5). La gouvernance y apparaît comme une théorie des coûts de transaction qu'une entreprise doit faire entre internalisation et externalisation de la sous-traitance. L'idée de gouvernance renvoie donc en premier lieu à l'idée essentielle d'arbitrage entre des choix stratégiques qui garantissent soit le contrôle au détriment du coût (internalisation), soit l'inverse (externalisation). Comment cette problématique peut-elle faire sens dans le contexte de la globalisation ?

La gouvernance comme transaction

La première idée est celle de transaction. La gouvernance mondiale est fondamentalement une logique transactionnelle dans un contexte d'indétermination historique forte. Cette indétermination renvoie pour l'essentiel à l'indétermination qui pèse sur le rôle des États et, plus fondamentalement encore, sur le sens de la politique aujourd'hui. En effet, si l'on parle de plus en plus de gouvernance et que l'on rattache cette notion à celle de transaction, c'est fondamentalement parce que l'État n'a plus l'autorité et les moyens suffisants pour dégager une position politique représentant le point

(5) A notre sens, le concept de gouvernance apparaît pour la première fois chez O. WILLIAMSON, *Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications*, Free Press, New York, 1975.

de vue, l'opinion ou l'intérêt d'une collectivité politique nationale. Sa position de surplomb sur la société est partout remise en question. Les raisons de cette évolution sont à la fois nombreuses et complexes. Elles découlent d'évolutions culturelles majeures liées à l'individualisme des préférences et des choix, ainsi qu'à une transformation du rapport au politique. Ce dernier est à la fois dans tout en ce qu'il n'est plus une représentation, mais il a cessé de s'identifier à un tout. On peut néanmoins identifier un certain nombre de facteurs qui renvoient tous ou presque au fait que l'articulation historique entre intégration politique et intégration sociale dans le cadre national fonctionne de manière de plus en plus insatisfaisante.

Le premier facteur tient au fait que la société politique a indiscutablement perdu de son pouvoir et de son autorité sur la société économique. Naturellement, la disjonction entre les deux sociétés est loin d'être totale. Mais il ne fait pas de doute que depuis une vingtaine d'années, la légitimité idéologique du marché s'est considérablement accrue à mesure précisément que les acteurs du marché sortaient du cadre national dans lequel ils étaient jusque-là insérés. Certes, la société économique a besoin de la société politique pour obtenir les conditions de stabilité et de prévisibilité indispensables à la création de richesse. Mais cette « demande d'Etat » n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Elle vise, par exemple, à socialiser les externalités et à privatiser les gains. Naturellement, les termes de ce rapport de forces sont volatiles et variables d'un secteur à un autre, d'un pays à un autre. Mais, en tout état de cause, il y a matière à transaction entre des Etats territorialisés censés exprimer des préférences collectives – dont certaines non marchandes – et une société économique de plus en plus déterritorialisée et parfois tentée de s'émanciper de toute responsabilité susceptible d'entraver sa recherche du profit.

Plus préoccupant est le développement, dans toute une série de domaines, d'une régulation privée dont l'informalité des structures (forums, clubs, associations) contraste avec le caractère extraordinairement prescriptif des recommandations qu'elle peut faire aux pouvoirs publics. Ces derniers, prisonniers d'une vision très classique de leur souveraineté, continuent à se désintéresser d'enjeux qu'ils considèrent comme trop techniques, mais dont l'influence est pourtant terriblement structurante. On pense naturellement aux normes comptables, mais également aux normes d'organisation de l'*Internet*. On comprendra donc que la transaction n'est pas facile à effectuer. D'une part, parce que le rapport des forces est inégal. D'autre part, parce que les Etats n'ont plus de vision claire de ce qu'est le « bien commun ». Cette crise du « bien commun » conduit alors chaque acteur à considérer sa marge d'action extérieure à lui. La société économique prétend agir dans un univers concurrentiel impitoyable, qui ne lui laisse guère de marge d'action. Elle se tourne alors vers la société politique pour qu'elle assure les fonctions de délestage social ou environnemental qu'on voudrait lui imposer.

