



LA GOUVERNANCE MONDIALE

*Mémoire de géopolitique
du chef de bataillon Martial LANGLOIS
dans le cadre du séminaire
« La mondialisation: dimensions économique, politique et sociale »*

LA ‘GOUVERNANCE MONDIALE’.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE :

UN SYSTEME DE COOPERATION INTERNATIONALE INADATE AU BESOIN

Une intégration internationale irréversible

Une intégration encore très fragmentée

Une intégration mal maîtrisée

Le besoin de mettre en place un système international de gouvernance

DEUXIÈME PARTIE:

QUEL SYSTEME POUR PILOTER LA MONDIALISATION ?

Le système existant peut-il servir de cadre à la gouvernance mondiale ?

Comment définir la gouvernance mondiale ?

Les difficultés de mise en œuvre

LA GOUVERNANCE MONDIALE

La mondialisation, qu'elle soit encouragée ou diabolisée, est un phénomène inéluctable que la communauté internationale devra apprendre à maîtriser si elle ne veut pas subir passivement ses effets pervers. La propagation des crises financières des années 90, les événements du 11 septembre 2001 comme la montée des mouvements anti-mondialisation, montrent que la dynamique de mondialisation est porteuse d'un nombre croissant de dérèglements économiques et sociaux que les Etats ne peuvent pas ignorer. Dans un contexte marqué par l'érosion des souverainetés nationales et l'écart croissant entre l'intégration des marchés nationaux et des modes de décision politiques internationaux dont la légitimité et l'efficacité semblent de plus en plus sujettes à caution, l'idée de maîtrise des interactions s'impose de plus en plus.

C'est en réponse à cette crise de la gouvernabilité au niveau supranational que se sont développés des travaux et des réflexions autour de la notion de gouvernance globale. La "gouvernance mondiale" constituerait la réponse à apporter à la crise de gouvernabilité que rencontre le système international. Si l'expression "gouvernance mondiale" est relativement récente, le concept, lui, n'est pas nouveau. Cependant, les perturbations économiques et sociales qui ont marqué la fin du XX^e siècle ont souligné l'urgence d'une action collective à l'échelle mondiale pour maîtriser la mondialisation.

Face à l'accélération de la mondialisation, la communauté internationale est loin d'être restée inactive. Des mécanismes de régulation existent pour piloter la mondialisation.

I. UN SYSTEME DE COOPERATION INADAPTE AU BESOIN

Les structures de la politique internationale ont été ébranlées en profondeur, d'une part par la fin de la guerre froide, et d'autre part par le processus concomitant de mondialisation des échanges et des finances. L'effondrement du mur de Berlin et la désintégration de l'URSS ont ouvert la voie à l'hégémonie du marché capitaliste et ont permis aux théories économiques libérales de triompher au niveau mondial. La libéralisation des échanges, la dérégulation des marchés monétaires et financiers, l'évolution des modes de production, les progrès des systèmes d'information et de communication et l'emprise croissante des entreprises transnationales créent de nombreuses opportunités mais génère de dangereux déséquilibres.

L'émergence d'une économie et d'une société mondialisées et la fin de la guerre froide remettent en cause, d'une part, la capacité des Etats-nations à faire face à ces bouleversements et, d'autre part, les institutions internationales héritées de l'après-guerre.

1.1. Une intégration internationale irréversible

La fin du XX^e siècle s'est caractérisé par l'intensification des interdépendances au niveau international, l'extension de celles-ci à de nouveaux secteurs, et par l'élargissement de leur champ géographique à de nouveaux pays. Les échanges se sont considérablement intensifiés et les capitaux sont devenus de plus en plus mobiles. Même si, par certains aspects, cette intégration paraît moins forte qu'à la fin du XIX^e siècle – notamment en ce qui concerne le marché du travail et la mobilité des personnes – elle représente un phénomène majeur de l'évolution du système international basé jusqu'ici sur les Etats-nations souverains.

Dans le domaine économique les efforts consentis par les pays du bloc occidental pour abaisser les barrières douanières ont permis une multiplication des échanges entre les Etats. La création du GATT¹ (General Agreement for Trade and Tax) a véritablement marqué la volonté de ces pays de rompre avec les tendances protectionnistes d'avant guerre. L'intégration internationale a gagné en intensité en 1994 avec la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui, avec l'Organisme de Règlement des Conflits (ORD), représente la première forme d'autorité supranationale réellement mondiale. Les exportations mondiales de biens et de services, qui atteignaient en moyenne 2,3 milliards de dollars par an pendant la période 1983-1992, ont plus que triplé pour atteindre 7,6 milliards de dollars par an en 2001. Cette évolution a stimulé la demande de financement international.

L'intégration internationale dans le domaine financier a été consacrée par la libération des mouvements de capitaux avec la généralisation de la libération financière, l'apparition d'un marché global de capitaux et l'explosion des investissements directs à l'étranger (IDE). Combinée avec l'explosion des échanges de biens et de services, la libéralisation financière a favorisé la création d'une réserve de capitaux et de liquidités prête à passer d'un pays à l'autre. Les flux bruts de capitaux internationaux ont atteint 7,5 billions de dollars en 2000, soit quatre fois plus qu'en 1990. Les marchés financiers nationaux sont de plus en plus intégrés dans un système financier mondial unique. Les principales places financières offrent aujourd'hui leurs services aux emprunteurs et aux investisseurs du monde entier.

1.1.2. L'intégration s'est étendue à de nombreux pays

L'intégration internationale n'a d'abord concerné que les pays occidentaux et le Japon. Plusieurs pays – les "dragons asiatiques" – se sont ensuite lancés dans une économie de

opportunités d'investissement dans un éventail plus large de secteurs d'activité, de pays et de monnaies.

1.1.3. L'apparition de nouveaux acteurs internationaux

Les Etats, qui restent encore pour longtemps les acteurs principaux ayant légitimité pour agir au niveau international, doivent aujourd'hui partager de plus en plus de leurs prérogatives avec de nouveaux acteurs mondiaux.

La mondialisation est avant tout le fait d'acteurs privés, au premier rang desquels les entreprises multinationales qui sont à l'origine des plus importants flux d'échanges économiques et financiers. Par leurs activités, ils ont une influence sur l'économie, les finances et la vie sociale à l'intérieur des Etats. Les entreprises multinationales, par exemple, représentent l'essentiel des flux financiers entrants dans un pays et une part importante de l'emploi au niveau national. Certaines organisations criminelles ont acquis une puissance qui dépasse de loin celle de nombreux Etats et présentent un risque de déstabilisation que l'on ne peut négliger.

Hall et Biersteker² classent les acteurs privés en trois catégories : Les autorités de marché, les autorités morales et les autorités illicites.

Les autorités de marché sont essentiellement les acteurs économiques privés, et en particulier les entreprises et les acteurs financiers. Ce sont les premiers acteurs de la gouvernance mondiale. Leur influence s'établit à plusieurs niveaux. Au niveau le plus bas, ils mettent en place un système de normes informelles, de règles non-écrites, mais qui, avec le poids des habitudes et des interactions, s'imposent à tous. Par exemple, cinq firmes anglo-saxonnes (les « Big Five »³) dominent depuis longtemps le marché du contrôle des comptes des firmes multinationales. Se heurtant à la diversité des règles comptables

Etats. Ils s'imposent de plus en plus comme interlocuteurs des gouvernements au même titre que les élus nationaux, les partenaires sociaux ou les autres Etats. Leur capacité de négociation et de lobbying prend de plus en plus de poids dans les processus de décision. La forme la plus extrême de leur influence s'exprime dans leur capacité à inscrire dans le droit international public les règles destinées à servir leurs intérêts particuliers⁴. L'exemple des accords de Bretton Woods⁵ illustre bien ce phénomène. La rédaction initiale des statuts du Fonds monétaire international prévoyait que, lorsqu'un pays était victime de fuites de capitaux importantes, le pays qui recevait ces capitaux avait l'obligation de collaborer avec les autorités du pays d'origine pour mettre fin à la situation. Sous l'influence des banquiers américains, qui avaient bénéficié des fuites de capitaux européens dans les années 1930, cette disposition a été supprimée pour donner l'article VIII-2-b actuel des statuts de l'institution qui autorise, mais n'oblige pas, la coopération entre États.

