
EN TEMPS RÉEL

les cahiers

Propositions pour mieux gouverner la planète

Jean-François Rischard

Avec les commentaires de :

Pascal Lamy
Commissaire européen au Commerce

Gustave Massiah
Attac

Numéro 5 - *Septembre 2002*

www.entempsreel.org

Sommaire

INTRODUCTION	3
UNE PLANETE AUX ABOIS, UN DANGEREUX FOSSE	3
LES VINGT PROBLEMES GLOBAUX	6
LA GOUVERNANCE ACTUELLE N’EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX	8
IL N’Y A PAS D’ISSUE DANS UN GOUVERNEMENT MONDIAL	10
POUR UNE GOUVERNANCE EN RESEAUX	12
LES RESEAUX DE GOUVERNANCE GLOBALE	12
LES AVANTAGES DES RESEAUX DE GOUVERNANCE GLOBALE	15
LES OBSTACLES A SURMONTER	18
LES APPARENANCES SIMPLISTES DE CES IDEES	19
<i>COMMENTAIRE DE PASCAL LAMY</i>	20
<i>COMMENTAIRE DE GUSTAVE MASSIAH</i>	22

INTRODUCTION

Que faisons-nous pour lutter contre le réchauffement de la planète et les autres atteintes à l'environnement ? Bien peu. Que faisons-nous pour lutter contre le trafic de stupéfiants, fournir une infrastructure numérique de base aux pays les plus pauvres, renforcer l'architecture financière internationale, réinventer la fiscalité à l'ère du commerce électronique ? Bien peu. Pourquoi ? Tout simplement parce que nous ne traitons pas le cœur du problème : la recherche de solutions globales à des problèmes globaux.

En limitant l'usage du concept de mondialisation à la seule sphère économique, financière et commerciale, on ignore beaucoup d'autres questions, comme l'environnement, la santé mais également la culture ou la justice pénale ; on agite des épouvantails ; et l'on cède à la tentation du bouc émissaire et des diagnostics approximatifs. Tel n'est pas notre propos. Il vise plutôt à identifier les véritables questions de dimension globale et à se pencher sur leurs modes de résolution.

En fait, le mode actuel de traitement des problèmes globaux ne fonctionne pas. Il nous faut donc rapidement en inventer un autre qui pourrait être plus efficace. Avancer des propositions de gouvernement mondial ne mènera nulle part. En revanche, la mise en place de réseaux globaux, traitant chacun un des quelque vingt grands défis auxquels est confrontée notre planète, est de nature à favoriser l'identification et la solution même partielle de problèmes globaux.

De tels réseaux - que nous appellerons les réseaux de gouvernance globale - présentent de multiples avantages. Ils peuvent être lancés rapidement, acquérir une nouvelle légitimité, réunir des compétences extrêmement diverses. Enfin, ils sont compatibles avec les organisations existantes.

Naturellement, il existe de très nombreux obstacles à la mise en place de ces réseaux. Mais au regard de la situation critique que connaît notre planète, ces réseaux peuvent jouer un rôle majeur et salutaire. Ils valent donc la peine d'être imaginés avant de pouvoir être mis en place.

UNE PLANETE AUX ABOIS, UN DANGEREUX FOSSE.

Deux forces puissantes sont à l'œuvre pour produire des changements sans précédent sur notre planète.

D'abord, l'explosion démographique. Trois milliards d'humains en 1960, plus de six milliards aujourd'hui, et probablement huit milliards en 2020-2025. Plus de 95 % de l'accroissement à venir se fera dans les pays en développement où déjà trois milliards

d'hommes et de femmes vivent avec moins de 2 \$ par jour. Les conséquences sociales et environnementales de ce geysier seront d'autant plus menaçantes que la gestion des ressources de la planète est déjà très tendue.

Deuxième force : le déploiement rapide d'une nouvelle économie basée sur un accès peu coûteux à l'information et aux technologies de l'information, laquelle, nonobstant le e-crash, n'en est qu'à ses débuts. Il s'agit à l'évidence d'une révolution profonde dans le système de production et dans les systèmes humains. La connaissance devient la source première de la valeur ajoutée. Cette révolution offre de vastes opportunités en termes de produits et de marchés, notamment pour les pays les plus pauvres qui peuvent dans certains cas rattraper plus vite le retard pris sur les pays mieux lotis. Pourtant si elle procure des avantages énormes aux acteurs rapides, innovants, détenteurs du savoir, elle marginalise indéniablement tous les autres. Ainsi, au cours des années quatre-vingt-dix, vingt-cinq pays en développement représentant trois milliards d'individus ont connu des taux de croissance par habitant supérieurs à 5 % par an, soit deux fois et demie le taux de croissance moyen enregistré des pays développés. En revanche, deux milliards d'individus vivant dans une centaine d'autres pays en développement ont connu une croissance négative d'environ 1 % sur la même période.

L'évolution extrêmement rapide de ces deux grandes forces contraste de façon frappante avec la très lente évolution des institutions humaines. États, institutions internationales, grandes organisations privées restent englués dans un modèle hiérarchique hérité de l'ère industrielle. Toutes ces institutions se transforment lentement. Et quand elles se transforment, elles le font de manière linéaire.

