

LA GOUVERNANCE ET LA SOUVERAINETE DE L'ÉTAT

Ali KAZANCIGIL

Secrétaire-général

Conseil international des sciences sociales

Les rapports entre la gouvernance, « terme fétiche du lexique politique »¹, qui a le vent en poupe, et la souveraineté, une vieille connaissance, vouée à s'affaiblir dans le long terme au profit de principes universellement partagés par l'humanité², renvoient à certaines questions parmi les plus fondamentales de la théorie et de la pratique politiques.

LA SOUVERAINETE ENTRE ARROGANCE ET MODESTIE

Actuellement, le concept de souveraineté – dont la primauté n'est sans doute pas près de s'interrompre mais dont les évolutions sont perceptibles – fait l'objet d'interrogations et d'analyses assez contradictoires : sommes-nous toujours dans un monde où l'Etat souverain est l'acteur dominant des relations internationales ? Celles-ci évoluent-elles vers une société mondiale policée ou restent-elles un champ dominé par des rapports de forces ? La distinction entre les sphères interne et externe garde-t-elle sa validité ? En somme, vivons-nous encore dans un monde hobbesien et webérien – avec, au plan interne, une violence légitime qui serait centralisée par

¹ HERMET Guy, « Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance », dans Pierre FAVRE, Jack HAYWARD, Yves SCHEMEIL (dir.), *Etre gouverné : Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 301.

² BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté : Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.

l'Etat, tandis qu'au plan externe, cette violence serait un droit décentralisé, en vertu de la souveraineté des Etats ? Ou bien notre monde devient-il plus kantien ? Ou bien, encore, se caractérise-t-il, du moins dans certaines régions, par l'anomie chère à Durkheim ?

Jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001, à New York, une majorité d'observateurs répondaient à ces questions en abondant dans le sens d'un progrès vers une société mondiale, avec plus de gouvernance et moins de souveraineté. Ces analystes arguaient que la souveraineté interne et externe des Etats était en recul sous l'impact de la mondialisation néo-libérale, mais aussi grâce à la sécurité collective et au multilatéralisme. Le jeu de pouvoir cynique des Etats souverains s'estompait progressivement, la pratique de la négociation était plus fréquente que la posture de l'affrontement, le droit international humanitaire progressait et la Cour pénale internationale était maintenant opérationnelle. Ils soutenaient que la coopération et le *soft power* gagnaient sur l'usage de la force. Les plus nuancés d'entre eux auraient souscrit à l'observation de Bertrand Badie, selon laquelle, « la fin du XXe siècle n'a pas mis un terme à l'histoire des Etats, (...) elle a en revanche éteint le quasi-monopole dont ils jouissaient en leur qualité d'acteurs internationaux »³.

Depuis la destruction des Twin Towers et, plus encore, depuis la guerre-éclair que les Etats-Unis, flanqués de leurs alliés britanniques, ont mené contre l'Irak, en mars-avril 2003, au mépris du droit international, les analyses se sont passablement modifiées. Il est désormais question du « retour » de l'Etat-nation et du nécessaire recours à une souveraineté sans contrainte et à la force, afin de se défendre, face aux réseaux terroristes islamistes. Les néo-conservateurs américains, maîtres à penser de la politique étrangère unilatéraliste de l'Administration Bush, collent l'étiquette de Vénus sur les Etats européens et considèrent comme une coupable faiblesse leur préférence pour le multilatéralisme et le traitement des conflits à l'ONU, alors qu'à la puissance américaine ils attribuent le signe de Mars⁴. Pour sa part, Robert Cooper, un diplomate britannique, ancien conseiller de Tony Blair, a repéré trois types d'Etats : les « Etats classiques » qui continuent à penser en termes d'intérêts strictement nationaux et de raison d'Etat ; les « Etats post-modernes » qui n'envisagent pas leur sécurité en termes de conquête ou de rapports de forces et qui ont accepté de transférer une partie de leur souveraineté à des instances supranationales et, enfin, les « Etats pré-modernes » qui sont dépourvus d'ordre interne et souvent ravagés par des guerres civiles⁵. Si l'on interprète bien les propos de cet auteur, nous serions dans un système comprenant des Etats dignes de ce nom, hobbesiens et virils comme les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ; des Etats post-hobbesiens, comme la plupart des membres de l'Union européenne, kantien dans leurs rapports intracommunautaires et pusillanimes vis-à-vis du

³ BADIE Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme : Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p.8.