Le deuxième type d'acteurs internationaux à prendre en compte sont les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les mouvements sociaux transnationaux. Leur activisme, leur volonté de participer à des débats politiques au niveau mondial, la compétence reconnue de beaucoup d'entre elles et leur succès au sein des opinions publiques en font des autorités "morales" internationales reconnues. Leur influence sur les Etats et sur les grands organismes internationaux est loin d'être négligeable. Les campagnes de boycott contre de grandes entreprises pétrolières ou encore les combats pour interdire le travail des enfants ou réduire les activités polluantes illustrent bien la capacité de ces organisations à imposer des règles ou des normes au niveau international. Ces autorités morales ont en général trois objectifs principaux : Elles cherchent à influencer le choix des thèmes retenus dans les négociations publiques internationales, à aboutir à des modifications de procédure (transparence, contrôle, etc.) et à modifier les politiques engagées. Pour ce faire, elles ont

des politiques suivies par les gouvernements et les institutions internationales. Elles ont cependant réussi à s'imposer comme des interlocuteurs des Etats et des firmes les plus puissantes, et elles ont poussé des milliers de personnes vers l'action politique.

Les organisations criminelles ont-elles aussi profité des opportunités qu'offre la mondialisation pour étendre et diversifier leurs activités. L'ouverture des frontières commerciales et financières a créé une véritable mondialisation activités illégales. Les douanes américaines considèrent qu'elles ne peuvent contrôler que 3% des biens qui entrent aux Etats-Unis, un taux qui devrait passer à 1% dans les années qui viennent compte tenu de la progression attendue des échanges. Le FMI estime que les ressources financières blanchies par les organisations criminelles transnationales représentent annuellement l'équivalent de 2 à 5% du PIB mondial. La finance internationale, activité particulièrement sensible pour les économies nationales, est le secteur le plus touché par la mondialisation du crime⁷. A bien des égards, les mafias transnationales semblent remettre en cause la souveraineté des Etats. Que ce soit dans le domaine policier, juridique, financier ou dans l'exercice du monopole de la violence⁸. Elles semblent de plus en plus s'inscrire en parasites à côté des acteurs privés internationaux.

1.2. Une intégration encore très fragmentée

1.2.1. Les difficultés de l'intégration économique

C'est sans doute dans les domaines économique et financier que l'intégration internationale et les interactions entre acteurs internationaux sont les plus importants et mettent en évidence la nécessité de coopérer. L'économie internationale comporte de

coopérer : la politique monétaire américaine, très rigoureuse, a entraîné une forte hausse des taux d'intérêt (encore renforcé par l'accroissement du déficit public dû aux baisses d'impôts et à l'augmentation des dépenses militaires). Cette politique a attiré les capitaux étrangers et poussé le dollar à la hausse, exportant ainsi les pressions inflationnistes vers le reste du monde. L'Europe, désireuse également de lutter contre l'inflation, a dû mener une politique d'autant plus rigoureuse, et ainsi de suite. Au total, la désinflation a eu un coût en terme de croissance bien supérieur à ce qu'il aurait pu être si les interactions avaient été prises en compte et la coopération internationale active.

L'intégration internationale a connu une accélération dans les années quatre-vingts. C'est dans les domaines économique et financier que la coopération internationale a conduit au plus grand nombre d'avancées et a mis en place les structures les plus opérationnelles et les plus actives. La création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1994 en est le symbole le plus explicite. Il serait cependant erroné de conclure trop rapidement à l'avènement d'une économie mondiale sans frontières, totalement intégrée par les flux de marchandises, de capitaux, de technologies, d'informations et de personnes. Si tel était le cas, le problème de gouvernance mondiale se limiterait à rendre compatible l'économie mondiale avec les politiques locales. Le défi serait certes considérable, mais il serait bien identifié. L'économie internationale reste encore très fragmentée. Il existe des disparités importantes entre les pays développés et les pays émergents. Au sein même des pays développés l'intégration est loin d'être complète puisque la préférence nationale reste encore la règle, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine financier. Les travaux empiriques ont mis en évidence que, malgré la levée des barrières à la mobilité du capital, les actifs nationaux constituaient encore une part prépondérante des portefeuilles d'actifs : comme l'avaient observé French et Poterba⁹, plus de 90 % du portefeuille financier des ménages américains en japonais est constitué d'actifs nationaux¹⁰. Même si le

plus achevée et plus cohérente d'intégration – ne laisse aucun doute sur son aspect fragmenté et incomplet. Que celle-ci ait très fortement progressé au cours des dernières décennies est un fait. Que les interdépendances soient suffisamment fortes pour donner naissance à une conjoncture mondiale se vérifie dans l'actualité. Que l'économie soit aujourd'hui mondialisée au sens plein du terme est beaucoup plus contestable. Toute réflexion sur la gouvernance mondiale doit prendre en compte l'amplification des interdépendances mais aussi son caractère fragmenté.

1.2.2. Des institutions internationales efficaces mais incomplètes

Après la Seconde Guerre Mondiale plusieurs institutions multilatérales ont été créées pour mettre en œuvre les principes de coopération internationale et de libéralisation des marchés. Parmi celles-ci on peut différencier trois catégories :

- les organisations à vocation universelle, comme les Nations Unies et ses différents organes,
- les institutions internationales telles que le FMI ou la Banque Mondiale, mais aussi le GATT (plus tard l'OMC),
- les organisations multilatérales regroupant un certain nombre d'Etats (comme l'OCDE, l'Union Européenne, l'ALENA, l'APEC, le MERCOSUR...).

Ces organisations forment la base du système actuel de coopération entre les Etats. Les structures qu'elles ont mises en place et l'expérience qu'elles ont acquises leur confère à l'évidence un rôle de premier plan dans l'architecture de la gouvernance mondiale. Cependant, elles ne permettent pas encore de couvrir l'étendue des problèmes à traiter et les critiques dont elles font de plus en plus l'objet montrent que des réformes sont nécessaires.

problèmes : En premier lieu, elles traitent des grands problèmes transnationaux non gérés sous la forme d'accords bilatéraux. Des pays souverains exercent des interactions diverses entre eux : guerres commerciales, actions militaires, pollutions transfrontalières, etc. Ces problèmes peuvent souvent être réglés plus aisément dans un cadre multilatéral que de façon bilatérale ; Les organisations multinationales ont ensuite vocation à mettre en œuvre l'action collective. Certaines agences visent à coordonner l'action des Etats en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation ou de santé dans les pays pauvres ; Ces institutions offrent enfin certains services aux pays. Certaines agences ont notamment pour vocation de « certifier » au niveau international la qualité de la politique poursuivie dans un domaine donné (travail, social, bancaire, financier...) par un pays donné.

Les institutions internationales sont nombreuses et leurs missions très diversifiées. Quelques-unes méritent cependant d'être présentées parce qu'elles sont particulièrement représentatives de cet effort de coopération et par la place qu'elles occupent dans le système international.