En revanche, les révolutions démographiques et de la nouvelle économie évoluent de manière exponentielle. L'explosion démographique entraîne une croissance exponentielle de la rareté, qu'il s'agisse de l'air non pollué, des terres arables, des ressources halieutiques ou de la biodiversité. À l'inverse la nouvelle économie s'accompagne d'une croissance exponentielle de l'abondance, qu'il s'agisse de la fameuse loi de Moore qui pose que la capacité des microprocesseurs double tous les 18 mois, de la loi de Metcalfe qui détermine comment la valeur d'un réseau croît avec le nombre de ses membres, sans oublier, bien sûr, des phénomènes de plus en plus fréquents de rendements croissants.

L'écart se creuse donc entre, d'une part, l'évolution exponentielle de ces deux forces et, d'autre part, l'évolution linéaire des institutions. D'un côté le « temps rapide » de la démographie et de la nouvelle économie ; de l'autre le « temps bureaucratique » des institutions censées œuvrer pour le développement de l'humanité. Entre ces deux temporalités se loge un déficit de gouvernance générateur de tensions et de crises : qu'il s'agisse de la crise financière de 1997-1998, de la frustration des responsables politiques face à leur propre impuissance, des protestations de la société civile face à l'incapacité des institutions à satisfaire leurs aspirations et à gérer les adaptations aux changements en cours. Cela dit, l'aspect le plus inquiétant de ce déficit de gouvernance a trait à l'absence de traitement rapide et efficace des problèmes globaux qui en résulte. Or ces problèmes sont légion.

De fait, tant les experts que les opinions en général sont de plus en plus frustrés par le nombre et l'ampleur des problèmes globaux qui restent en souffrance :

- Malgré un large consensus sur les dangers du réchauffement de la planète, malgré le sommet de Rio en 1992 et le Protocole de Kyoto en 1997, les pays développés ont réalisé peu de progrès effectifs pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Alors même que les négociations s'enlisent dans des détails opérationnels, de nombreux pays de l'OCDE continuent à accroître leurs volumes d'émission. L'échec des négociations de La Haye en novembre 2001 et les choix plus récents de l'administration Bush ne permettent pas d'envisager un accord définitif et incluant l'ensemble des pays avant de nombreuses années. Pourtant, chaque année passée sans agir sur le réchauffement de la planète nous fait perdre de nombreuses années en termes de diversité biologique et de changement climatique.
- Les forêts tropicales continuent de reculer au rythme de 1 % par an, alors que déjà plus de 20 % de ces espaces ont disparu depuis 1960.
- Au rythme actuel de destruction de la biodiversité, près de la moitié des espèces de mammifères et d'oiseaux auront disparu au cours des 200 ou 300 ans à venir. La vitesse d'extinction des espèces pourrait être 100 à 1000 fois plus rapide que le plus rapide des processus d'extinction connus. Et les 40 traités internationaux en vigueur dans ce domaine semblent avoir peu d'efficacité pour freiner cette évolution.
- Les ressources halieutiques se dégradent avec des capacités de pêche supérieures de plus de 100 % aux volumes de pêche maxima permettant le renouvellement de ces ressources.
- Sans un combat déterminé contre la pauvreté, plus de 4 milliards d'humains pourraient vivre avec moins de 2\$ par jour en 2020. Et pourtant les pays de l'OCDE ont réduit leurs programmes d'aide de près de 30 % depuis 10 ans, avec seulement un léger changement de cap à Monterrey en 2002.
- Cinq ans après la crise asiatique, les progrès vers l'édification d'une architecture financière internationale stable s'avèrent très limités, comme le montrent les crises actuelles en Argentine et au Brésil, ainsi que l'explosion des questions de gouvernance d'entreprises (Enron, Worldcom, Vivendi ...).
- Nos systèmes fiscaux datant d'un autre siècle risquent d'être profondément déstabilisés à terme par le commerce et la monnaie électroniques. Malgré cela peu de progrès ont été réalisés pour repenser nos pratiques fiscales.

La liste des problèmes globaux demeurant sans réponse est en fait bien plus longue que ces quelques exemples. Pourtant, il est une question globale qui est bel et bien en voie d'être résolue : l'élimination progressive des substances qui détruisent la couche d'ozone.

Depuis la signature du Protocole de Montréal en 1987 sur la Réduction des Substances Destructrices de la Couche d'Ozone, les pays développés ont éliminé quasiment toute la production et la consommation de ces substances. Dès 1999, les plus grands producteurs parmi les pays en développement (l'Inde, la Chine, la Russie) s'étaient eux aussi fermement engagés à éliminer leurs productions de chlorofluorocarbones.

Quatre facteurs ont rendu possible ce succès. Le concept était clairement défini et ne donnait lieu à aucun conflit. Il y avait peu de pays producteurs concernés et il suffisait qu'un petit nombre de pays prennent des engagements. Les bases scientifiques du débat étaient solides et des solutions technologiques alternatives ont pu se développer rapidement. Enfin, les gouvernements et les industriels ont pris les engagements appropriés pour les adopter, et des moyens de financement ont été mis en place pour aider les pays en développement à faire face aux surcoûts d'adaptation de leurs équipements.

Néanmoins, la préservation de la couche d'ozone est bien l'exception qui confirme la règle. Les autres grands problèmes globaux n'ont pas bénéficié d'un tel traitement et restent largement en souffrance.

LES VINGT PROBLEMES GLOBAUX.

On peut considérer qu'il existe une vingtaine de problèmes de dimension globale et dont le traitement au cours des vingt prochaines années déterminera comment la planète survivra au cours des prochaines générations.

