



# MONDIALISATION ET GOUVERNANCE :

**Le Forum de Delphes a décidé de consacrer les pages Débat des prochains numéros de la Lettre au thème "Gouvernance et Pouvoir".**

**Il s'agit d'éclairer dans une démarche pluridisciplinaire les enjeux multiples qu'il recouvre aussi bien dans les pays du Nord, qu'au Sud et dans les rapports entre le Nord et le Sud.**

**Nous publions ci-contre un article de Jean Tardif "Mondialisation et gouvernance : les nouveaux défis démocratiques", qui pose la question du lien entre mondialisation et gouvernance et souligne la nécessité d'inventer un nouveau mode de régulation politique pour maîtriser les processus globaux.**

Mondialisation, gouvernance, démocratie : comment envisager l'articulation entre ces dimensions du politique dans la dynamique mondiale ? Qui est responsable des affaires du monde ? Comment définir et assurer la prise en charge des intérêts collectifs de l'humanité qui ne se réduisent pas à ceux des États dont chacun défend essentiellement ses intérêts ? Existe-t-il des espaces publics où les acteurs concernés peuvent débattre des enjeux globaux qui les concernent même s'ils débordent le cadre national qui borne jusqu'à présent l'exercice de la citoyenneté ? Face à la globalisation économique, la mondialisation du politique suivant des modalités démocratiques est-elle possible ? Les réponses à ces questions qui concernent la gouvernabilité de la mondialisation n'existent pas, elles doivent être inventées et élaborées.

Ce n'est pas sans risque que seront évoqués ici de façon aussi sommaire certains termes d'un débat fondamental qu'il serait par ailleurs dangereux d'esquiver. La mondialisation comporte des effets structurants au moins aussi importants que ceux entraînés naguère par l'apparition de l'État-nation. La gouvernance ne peut se limiter aux effets de la mondialisation qui doit être maîtrisée non par des normes bureaucratiques ou par le marché, mais par le politique, c'est-à-dire la voie par laquelle les hommes organisent leur façon de faire société et de vivre avec les autres. Loin de soutenir un certain "messianisme démocratique" qui dissimule mal la prétention à la supériorité d'un mode particulier du politique, on peut considérer que la mondialisation, au lieu de marquer la fin du politique ou de la démocratie, appelle l'invention des modalités démocratiques pour traiter efficacement les enjeux globaux qui sont par nature extranationaux.

## **La mondialisation, une mutation des champs stratégiques**

La réflexion sur les enjeux politiques, économiques et même sociaux est largement polarisée sur l'État-nation. Pour parvenir à

appréhender les métamorphoses en cours, il faut s'affranchir de ce que le sociologue allemand Ulrich Beck appelle le "nationalisme méthodologique"<sup>2</sup>. Car avec la mondialisation, on ne peut plus penser le local ou le national sans penser le global. Mais on ne peut pas penser le global comme simple prolongement du local ou national.

Il importe de distinguer *globalisation* et *mondialisation* qui ne se réduisent pas à l'*inter-nationalisation*, laquelle se définit comme la multiplication des échanges entre les nations, en fait entre les États.

*La globalisation est un processus caractérisé dans sa phase actuelle à la fois par la multiplication, l'accélération et l'intensification des échanges économiques et financiers entre les diverses parties du monde.*

*La mondialisation est un processus plus large caractérisé par la multiplication, l'accélération et l'intensification des interactions économiques, politiques, sociales et culturelles entre les acteurs des différentes parties du monde qui y participent de façon variable. Elle modifie les conditions dans lesquelles l'homme habite le monde. C'est un "fait social total", qui entraîne une réorganisation du temps et de l'espace dans les relations sociales et modifie les représentations du monde qui apparaît pour la première fois comme entité concrète.*

La mondialisation fait apparaître des enjeux globaux qui ne sont pas réductibles aux réalités territoriales, nationales ou marchandes : la paix, la sécurité, la stabilité, l'environnement, la biodiversité, le pluralisme culturel en représentent quelques exemples.