Le Fond Monétaire International (FMI) a pour mission essentielle d'assurer la stabilité des taux de change par rapport au dollar en organisant l'octroi de crédits, essentiellement à court terme, afin de financer des programmes de stabilisation économique et de résoudre les problèmes de balance des paiements des pays déficitaires. La succession des difficultés qu'il a dû traiter a conduit le fond monétaire à assumer des fonctions de plus en plus larges : Source multilatérale d'expertise économique à la disposition du G7 ou du G20 ; Fond d'assistance mutuel ; prévention des crises financières ...

La Banque mondiale fournit quant à elle des prêts à plus long terme afin de financer la reconstruction et le développement. Elle fonctionne comme une banque qui emprunte sur

doit être comparé avec le total des flux financiers vers les pays en développement (230 milliards de dollars) et celui de l'aide publique au développement (50 milliards de dollars).

Afin d'assurer le troisième objectif, le retour au libre-échange, le gouvernement américain souhaitait la création d'une organisation internationale puissante pour imposer le démantèlement des mesures protectionnistes. Le système de régulation des échanges mondiaux s'est donc articulé, jusqu'à la création en 1995 de l'Organisation Mondiale du commerce (OMC), autour d'accords multilatéraux de réduction mutuelle des tarifs douaniers ainsi que de clauses générales fixant les obligations des parties en matière de négociation commerciale¹³. Les négociations multilatérales menées avant 1995 dans le cadre du GATT s'appuyaient sur une base institutionnelle originale. En effet, les organes du GATT, notamment le Secrétariat et son Directeur général, ne constituaient pas une organisation internationale mais une structure légère dépourvue de moyens juridiques et budgétaires, qui se bornait à venir en appui des négociations menées par les représentants des États parties au traité. L'impuissance du GATT à garantir un fonctionnement équilibré du système commercial a conduit à la création de l'Organisation mondiale du commerce. En premier lieu, les règles de l'OMC sont désormais assorties de mécanismes de rétorsions sanctions encadrés par une procédure juridictionnelle renforcée, avec la création de l'Organe de règlement des différends (ORD). Ensuite, les États membres doivent soumettre à l'OMC des programmes de politique commerciale selon une procédure administrative, le Mécanisme d'Examen des Politiques Commerciales. Enfin, l'article III de l'acte constitutif attribue à l'OMC la fonction de coopérer, en marge du système onusien, avec les deux autres piliers de l'ordre économique international (FMI et Banque mondiale) en vue de garantir la cohérence des politiques économiques internationales. L'OMC devient ainsi le véritable fondement institutionnel du système commercial multilatéral. Elle figure parmi les rares institutions économiques internationales qui disposent du pouvoir de sanctionner

d'élaborer des conventions internationales du travail et de tenter de les faire adopter par les Etats membres.

Ce système d'institutions internationales a été créé essentiellement pour promouvoir les échanges entre pays et faciliter la mise en œuvre d'un système de type libéral. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que leurs actions soient orientées principalement vers les secteurs économiques et financiers. Cependant, de nouvelles menaces apparaissent au niveau planétaire : la dégradation de l'environnement, l'épuisement des ressources naturelles, les risques technologiques, la prolifération des armes nucléaires ou encore les changements démographiques.

Le système d'institutions internationales reste peu armé pour faire face à ces menaces et une réflexion s'impose pour, soit agrandir le champ de responsabilité de ces institutions, soit créer des organismes et des procédures complémentaires.

1.2.3. Des instances de dialogue et de coopération limitées

Parallèlement à ce système institutionnel, des regroupements informels d'États, formés sur une base collégiale restreinte, se sont progressivement constitués. Ils permettent de trouver, sur des questions ponctuelles, des points d'accord et de donner une impulsion politique aux organisations compétentes pour ces questions. Le succès de cette forme de coopération est toutefois suspendu à la volonté des États de tenir leurs engagements. Le plus connu reste le Groupe des Sept (G7) qui concentre autant de critiques que d'espoirs. Il joue, au niveau des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales, un rôle d'instance de coordination informelle et d'impulsion des politiques économiques. Cependant, cette coordination des politiques économiques, visant à établir en temps réel l'articulation des politiques nationales pour résoudre les problèmes communs, se heurte à trop d'obstacles

programmes d'action en tant que tels. Il s'agit plutôt d'un forum au cours duquel les gouvernements échangent leur point de vue, où les uns encouragent les autres à améliorer leurs performances dans certains secteurs, où ils tentent de faire face à de nouveaux défis qui émergent souvent pour la première fois aux sommets du groupe. En revanche, le G7 ne peut, ou du moins ne veut pas, intervenir, laissant cette tâche aux institutions spécialisées. Son rôle n'est cependant pas négligeable dans la mesure où il permet d'analyser les dimensions et les mécanismes des interdépendances, et de créer les bases d'une culture commune sur le fonctionnement de l'économie mondiale.

Le G7 est l'instance de dialogue et de coopération la plus connue et la plus influente. Cependant, d'autres groupes de ce type suivent son exemple. Le Groupe des Dix (G10) regroupe depuis 1962 les pays industrialisés dont les banques centrales coordonnaient au sein de la BRI¹⁴ leurs interventions sur le marché de l'or jusqu'en 1968. Ce Groupe a prit l'habitude de se concerter de manière informelle au sein du FMI et de la BRI, de sorte qu'il a été à l'origine de décisions importantes. Le G20, créé à Berlin en décembre 1999, est la dernière forme de groupes informels (G22, G33) incluant des pays émergents et constitués par le G7 pour discuter du fonctionnement du système financier international : prévention des crises, stabilité financière, transparence des institutions financières internationales.

1.3. Une intégration encore mal maîtrisée

1.3.1. Des dimensions négligées

La volonté de poursuivre l'œuvre de libéralisation et de régulation est largement partagée dans le monde, ne serait-ce que pour essayer de mieux articuler les dimensions commerciales, environnementales, sanitaires et sociales de l'échange. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire – l'échec après guerre de la première OMC – à la préférence

dégradation des ressources naturelles¹⁵, croissance de la population mondiale, grands trafics, risques de contamination sanitaire, instabilité des marchés financiers, etc. Les mouvements de contestation qui se font entendre aujourd'hui révèlent un décalage entre l'action des acteurs mondiaux et les nouvelles préoccupations des opinions publiques. Entre les dimensions commerciales, écologiques, sanitaires, sociales et culturelles de l'échange, un vrai fossé existe qu'il convient de combler si l'on ne veut pas que la seule dimension marchande s'impose, minant ainsi la légitimité de la liberté des échanges.

La prise de conscience croissante de cette nouvelle forme d'interdépendance dont témoignent aussi bien les initiatives officielles que les mouvements de citoyens, pose de manière accrue le problème de l'action collective des acteurs internationaux qui dépasse largement le cadre de la gestion usuelle des interdépendances. Dans tout ces domaines, l'action internationale repose surtout sur des accords bilatéraux et manque considérablement de formalisation institutionnelle. Il est illusoire de vouloir maîtriser les interdépendances sans donner un cadre coopératif multilatéral efficace au traitement de l'ensemble des sujets. Cela suppose une impulsion politique qui dépasse très largement le cadre de négociations habituel.

1.3.2. Les risques de déstabilisation du système financier international

La mondialisation financière a apporté des avantages considérables aux économies nationales et aux investisseurs et épargnants, mais elle a aussi modifié les structures des marchés, créant de nouveaux risques et défis pour les opérateurs et les décideurs.