Qu'est-ce qu'un problème véritablement global ? En 1999, une équipe de la Banque mondiale en a dénombré soixante. L'ONU et d'autres organisations internationales identifient, chacune dans leurs domaines respectifs, de multiples problèmes de dimension globale.

Pourtant, rares sont ceux qui ont décrit d'une manière simple et pragmatique les problèmes *intrinsèquement* globaux, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être résolus en dehors du cadre d'une action collective mondiale. Ainsi on qualifie parfois trop hâtivement de problèmes globaux des situations qui peuvent trouver une solution dans des cadres nationaux ou régionaux. Il en est ainsi de la pollution de l'air et des pluies acides dans l'Est asiatique ou bien des épidémies propres au continent africain.

« Il existe en réalité » une vingtaine de questions intrinsèquement globales que l'on peut répartir en trois catégories. D'abord, celles ayant trait aux biens publics globaux qui

s'étendent par-delà les frontières. Ensuite les problèmes économiques et sociaux qui ne sauraient trouver de solution sans mobilisation politique mondiale. Enfin les questions juridiques qui requièrent que l'on pose des règles connues de tous de manière à contenir le jeu de ceux qui veulent se soustraire aux contraintes mondiales.

L'avenir des biens publics globaux :

- Le réchauffement de la planète
- La dégradation de la biodiversité
- La déforestation et la désertification
- Les pénuries d'eau
- La réduction des ressources halieutiques
- La sécurité et la pollution maritime

Les problèmes socio-économiques dont l'ampleur et l'urgence requièrent un engagement mondial :

- La mobilisation massive contre la pauvreté
- Le maintien de la paix, la prévention des conflits, et la lutte contre le terrorisme
- L'éducation pour tous
- Les maladies contagieuses affectant la planète (SIDA, tuberculose, malaria, etc.)
- Les infrastructures numériques élémentaires pour les pays les plus pauvres
- La lutte contre les catastrophes naturelles

Les questions qui requièrent une approche réglementaire globale :

- L'usage des biotechnologies
- La lutte contre le trafic de stupéfiants
- Le commerce, la concurrence et les investissements internationaux
- Le commerce électronique
- La protection de la propriété intellectuelle
- La fiscalité à l'ère du commerce électronique
- L'architecture financière internationale
- La protection des travailleurs et les migrations internationales

Cette liste n'est pas exhaustive. On peut bien évidemment la discuter, la reformuler ou l'élargir. Mais là n'est pas la question. L'important est de voir que toutes ces questions présentent des caractéristiques communes. Elles ont une dimension planétaire, et certaines ont des conséquences déterminantes sur notre avenir. Pour la plupart d'entre elles, chaque année perdue entraîne une dégradation amplifiée de plusieurs années. Enfin, les efforts de résolution de toutes ces questions requièrent une action volontariste, massive et claire.

Ces questions sont aussi celles qui nourrissent les inquiétudes et même les angoisses des habitants de la planète. Les mouvements de protestation sont d'ailleurs en avance sur les gouvernements dans la perception des dangers, même si leurs propositions visent parfois plus à enrayer les processus en cours qu'à les réformer. En revanche, les analyses des

contestataires sont pertinentes quand ils constatent un déficit évident de gouvernance dans les affaires du monde.

LA GOUVERNANCE ACTUELLE N'EST PAS A LA HAUTEUR DES ENJEUX.

L'urgence à régler ces problèmes et l'impossibilité de le faire dans un cadre strictement national s'accommodent mal des institutions hiérarchiques et territoriales qui sont censées les résoudre, à savoir les Etats-nations. Leurs dirigeants en sont parfois conscients et s'efforcent de rechercher des solutions à travers la vieille méthode des traités.

Certes, les traités et les conventions peuvent être efficaces pour traiter des questions régionales ou bilatérales. Mais ils le sont beaucoup moins dès lors qu'il s'agit de régler des problèmes d'ampleur mondiale. Les méthodes, héritées du XIXe siècle, d'élaboration minutieuse, puis de lente ratification des traités internationaux, ne sont plus adaptées aux sujets brûlants d'aujourd'hui.

Certains traités signés il y a plus de vingt ans, notamment en matière de droit du travail, ne sont toujours pas ratifiés. Même si certains d'entre eux produisent leurs effets (on ne compte pas moins de 240 traités depuis 1960 en matière d'environnement), la plupart des accords internationaux ne sont portés par aucun engagement sérieux et ne font l'objet d'aucune mise en œuvre efficace. C'est bien pourquoi d'autres outils, comme les conférences intergouvernementales, les réunions informelles du type G7, ou les institutions multilatérales mondiales, se sont développés au cours des soixante dernières années. Pourtant, aucun de ces trois autres outils, malgré leur utilité, ne semble à même de traiter les vingt questions globales que nous avons identifiées.

Les conférences intergouvernementales contribuent à la prise de conscience des grands défis mondiaux et l'ONU a largement et utilement contribué au développement de ces grands-messes. Mais tous reconnaissent les limites de ces grands exercices. Ils sont à la fois trop rituels et trop minimalistes : on fait des déclarations non-contraignantes et on s'engage à faire le point tous les cinq ans. À l'approche de l'échéance, l'agitation est à son comble. Mais ceci ne débouche généralement sur rien de positif, ou du moins rien de très précis. D'une certaine manière c'est ce qui vient de se passer au sommet de Johannesburg. On a pris des engagements forts sur certaines questions, on a réussi à mieux préciser le règlement de quelques-unes d'entre elles, mais les modalités concrètes, les dates butoirs et les moyens financiers pour les régler semblent beaucoup moins précis, pour ne pas dire flous. « Peut mieux faire ».