La conséquence en est une forte création de richesse privée – inégalement répartie – et assez peu de biens publics. Or, cette faible création de biens publics contraste à son tour avec la prolifération de maux publics (terrorisme, mafias, blanchiment d'argent sale, etc.). Il n'est pas à exclure que, pour la première fois de son histoire, le capitalisme cherche à se développer en dehors de l'Etat, surtout dans les sociétés développées où les infrastructures et les systèmes de protection seraient arrivés à maturité et où les marchés financiers font désormais office de « monnaie privée ». De son côté, la société politique voit dans l'hypertrophie du jeu de la société économique, une entrave à sa capacité d'agir. Dans certains cas, on peut même parler d'inhibition à agir en raison d'une intériorisation par les Etats de leur propre défaite. Pourquoi agir puisque nous ne pouvons pas agir ?

La dissociation des intérêts de la société politique et de la société économique est un des problèmes de la gouvernance. Mais ce n'est pas le seul. On doit y ajouter le fait que les conditions dans lesquelles l'autorité et la légitimité politique se forment et s'expriment sont, elles aussi, en pleine transformation. Dans des sociétés de plus en plus individualistes, hétérogènes tant au plan culturel que social, le compromis d'inspiration fordiste entre autorité et sécurité apparaît caduc. La gouvernance exprime un nouveau paradigme du pouvoir qui passe moins par une hiérarchie fixe et statique que par des réseaux souples, modulables et fluctuants. Ce changement de paradigme n'est pas sans présenter une analogie avec ce que Foucault appelait le passage d'une société disciplinaire à une société de contrôle. La société fordiste correspond assez bien au schéma de la société disciplinaire tandis que la société en réseau répond davantage au paradigme de la société de contrôle (6).

Ce nouveau paradigme, Foucault le qualifiait de « *biopouvoir* ». Par « *biopouvoir* », il entendait le fait que la vie constituait maintenant un objet de pouvoir. Il ne croyait pas si bien dire. En effet, si le XX^e siècle a été le siècle où la question du pouvoir a tourné autour de la question de la propriété des moyens de production, on ne prend pas de risques inconsidérés en estimant que les enjeux du XXI^e siècle se construisent autour de la propriété du vivant. Or, dans la mesure où des enjeux de ce type reposent sur un enchevêtrement complexe d'éthique et de technique, les choix effectués imposent à la fois la recherche d'un consensus, mais également le développement d'une culture de l'évaluation. Autant de changements qui ne peuvent pas spontanément être pris en charge par la démocratie représentative classique.

La conséquence de tout cela est que, désormais, la démocratie représentative fondée sur le principe d'une autorité déléguée dans un espace-temps limité – celui de l'Etat-nation entre deux élections, pour faire court – suffit

(6) Sur l'interprétation du travail de Foucault dans le contexte de la mondialisation, cf. Michael HART/Antonio NEGRI, *Empire*, Exils, Paris, 2001, pp. 48-49. Cet ouvrage contient de remarquables intuitions, même si les interprétations idéologiques qu'il tire sont souvent très contestables.

de moins en moins à prendre en charge la représentation de la société. C'est un point essentiel sur lequel il faut insister en France, où l'absolutisation de la légitimité électorale bloque le renouvellement de la pensée politique sur la mondialisation. Et si la démocratie continue à être faite de représentation, elle est également construite par des procédures, des délibérations, des expertises et des opinions qui s'expriment en temps réel. La conséquence en est que tout acte public ne parvient plus à être posé sur la base d'un principe d'autorité, fût-elle légitime. L'Etat est de ce fait amené à contractualiser ses relations avec d'autres acteurs pour s'assurer de la légitimité et de l'effectivité des actes qu'il pose. L'Etat négocie ainsi en permanence sa légitimité en veillant à ce que les actes qu'il pose soient acceptés par ses destinataires. Le concept de gouvernance renvoie donc à l'idée de légitimité négociée et non instituée. Ce changement fondamental est naturellement compliqué par le fait que l'espace national est de moins en moins pertinent de cette gouvernance (7). Les enjeux de celle-ci se trouvent donc redoublés.