*La mondialisation ne détruit ni l'État comme corps politique, ni la nation comme corps social. Mais à côté des États qui sont toujours les entités constitutives du système international, s'imposent dans la dynamique mondiale de nouveaux "acteurs" dont les actions transfrontalières affectent la distribution des ressources et la définition des valeurs à l'échelle planétaire"<sup>3</sup>.*

# les nouveaux défis démocratiques

par Jean TARDIF,

Délégué de l'Association PlanetAgora, Animateur du Forum permanent pour le pluralisme culturel

*La mondialisation ne fait pas disparaître le territoire.* Elle entraîne toutefois une *redéfinition des espaces symboliques* qui doivent être repensés à partir de la réalité des aires des interactions humaines plutôt qu'en fonction des territoires physiques. On peut ainsi appréhender l'émergence de *nouveaux espaces stratégiques* qui ne coïncident pas forcément avec les espaces nationaux en même temps que la dissociation de plus en plus fréquente entre espaces géopolitiques, géoéconomiques et géoculturels. La dynamique nouvelle a été impulsée par les forces de l'économie qui s'est largement affranchie des frontières nationales avec la complicité active des États. Des acteurs économiques transnationaux se sont constitués et ont acquis le pouvoir de définir de nouvelles règles du jeu. Leur pouvoir n'est pas fondé sur la *conquête territoriale mais sur une capacité de mobilité permanente*. L'économie globalisée met ainsi en compétition les États ancrés sur un territoire qui souhaitent attirer les ressources en capital et en technologie et les oblige à devenir en quelque sorte ses organes exécutifs régionaux. Du coup, ce ne sont plus seulement les politiques économiques nationales qui sont mises en concurrence, mais aussi les politiques sociales et culturelles, en un mot les préférences collectives des sociétés. Dans le nouvel espace globalisé, le pouvoir tient largement à la place occupée sur le marché mondial et à la capacité de mobiliser les ressources nécessaires à cette fin.

La multiplication et l'intensification des échanges transfrontaliers entraîne des *interdépendances multiples* qui ne se limitent pas à la sphère

économique et se traduisent dans des relations asymétriques entre les pays, entre les divers systèmes et les acteurs en présence. Pas de croissance sans ouverture, laquelle ne peut être maîtrisée directement. Le marché cherche à s'affranchir et à s'autoréguler alors qu'il doit compter sur des règles et sur la stabilité qu'il ne peut assurer lui-même. L'État qui doit trouver désormais sa légitimité dans sa capacité à assurer à ses citoyens les conditions d'existence qui assurent leur dignité d'individus-citoyens ne peut le faire sans ouverture sur l'extérieur qui échappe à son pouvoir. La société civile mondiale en gestation peut interpeller l'État et les entreprises mais elle n'a de pouvoir qu'à travers eux.

La globalisation et la mondialisation marqueraient-elles donc la fin du politique conçu comme lié à l'État-nation territorial au profit d'un système de puissance plus ou moins impérial et de normes établies par des agences publiques ne répondant réellement devant personne? Au contraire, "la mondialisation, nouvelle étape de l'aventure humaine, nous met au défi de réinventer l'action politique à l'échelle planétaire"<sup>4</sup>.

## **La gouvernance comme voie politique de maîtriser les processus globaux**

Pour maîtriser la mondialisation et gérer les interdépendances multiples qui en découlent, il faut d'abord *écarter les fausses réponses* : possibilité du statu quo, repli sur l'État-rempart, gouvernement mondial conçu comme la projection d'un gouvernement national, régulation par des normes inspirées de l'univers marchand et qui s'imposeraient par leur

rationalité instrumentale sans égard à la façon a-légitime dont elles seraient produites.

Il faut ensuite *retrouver le politique* en surmontant les crises qui l'affectent aussi bien à l'échelon national qu'international, notamment dans les "États faillis" qui posent un problème qui ne peut être abordé ici. La polarisation sur l'État-nation a conduit à l'assimiler au système politique dans ses versions occidentales et à privilégier la démocratie représentative au détriment de la démocratie délibérative de plus en plus réduite à des rituels électoraux périodiques déphasés par rapport à la temporalité et à la dimension réelle des enjeux. L'abstention et le vote de protestation lors des scrutins électoraux témoignent sans doute de la conscience du fait que *l'État qui doit gérer les effets de la mondialisation est impuissant à maîtriser des processus qui le dépassent et sur lesquels il a peu de prise*. Les États, sans avoir sollicité ni reçu aucun mandat explicite à cet égard, sont amenés à prendre des engagements internationaux de plus en plus nombreux dont la portée sur la vie de leurs citoyens est souvent supérieure à celle des lois nationales sans que ceux-ci ne disposent d'instances leur permettant de discuter, d'accepter, de refuser et de contrôler de tels engagements.