Les G7, G8, G20 et autres groupements du même type ne sont guère plus efficaces dans le traitement des grands problèmes globaux. Depuis 1975, les dirigeants de la France, des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, du Japon, du Canada et de l'Italie se rencontrent chaque année pour discuter « des grandes questions économiques et sociales qui

touchent leurs sociétés et la communauté internationale dans son ensemble ». Ce mandat donne au G7 des pouvoirs étendus pour se saisir de questions très hétérogènes. Ces pouvoirs lui ont permis de mobiliser ses membres pour réduire la dette des pays les plus pauvres et pour lutter contre les paradis fiscaux.

Mais le champ couvert par le G7 demeure bien trop vaste. En mesurant à l'usage combien le mandat du G7 était à la fois trop étendu et trop flou, les responsables de ces rencontres décidèrent dans les années 1980 de multiplier les forums ministériels et les groupes de travail. Avec l'arrivée de la Russie dans les années 1990, le G7 est devenu définitivement G8 lors du sommet de Kananaskis en 2002. En 1999, à l'occasion de la crise financière mondiale, le G8 engendra même un G20 pour intégrer au jeu financier mondial les principales économies émergentes.

Malgré d'indéniables progrès, ce type de dispositif rencontre quatre limites :

- **La méthode**

Le contraste est saisissant entre la méthode utilisée en 1944 par les gouvernements pour créer la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et celle utilisée par le G7 - à base de groupes de travail, de communiqués, et autres déclarations, plus faites pour réagir à un problème déjà posé qu'à l'anticiper. La conférence de Bretton Woods dans le New Hampshire avait rassemblé des représentants de 44 pays riches et pauvres que John Maynard Keynes, très sceptique sur cette méthode, avait qualifié de « plus monstrueuse cage à singes rassemblée depuis des années ». Pourtant les efforts de réflexion et de *brainstorming* y furent sincères et efficaces. Les échanges approfondis durèrent 14 jours après plusieurs sessions préliminaires. De grands esprits y apportèrent leurs contributions comme Keynes, Harry White, Edward Bernstein, Roy Harrod ou Pierre Mendès France. La deuxième guerre mondiale n'était même pas achevée ; pourtant les visionnaires de Bretton Woods avaient un sens aigu de l'urgence d'une stabilité internationale, d'un ordre mondial, et de la reconstruction. Aussi élaborèrent-ils des cadres de solutions à des problèmes dont ils ignoraient encore les contours précis. Ils réussirent à créer une *capacité* à gérer des questions en constante évolution. Le G7, et ses divers avatars, a d'autres mérites et d'autres facultés pour mobiliser les énergies. Mais il n'a pas les vertus de créativité et d'anticipation des problèmes qui s'exprimèrent à Bretton Woods.

- **La représentativité**

C'est là une faiblesse à laquelle il est bien difficile de remédier pour des raisons politiques. Ainsi la Chine a par exemple refusé de s'associer au sommet du G8 à Okinawa au cours de l'été 2001. Même dans un forum apparemment plus ouvert comme le G20, le caractère restreint des réunions en affaiblit la portée. Le G7 a bien présenté le G20 comme un lieu destiné à « ouvrir aux économies les plus significatives le dialogue sur les questions de politique économique et financière ». Mais la Suisse et les Pays-Bas en furent exclus et nourrissent à ce sujet de réels ressentiments. Les pays pauvres ne sont pas en reste. Ils se réfugient dans leurs propres G24 et G77. Bretton Woods avait su être plus ouvert.

- **L'expertise**

Au regard de la complexité de la plupart des questions globales les plus importantes, l'expertise des fonctionnaires qui accompagnent les travaux de ces réunions ne peut plus se suffire à elle-même. Elle a besoin du concours de la société civile, et des milieux d'affaires.

- **La distance**

La distance entre le public et les responsables qui se réunissent au sein de ces groupes est immense. Le dialogue est inexistant ou, au mieux, distant.

Enfin, les grandes institutions multilatérales mondiales sont bien mal équipées pour traiter par elles-mêmes des questions intrinsèquement globales. Ce sont pour l'essentiel les agences et les 40 programmes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), ainsi que l'Organisation mondiale du Commerce. Toutes ces institutions, conçues dans le cadre de l'ordre mondial né de l'immédiat après-guerre, à l'exception toutefois de l'OMC, disposent de puissantes capacités pour résoudre les grands problèmes planétaires. Mais le principe de la représentativité sur une base nationale rend cet exercice difficile.

De surcroît, les organisations multilatérales sont devenues la cible de critiques constantes qui minent leur légitimité, à mesure précisément que croissent les préoccupations liées à la complexité des problèmes. Il faut dire que ces organisations constituent des cibles commodes dans une période où il faut absolument trouver des responsables à l'impuissance collective. Et rares sont ceux qui comprennent véritablement, au-delà des clichés éculés, le rôle et les responsabilités de ces organisations. Enfin, les Etats-nations témoignent d'une étrange passivité face aux attaques dont ces institutions sont l'objet, alors même qu'ils en sont les actionnaires ou les mandants.