⁴ KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Fayard, 2003.

⁵ Cité par Daniel VERNET, « Impérialisme postmoderne », *Le Monde*, 25.04.2003.

monde non occidental, constitués pour une bonne part d'Etats en échec et caractérisés par l'anomie et le chaos. En bref, quelques Etats, au moins, auraient retrouvé la centralité qui fut la leur sur le plan international depuis le Traité de Westphalie de 1648. Ils seraient aptes à faire usage de leur souveraineté comme bon leur semble, au détriment des progrès difficilement acquis en matière de sécurité collective, depuis la Seconde guerre mondiale, y compris dans la brève période post-guerre froide, entre 1989 et 2001.

La souveraineté a été théorisée par Jean Bodin au XVI^e siècle, en tant que « puissance ultime et perpétuelle » de l'Etat qu'aucune obligation ne saurait contraindre, puis, revue au XVII^e par Grotius, défenseur d'une morale humaniste, annonçant l'émergence d'un droit international transcendant la seule souveraineté des Etats⁶. Elle est consubstantielle à l'Etat moderne, en ce qu'elle en justifie l'existence. Elle reste au cœur du politique en dépit de sa relativisation, surtout à la fin du XX^e siècle, à mesure que le droit international public et, plus récemment, le droit humanitaire international se sont développés et que l'ONU a réussi, malgré ses lacunes et ses limites, à jouer un rôle dans la sécurité collective et le maintien de la paix.

Les deux dimensions, interne et externe, de la souveraineté sont indissociables. Eliminer l'une ou l'autre et, *a fortiori*, les deux, induit non seulement la destruction de l'Etat, mais aussi celle de la société civile et de la communauté politique (voir l'Irak après l'invasion américaine). Il est vrai que la souveraineté a souvent été l'instrument d'un centralisme interventionniste et même répressif et il est indéniable que l'Etat souverain a rarement été un Etat de droit. Cependant, la souveraineté appartient au peuple, même si on ne le laisse pas toujours s'en servir : l'Etat et les représentants élus l'exercent en son nom. La communauté politique se constitue à travers un pacte entre les citoyens et le pouvoir souverain (dans le passé c'était le Prince, aujourd'hui c'est l'Etat) en tant que fondement de la légitimité démocratique.

Une autre caractéristique de la souveraineté étatique, dans le contexte actuel, est l'usage différencié que les Etats font de ses dimensions stratégiques et économiques. Sur le plan stratégique et militaire, l'exercice de la souveraineté est toujours revendiqué, selon le schéma classique des rapports de force encadrés par le droit international. La fin du XX^e siècle a été une période de souveraineté relativement apaisée. Mais, ces temps-ci, celle-ci a revêtu des formes brutales, au point de rappeler les pratiques d'un passé colonial que l'on supposait révolu. En revanche, dans le domaine économique et financier, les Etats les plus puissants ont volontairement accepté le recul de leurs prérogatives souveraines face au capitalisme. Il conviendrait cependant de nuancer cette analyse. Le recul organisé de la souveraineté économique a des conséquences négatives pour les régimes démocratiques et les classes

⁶ BADIE Bertrand, *op.cit.*, 1999, pp. 23-24.