Certes, on pourra rétorquer que l'idée de légitimité négociée pose plus de problèmes à l'Etat qu'à une autorité administrative indépendante, dans la mesure où l'Etat dans les sociétés démocratiques tire sa légitimité de sa représentativité. Cette objection est pertinente. C'est pourquoi il ne faut considérer l'Etat ni comme un acteur en surplomb ni comme un acteur comme les autres, mais comme un « acteur fractal », qui serait simultanément l'expression du tout et une partie seulement de celui-ci (8). C'est cette ambivalence durable du rôle de l'Etat que traduit l'idée de gouvernance. La gouvernance serait, dans un tel contexte, l'expression d'un « gouvernement des choses », qui ne serait pas réductible aux seuls Etats, sans naturellement les exclure. L'idée de gouvernementalité renvoie à l'idée d'un gouvernement qui ne passerait pas nécessairement par la souveraineté de l'Etat mais par des contrôles et des normes. Pour lui, la gouvernementalité est à la fois intérieure mais aussi extérieure à l'Etat. Or, c'est bien à cette articulation du pouvoir dans l'Etat et en dehors de l'Etat que la gouvernance est confrontée (9). Cette fractalité de l'Etat est par exemple clairement reflétée dans le fait que des organismes publics sont à la fois opérateurs sur le marché et régulateurs de celui-ci, ce qui conduit l'Etat à mettre en place des autorités de régulation indépendantes (10).

(7) Jean-Louis BIANCO/Jean-Michel SEVERINO, « Un autre monde est possible. Globalisation, gouvernance, développement », *Les Cahiers de la Fondation Jean Jaurès*, n° 20.

(8) Cette idée se retrouve d'ailleurs fort bien dans la théorie de la hiérarchie de Louis DUMONT, qui dit que « l'élément fait partie de l'ensemble et en même temps s'en distingue et s'oppose à lui », *Homo Hierarchicus. Le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1979, p. 397.

(9) Cf. Michel FOUCAULT, « La gouvernementalité », in *Dits et Ecrits*, vol. 3, Gallimard, Paris.

(10) Cf. Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ? », *Revue d'économie financière*, n° 60, p. 88.

La gouvernance comme transaction entre acteurs hétérogènes

Nous avons jusque-là envisagé la gouvernance comme un processus de transactions complexes dans un contexte d'indétermination historique du rôle de l'Etat. Il nous faut examiner un deuxième aspect de la gouvernance. C'est celui de la transaction entre des acteurs hétérogènes.

Ces acteurs sont ceux de la société politique et ceux de la société économique. Mais s'y ajoutent désormais les acteurs de la société civile. On n'entrera pas ici dans les détails analytiques ou historiques de l'idée de « société civile ». On indiquera seulement que l'entrée en scène de la société civile exprime un processus de dilatation du politique qui tend à s'émanciper de la tutelle de la seule rationalité étatique. Ce processus pose naturellement de nombreux problèmes. Mais on peut dire qu'il relève d'une forme de régulation sociale des marchés. De même qu'il existe des « autorités de marchés » indépendantes de l'Etat, il se met en place des « autorités sociales » indépendantes de ce même marché. C'est la raison pour laquelle nous reprenons volontiers à notre compte la définition simple et opératoire que donne Habermas de la société civile : « *la société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée* » (11).