C'est sans doute le problème d'instabilité monétaire et les risques de propagation des crises financières qui illustrent le mieux les risques nouveaux. La crise financière qui a démarré en Asie en 1997, pour s'étendre ensuite à la Russie en 1998 et au Brésil en début de

excès de placements à court terme en devises dans les banques locales qui les transformaient en placements à long terme en monnaie locale sans bien en mesurer le risque. La crise qui s'est alors déclenchée, qui a touché des pays à marché émergeant dont les banques étaient en mauvaise santé ou insuffisamment réglementées, ne s'est pas propagée à l'ensemble de la planète. Elle a cependant mis en évidence un risque réel de contagion qui peut menacer la stabilité du système financier international. La crise asiatique et sa diffusion vers l'ensemble des pays émergents ont constitué un coup de semonce qui a ébranlé, par sa vigueur et sa soudaineté, le système monétaire et financier international.

Un des inconvénients majeurs liés à la libéralisation financière est que les marchés sont devenus plus volatils, et cette volatilité pourrait menacer la stabilité financière internationale. La surévaluation de Wall Street de 1999 à 2001 a été unanimement dénoncée. Pourtant la montée des cours s'est poursuivie jusqu'au déclenchement d'une crise économique. Le comportement "moutonnier" des investisseurs est connu, mais pas maîtrisé. La certitude de la crise ne dissuade pas les investisseurs qui ne veulent pas risquer de perdre de l'argent en se désengageant avant les autres.

Si tous les experts sont unanimes pour développer la transparence et la diffusion de l'information dans les milieux financiers, il apparaît certain que ces mesures ne peuvent suffire à assurer la stabilité du système. L'explosion des innovations financières et leur technicité, le degré de l'interdépendance et la spécificité des systèmes financiers nationaux se conjuguent pour accroître la complexité de tout effort de réglementation internationale. Les travaux engagés sur l'architecture financière internationale n'ont porté que sur l'amélioration de l'existant. Cela ne paraît pas suffisant.

Depuis les années quatre-vingts et surtout, le milieu des années quatre-vingt-dix, de plus en plus d'associations professionnelles, d'organisations non gouvernementales (ONG), de groupes religieux et de cercles de réflexion¹⁶ s'intéressent à la manière dont sont traitées (avec plus ou moins de réussite) les grandes questions transfrontalières. Les initiatives de la société civile ont par ailleurs largement influencé la gouvernance mondiale contemporaine. S'il est bien sûr difficile de mesurer cette influence avec précision, il est communément admis que la société civile a joué un rôle essentiel dans le lancement du programme d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) en 1996, dans l'abandon de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) en 1998, ou encore dans l'ajournement du Cycle du millénaire de l'OMC en 1999, à Seattle.

De manière plus générale, les organisations de la société civile ont largement contribué à introduire certains concepts, tels que les droits de l'homme, le développement durable, l'égalité des sexes et la citoyenneté d'entreprise dans le discours politique. De même, si la mondialisation fait aujourd'hui la une des journaux, c'est en grande partie à l'activisme de la société civile (que ce soit à Davos ou à Porto Alegre) qu'on le doit. La popularité de ces mouvements contestataires vient essentiellement de l'incapacité des Etats à trouver les réponses aux nouveaux problèmes soulevés par la mondialisation. Les mouvements d'opposition ont pu trouver un nouveau souffle, puisqu'en face, aucun résultat concret ne venait affaiblir la portée de leur critique.

Il n'existe pas d'opinion publique mondiale. Les divers points de vue qui se font entendre sur la scène internationale montrent la diversité des sensibilités, des intérêts et des revendications. Les aspirations de la société civile mondiale manquent de cohérence et ne peuvent être prises en considération en tant que telles. En revanche, les "revendications" qui s'expriment à travers les mouvements contestataires ne peuvent être ignorées.

problématique actuelle de la mondialisation se traduit en termes de vulnérabilité réciproque et de dépendance des Etats. En effet, d'autres enjeux existent relevant de la survie collective comme l'environnement, le développement démographique et les perturbations écologiques. Les nations ne pouvant faire marche arrière sont condamnées à développer leur coopération. Le système actuel de gouvernance, basé sur les institutions internationales et les instances de coopération entre Etats ne paraît pas satisfaisant. Il reste trop incomplet et fait l'objet de très nombreuses critiques. La prise de conscience des enjeux et des risques a multiplié les réflexions sur le problème de la gouvernance mondiale.

II. QUEL SYSTEME POUR PILOTER LA MONDIALISATION ?

Pour que le choix de l'intégration internationale, qui profite à la majorité des nations, soit durable, il est nécessaire que les populations en perçoivent les bénéfices, que les Etats s'entendent sur ses finalités et que les institutions qui la gouverne soient perçues comme légitimes.

La question de la gouvernance mondiale, concept qui reste encore très flou, est au cœur de cette préoccupation. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que la notion de bonne gouvernance ('good governance') apparaît dans le champ des relations internationales : celle-ci décrit alors, pour les organisations financières, les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes de réajustement structurel. Pour les organismes de prêts, une 'bonne gouvernance' requiert donc des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite des programmes économiques.

Le concept de gouvernance mondiale a pris désormais un relief qui dépasse très largement l'idée d'une gestion saine des interdépendances. La question qui se pose actuellement est donc de savoir si l'amélioration du système existant est une réponse satisfaisante ou si il est désormais nécessaire de repenser complètement les modes de gestion des interdépendances.

2.1 Le système existant peut-il servir de cadre à la gouvernance mondiale ?

Le réseau d'organisations multinationales mis en place après la seconde guerre mondiale est susceptible de former l'ossature d'un système mondial de gouvernance. Avec les instances de concertation multilatérales, il forme un cadre naturel pour développer la

l'Organisation mondiale de la santé (OMS) plaide pour l'investissement dans la santé. Cette capacité de réaction – qui est bien souvent supérieure à celle des administrations nationales – est encourageante, mais l'inertie institutionnelle limite l'étendue des réponses face aux enjeux de la mondialisation.

Les adaptations incessantes auxquelles les institutions sont contraintes les entraînent à traiter séparément les mêmes problèmes, conduisant ainsi au mieux à un gaspillage de moyens et bien souvent à une concurrence inutile. Par exemple, les programmes du FMI affectent nécessairement les conditions de vie et la pauvreté, amenant le FMI à s'y intéresser davantage ; Mais cela fait partie du mandat de la Banque mondiale. De même, les différences de traitement social des travailleurs peuvent entraîner des distorsions de concurrence et conduire à des conflits commerciaux. L'OMC est donc soumise à des pressions pour intégrer une discussion sur les normes sociales ; mais c'est au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT) que ces normes sont discutées et établies.

Chaque institution, spécialisée par définition, est incomplète, et doit de plus en plus élargir son champ d'intérêt et d'interventions à d'autres sujets. Cela fait apparaître un double problème : celui de la coordination entre institutions multilatérales existantes d'une part ; et celui des institutions manquantes (ou existantes mais trop faibles) d'autre part, qui amène à reporter le poids des sujets insuffisamment institutionnalisés sur les institutions existantes (par exemple, l'environnement à l'OMC).