sociales défavorisées, majoritaires dans le monde. En revanche, les élites, les grands acteurs économiques et un certain nombre d'Etats (toutes ces catégories sont des minorités) ne se portent pas si mal que cela et souvent n'ont pas à se plaindre de la mondialisation néo-libérale. D'un côté, on assiste donc à une logique souverainiste arrogante et, de l'autre, à son affaiblissement organisé. Ce contraste entre l'excès de la souveraineté comme puissance, d'une part et, de l'autre, sa modestie dans la défense des intérêts économiques et sociaux de la nation, affecte la gouvernance et son rôle aux plans national et mondial. Il est même permis de penser que les Etats-Unis ont décidé de remplacer la régulation négociée de la mondialisation, dans le cadre d'une gouvernance transnationale, par une souveraineté agressive et une diplomatie impériale centrées sur les enjeux stratégiques et l'usage de la force, à des fins de domination politique et de contrôle des ressources naturelles. Cependant, l'hypothèse sur laquelle se fonde la présente analyse privilégie la continuation de la régulation mondiale, selon le mode de la gouvernance.

LA GOUVERNANCE ENTRE TECHNOCRATIE ET DEMOCRATIE

Tandis que la souveraineté est une dimension fondamentale de la politique dans ses rapports à l'autorité, la gouvernance est un procédé ou une technique de coordination, de négociation et de prise de décisions. De plus en plus utilisée dans des questions relevant de l'action publique, mais aussi dans des affaires relevant du secteur privé ou de la société civile, la gouvernance n'est cependant pas spécialisée en politique. Encore moins constitue-t-elle l'embryon d'une nouvelle forme d'organisation politique. Ces deux concepts n'ont donc pas le même statut méthodologique, en science politique et en sociologie. La souveraineté est une variable indépendante et structurante, qui concerne certaines questions politiques fondatrices, comme la puissance, les relations interétatiques, les rapports entre l'économique et le politique, la mondialisation et la démocratie territoriale. La gouvernance, pour sa part, si elle est utilisée dans des questions importantes aux niveaux local et national, ou encore dans la gestion de la mondialisation, elle l'est de manière sectorielle. Elle n'est pas un facteur déterminant des grands enjeux de notre temps : au contraire, elle s'est développée comme un avatar de ces enjeux. Elle n'a pas une légitimité politique qui lui soit propre. Comment expliquer, alors, l'essor de la gouvernance, sa visibilité et les faveurs dont elle jouit ?

D'abord, étant donné sa généalogie – qui relie sa renaissance contemporaine à la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*), sous l'influence des travaux sur la théorie des coûts de transactions de Ronald Coase, Prix Nobel d'économie en 1992, de même que de

l'économie néo-institutionnelle⁷ – la gouvernance est, pour ainsi dire, génétiquement programmée en tant que mode de gestion reflétant la logique de l'économie capitaliste. Elle ne s'inscrit donc pas dans la raison politique, mais dans la raison économique. A ce titre, elle est de nature apolitique, opérant selon la logique instrumentale du marché, induisant une sectorialisation et une fragmentation de l'action. Elle est marquée par un tropisme technocratique. Dans ce cadre, la gouvernance tend vers la privatisation de l'action publique sectorialisée. Sous cette forme-là, elle n'a rien d'un mode de gestion démocratique des affaires concernant l'ensemble de la communauté politique. Pourtant, la gouvernance, gratifiée de l'adjectif « bonne », est souvent donnée à voir, notamment par de grands acteurs internationaux comme la Banque mondiale, comme une forme avancée de la démocratie, de la participation, de la proximité avec les citoyens, de la transparence et, *last but not least*, de l'efficacité, ouvrant la voie à la perspective de l'autogouvernement (*self-rule*). C'est ainsi que des vessies de la gouvernance technocratique sont-elles prises pour des lanternes de la démocratie avancée.