Au regard du rôle croissant que joue cette société civile dans l'espace public mondial, on n'aura donc pas de mal à définir la gouvernance mondiale comme l'ensemble des processus par lesquels les sociétés politique, économique et civile, négocient les modalités et les formes d'arrangements sociaux planétaires sur la base du principe de la coopération conflictuelle. Cela signifie que le concept de gouvernance mondiale fait simultanément référence à des institutions, à des procédures, mais également des finalités même *a minima* de ces arrangements sociaux. Ce point est extrêmement important alors qu'il semble tomber sous le sens. Très souvent, trop souvent, les questions de gouvernance sont pensées en terme d'architecture institutionnelle, terme dont la sophistication masque malheureusement l'absence de réflexion sur leurs finalités. Certes, on peut toujours poser à juste titre que la dynamique institutionnelle est elle-même créatrice de sens, en tout cas de socialisation entre acteurs. Mais ce pari est très risqué. On voit bien par exemple, au niveau européen, que le surinvestissement institutionnel conduit à une véritable impasse dès lors qu'il ne s'appuie plus sur des lignes directrices. Or, ce qui vaut pour l'Europe vaut naturellement plus encore pour l'ensemble du monde. On ne saurait discuter des statuts d'un club omnisports sans préalablement s'entendre sur les disciplines pratiquées dans ce club.

(11) Jürgen HABERMAS, *Droit et Démocratie*, Gallimard, Paris, 1991, p. 394.

L'EUROPE ET LA GOUVERNANCE MONDIALE

Au regard de tout ce que nous venons de dire, il est raisonnable de penser que le grand soir de la gouvernance mondiale n'est pas pour demain. Cela, d'autant plus que dans un processus de mondialisation qui ne fait pas lui-même système, l'ambition de la gouvernance est probablement moins de rechercher à retotaliser l'ensemble de ces processus qu'à limiter les tensions nées des écarts entre ces différents processus. Parmi ces tensions figurent naturellement les conflits entre préférences collectives, que celles-ci soient exprimées par des nations, des groupes d'intérêt ou des ensembles régionaux. Dans ces conditions, il faudra peut-être penser la gouvernance comme une nouvelle modalité du politique, dont l'objectif serait moins de dépasser la complexité que de contrôler et stabiliser les tensions inhérentes à cette complexité. Quoi qu'il en soit, le renoncement à cette utopie ne saurait nous dispenser de réfléchir sur les moyens d'agir sur le court, moyen et long terme.

A court terme, la démarche la plus réaliste pourrait s'appuyer sur ce que les Nations Unies appellent des CBM (*Confidence Building Measures*). Pour l'essentiel, ces mesures seraient destinées à relever le niveau de confiance que les différents acteurs peuvent placer dans le système, sans prétendre régler les problèmes de fond que la gouvernance mondiale soulève. On peut par exemple estimer que les efforts de transparence des informations financières détenues par les banques centrales et communiquées au FMI sont l'exemple même de CBM dont l'effet de levier peut être considérable. C'est ce qui s'est passé en Asie après la crise de 1997. Naturellement, de telles mesures laissent entière la question de savoir dans quelles conditions peut s'effectuer une libération ordonnée des capitaux. Mais elles ne sont pas négligeables dès lors qu'elles renforcent les logiques de supervision ainsi que la mise en place de codes de bonne conduite. Au sein de l'OMC, des mesures comparables peuvent être prises, soit pour faciliter l'accès des ONG à l'information des panels, soit pour renforcer l'assistance technique aux pays les plus pauvres qui sont totalement, ou en tout cas largement, démunis pour « monter des dossiers » à l'OMC. L'initiative EBA (*Everything but Arms*) s'inscrit dans cette perspective, même si ses résultats vont au-delà de la simple mesure de confiance (12).