Ensuite, ce système se heurte à une réelle crise de représentation. L'ordre international est en effet aujourd'hui dominé par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et surtout par les Etats-Unis, seule superpuissance mondiale à s'être imposée, après la chute du système soviétique et est de ce fait garant presque exclusif de la paix dans le monde. Les OIG (Organisation Inter-Gouvernementales) sont en fait devenues l'instrument

Il y a ensuite une crise de finalité. Aux orientations bien définies de l'après-guerre – organiser l'ouverture aux échanges, surveiller les politiques économiques, financer le développement – s'est substitué un enchevêtrement d'objectifs que ne structure plus une vision unifiée de l'avenir. De fait, le système d'institutions internationales créées après 1945 pour reconstruire un système mondial dévasté par la guerre semble aujourd'hui manquer de cohérence. Une fois les institutions créées, elles ont été laissées à elles-mêmes et ont dû s'adapter aux modifications de l'environnement et aux problèmes nouveaux auxquels elles étaient confrontées. Le politique s'est en quelque sorte complètement effacé devant la technique. Les évolutions qui en résultent sont donc tout naturellement subies et non voulues. Le système s'adapte essentiellement en réaction aux critiques qui lui sont adressées et aux échecs que chaque institution rencontre. Le niveau politique doit donc reprendre sa place et définir les finalités du système d'OIG et de chaque organisation.

De plus ces institutions sont essentiellement destinées à réguler l'économie mondiale et à faciliter les échanges. Elles ne sont pas conçues pour traiter des enjeux nouveaux. Leur action dans les domaines sociaux, environnementaux ou sanitaires est encore timide. Le Bureau International du travail, par exemple, émet un certain nombre de règles ou de recommandations (sur le travail des enfants par exemple) que les acteurs mondiaux, publics ou privés, peuvent ignorer et qui n'ont de toute façon aucune valeur juridique pour l'Organe de Règlement des Conflits de l'OMC. Le système d'organisations internationales est donc manifestement incomplet. L'architecture institutionnelle est déséquilibrée. En dépit des capacités d'adaptation des organisations internationales, un décalage s'est créé entre la nature des problèmes à traiter et l'architecture institutionnelle. Les institutions existantes devront donc se réformer pour prendre en compte les nouveaux défis, ou de nouvelles institutions devront être créées et devront s'imposer face à des organisations aussi puissantes que l'OMC.

progressivement dérivé vers un rôle de directoire économique global pour lequel sa légitimité est discutable, et en tous cas déclinante : la part des pays du G7 dans le PIB mondial est passée de 49 % en 1975 à 44 % en 2001, et leur poids économique ne peut que continuer à décroître. Quant à leur part dans la population mondiale, qui était faible dès l'origine (14,2 % en 1975), elle n'est plus que de 11,3 %. Il est ainsi paradoxal qu'un appel du G7 à entreprendre un round de libéralisation commerciale puisse faire figure d'engagement multilatéral, lorsque l'on sait que les échanges de ce groupe (non compris les échanges dépendant d'accords régionaux de libre échange qui ne relèvent pas de la négociation OMC) représentent 43 % seulement des échanges mondiaux, et les échanges en son sein 17 %. Il est donc souhaitable de mettre en place une structure plus représentative de l'économie mondiale d'aujourd'hui que l'actuel G7. Les Européens, qui y sont sur-représentés, font preuve sur ce sujet du même conservatisme que toutes les puissances dont le poids relatif décline, auxquelles l'inertie institutionnelle ménage une influence à la mesure de leur puissance passée.

Les institutions internationales sont manifestement appelées à jouer un rôle prépondérant dans l'organisation du système de gouvernance mondiale. Cependant, elles ne peuvent suffire. Si leur efficacité ne peut être mise en doute dans les domaines économiques et financiers, elles paraissent de plus en plus impuissantes à faire face aux défis à venir. Cette impuissance est aujourd'hui renforcée par la pression américaine qui refuse de plus en plus de laisser sa volonté entravée par des liens multinationaux. Si le système d'organisations internationales formera nécessairement la base du système de gouvernance mondiale, il paraît évident qu'il ne répond qu'imparfaitement au besoin. Le système à mettre en place dépasse très largement le cadre de ce que nous connaissons aujourd'hui. Il faut donc inventer un nouveau concept, et pour cela tenter de définir ce que peut être une gouvernance mondiale renouvelée.

qu'une partie de la réponse, mais que beaucoup reste à inventer. Le terme "gouvernance" est emprunté à l'industrie (gouvernance d'entreprise) pour donner une idée du but recherché. Ce concept a déjà fait couler beaucoup d'encre et plusieurs définitions ont été proposées. Si aucune ne fait l'unanimité, chacune permet de tracer un peu plus précisément le contour du concept.

Pour Pascal LAMY¹⁷ la gouvernance mondiale est «l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées ».

Pour Christian de BOISSIEU¹⁸ c'est « tout ce qui lui permet d'abord – exigence minimale – de vivre, ensuite – ambition supplémentaire et légitime – et prospérer ».

Pour la Commission des Nations Unies sur la gouvernance mondiale¹⁹, la gouvernance est "la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt".

Ces définitions, aussi imparfaites soient elles, permettent d'éclaircir le concept. Elles partent toutes du constat que le niveau de l'Etat n'est plus suffisant pour faire face aux défis de la mondialisation et que la société politique a perdu de son pouvoir et de son autorité sur la société économique. Il apparaît comme normal que, compte tenu de l'incapacité des gouvernements à assumer certaines fonctions, celles-ci soient prises en charge à un niveau supranational par d'autres instances qui font appel à de nouvelles

systèmes économiques et sociaux locaux) de fonctionner, de prévenir ou de résoudre les problèmes communs. La gouvernance mondiale, constituerait la réponse à apporter à la crise de la gouvernabilité que rencontre le système international.

En l'état actuel des connaissances, une définition précise de la gouvernance mondiale aurait pour effet de limiter la réflexion sur ce sujet.

Cependant, un certain nombre de caractéristiques générales peuvent être avancées :

- Le monde reste politiquement divisé en Etats-nations souverains mais interdépendants. La gouvernance mondiale ne peut être pilotée par un exécutif central. Il s'agit donc d'inventer un système permettant de "gouverner sans gouvernement"²⁰.
- La gouvernance mondiale doit reposer sur un ensemble de principes, de pratiques et d'institutions communes concourant à la formation de normes collectives qui s'imposent aux Etats, à la définition de l'orientation de l'action collective, ou à la fixation de règles directement applicables aux acteurs privés.
- Elle s'exerce au niveau mondial, régional ou sectoriel. Elle sa légitimité de la délégation des États, de la ratification des traités par les parlements nationaux, de la prise en compte des points de vue exprimés par les différentes représentations des sociétés civiles, ou du consensus des communautés professionnelles, mais ne relève d'aucune autorité politique centrale et ne fait l'objet d'aucune sanction démocratique.
- Elle repose sur la coopération intergouvernementale ou sur l'action d'institutions multilatérales spécialisées dotées d'instruments propres, dans certains cas aussi sur l'action normalisatrice d'acteurs privés.

2.2.2. Quelles sont les pistes de réflexion actuelles ?

La notion de gouvernance mondiale ou globale a suscité un grand nombre de travaux qui s'inscrivent dans le prolongement des études sur les modes de coopération et les institutions internationales. Ces travaux relèvent de deux catégories : certains sont le fruit d'une réflexion analytique sur le système international présent, d'autres une réflexion prospective sur un système de gouvernance mondiale qu'il conviendrait de construire.

Dans ce cadre, la gouvernance est interprétée de deux façons différentes. Certains auteurs assimilent la gouvernance à un système de normes et non à un processus ; la gouvernance se limiterait ainsi à un consensus sur des objectifs communs dégagés au cours de négociations transnationales associant les Etats et l'ensemble des acteurs internationaux. Pour d'autres, il n'y a pas de normes et de règles vers lesquelles les attentes des acteurs convergent, mais des mécanismes de dialogue qui assurent la participation des acteurs principaux. La gouvernance consiste alors à regarder comment se déroule le mécanisme de "régulation conjointe" par un jeu permanent d'échanges, de négociations et d'ajustements mutuels. La gouvernance est alors considérée comme un processus d'accommodement entre de multiples parties défendant chacune leurs intérêts.