Ensuite, c'est encore sa caractéristique d'être née apolitique et majoritairement utilisée comme telle, qui lui a valu d'être considérée comme une solution à ce que l'on a qualifié, dans les années 1970, de crise de la gouvernabilité, attribuée aux prétendus excès de la politique démocratique.⁸ D'où la recherche de modes de prise de décisions et d'élaboration de politiques publiques contournant la politique représentative. Certes, la problématique de l'ingouvernabilité avait des causes sociologiques, telles que la complexification, la diversification et la fragmentation de la société en réseaux et sous-systèmes sociaux, de même qu'un environnement socio-économique et culturel soumis à des changements accélérés⁹. Le gouvernement traditionnel, hiérarchisé et lourd, n'était plus adapté à un tel environnement. La gouvernance a paru alors comme un remède permettant des interactions accrues entre l'Etat et la société civile, d'engager des négociations horizontales sur le mode de la coopération, avec la participation de partenaires concernés par l'enjeu (*stakeholders*), sur un pied d'égalité (ce qui est illusoire, puisque certains partenaires sont forcément plus égaux que d'autres, selon la métaphore orwellienne), y compris l'administration publique, qui y prend part en ayant laissé au vestiaire son statut de représentant de l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Selon R. Mayntz, une telle utilisation de la gouvernance, où les institutions gouvernementales participantes ne bénéficient pas d'un statut politique distinct, n'est pas apte à gérer convenablement des questions d'intérêt général comme les biens publics et à s'occuper des externalités négatives, induites par le traitement sectoriel des problèmes¹⁰. Un

⁷ KAZANCIGIL Ali, « La gouvernance : Itinéraires d'un concept », pp. 113-23, dans Javier SANTISO (dir.), *A la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002.

⁸ Voir le chapitre de Jean-François Prudhomme, « Les partis politiques et la gouvernance ».

⁹ KAZANCIGIL Ali, « Gouvernance et science : Modes de gestion de la société et de production du savoir emprunté au marché », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, mars 1998, pp. 73-84 (numéro spécial sur « La Gouvernance »).

¹⁰ MAYNTZ Renate, « Governing Failures and the Problems of Governability », dans I. KOOIMAN (dir.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993.

exemple éloquent de gouvernance en tant qu'instrument technocratique d'élaboration de politiques publiques contournant la démocratie représentative, est celui de la National Commission on State and Local Public Service, aux Etats-Unis, qui recommandait en 1993 que certaines décisions dans ce domaine soient soustraites à la politique compétitive, ce qui revenait à confier des choix publics à des intérêts particuliers¹¹. En Europe, la Commission de l'Union européenne fut un « bourgeois gentilhomme » de la gouvernance technocratique, dont les participants étaient des réseaux d'intérêts bien organisés, la pratiquant sans utiliser le terme, jusqu'à l'installation de la Commission Prodi et la publication, en 2000, du Livre blanc sur la « Gouvernance européenne ». En effet, elle préparait certaines directives en étroite collaboration avec un cercle restreint d'industriels des secteurs concernés, allant même parfois jusqu'à y intégrer des textes rédigés par ces derniers. Ou encore, les politiques de recherche européennes, notamment les Programmes-cadres, étaient établis sans concertation systématique avec les organisations représentant les chercheurs. Ce n'est que récemment qu'une pratique de concertation élargie et diversifiée avec des partenaires concernés a été introduite¹². Ailleurs, la privatisation de la gestion publique, au travers de la gouvernance technocratique, a été poussée jusqu'à la corruption, avec la complaisance des autorités de tutelle publiques. C'est le cas, entre autres, de la gouvernance du capitalisme financier, avec les fraudes et la faillite d'entreprises géantes comme Enron, le comportement scandaleux de grands cabinets d'expertise-comptable comme Andersen, et les pratiques suspectes de certaines agences de notation comme Moody's ou Standard & Poor's, qui font la pluie et le beau temps sur les marchés, n'hésitant pas à attribuer en pleine séance boursière des notes en baisse ou en hausse à des firmes cotées !

