

Strasbourg, le 2 juillet 2008

## GOVERNANCE ET MONDIALISATION

1 – Depuis une vingtaine d'années, le mot de gouvernance est devenu un mot clé, le mot fétiche censé condenser et résumer l'exercice du pouvoir dans les organisations contemporaines, se substituant à la notion de gouvernement, liée à l'institution étatique qui apparaissait inadaptée à l'évolution de nos sociétés de plus en plus complexes, interdépendantes aux acteurs multiples, qui nécessitent des formes souples de coopération. La gouvernance apparaît comme un emblème de modernité et d'efficacité particulièrement adapté au phénomène de la mondialisation.

Ainsi a-t-on vu apparaître de nouvelles notions comme le « good governance » prôné par les organisations internationales comme moyen de réforme des institutions des pays en développement ; la « Global governance » visant à établir de nouveaux modes de régulation et d'intégration internationale.

Les Nations Unies mettront ainsi en place, en 1995, une commission sur la gouvernance globale formée de 28 personnalités : dans son rapport elle estime que :

« les Etats doivent accepter le principe d'une éthique globale, garantie de l'efficacité de la gouvernance afin de dépasser les intérêts particuliers »

2 – Quel est le contenu de cette notion de gouvernance ?

La fin du XXème siècle a souligné tant les besoins que les lacunes de l'action collective au niveau international. Les dispositifs traditionnels de nature inter-étatique (l'ordre Westphalien) ne suffisent plus face à l'émergence de nouveaux acteurs.

En l'absence d'un pouvoir souverain il est indispensable de définir des règles de gestion de l'interdépendance et de conciliation des intérêts des différents acteurs. Ainsi par rapport aux modes traditionnels d'action de l'Etat souverain qui a la capacité d'imposer une domination, ces méthodes nouvelles de la gouvernance impliquent des inflexions essentielles :

- d'une part ce sont des acteurs divers qui vont être associés aux processus décisionnels, les Etats, les institutions gouvernementales mais aussi les entreprises, les ONG, les associations, que ce soit dans un cadre formel ou de façon informelle.
- d'autre part, des solutions consensuelles vont être systématiquement recherchées : les décisions seront les résultats de négociation et de compromis prenant en compte les points de vue des parties en présence. On l'a vu récemment avec le poids croissant dans la mondialisation des ONG, voire des mouvements altermondialistes qui pèsent de plus en plus sur les décisions.

Cette image d'un monde apaisé, réconcilié par la résorption des conflits irréductibles, cet effacement du pouvoir politique au profit d'instances de régulation technique, cette banalisation de l'Etat qui ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres ne correspond pas exactement à la réalité qui reste marquée par des affrontements et des stratégies de domination. Et les Etats ont su s'adapter à cette nouvelle donne de la mondialisation.

### 3 – L'adaptation et le redéploiement des Etats

- D'abord les Etats démocratiques ont su introduire dans leurs procédures l'esprit de la nouvelle gouvernance. Ils ont compris que la solution de problèmes collectifs ne relève plus de la responsabilité exclusive de l'Etat, et qu'une régulation efficace ne peut être obtenue que par l'association des intéressés à la définition des règles du jeu.

L'action publique devient ainsi la résultante d'un processus long, complexe, auquel sont invités de multiples acteurs. L'action publique est désormais mise en débat, offerte à la négociation. On le voit par exemple en France avec le développement considérable ces dernières années des procédures de débat public pour les projets importants avec aussi la multiplication des autorités indépendantes qui garantissent la transparence de ce débat public.

L'Etat garde toutefois une fonction d'arbitrage, indispensable pour surmonter les contradictions ou oppositions éventuelles.

- Par ailleurs, dans le champ international, les organismes multilatéraux qui jouent un rôle de régulation dans la mondialisation, qu'elle soit économique ou politique, n'ont que le pouvoir que leur confèrent les Etats. Et ce sont ceux-ci, quand ils sont démocratiques, qui fondent le système de valeur qui devra inspirer l'action de ces organisations.

- Enfin les Etats sont indispensables pour lutter efficacement contre l'un des inconvénients de la mondialisation, c'est-à-dire le développement de la criminalité organisée et du terrorisme, quels que soient les progrès de la coopération policière internationale.

### 4 – La gouvernance régionale, condition d'une mondialisation maîtrisée ?

Au cours d'un récent entretien Pascal LAMY distinguait trois formes de gouvernance : l'état solide, l'état liquide, l'état gazeux.

- L'état solide, c'est le gouvernement d'un Etat souverain, les mécanismes d'exercice de l'action publique sont clairs, et le titulaire du pouvoir de décision publique est bien identifié et reconnu comme légitime pour l'exercer. Mais son champ d'action reste limité ;

- L'état gazeux, c'est l'ordre Westphalien que l'on retrouve dans les organisations internationales qui fonctionnent sur la base de l'unanimité des Etats ;

- L'état liquide, entre les deux, renvoie dans son esprit à l'Union européenne, une nouvelle entité sans équivalent dans le monde d'aujourd'hui et d'hier dont les règles de fonctionnement permettent, dans un grand nombre de domaines, des décisions à la majorité.

Au-delà de ses difficultés présentes, l'Union européenne est une institution qui associe une vraie capacité de décider dans un champ très large, tout en ayant bien intégré les règles de la gouvernance moderne : participation de tous les acteurs à la décision publique, recherche des consensus, souplesse et pragmatisme. L'ensemble des ses membres sont par ailleurs animés d'un ensemble de valeurs communes : la paix, le respect du droit, le bien-être de la population, la solidarité, la diversité culturelle.

Entre la gouvernance mondiale et les Etats nations, la solidarité régionale n'est-elle pas l'élément clé de la structuration et du développement maîtrisé de la mondialisation ?

Mais je crois qu'il faut retenir l'essentiel : la volonté de gouvernance globale s'appuie sur quelque chose de réellement nouveau, la volonté des citoyens de chaque pays de voir leur propre société, comme les grandes affaires communes, gérées démocratiquement.

C'est, en tout cas, l'analyse que je fais ici, qui tient aussi (quelque part) de la promesse d'avenir...et qui me paraît devoir être mise en perspective, dans le cadre de cette troisième université d'été consacrée au tryptique « gouvernance, pouvoir et démocratie ». Je pense, au demeurant, que la discussion qui doit suivre, dans le cadre de la table ronde que j'ai l'honneur d'animer, pourrait justement être amorcée en partant de l'idée que le nouveau défi qui nous est aujourd'hui lancé par l'évolution du lien qu'entretiennent gouvernance et mondialisation, ne sera valablement relevé que si l'on prend mieux en compte l'aspiration citoyenne à la démocratie participative, si l'on prend mieux en compte sa volonté (toujours plus forte et exigeante) de démocratie.

Mais comment y parvenir ? De nouvelles formes de démocratie (et de gouvernance...) seront peut-être à inventer, modifiant notre rapport au pouvoir (notre perception du pouvoir, aussi). Vous le constatez, nous avons du pain sur la planche : les ressources de l'imagination et de l'ingénierie politique devraient être plus que jamais sollicitées, pour faire face aux échéances qui nous attendent, dans les décennies à venir...

Bernard BOUCAULT