Le concept de gouvernance est utilisé notamment pour décrire les mécanismes de coopération transnationale et les réseaux d'intégration régionale en cours de constitution (Union européenne, ALENA,...) échappant au contrôle direct des Etats. Il permet aussi par exemple d'analyser le processus à l'œuvre dans les dernières grandes conférences organisées par l'ONU ces dix dernières années : conférence du Caire sur la population, conférence de Pékin sur les femmes, conférence d'Istanbul sur l'Habitat, etc. Ces conférences réunissent un grand nombre d'acteurs issus de tous les horizons et s'inscrivent

Les réflexions sur la régulation politique de la mondialisation économique suivent aujourd'hui quatre chemins²¹. Le premier met l'accent sur la perte de pouvoir des États face à des firmes multinationales présentées comme apatrides et des « forces du marché » considérées comme incontrôlables²².

Le deuxième montre, à l'inverse, que les États sont loin d'avoir perdu leur pouvoir et restent les principaux producteurs des normes permettant à la mondialisation de fonctionner. La réflexion sur la gouvernance mondiale se concentre alors sur la coopération inter-étatique, les organisations internationales et la meilleure façon de les rendre efficaces et légitimes.

Le troisième refuse tout a priori sur la force respective des acteurs publics et des firmes multinationales pour conclure que ces normes sont plutôt le fruit de leurs compromis. On y retrouve les partisans de la notion de « décharge », mise en évidence par Max Weber, qui consiste à montrer que les États ne perdent pas leur influence mais la font vivre autrement, de manière plus complexe, en la déléguant en partie à des acteurs privés ou para-étatiques.

Le quatrième conserve l'idée de normes hybrides mais cherche en plus à mesurer l'influence politique d'un ensemble plus vaste d'acteurs non étatiques (firmes multinationales, réassureurs, diasporas, ONG, mafias, chercheurs, etc.)

Trois conclusions peuvent être tirées de ces réflexions. Tout d'abord il existe une asymétrie grandissante entre les États, au profit des États-Unis, dans leur capacité à agir sur l'économie et la société (d'où la place importante accordée à l'étude de l'hégémonie américaine). Tous les États, y compris les États-Unis, ont perdu en autorité au bénéfice des acteurs non étatiques qui exercent un pouvoir équivalent ou supérieur dans beaucoup de domaines. La perte d'autorité des États ne se traduit qu'en partie par une augmentation de celle des acteurs privés, une partie de l'autorité, n'étant plus exercée par personne, développement des zones dites de non-gouvernance (un-gouvernance)

Les Etats-Unis qui voient d'un mauvais œil tout lien multilatéral pouvant entraver leur liberté d'action sont généralement partisans de cette approche.

Le courant farouchement opposé à la vision libérale met en avant l'aspect inégalitaire de la mondialisation, les risques de prise de contrôle du pouvoir par une minorités d'acteurs puissants et focalisent le débat sur les problèmes de redistribution des richesses, de protection de l'environnement et de déficit social de la mondialisation.

L'activisme de ces deux visions extrêmes domine largement les études sur la mondialisation et transforme rapidement tout débat sur la gouvernance mondiale en dialogue de sourds.

2.3. Les difficultés de mise en œuvre

Si le concept de gouvernance mondiale apparaît si difficile à définir, cela vient essentiellement du fait que les Etats ne sont pas prêts à accepter l'idée de déléguer une partie de leur souveraineté à une (ou probablement plusieurs) autorités supranationales. Que ces autorités soient des institutions, un système de règles collectives ou de simples engagements multilatéraux, elles supposent une redéfinition du rôle de l'Etat. Un certain nombre d'obstacles à franchir pour mettre en œuvre une gouvernance mondiale réellement collective illustrent bien l'aspect un peu irréaliste – au moins à court terme – du concept.

2.3.1. Les domaines d'application

Quels sont les champs dans lesquels la gouvernance doit s'appliquer au niveau mondial ? Jusqu'à récemment seuls le commerce et la finance faisaient l'objet d'une action réellement multinationale et quasiment mondiale. Or, d'autres domaines s'invitent aujourd'hui sur la scène internationale : l'environnement, la santé, les normes sanitaires et sociales, la lutte contre la criminalité et la défense des droits de l'homme, etc.

l'Atlantique. Lorsque les Européens s'inquiètent surtout des risques sanitaires, sociaux et économiques, les Américains se concentrent sur les risques contre les individus (intérieurs ou extérieur).

2.3.2. Le problème du choix des modes de décision

Un système de gouvernance mondiale suppose la définition des modes de prise de décision. Qui a légitimité pour décider ? Selon qu'elles procédures ? Devant qui les décideurs sont-ils responsables ? Dans un monde encore dominé par la concurrence entre les Etats cette question représente à l'évidence un problème majeur.

Les institutions internationales sont mandatées par les Etats. Comme les instances de concertation elles se font l'écho d'un besoin commun. Elles n'évoluent donc que lorsque leurs mandataires ont pris conscience d'une problématique et se sont mis d'accord sur une manière commune de réagir. En absence d'une forme de gouvernement mondial, ce processus est naturellement très long et ne permet pas de s'adapter au rythme d'évolution de l'économie mondiale. Le processus d'intégration européenne offre de nombreux exemples de tensions entre logique nationale et logique de coopération. La réponse européenne à été la création de nombreuses instances (Commission, Banque Centrale Européenne, Court de Justice, Parlement, etc.) auxquelles les Etats membres ont accepté de céder des éléments de souveraineté nationale. La coexistence entre ces deux niveaux est très difficile au niveau européen et est à l'origine d'un certain décalage entre l'intégration économique et les institutions. Pourtant l'Europe est une zone relativement homogène si on la compare au monde dans son ensemble. L'exemple européen permet aisément d'imaginer les difficultés auxquelles devra faire face la communauté internationale pour mettre en place un système mondial.

FMI illustre quant à lui les limites du système censitaire. La seule instance de décision actuellement reste donc le G7, mais sa légitimité est de plus en plus contestée.

2.3.3. Les niveaux de subsidiarité

La question des modes de décision entraîne tout naturellement celle du niveau de décision. Il n'est bien évidemment pas possible de concentrer tous les pouvoirs de décision au niveau mondial. On observe aujourd'hui une progression des gouvernances au niveau régional, considéré dans les différentes parties du monde comme le niveau le plus homogène et le plus conforme aux préoccupations des populations et des Etats. L'expérience de l'Union Européenne (UE) illustre là aussi les difficultés pour appliquer le principe de subsidiarité en absence d'une autorité supranationale.

La définition des niveaux de subsidiarité est indispensable pour des raisons pratiques – agir au bon niveau pour être efficace et pour ne pas gaspiller du temps et de ressources – mais aussi pour assurer la légitimité et la pérennité du système.

2.3.4. Piloter l'économie mondiale

Compte tenu des interdépendances et des intérêts en jeu, le besoin de coopération paraît évident pour la quasi-totalité des acteurs économiques mondiaux. Sa mise en œuvre présente en revanche de nombreux obstacles. L'utilisation et l'efficacité des politiques économiques font l'objet de profondes divergences d'analyses et d'opinions. L'utilisation de la politique budgétaire, où les thèses néo-keynesiennes s'opposent à celles qui prônent la contraction budgétaire comme facteur de croissance illustre bien les difficultés à surmonter.

pratiques économiques. Les différences de niveaux et de cultures économiques entre les Etats ne seront pas faciles à surmonter. L'attitude des Etats-Unis, la plus puissante et la plus libérale des économies, face aux pouvoirs attribués à l'Organisme de règlement des Conflits de l'OMC ne laisse pas présager un système de gouvernance mondiale doté de véritables pouvoirs.