Mais la gouvernance technocratique est adaptable à d'autres usages, plus conformes à la raison politique et complémentaire par rapport à la démocratie représentative. Etant donné certaines limites que rencontre cette dernière, quant à la participation accrue des acteurs de l'économie et de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques, on ne peut qu'être d'accord avec l'affirmation selon laquelle la gouvernance « paraît incontournable pour la régulation des sociétés complexes »¹³. Encore faut-il préciser de quel type de gouvernance il s'agit, ce qui est très rarement fait. De fait, l'impression de flou artistique qui se dégage de ce concept provient en grande partie de la manière imprécise et indiscriminée dont elle est définie. S'il s'agit de la gouvernance technocratique, elle est peu recommandable, parce qu'elle est étrangère à la démocratie. Elle relève, dans cette configuration, de la « démocratie organique » – oxymore utilisé par les régimes autoritaires – et du « pluralisme limité » de Juan Linz¹⁴. A des fins d'élaboration

¹¹ KIRLIN John, "The Big Questions of Public Administration in a Democracy", *Public Administration Review*, 56, 9, 1996, pp.416-423.

¹² Voir le chapitre de Richard Balme, « La gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts : corporatismes européens et pluralismes transnationaux », notamment son analyse du « corporatisme libéral européen ».

¹³ PAPADOPOULOS Yannis, « Démocratie, Gouvernance et Management de l'interdépendance : des rapports complexes », dans Javier SANTISO (dir.), *op.cit.*, p. 135.

¹⁴ Voir le chapitre de Guy Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique ».

des politiques publiques, la gouvernance légitime et souhaitable est celle qui se positionne en complément de la démocratie représentative, en présupposant « la souveraineté d'un gouvernant public », selon la formule de Jean Leca¹⁵. De ce type de gouvernance, articulée à la politique représentative, il y a de nombreux exemples : il en est ainsi de la gouvernance urbaine¹⁶, lorsque les négociations et la coordination s'organisent autour du pouvoir local qui y participe en tant que tel, avec son statut d'instance élue représentant l'ensemble des citoyens habitant une ville ; il en est également des politiques contractuelles mises en œuvre en France, dans le cadre de la décentralisation, où les pouvoirs publics jouent leur rôle, sans abandonner leur statut spécifique ; ou encore, dans la décentralisation des services publics où l'Etat prévoit un système de péréquation entre les régions.

On retrouve, dans ces exemples, le rapport entre la souveraineté politique et une gouvernance acceptant la primauté des institutions représentant l'ensemble des citoyens. C'est à cette condition que celle-ci acquiert une légitimité démocratique et que l'on peut parler de gouvernance « compatible avec la démocratie ». En effet, la gouvernance ne saurait être démocratique en elle-même et l'expression de « gouvernance démocratique » est à manier avec prudence, puisqu'il n'est pas question ici de la participation des citoyens, mais de partenaires organisés, exprimant des intérêts sectoriels. Aménagée de manière appropriée, la gouvernance a certainement sa place dans le champ de la politique démocratique. Autrement dit, née dans le cadre de la rationalité instrumentale de l'économie du marché, elle peut être détournée de sa vocation initiale, pour servir la raison politique, en renforçant les interactions entre la société et la démocratie représentative, dont la prise en compte est nécessaire pour gouverner les formations sociales de plus en plus différenciées.

Cependant, il y a des obstacles, situés en amont, sur le chemin de la gouvernance « démocompatible ». En effet, un facteur puissant qui conforte le tropisme technocratique de la gouvernance est le retrait, sciemment organisé, du politique face à la domination croissante de l'économique. A cet égard, l'anthropologie économique de Karl Polanyi¹⁷ reste d'une grande pertinence, notamment pour comprendre la manière dont l'autonomisation de plus en plus grande de l'économie capitaliste par rapport à l'Etat, à la société et à la culture – emblématique d'une fragmentation et d'une incohérence accrue entre les diverses sphères sociales – a affaibli la légitimité de l'Etat souverain et des régimes démocratiques. Le processus de mondialisation néolibérale a renforcé ces évolutions. Ainsi, les Etats ont-ils voulu, ou accepté, que leur souveraineté

¹⁵ Voir sur le bouleversement par rapport à l'autorité politique introduit par la gouvernance, le chapitre d'Isabelle Rousseau, « Réforme de l'Etat et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation ». Citation dans *ibid.*, p. 133.