À l'évidence, ces organisations ne sont pas vraiment en état d'assumer toutes seules un rôle central dans la résolution des grands problèmes globaux.

En résumé, aucun des quatre grands pans du système international actuel ne semble être à la hauteur du chantier des vingt défis pour les vingt prochaines années. Une des voies alternatives serait l'avènement d'un gouvernement mondial. Mais celle-ci n'est pas viable.

IL N'Y A PAS D'ISSUE DANS UN GOUVERNEMENT MONDIAL.

Une simple analyse du processus d'intégration de l'Union Européenne (UE) devrait nous convaincre de l'inanité d'un projet de gouvernement mondial. Plus l'UE poursuit son mouvement rapide vers l'élargissement, plus criante apparaît la question de l'identité politique de l'Europe. À la suite des initiatives de Jacques Delors, Valéry Giscard d'Estaing,

Helmut Schmidt et de plusieurs autres personnalités, le ministre allemand des affaires étrangères, Joschka Fisher a engagé un vaste débat en 2000 en proposant de créer une Fédération Européenne, dotée d'une Constitution, d'un Parlement bicaméral et d'un véritable exécutif qui mettrait en œuvre quelques principes de subsidiarité afin que les Etats-nations de l'Union Européenne demeurent intacts. Ce débat est aujourd'hui très vif et Valéry Giscard d'Estaing préside aux travaux de la Convention qui doit proposer une nouvelle architecture politique pour l'Europe.

Le projet fédéraliste peut paraître séduisant - il est peut-être la seule solution pour l'Europe - mais une telle perspective se heurte à plusieurs défis si elle venait à être transposée à l'échelle mondiale :

- La complexité croissante des mécanismes de décision dès lors que quinze membres, puis sans doute vingt-et-un, et un jour vingt-huit, forment l'Union Européenne et défendent scrupuleusement leurs intérêts nationaux au sein des nouvelles institutions.
- L'inévitable accroissement de la distance entre les peuples et le nouvel exécutif qui ne ferait qu'accroître le fameux déficit démocratique entre les citoyens des Etats-membres et Bruxelles, quels que soient les correctifs démocratiques apportés à la désignation des responsables européens.
- L'explosion des « coalitions nationales » dès lors que des souverainetés concurrentes seront amenées à lutter pour défendre des positions divergentes et à rechercher les compromis les plus avantageux.
- L'amoncellement des problèmes à traiter au plus haut niveau, amoncellement exacerbé par les rivalités bureaucratiques et les intérêts nationaux.

Les défis auxquels est confrontée l'UE montrent combien il est illusoire de fonder des espoirs dans un gouvernement mondial pour les vingt années à venir. Même l'UE ne parvient pas à mettre en place des mécanismes satisfaisants d'équilibre entre les petits et les grands pays, comme l'ont montré les marchandages peu glorieux du sommet de Nice de décembre 2001. On imagine ce que serait un sommet de Nice à l'échelle mondiale...

De plus, la question de la légitimité des institutions et de la citoyenneté qui perturbe déjà l'UE à 15 (lesquels 15 partagent en principe une histoire, des structures politiques et sociales comparables, et des aspirations communes), se poserait dans des termes plus aigus encore pour d'hypothétiques « citoyens du monde » assujettis à un gouvernement mondial.

Au bout du compte, le facteur décisif est le temps. L'Europe, elle, en a, si l'on veut bien admettre que le coût de la non-Europe ne met pas en péril la survie de ses habitants. La planète prise comme un tout dispose pour sa part de beaucoup moins de temps : elle doit traiter de questions globales extrêmement urgentes dont le non-règlement met en danger la vie de milliards de personnes.

POUR UNE GOUVERNANCE EN RESEAUX.

Toutes ces difficultés conduisent à rechercher un concept plus puissant pour mettre en place des mécanismes susceptibles de traiter les grands problèmes globaux. Pour cela, il faut dès le départ répondre à deux exigences.

La première est de réduire la complexité et les niveaux hiérarchiques. Trois conséquences en découlent. D'abord, chaque question globale doit disposer d'une plate-forme de traitement propre ; c'est là une condition essentielle pour parvenir à ce que les scientifiques appellent « l'intelligence distributive ». Ensuite, l'appartenance à cette plate-forme devrait être explicitement liée à la maîtrise du sujet ; autrement dit, ses participants en feraient partie parce qu'ils ont une compétence. Enfin, l'architecture de cette plate-forme devrait être ouverte afin d'éviter la création de nouvelles hiérarchies qui feraient écran avec d'autres acteurs et notamment ceux d'entre eux qui se trouveraient en dehors du jeu. Ceux qui peuvent contribuer directement et intelligemment au traitement des questions en cause doivent pouvoir s'insérer dans le processus.

La seconde est de pouvoir engager des actions très rapides. Le traitement des questions globales les plus urgentes ne peut plus se satisfaire des longues périodes de gestation, de négociation et de ratification des traités. Il suffit pour cela de s'arrêter un instant sur ce que sera dans dix ans le niveau de réchauffement de la planète ou le volume des ressources halieutiques. Dès lors, toute tentative de législation globale, nécessairement élaborée dans la lenteur au sein de l'espace public traditionnel, ne peut constituer une voie sérieuse pour résoudre les problèmes globaux. Deux conséquences sont à tirer. Premièrement, les nouvelles structures devront agir dans un espace public plus rapide, c'est-à-dire en produisant des normes et des effets de contrainte de réputation. Deuxièmement, il faut choisir des mécanismes qui réussissent à tirer avantage des institutions déjà existantes et à capter l'expertise et les capacités d'action existantes des gouvernements. On n'a plus le temps de créer de nouvelles institutions.