2.3.5. Assurer la stabilité du système financier mondial

La stabilité financière est aujourd'hui considérée comme un bien public mondial. Cela implique que les autorités de contrôle et de réglementation nationales coordonnent leurs actions. Cela signifie concrètement que les Etats doivent déléguer le rôle de contrôle et de réglementation à une autorité supranationale. Cependant, il est illusoire d'envisager que les Etats acceptent de renoncer à une partie de leur souveraineté au profit d'une autorité supranationale qui ne leur serait pas totalement inféodée. Cette autorité, si elle voit le jour, ressemblera donc plus à une enceinte de concertation qui permettrait, par exemple, le renforcement de la coordination des autorités nationales et l'organisation du partage d'informations entre les pays et les secteurs. Une telle coordination paraît indispensable pour identifier les problèmes financiers avant qu'ils ne soient plus maîtrisables.

Les institutions internationales et au premier rang d'entre elles le FMI ont un rôle à jouer. Le FMI a lancé plusieurs initiatives pour contribuer davantage à la stabilité financière internationale : identifier et surveiller les faiblesses et les vulnérabilités des marchés de capitaux internationaux ; Mettre en place des systèmes d'alerte avancée pour détecter les déséquilibres de ces marchés ; Etudier la nature et les origines des crises financières internationales et les canaux de contagion ; Chercher les moyens de contenir et de résoudre les crises rapidement et sans heurt.

notamment la création d'un environnement, stable et favorable aux intérêts américains. Conformément à l'idée que le commerce est un facteur de paix car il asservit les passions et les sentiments aux intérêts, les États-Unis privilégient une organisation libérale des relations internationales.

Au plan économique, les États-Unis, comme d'autres États, sont dans l'obligation de discuter et de négocier avec leurs partenaires et d'accepter des compromis. D'où l'ambiguïté dont fait preuve la politique américaine vis-à-vis des organisations internationales et, plus généralement, des engagements multilatéraux. Ceux-ci sont un vecteur d'influence pour la politique américaine, en même temps qu'un moyen de préserver la compétitivité de l'économie américaine, en disciplinant le comportement du reste du monde. Les démocrates ont négocié le protocole de Kyoto en partie dans cette optique. Les républicains empruntent la même voie quand ils demandent à leurs partenaires du G8 d'imposer à leur agence de crédit à l'exportation d'examiner leurs prêts au regard de critères environnementaux identiques à ceux des États-Unis²³. Mais les engagements multilatéraux représentent également une menace potentielle pour la souveraineté américaine. Au total, l'attitude américaine vis-à-vis de la gouvernance mondiale, des organisations internationales, de la régulation multilatérale, laisse peu de place pour une extension de la gouvernance mondiale. Les États-Unis restent attachés à l'ordre mondial, fondé sur la souveraineté des États et la résolution politique des conflits entre ces derniers.

2.3.7. L'épineuse question du pouvoir politique

Un des obstacles majeurs de la gouvernance mondiale est bien de parvenir à créer un système reconnu comme légitime par l'ensemble des acteurs internationaux, et disposant ainsi d'une réelle autorité. Cet impératif impose de dépasser les questions pratiques pour

régionale la définition d'une puissance collective susceptible de faire face. Les négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC illustrent bien la première approche, l'intégration européenne la seconde.

Les institutions internationales n'ayant pas compétence pour se prononcer sur ces problèmes de répartition du pouvoir se limitent souvent à une approche technique de la gouvernance. Or en limitant la gouvernance à une approche gestionnaire, on passe sous silence l'analyse des rapports de pouvoir et des conflits politiques qui marquent l'évolution des relations internationales. Les questions liées à la souveraineté telles que : "qui est en droit de commander ?", "selon quelles modalités ?", "dans le cadre de quelle structure politique ?" ne sont pas réellement posées. Or, ces problèmes doivent être résolus pour rendre crédible toute gouvernance mondiale. En effet, on ne peut pas parler de gouvernance mondiale dès lors que la régulation internationale se fait entre un nombre limité d'Etats, de sociétés privées et d'élites issues du monde occidental. Aucune nation n'acceptera des règles qui ne seront pas choisies mais imposées par d'autres.

2.4. Quel modèle de gouvernance proposer ?

Le monde va rester encore longtemps divisé en Etats nations souverains. Comme aucune autorité supranationale ne pourra s'imposer aux Etats, il est nécessaire que les règles qui s'imposent à eux soient acceptées ou, au minimum, que le processus qui débouche sur la définition de ces règles soit accepté et perçu comme légitime. Cela suppose donc d'inventer une manière inédite de "gouverner sans gouvernement". Les études menées dans le domaine de la gouvernance mondiale sont très nombreuses et permettent d'alimenter la réflexion sur ce sujet. Cependant, les études sérieuses qui ne se limitent pas à une description du souhaitable mais se prononcent sur des modalités pratiques sont, en général, menées par des approches radicalement différentes et offrent peu de possibilités

entreprises à la gouvernance, sans que ne soient examinés la hiérarchie entre ses acteurs, les rapports de force et d'autorité qui les relient ou leur influence politique. Les travaux des instances internationales paraissent en général plus équilibrés. Cela n'a rien d'étonnant puisque celles-ci sont responsables des mises en œuvre technique de cette gouvernance et restent mandatées par des Etats qui ne peuvent ignorer la pression des opinions publiques. Cependant, il leur est souvent reproché de ne tenir compte que des aspects technocratiques et administratifs de la gouvernance. Leur approche suscite de nombreuses critiques de la part de ceux qui ont une perception plus large de la gouvernance et souhaiteraient voir développer des réflexions sur les enjeux de pouvoir liés à l'émergence de mécanismes de régulation informelle et aux réformes des institutions internationales.

Ceux-ci proposent des travaux descriptifs mettant l'accent sur les pratiques développées hors Etat et hors organisations intergouvernementales. Ils rendent compte de l'émergence de modes de régulation informels, des processus de négociation associant les Etats, les organisations intergouvernementales, les entreprises transnationales, les fondations privées, les groupes de pression nationaux ou encore les coalitions d'ONG. Dans ce cadre, la gouvernance est interprétée de deux façons différentes. Certains auteurs assimilent la gouvernance à un système de normes et non à un processus; la gouvernance surgirait d'un accord ou d'un consensus sur des objectifs communs dégagés au cours de négociations transnationales associant les Etats mais aussi des acteurs privés et associatifs. Pour d'autres, dans des domaines tels que le contrôle du système monétaire international ou la gestion de la dette des pays en développement, qui sont des questions pouvant être analysées en termes de gouvernance, il n'y a pas de normes et de règles vers lesquelles les attentes des acteurs convergent, mais des mécanismes de dialogue qui assurent la participation des acteurs principaux. La gouvernance consiste alors à regarder comment se déroule le mécanisme de "régulation conjointe" par un jeu permanent d'échanges, de négociations, plutôt que de regarder comment les acteurs ont la capacité de définir les

Le premier modèle classique sur lequel la gouvernance mondiale peut reposer est un système de “coopération institutionnalisée des nations”. Ce modèle part du principe que les Etats sont, et restent, la source exclusive de légitimité et s’organisent pour coopérer en fonction des besoins. C’est en quelque sorte la continuité du système actuel construit après la seconde guerre mondiale. Les Etats peuvent déléguer la mise en œuvre de certaines politiques à des agences spécialisées qui demeurent sous leur contrôle. La logique de ce modèle reste essentiellement intergouvernementale. Son efficacité réelle est limitée comme nous l’avons vu précédemment. L’action intergouvernementale se transforme en effet rapidement en marchandage, formation de coalitions et élaboration de compromis très souvent décevants. De plus cela suppose que cette coopération soit capable de suivre le rythme des évolutions ce qui reste très improbable.