Dans un tout autre ordre d'idées, on peut estimer que la mise en place par l'ONU du *Global Compact* s'inscrit dans cette même démarche. On ne prétend pas régler sur le fond la question de la responsabilité sociale des entreprises, mais on crée un cadre permanent qui permet de l'aborder. La mise en place d'espaces de socialisation constitue une dimension essentielle de la gouvernance. A cette fin, la logique de défiance qui existe désormais

(12) L'initiative EBA vise à garantir l'accès libre et inconditionnel au marché communautaire de tous les produits en provenance des pays les plus pauvres à l'exception des armes.

entre les principales organisations multilatérales et des mouvements de contestation doit, d'une manière ou d'une autre, être traitée politiquement. Il faut cependant admettre que ces mesures indicatives, si précieuses soient-elles, ne pourront pas régler la question essentielle de la gouvernance qui est celle de l'harmonisation des préférences collectives.

La gouvernance mondiale comme première préférence collective de l'Europe

Quelles sont pour l'Europe les principales préférences collectives ? On peut tout d'abord considérer que la recherche d'une gouvernance mondiale constitue la première d'entre elles. C'est un point qui nous paraît essentiel. Il faut en effet bien comprendre que la gouvernance mondiale comprise au sens de recherche d'un ordre collectif mondial non hégémonique et pluraliste ne va pas de soi. Par là, nous voulons dire non seulement que tous les acteurs du système mondial n'ont pas la même conception de la gouvernance, mais que de surcroît, tous n'y ont pas le même intérêt. Si l'on pense la gouvernance en terme d'ordre et que l'on pense cet ordre en termes « réalistes », on peut par exemple estimer que les pays les plus riches n'ont pas d'intérêt majeur à investir politiquement dans un projet de gouvernance mondiale, dans la mesure où la gouvernance mondiale par défaut qui existe, les préserve efficacement d'une contagion économique et financière venue du Sud.

Par ailleurs, et quand bien même la globalisation ne profiterait pas qu'aux seuls pays du Nord, il ne fait pas de doute que celle-ci renforce l'asymétrie aux chocs et aux sanctions entre les pays du Nord et du Sud. Un panel perdu à l'OMC par un pays du Nord face à un pays du Sud n'aura jamais les mêmes conséquences qu'un panel perdu par un pays du Sud. Malgré cela, certains pays du Sud sont tentés de croire qu'une régulation plus forte – notamment sur le plan commercial – est de nature à leur limiter l'accès aux marchés du Nord. D'où l'importance de développer une véritable pédagogie de la régulation, comme cela a été entrepris par l'Europe à Doha. Quel pourrait donc être l'intérêt de l'Europe à investir politiquement dans la gouvernance comprise au sens de régulation par des règles, alors que la logique de ses intérêts sociaux au sens large la place dans le camp des riches ?

La première raison tient au fait que l'Europe reste et restera fondamentalement un *soft power*. Certes, elle pourra se doter un jour d'un outil militaire propre et d'une diplomatie autonome. Mais la possession de ces instruments de puissance n'a guère de raison d'être mise au service d'une stratégie de domination politique. Cette hypothèse paraît crédible, non pas parce que les Européens seraient culturellement dotés d'une supériorité morale, mais, plus fondamentalement parce qu'ils auraient épuisé leur besoin d'Empire. On peut estimer que s'il y a un consensus culturel en Europe, c'est bien celui

d'une réticence profonde à s'ériger en gendarme du monde. Tout cela pour dire que le recours au *hard power* par les Européens paraît peu probable, sauf situation très particulière. Cette hypothèse est renforcée par le fait que l'Europe a peu de chance de devenir un Etat-nation comparable aux Etats-Unis, par exemple. Il lui sera donc toujours plus difficile de recourir à des arrangements diplomatico-stratégiques pour troquer des avantages économiques contre des garanties politico-militaires.