¹⁶ LE GALES Patrick, *The European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002 (*Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002).

¹⁷ POLANYI Karl, *La grande transformation: Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 (parution initiale en anglais, 1944).

économique se contracte, dans une mesure limitée pour ceux qui sont situés au centre de l'économie-monde et beaucoup plus sévèrement pour la majorité d'entre eux, placés à la périphérie du système et subissant la mondialisation. Les espaces publics abandonnés par l'Etat en retrait, la rationalisation des administrations et des services publics réformés selon les règles du « nouveau management public », dérivées du modèle de gestion des entreprises, ont profité à la gouvernance technocratique¹⁸. Cette tendance à la privatisation des services publics a transformé leur logique et affaibli leur légitimité : au lieu de servir les citoyens, ils ont été amenés à offrir des prestations à des clients-consommateurs, disposant d'un pouvoir d'achat. Le résultat de ces évolutions est un affaiblissement supplémentaire de la cohésion sociale, de la communauté politique et du régime démocratique, face aux marchés dominateurs. L'Etat trouve alors commode de se décharger de ses obligations au profit des gouvernances technocratiques et sectorielles, où les régulations et les mécanismes de surveillance sont privatisés. Les désordres économiques et sociaux comme le chômage, de même que les nuisances environnementales ne sont pris en charges et traités que partiellement. Pour sortir de ce piège, il faudrait que le politique réaffirme sa souveraineté et sa légitimité face à la toute puissance de l'économique et retrouve sa vocation à assurer la cohésion sociale et une justice redistributive. Or, dans le contexte actuel, les Etats souverains en sont loin, eux qui agissent en tant que bases arrières chargées de conforter la compétitivité de leurs grands acteurs économiques et financiers privés – les multinationales – dans le cadre du capitalisme mondialisé.

GOVERNANCE TRANSNATIONALE, SOUVERAINETE ET ESPACE PUBLIC MONDIAL

Au-delà des frontières nationales, les questions de la souveraineté, de la gouvernance et de leurs rapports présentent des particularités. A ce niveau, une pluralité de souverainetés, en relations de coopération, de concurrence et de conflits remplace la souveraineté centralisée qui prévaut à l'intérieur des Etats. Ces entités souveraines doivent compter avec d'autres acteurs, dépourvus des attributs de la souveraineté, mais qui exercent des influences à intensité variable et ont même parfois la capacité de concurrencer, de contester, voire d'entraver l'action des Etats.

En l'absence d'une autorité politique légitime, de communauté politique, de citoyenneté et de démocratie sur le plan transnational, (à l'exception de l'Union européenne en gestation, dont cependant la marche vers une forme d'Etat fédéral – dont la souveraineté se superposerait à celles de ses Etats membres et permettrait l'avènement d'une communauté politique et d'une démocratie européenne – est rien moins qu'assurée, paraissant même sérieusement compromise

¹⁸ Voir le chapitre de Denis Saint-Martin, « La gouvernance en tant que conception de l'Etat de la « troisième voie » dans les pays anglo-saxons ».

à mesure que l'UE s'étend géographiquement), la gouvernance apparaît comme la forme privilégiée de gestion des affaires mondiales. La place de choix qu'occupe ici la gouvernance est due à l'horizontalité et à l'hétérarchie induites par le principe de l'égalité des Etats souverains, en droit international. Cette norme, qui ne reflète évidemment pas les rapports de force réels au sein du système interétatique, connaît peu d'exceptions formelles : c'est le cas du droit de veto reconnu aux cinq membres permanents du Conseil de Sécurité à l'ONU, ou encore le vote pondéré au sein des Organisations du Bretton-Woods (FMI et Banque mondiale), qui sont contrôlées par une poignée d'Etats riches. Dans la réalité, le principe de l'égalité souveraineté des Etats est souvent contourné. Par exemple, à l'OMC, malgré la règle d' « un Etat, une voix », ce sont les Etats-Unis, l'Europe et le Japon qui exercent leur domination¹⁹.