Le modèle de “réseau d’autorités indépendantes” part aussi du constat que les gouvernements ont seuls la légitimité pour représenter leur nation. Cependant, les Etats peuvent mandater des autorités multinationales spécialisées. Ces autorités tirent leur légitimité d’abord du fait que leur mandat est bien délimité et ne laisse pas de place à l’interprétation, ensuite de leur indépendance par rapport aux Etats, et enfin de leur obligation de transparence et de compte-rendu. Les banques centrales ou les autorités de régulation de la concurrence sont des institutions de ce type. Ce modèle déjà très largement utilisé est appelé à jouer un rôle important dans la constitution d’un système global de gouvernance. Il suppose que les Etats acceptent progressivement de renoncer à une partie de leur souveraineté. Là encore, cela paraît encore très difficile à envisager à court terme.

Un modèle plus novateur, baptisé de “droit sans Etat” par Laurent Cohen-Tanugi²⁴, s’inspire d’une part du droit des contrats, d’autre part du cas de l’OMC et de son mécanisme de règlement des conflits. Son argument principal est qu’à partir d’une base

deux inconvénients majeurs. Tout d'abord il échappe complètement aux processus de négociation internationale entre gouvernements et peut être considéré comme un système imposé à tous par les pays les plus riches. Ensuite, il s'oppose de fait à la volonté de rationalisation du système de gouvernance en se présentant comme une accumulation des règles pratiques à la manière de la Common Law par rapport aux systèmes de droit romain. Il présente cependant une alternative lorsque la négociation internationale échoue. Enfin, ce modèle souffre de l'absence de procédures de sanctions qui seules permettent d'assurer l'application de règle.

Le dernier modèle, celui de "l'autorégulation privée", est lui imposé par les acteurs privés pour réguler un secteur particulier ou pour pallier les déficiences des autorités publiques. Ce modèle est déjà observé dans des secteurs autorégulés comme l'internet ou dans des secteurs où le privé a devancé le public comme pour l'imposition de normes comptables. Ce modèle n'a bien évidemment pas le même statut que les précédents puisqu'il ne procède pas d'une volonté des Etats. Mais il ne peut pas être négligé car il se développe naturellement et sera de fait une composante naturelle du système de gouvernance mondiale.

Aucun des modèles connus n'est donc réellement applicable tel quel. Si chacun d'entre eux apporte une réponse à un ou plusieurs problèmes, aucun ne permet de répondre à l'ensemble des enjeux. Un système de gouvernance mondiale sera donc plus probablement un système hybride, structuré autour de plusieurs modèles connus ou nouveaux. La question qui se pose est donc bien de mettre en place une manière inédite de gouverner. Le gouvernement est dans une logique verticale, impliquant un monde clos, un exécutif et des structures hiérarchiques. La gouvernance, quant à elle, est un système horizontal, régissant un univers aux frontières floues, et articulé autour de réseaux dont les participants sont en

CONCLUSION

Dans le système international actuel ce sont les Etats qui définissent le contenu de l'ordre public mondial. Cependant, la nation n'est plus le seul acteur des relations internationales. De nombreux autres acteurs internationaux participent désormais aux affaires du monde. Ces acteurs sont de plus en plus transnationaux et ne peuvent plus être représentés par un Etat. Ce système basé sur la souveraineté et la coopération des Etats ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux nouveaux enjeux de la mondialisation. Les institutions ne parviennent plus à suivre le rythme des évolutions, la coopération entre Etats bute sur des divergences de points de vue et d'intérêts, l'équilibre économique, financier, environnemental et social de la planète semble de plus en plus vulnérable et une forme de conscience civique mondiale se forme pour dénoncer les dangers d'une mondialisation mal maîtrisée.

Si la mondialisation est inéluctable et par bien des égards profitable, elle n'a aucune raison d'être anarchique. Elle peut être contrôlée et régulée. Il appartient aux Etats de déterminer les secteurs d'activité où l'action nationale ne suffit plus et où la coopération est souhaitable. Cette gouvernance collective peut prendre des formes diverses. Cependant, compte tenu des acquis et des diversités de points de vue et d'intérêts, cette gouvernance mondiale ne peut prendre qu'une forme hybride mêlant des institutions internationales, des enceintes de concertation, des organisations régionales, des systèmes de normalisation, des instances d'arbitrage et de règlement des conflits, etc.

Une quelconque forme de gouvernance mondiale ne pourra voir le jour que si plusieurs nations parmi les plus puissantes s'attellent à la tâche. Pour ce faire, trois voies semblent à priori possibles. La première consiste à redéfinir un système complet, cohérent et fondamentalement nouveau. Cela revient à faire table rase de ce qui existe aujourd'hui pour inventer un système incluant d'autres voies que celle de la souveraineté des Etats.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- COHEN-TANUGI Laurent : Le droit sans l'État, PUF, 1985.
- RAMSES 2000, de MONTBRIAL Thierry et JACQUET François, IFRI-Dunod, 2000.
- RAMSES 2001, de MONTBRIAL Thierry et JACQUET François, IFRI-Dunod, 2001.
- RAMSES 2002, de MONTBRIAL Thierry et JACQUET François, IFRI-Dunod, 2002.

RAPPORTS :

- JACQUET Pierre, PISANI-FERRY Jean et TUBIANA Laurence, Gouvernance mondiale, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française, décembre 2001.
- BARRAU Alain : Rapport d'information sur la réforme de la coopération, Assemblée nationale, n° 3282, septembre 2001.
- FUCHS Gérard et DANIEL Feurtet : Réguler la mondialisation financière, Assemblée nationale, Rapport d'information, n° 2476, 2000.
- MARINI Philippe : « Régulation financière et monétaire internationale », Rapport d'information, n° 284, Sénat, mars, 2000.

ARTICLES :

- ANDEANI Gilles, « Gouvernance globale : origines d'une idée », Politique Étrangère, n° 3/01.

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	3
I. UN SYSTEME DE COOPERATION INADAPTE AU BESOIN	4
<u>1.1. Une intégration internationale irréversible</u>	4
1.1.1. Une accélération de l'intégration internationale	4
1.1.2. L'intégration s'est étendue à de nombreux pays	5
1.1.3. L'apparition de nouveaux acteurs internationaux	6
<u>1.2. Une intégration encore très fragmentée</u>	8
1.2.1. Les difficultés de l'intégration économique	8
1.2.2. Des institutions internationales efficaces mais incomplètes	10
1.2.3. Des instances de dialogue et de coopération limitées	13
<u>1.3. Une intégration encore mal maîtrisée</u>	14
1.3.1. Des dimensions négligées	14
1.3.2. Les risques de déstabilisation du système financier international	15
1.3.3. Une prise de conscience des opinions publiques et une montée de la contestation	16
<u>1.4. Besoin de mettre en place un système international de gouvernance</u>	17
II. QUEL SYSTEME POUR PILOTER LA MONDIALISATION ?	19
<u>2.1 Le système existant peut-il servir de cadre à la gouvernance mondiale ?</u>	19
<u>2.2. Comment définir la gouvernance mondiale ?</u>	22
2.2.1. Un concept encore assez flou	22
2.2.2. Quelles sont les pistes de réflexion actuelles ?	25
<u>2.3. Les difficultés de mise en œuvre</u>	27
2.3.1. Les domaines d'application	27