Depuis la fin de la Guerre froide, nous avons été amenés à dévaluer les logiques politico-militaires dans le jeu mondial par rapport aux dynamiques économiques et financières. Mais celles-ci ne sont pas contradictoires. La montée en puissance de la Chine et demain de l'Inde peut ressusciter des logiques de cogestion compétitive entre grandes puissances, y compris au sein des organisations internationales chargées de la régulation. Il est donc de l'intérêt de l'Europe de renforcer les institutions de gouvernance mondiale pour prévenir leur parasitage politique. A cette fin, l'Europe a avantage à favoriser la constitution de coalitions d'intérêts capables de porter dans l'espace public et dans le champ politique un certain nombre de préférences collectives. Elle peut et doit le faire avec un pays comme le Japon qui, sur bien des points, a des positions proches de celles des Européens, notamment en matière de préservation de l'environnement.

Cette préférence européenne pour la gouvernance répond à des impératifs de positionnement politique. Mais elle a une fonction latérale tout aussi importante : celle de renforcer la gouvernance interne de l'Europe. C'est un point qui mériterait d'être creusé et qui nous paraît essentiel. Historiquement, toutes les constructions politiques se sont développées à l'intérieur, à partir de contraintes extérieures. On peut même dire que cette contrainte a généralement été celle de la guerre. Or, il est absolument évident que toute action européenne en faveur de la gouvernance mondiale oblige les Européens à renforcer leur propre gouvernance. On peut, *a contrario*, expliquer la modeste mobilisation de l'Europe sur la gouvernance mondiale par le fait que sur bon nombre de sujets non communautarisés, l'harmonisation des positions européennes est encore très insuffisante.

Les raisons que nous venons d'indiquer et qui sont de nature à inciter l'Europe à s'engager dans la recherche d'une gouvernance mondiale seraient incomplètes si elles ne prenaient pas en compte un facteur culturel essentiel : la recherche sans cesse croissante par les Européens de meilleurs standards de vie (santé, environnement). Les objectifs imposent donc à l'Europe la recherche d'un développement durable d'un triple point de vue, économique, social et environnemental (13). Parce que l'espace physique européen est relativement limité, la demande environnementale est probablement plus forte en Europe qu'aux Etats-Unis. Parce que le rapport des Européens

(13) Pascal LAMY, « Bilan et perspectives après Seattle », CDC, *Rapport sur l'argent dans le monde*, Montchrestien, 2001, Paris, p. 79.

à l'alimentation est différent de celui des Américains, leur sensibilité aux transformations génétiques est plus aiguë. Parce que les Européens sont les héritiers d'une tradition sociale relativement forte, leur attachement à des standards sociaux élevés est là encore plus élevé que dans d'autres pays. Tout cela pour dire que les Européens sont à la pointe de la défense de préférences collectives non marchandes, et sont donc par construction les plus grands demandeurs de gouvernance mondiale. A Doha, l'Europe a réussi pour la première fois à obtenir la reconnaissance d'une clarification des liens entre les accords de l'OMC et les règles des accords environnementaux multilatéraux.

Les autres préférences collectives de l'Europe

La deuxième préférence collective sur laquelle on ne s'étend jamais, mais qui est pourtant essentielle, est celle d'une « culture non hégémonique des rapports mondiaux ». Cette préférence est autant affaire de principes éthiques que de pratiques politiques. On peut inscrire dans cette idée la défense des droits de l'Homme, le respect de la diversité culturelle et le rejet de l'unilatéralisme au profit du consensus. Naturellement, l'articulation de ces trois dimensions n'est ni facile à énoncer ni facile à organiser. Elle n'en relève pas moins d'une culture du *soft power* qui fut au cœur même de la construction européenne. En matière de diversité culturelle, l'Europe a des choses à dire à condition, bien sûr, de ne pas penser la diversité culturelle sur un mode purement protectionniste (14).