En mettant en évidence les lacunes de la pratique politique et démocratique actuelle, ainsi que les défaillances du système international face aux enjeux nouveaux, *la mondialisation, loin d'entraîner l'affaiblissement ou la disparition de l'État, peut au contraire fournir l'occasion de retrouver le politique*.

Parce qu'elle oblige à **revenir à la question politique fondamentale :**



## - SUITE - MONDIALISATION ET GOUVERNANCE :

comment vivre et agir ensemble, avec nos différences, non plus seulement à l'échelon local et national, mais aussi à l'échelle planétaire ? Ou, de façon plus concrète : que devons-nous, que pouvons-nous, que voulons-nous faire ensemble, à l'échelon local, national, extranational (régional et mondial) ?<sup>5</sup> Ces questions *tournent moins autour des enjeux de souveraineté (préoccupation d'État) que des façons de gérer les interdépendances entre tous les acteurs.*

Aujourd'hui, alors que se pose la question de la maîtrise de la mondialisation sans l'existence d'une communauté mondiale capable d'agir comme sujet politique, d'un gouvernement mondial, et en attendant un concept plus adéquat, la gouvernance semble le terme le mieux approprié pour désigner les modalités d'une gouvernance sans gouvernement et sur un mode non hégémonique et démocratique. La gouvernance c'est *"l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées"*.<sup>6</sup> La **gouvernance mondiale** peut alors être envisagée comme *"les 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"*. Elle ne constitue pas une panacée, une alternative à l'état de droit ou une façon naïve d'ignorer les rapports de force ou de s'en remettre à la société civile réduite aux ONG. C'est au contraire une démarche politique exigeante, aux résultats incertains, qui repose sur la volonté humaine de maîtriser son avenir.

### **L'approche cosmo-politique pour gérer les interdépendances**

*C'est par une approche cosmo-politique pragmatique qu'on peut espérer maîtriser la mondialisation.* Loin d'exclure les politiques nationales toujours nécessaires notamment pour gérer les effets de la mondialisation, cette approche les inclut en les articulant avec l'action politique requise aux autres niveaux. Pour être efficace, la gouvernance mondiale doit être organisée non sur le modèle pyramidal, mais suivant une géométrie variable, en articulant les modalités politiques adaptées à chaque échelon, à chacun des grands enjeux et aux divers contextes. À l'échelon extranational, "l'ordre cosmo-politique" comprendra à la fois le système international réformé pour gérer les rapports interétatiques, des

alliances plus ou moins permanentes revêtant des formes diverses (regroupements régionaux comme l'Union européenne, aires géoculturelles comme la Francophonie...), des coalitions formées autour d'enjeux spécifiques, des groupes d'intérêt. La subsidiarité doit être définie de façon concrète en partant de la question politique fondamentale appliquée aux divers espaces d'interactions humaines.

L'approche cosmo-politique peut elle être démocratique ? Oui, à la condition d'inventer les nouvelles modalités d'une démocratie qui ne soit pas réduite à un rituel électoral. Au lieu d'un improbable parlement mondial, il est plus réaliste de susciter la création d'espaces publics virtuels pour traiter des enjeux globaux, en utilisant les possibilités techniques malgré leurs limites évidentes. Puisque l'État n'est pas le seul acteur à l'échelon extranational, il faut trouver les formules permettant d'associer les divers acteurs aux efforts requis pour maîtriser les processus globaux. *De nouvelles instances politiques, informelles au départ - les Forums des interdépendances - doivent s'instituer sur la base de la reconnaissance mutuelle des acteurs concernés,* incités ainsi à se constituer en interlocuteurs et partenaires : pouvoirs publics, entreprises, acteurs civiques et sociaux, experts, chacun avec son statut, son rôle et ses responsabilités propres.

Ces forums auront pour fonction de faire émerger une conscience publique des enjeux globaux, de concilier les intérêts et *d'instituer une capacité autonome de propositions* visant à apporter des solutions aux problèmes globaux. Chaque Forum devra se doter de mécanismes transparents de délibération, de concertation, de décision et de règlement des différends.