C'est pourquoi il nous paraît indispensable de passer d'un concept de gouvernance hiérarchique traditionnel à un concept de gouvernance en réseau.

LES RESEAUX DE GOUVERNANCE GLOBALE.

Plusieurs idées de mécanismes sont compatibles avec le concept de gouvernance en réseau. L'une des plus novatrices consisterait à créer, autour de chaque grand problème global, un réseau destiné à le traiter de manière spécifique et systématique.

Plutôt que de théoriser un concept encore embryonnaire, mieux vaut sans doute tenter de décrire tout de go comment un tel réseau pourrait traiter une question spécifique. À ce stade, l'imagination est plus utile que la théorie.

Un réseau de gouvernance globale (Global issues networks en anglais) pourrait connaître trois phases :

- Une phase de constitution et de lancement ;
- Une phase d'évaluation des options débouchant sur la production de normes ;
- Une phase de mise en œuvre des normes, pendant laquelle le réseau évaluerait les acteurs et agirait pour que les normes proposées déclenchent des effets de réputation.

Chaque réseau serait *permanent*. Le nombre initial des participants serait limité mais croîtrait à chaque nouvelle phase.

1. La phase de constitution :

Cette phase, qui durerait à peu près un an, à l'image du processus de Bretton Woods, se saisirait d'un événement ou d'une situation pour mettre sur pied le réseau. Il pourrait s'agir soit d'une conférence intergouvernementale, soit d'une réunion informelle montée par une organisation multilatérale qui disposerait en la matière d'un avantage comparatif. Celle-ci interviendrait comme facilitateur, et non comme prescripteur. À cette institution multilatérale viendraient se joindre trois types de partenaires :

- Des représentants de pays développés et de pays en développement particulièrement intéressés ou directement concernés par le sujet en question, et disposés à détacher quelques-uns de leurs fonctionnaires les plus compétents dans le domaine pour une période assez longue. L'influence proviendrait non plus de leur PNB mais de leur expérience ou de leur expertise sur le sujet.
- Des représentants d'organisations non-gouvernementales, ou mieux encore des réseaux regroupant ces organisations, connaissant bien les sujets à traiter et capables de représenter la société civile.
- Des dirigeants d'entreprises maîtrisant le problème et elles aussi capables de représenter d'autres entreprises, que celles-ci aient partie liée à la définition du problème ou à sa solution.

Chaque réseau commencerait ses travaux en désignant, en plus de l'institution multilatérale faisant office d'animateur principal, deux autres facilitateurs issus de la société civile ou des milieux d'affaires. Ensemble, ils choisiraient les membres du noyau dur, convoqueraient les premières réunions, lèveraient les premiers fonds, et constitueraient une base de données. Leur rôle de facilitateur les placerait au cœur d'un dispositif d'animation permanente qui prendrait tout le temps nécessaire pour dégager un cadre d'action ouvert.

Cette phase de constitution devrait surtout permettre au réseau d'adopter son propre code de conduite et de mettre en place des relations avec les autres réseaux dans le but d'échanger les expériences en matières d'organisation et de communication.

2. La phase normative :

Au début de cette phase nouvelle, le réseau accroîtrait le nombre de ses membres et commencerait à élaborer des normes et recommandations. Selon les sujets concernés, cette phase durerait au minimum entre deux et trois ans. Cette phase est très délicate. Elle mérite donc d'être explicitée tant au plan méthodologique que pratique.

Quelques mots d'abord sur la *méthodologie* :

- Le principal défi pour un réseau de gouvernance globale consistera à intégrer les différentes dimensions de la question et à prendre en compte les différents points de vue dans une atmosphère qui assure que les participants contribuent réellement à la recherche de solutions aux problèmes posés par le réseau. Cela requiert une discipline considérable. Ceux qui viendraient seulement exprimer des positions, sans être disposés à s'engager dans un effort global de recherche de solutions, perdraient leur place dans un tel réseau, quand bien même en auraient-ils été initialement membres. Cette discipline devra être explicitée dans le code de conduite du réseau.
- Les réseaux recherchaient des « *consensus approximatifs* » (« rough consensus »). Un consensus approximatif signifie qu'il y a suffisamment de convergences sur les points fondamentaux pour élaborer des normes et passer à la phase suivante sans attendre un consensus total qui pourrait prendre des années.
- Pour faciliter son action, chaque réseau créerait un vaste forum en ligne permettant d'associer régulièrement toutes les parties intéressées, à titre purement consultatif. Toutes les ressources de l'Internet seraient mobilisées, dans le cadre de procédures assez structurées toutefois. Chacune des consultations sur Internet devra tendre à véritablement enrichir soit le diagnostic, soit la résolution du problème. Les modalités de cette consultation seraient elles aussi intégrées au code de conduite.