La troisième concerne la « réduction des déséquilibres mondiaux ». Sur ce point, les performances européennes sont contrastées. L'Europe, et notamment en son sein l'Europe scandinave, porte depuis de très nombreuses décennies un intérêt réel aux problèmes de développement et de lutte contre la pauvreté. Malgré cela, on ne peut pas dire que les performances européennes aient été dans ce domaine particulièrement spectaculaires. Il n'y a pas, par ailleurs, de véritable discours européen sur des déséquilibres mondiaux et les moyens de les réduire. De surcroît, il faut bien admettre que sur certains problèmes – comme l'affaire des médicaments génériques –, les intérêts des acteurs économiques européens ne prédisposent pas les acteurs politiques européens à préconiser des solutions défavorables à ces mêmes intérêts. Malgré ces contraintes, l'Europe est tout de même parvenue, à Doha, à faire revenir l'OMC à une interprétation beaucoup moins restrictive des accords TRIPS que celle qui avait prévalu dans les faits après l'Uru-

(14) Il faut d'ailleurs dire ici que l'idée d'une culture globale américaine inondant le monde et réduisant à néant la diversité culturelle paraît largement infondée. Non seulement la culture globale n'est pas nécessairement américaine (cf. les films de Besson) mais, de surcroît, la thèse d'une réception passive ne résiste à aucune analyse sérieuse. Quand plusieurs centaines de millions d'individus voient *Titanic*, ils ne le voient pas de la même façon. Un metteur en scène indien expliquait le succès inattendu de ce film en Inde par le fait qu'il s'agissait d'un « film indien »! Cf. Zaki LAÏDI (dir.), *Géopolitique du sens*, Desclée de Brouwer, Paris, 1999.

guay Round. Les impératifs de santé publique autorisent clairement la production de médicaments génériques, même si la question de l'importation de ces produits – pour ceux qui n'en produisent pas – n'est pas encore réglée.

La quatrième préférence concerne l'« environnement ». Sur cette question, les objectifs à atteindre sont relativement clairs. En revanche, ce qui fait défaut, c'est la volonté politique de les mettre en œuvre. A cette fin, l'idée d'une Organisation Mondiale de l'Environnement doit être sérieusement mise à l'étude. Naturellement, la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement ne garantit rien. Mais elle peut créer un espace de débat mondial, y compris d'ailleurs pour les pays du Sud que la question environnementale inquiète. Il paraît cependant indispensable que la création éventuelle d'une telle institution se fasse sur la base d'une architecture qui garantisse d'entrée de jeu la représentation de tous les acteurs et pas seulement des acteurs étatiques. On peut imaginer une représentation nationale ou régionale tripartite sur la modèle du BIT par exemple.

La cinquième préférence collective porte indiscutablement sur les problèmes de « sécurité alimentaire et sanitaire ». Dans ces deux domaines, l'Europe pourrait fondamentalement travailler à rendre l'OMS et la FAO beaucoup plus présentes dans le débat mondial au fur et à mesure que se multiplient les liens entre commerce et santé publique et santé, commerce et alimentation.

Enfin, la sixième préférence porte que la question délicate des « droits sociaux ». Par là, il faut entendre le respect des clauses sociales minimales dans l'exercice de toute activité échangeable. Là encore, le cadre d'expression des préférences collectives existe. Mais il ne dispose ni d'une visibilité ni d'une reconnaissance politique suffisante.

Pour résumer, on peut donc dire que l'action stratégique de l'Europe en matière de gouvernance mondiale pourrait se construire autour d'une réactivation d'institutions internationales existantes, capables d'exprimer des préférences collectives mondiales. Au regard de l'ampleur de la tâche, la question de l'harmonisation politique et institutionnelle ne peut pas être réglée par la mise en place d'un super-dispositif de régulation. Cet objectif apparaît hors de portée. Il est donc préférable de commencer par renforcer le pouvoir normatif de l'archipel institutionnel existant (FAO, OIT, OMS) à travers le développement de son pouvoir normatif. C'est à partir de là que le débat mondial sur les préférences collectives pourra commencer à prendre forme.