Pour chacun des principaux enjeux globaux, de telles instances pourront *définir un cadre de responsabilité* favorisant l'action de chaque catégorie d'acteurs et qui pourra se traduire dans un *régime*, fondé sur des valeurs communes et des principes établis par voie de délibération, et dont chaque Forum supervisera le fonctionnement. Un régime peut inclure des éléments de traité interétatique et des aspects contractuels qui permettront d'y associer des acteurs non étatiques. C'est un exemple du type de concept à développer pour traiter des réalités nouvelles. Chaque Forum pourra produire des instruments juridiques, des normes, des codes de conduite, dont l'ensemble constituera l'amorce de l'ordre juridique mondial qu'appelle la mondialisation.

# les nouveaux défis démocratiques

par Jean TARDIF

*L'efficacité* de ces instances et de ces régimes repose sur le fait que dans la dynamique mondiale, aucun acteur n'est en mesure de l'emporter seul : l'interdépendance appelle des modalités de collaboration pour concilier les intérêts et les rôles. Chaque acteur a intérêt à pouvoir exercer son action dans un cadre de responsabilité relativement prévisible et légitime qui fonde la confiance nécessaire à l'ouverture et aux échanges équitables. Chaque instance vise à *mettre en place un jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs* qui n'ignore pas les rapports de force mais les discipline.

*La cohérence* entre les cadres de responsabilité institués pour les principaux enjeux globaux proviendra de la délibération publique, de la conscience des intérêts et des risques partagés et de mécanismes de concertation entre les Forums. Elle peut difficilement être moindre que celle qui existe dans le système international actuel.

## Utopie ou impératif stratégique ?

La mondialisation peut connaître des avancées, des soubresauts, des reculs. Elle n'a rien d'une fatalité et ne constitue pas la fin de l'Histoire. C'est *une rupture instauratrice qui oblige à penser et à agir autrement*. Résultant de décisions et d'actions humaines, elle doit être maîtrisée par la voie politique qui ne peut se contenter d'en gérer les effets mais doit inventer les moyens de maîtriser les processus extranationaux. Voilà un impératif stratégique qu'impose le réalisme si l'on veut relever les défis du monde actuel.

*C'est la prise de conscience des risques inhérents à la situation actuelle qui, en dépassant le stade de la contestation, peut faire de la mobilisation une force politique*. Les délocalisations, les migrations, les inégalités croissantes, la mise en présence intensive de visions du monde dont les différences sont de plus en plus immédiatement perçues, voilà des phénomènes qui acquièrent une portée politique et stratégique qui ne pourra être ignorée très longtemps. Le monde qui apparaît ne sera plus seulement à polarité occidentale. La multipolarité ne se définira pas forcément en termes étatiques. Elle obligera rapidement à devoir composer avec la pluralité des systèmes de valeurs et des préférences collectives. Comment ? Par la force, par la main trop visible du marché ou en inventant de nouvelles avenues démocratiques pour traiter des affaires mondiales en traduisant la conscience de la réalité du destin commun des sociétés ?

La gestion des affaires du monde ne peut être abandonnée aux puissances qui ont la légitimité pour gérer leurs intérêts mais non pas celle de traiter des questions globales en fonction de leurs intérêts. Malgré les difficultés d'une approche cosmo-politique de la gouvernance mondiale, *il n'y a pas d'alternative à la responsabilité humaine pour maîtriser le processus de la mondialisation par la voie politique*. La mondialisation élargit le champ de la responsabilité et du politique comme engagement aux divers échelons de l'action humaine.

<sup>1</sup> Philippe Braud note que la façon de concevoir l'État comme la nation juridiquement organisée est liée à l'évolution de la pensée française et allemande au XIX<sup>e</sup> siècle. *Penser l'État*, Seuil, Points Essais, Paris, 2004.

<sup>2</sup> *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Traduction française, Aubier, 2004.

<sup>3</sup> Marie-Claude Smouts (dir), *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2003, p 1.

<sup>4</sup> Jacques Chirac, discours à l'Assemblée générale des Nations-Unies, 7 septembre 2000.

<sup>5</sup> Les débats sur la construction européenne seraient peut-être facilités s'ils portaient de cette question centrale. Les responsabilités et les engagements aux divers échelons sont complémentaires et non contradictoires.

<sup>6</sup> Pascal Lamy et Zaki Laïdi, *"La gouvernance, ou comment donner sens à la globalisation?"*, *Gouvernance mondiale*. Rapport du Conseil d'analyse économique. La Documentation française, Paris, 2002, p. 200 et 204. Il ne s'agit pas de la "bonne gouvernance" proposée par le Président de la Banque mondiale à l'intention des pays en développement.