Par conséquent, l'hétérarchie de la gouvernance mondiale est remise en cause : d'une part, il existe une hiérarchisation *de facto* de ces *stakeholders* souverains, avec quelques Etats économiquement et militairement puissants, leurs instances propres (G-8) et celles qu'ils dominent (FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE), situés en haut de la hiérarchie, établissant l'agenda mondial et fixant les règles de la mondialisation selon leurs intérêts propres. Les Etats en développement sont obligés de les accepter. L'agenda et les priorités que ces derniers voudraient faire admettre – notamment l'assouplissement du système des brevets (accords Adpic) pour permettre l'accès aux médicaments des pays pauvres et l'élimination des obstacles à leurs exportations, de même que l'arrêt des subventions que les pays riches accordent à leurs agriculteurs – ne sont pas pris en compte. Dans cet ordre transnational opérant selon le mode de la gouvernance, réputée plus efficace, en évitant les lourdeurs du multilatéralisme, les régulations produites sont celles voulues par les acteurs forts, qui font les règles (*rule makers*), tandis que les faibles les subissent (*rule takers*)²⁰. D'autre part, il y a une seconde hiérarchie qui distingue les *stakeholders* souverains, de ceux qui ne le sont pas : les organisations intergouvernementales, les grands acteurs économiques privés, les ONG et les mouvements sociaux. Parmi ces partenaires non souverains, les OIG et les grands acteurs économiques privés sont admis dans la gouvernance, bien plus que les ONG et les mouvements sociaux. Ces derniers sont certes acceptés dans des dialogues consultatifs (*Multi-Stakeholders Dialogue*), notamment dans les domaines de l'environnement et du développement, mais le sont bien moins dans les domaines des questions financières et économiques, dans le cadre de la mondialisation. Leur influence s'exerce surtout dans l'espace public mondial, à travers la contestation, les grandes manifestations de masse et le soutien dont ils jouissent auprès des médias et opinions publiques.

La gouvernance mondiale est donc marquée par une participation et une transparence limitées. Beaucoup de régulations, surtout celles concernant la mondialisation néo-libérale, se

¹⁹ STIGLITZ Joseph, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

²⁰ Voir le chapitre de Maria Celia Toro, « La gouvernance internationale : une proposition pour gérer la mondialisation ».

décident entre un nombre restreint de partenaires, les acteurs non souverains – autres qu'économiques – restant très en retrait. Cette participation déficiente renforce l'opacité des négociations et des intérêts qui les orientent.

Si l'on y ajoute la sectorialisation des problèmes, on en arrive à conclure que la gouvernance mondiale est fortement technocratisée et orientée selon les intérêts des participants les plus puissants. Ainsi, en matière d'environnement, y a-t-il une pluralité de régimes et de conventions internationaux sur les émissions de gaz à effet de serre ou sur la biodiversité. En revanche, leur coordination et leur mise en synergie en vue d'assurer le développement durable – les liens entre croissance économique, équité sociale et protection de l'environnement – est négligée, comme en attestent les résultats plutôt décevants du Sommet mondial du développement durable (Rio + 10) tenu à Johannesburg, en septembre 2002. La même sectorialité s'observe, aussi, en matière de régulation financière et commerciale de la mondialisation, tandis que l'absence quasi-totale de toute régulation sociale²¹ semble confirmer que la gouvernance mondiale est décidément dominée par la logique du capitalisme. En effet, un développement durable associant croissance, équité et protection environnementale n'entre pas les objectifs de la mondialisation néo-libérale.