En termes de *contenu*, chaque réseau conduirait les tâches suivantes :

- Identifier de manière très fine tous les aspects et paramètres du problème, les liens de causalité, et notamment les risques réels pour la planète.
- Mesurer le temps encore disponible pour résoudre le problème dans ses différentes dimensions.
- Ses membres se placeraient ensuite dans la situation de leurs enfants qui décriraient dans 20 ans comment le problème a été géré. Les consultations en ligne seraient largement utilisées à ce stade.
- Développer sur cette base une vision de la situation dans vingt ans et partant de là, les responsabilités à partager pour parvenir à cet objectif.

- Une fois toutes ces étapes franchies, le réseau élaborerait ensuite des normes et des standards détaillés de nature à engager les différents acteurs dans la perspective voulue. Dans cet ordre d'idées, le réseau pourrait être amené à formuler des recommandations quant aux modalités de financement ou aux mécanismes de suivi.
- Les normes et les standards demeureront cependant au cœur des productions du réseau et devront former non pas tant un bloc compact qu'une série de mesures distinctes adaptées à chaque catégorie d'acteurs : les Etats, les entreprises, la société civile ou les organisations multilatérales. Il appartiendra à chaque réseau de décider dans quel cadre et selon quelles modalités ces normes s'appliqueront.
- Cet ensemble normatif serait enfin adopté à la faveur d'un événement international de grande ampleur.

3. La phase de mise en œuvre :

Durant cette dernière phase, chaque réseau élargirait encore davantage le nombre de ses membres et évoluerait progressivement vers un rôle d'agence de notation qui évaluerait comment les Etats et les autres acteurs, comme par exemple les entreprises, appliquent les normes et standards, à la manière des pratiques de l'ISO. Ils identifieraient les acteurs qui réalisent les plus nets progrès par rapport aux normes sur une base annuelle. Les effets de réputation seraient alors d'autant plus puissants que ces notations auraient un caractère public et que les consultations électroniques et les membres des réseaux consacraient une très large part de leur activité à suivre comment les différents acteurs appliquent ou non les normes.

Ces normes ne sauraient en aucune façon s'apparenter à une sorte de législation mondiale. Il appartiendra toujours à chacun des Etats de décider souverainement, au regard des normes et des effets de réputation, d'adopter des textes législatifs ou de ratifier des traités découlant de ces normes. De même, les réseaux n'auraient aucune compétence de tutelle pour contrôler l'activité des entreprises ou de la société civile. En revanche, ils constitueraient progressivement une autorité morale susceptible de démasquer les mauvais joueurs et de leur faire supporter les effets de réputation dont la force ne saurait être sous-estimée dans une société médiatique.

Enfin, les réseaux deviendraient des lieux d'échanges d'expériences, et leurs forums de consultation électronique s'apparenteraient eux aussi à de véritables observatoires.

LES AVANTAGES DES RESEAUX DE GOUVERNANCE GLOBALE.

Les réseaux de gouvernance globale peuvent apparaître comme des concepts alambiqués. Mais, en réalité, il s'agit d'une solution qui autorise la plus grande flexibilité pour s'adapter à chaque situation particulière. Des ajustements sont possibles en permanence.

La vision d'ensemble imaginée et présentée ici permet cependant de saisir les forces et les faiblesses du concept.

Du côté positif, les réseaux de gouvernance globale font significativement progresser la gestion des questions globales sur quatre plans :

- **Rapidité**

Les réseaux sont conçus pour élaborer rapidement des normes et produire rapidement des effets de réputation. Quels sont les sujets ? De combien de temps disposons-nous encore ? Quel doit être notre point d'arrivée dans 20 ans ? Comment atteindre cet objectif ? Quelles sont les alternatives ? Comment les options sont-elles perçues dans le débat électronique ? Cela permettrait de s'attaquer à la racine des problèmes plutôt que se perdre dans des déclarations riches en intention mais plus pauvres en résultats. Mieux encore, les réseaux peuvent prétendre mettre sous pression les gouvernements en jouant sur leur compétence et leur représentativité pour les forcer à agir. Les réseaux auraient ainsi vocation à sortir la communauté internationale de son inertie.

- **Légitimité.**

Jurgen Habermas a eu l'occasion de définir la gouvernance mondiale comme l'élaboration de « politiques intérieures à l'échelle de la planète ». Il a également identifié les obstacles qui entravent leur mise en place. D'abord, sur le plan national, les politiques intérieures donnent lieu à d'intenses débats au sein d'une même culture politique. Un tel niveau de communication « dense » est très difficile à reproduire à l'échelle globale. Ensuite, de telles politiques supposeraient que les citoyens soient dotés d'une identité planétaire, ce qui est loin d'être acquis.

Les réseaux de gouvernance globale et les modes de consultation en ligne qui y sont liés s'efforcent de surmonter ces deux obstacles. Bâtir un réseau autour d'un seul problème mondial particulier permet de mobiliser l'intérêt des différents acteurs autour d'une préoccupation bien précise et partagée. Les réseaux intégreraient très rapidement des acteurs issus de l'ensemble de la planète et représentant tous les intérêts en présence. Toutes les formes de communication sur Internet, telles que les consultations en ligne ou les contributions élargies aux actions de notation, permettraient de construire très progressivement les fragments d'une identité planétaire et la culture politique commune indispensables à la résolution des problèmes de dimension globale.

Les consultations en ligne constitueraient par elles-mêmes une innovation sans précédent. Dans un monde où les communications sur Internet ont mis fin au dilemme traditionnel entre la richesse du message et l'étendue de sa diffusion, les espaces publics virtuels pourraient réduire significativement la distance entre les opinions publiques et ceux qui élaborent les politiques publiques. Or tel est actuellement l'angle mort de toutes les tentatives de mise en œuvre de gouvernance globale.