Sa très faible légitimité est le talon d'Achille de la gouvernance de la mondialisation, focalisée sur les intérêts commerciaux du Nord, à laquelle participent principalement les Etats riches, les OIG qu'ils contrôlent (FMI, Banque mondiale, OMC) et les firmes multinationales. Cette légitimité ne lui sera acquise que si elle s'ouvre à la participation d'acteurs – ONG, mouvements sociaux, syndicats – qui s'expriment et agissent dans l'espace public mondial, et que si elle va au-delà des régulations et des régimes financiers et commerciaux, pour générer également une régulation sociale de la mondialisation ; en bref, qu'elle engendre des biens publics pour tous.

Des pressions sont exercées sur la gouvernance de la mondialisation pour la contraindre à avancer dans cette direction et acquérir ainsi une légitimité. Provenant de l'espace public mondial, elles prennent la forme de manifestations de rue depuis Seattle, en décembre 1999, jusqu'à Evian, en juin 2003, en passant par de nombreuses villes d'Amérique du Nord et d'Europe. Elles sont, aussi, intellectuelles et constructives à travers notamment les travaux du Forum Social Mondial de Porto Alegre, auxquelles s'ajoutent des impulsions venant de la sphère humanitaire, avec l'expansion du droit international humanitaire et l'essor des droits de l'homme (civils et politiques mais surtout socio-économiques et culturels). Sur le plan interne, les tribunaux nationaux commencent à les utiliser. Sur le plan international, la Cour pénale internationale est entrée en activité : les Tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda fonctionnent ; des chefs d'Etat

²¹ SENARCLENS Pierre de (dir.), *Maîtriser la mondialisation : la régulation sociale internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

en activité (Milosevic) ou en retraite (Pinochet) coupables de crimes contre l'humanité ont été soumis à la justice internationale. Ces progrès du droit et de l'éthique bordent la souveraineté des Etats, incitent la gouvernance mondiale à être plus ouverte aux problèmes de l'humanité et moins instrumentalisée par les acteurs puissants de la mondialisation. Ils sont cependant encore loin d'avoir transformé le système international. Ainsi, les progrès du droit humanitaire apparaissent-ils parfois contraints par la loi du plus fort : Pinochet a été arrêté et poursuivi, mais son mentor, M. Henry Kissinger, n'a pas été cité, même à titre de témoin. Malgré de telles limitations, les avancées sur ce terrain sont susceptibles d'introduire, à terme, plus de transparence dans la gouvernance mondiale et surtout une notion à laquelle elle est étrangère : l'imputabilité (*accountability*), qui est aussi une condition de sa légitimité.

EN GUISE DE CONCLUSION

Il apparaît donc que tant la souveraineté de l'Etat que la gouvernance sont confrontées à un problème de légitimité et, par conséquent, d'efficience sur la longue durée.

Concernant la souveraineté, le renforcement de sa légitimité, doublement affaiblie par ses manquements et par ses excès, requiert que la politique sorte de sa position de repli volontaire face à la toute puissante économie capitaliste afin de la réguler pour assurer une justice redistributive. Faute de quoi, les régimes démocratiques seraient en difficulté et pourraient être remis en cause.

Pour la gouvernance, au niveau national, acquérir une légitimité exigerait le dépassement d'une logique technocratique et privée afin de se soumettre à la logique démocratique, en acceptant la primauté des instances représentatives et des pouvoirs publics. Quant à la gouvernance mondiale, elle doit se légitimer en s'ouvrant aux acteurs de l'espace public mondial et aux thèmes qu'ils soutiennent, visant à mettre la mondialisation au service de la majorité des pays et des populations du monde, grâce à une régulation sociale et à l'intégration, dans l'élaboration des régimes internationaux, des principes d'éthique et de droit international humanitaire. Faute de quoi, la viabilité à long terme de la mondialisation deviendrait problématique.