En fait, une nouvelle forme de légitimité peut surgir. Pour Habermas, elle sera sans doute moins exigeante que la légitimité traditionnelle liée à des formes de représentation démocratique. On peut cependant soutenir que cette légitimité sera peut-être plus exigeante. En tout état de cause, les bases de cette nouvelle source de légitimité reposeront sur la participation effective aux débats et à l'action, sur les compétences scientifiques des acteurs et sur la prise en compte de l'intérêt général de la planète. Elle ne remplacera pas les formes de légitimité traditionnelles, mais elle s'y ajoutera en injectant une dimension que celles-ci ne sont pas à même de fournir.

- **Diversité**

Par construction, les trois parties constituantes de chaque réseau auront le plus souvent des perspectives différentes sur chacun des sujets globaux à traiter ; qu'il s'agisse des acteurs publics, privés ou des représentants de la société civile. Une telle diversité constitue un avantage majeur par rapport aux mécanismes en place à ce jour. Les expériences conduites par la Banque Mondiale et par d'autres qui mettent en place des partenariats tripartites montrent combien ces processus peuvent être productifs. Par ailleurs, la complexité des problèmes de dimension globale a créé une situation dans laquelle on peut difficilement se passer de la contribution intellectuelle des acteurs du secteur privé et des organisations représentant la société civile, lesquels ont une présence sur le terrain et une connaissance approfondie des sujets, parfois supérieure à celles des fonctionnaires des gouvernements nationaux. Il est d'ailleurs probable que la mise en place de tels réseaux de gouvernance globale encouragerait les acteurs de la société civile à former diverses coalitions *ad hoc* pour renforcer leur efficacité. Plusieurs expériences récentes, notamment en matière de renégociation de dette ou de commerce, montrent combien de telles coalitions peuvent rapidement acquérir un niveau d'expertise considérable.

Compatibilité avec les institutions actuelles. Les réseaux de gouvernance globale et les modes de consultation électronique sont à la fois soft et hard. Ils sont soft dans la mesure où ce sont des instruments ouverts et souples qui peuvent s'adapter aux institutions traditionnelles, et qui ont en fait besoin de ces institutions ; pour être efficace, la gouvernance a besoin de gouvernement. Ainsi, un réseau peut tout à fait avoir besoin d'une conférence intergouvernementale pour le lancement de son action. Par ailleurs, le réseau a besoin des gouvernements et des parlements des Etats-nations pour adopter les mesures législatives concordant avec les normes qu'il aura élaborées. De même, dans certains cas, on aura besoin des institutions multilatérales mondiales pour mettre en place les financements nécessaires. Mais les réseaux de gouvernance globale sont aussi hard, dans la mesure où ils utilisent puissamment la sanction de la notation et des effets de réputation, lesquels peuvent en venir à constituer en matières législatives et réglementaires nationales.

Les réseaux de gouvernance globale apparaissent donc comme un concept adapté à l'environnement actuel : la gouvernance en réseau. Il ne s'agira pas d'une partie de plaisir. Il faut se préparer à de multiples complexités, ambiguïtés et raccourcis. Mais on peut également

attendre des réseaux de gouvernance globale une rapidité dans l'action et une nouvelle source de légitimité fortement complémentaire à celle issue des modes de représentation traditionnels.

LES OBSTACLES A SURMONTER.

Ici comme ailleurs, le diable pourrait se cacher dans les détails, mais il pourrait aussi se cacher dans la conception générale du projet. Car les réseaux de gouvernance globale devraient rencontrer au moins trois séries d'obstacles :

- **L'intense complexité des tâches**

Par définition, chacun des vingt problèmes non résolus présente un défi immense en ce qui concerne l'élaboration de normes globales. À l'évidence, un certain nombre de problèmes peuvent trouver une solution dans des scénarios gagnant-gagnant. Mais la plupart de ces problèmes globaux ne peuvent être résolus que par des situations de gagnants planétaires - perdants locaux. Ainsi en est-il par exemple des lourdes questions liées au réchauffement de la planète et aux limites d'émissions de carbone qui n'ont pas été résolues depuis la conférence de Rio. Mais les réseaux de gouvernance globale et leur approche très pragmatique des problèmes pourraient – notamment en rejetant les jeux stériles de la pure formulation de positions – avoir une chance de produire de meilleurs résultats que les mécanismes actuels. En fait, ce sont les sujets eux-mêmes qui déterminent le degré de complexité, et non pas le processus de formation et d'action des réseaux.

- **Les doutes quant à leur légitimité et leur représentativité.**

Il s'agit là des questions les plus cruciales pour les réseaux. Qui décide de l'adhésion de membres nouveaux ? Qui pourra être expulsé faute d'avoir adopté une démarche citoyenne ? Quelle association ou réseau d'associations aura la charge de représenter les autres acteurs de la société civile ? Ces questions s'accumuleront, notamment pendant la phase de constitution du réseau. De plus, diront les critiques, les réseaux de gouvernance globale naissent et se développent en dehors du système électoral traditionnel.

Encore une fois, où est l'alternative ? Le système international existant n'atteint pas ses objectifs et l'idée d'un gouvernement mondial n'est pas réalisable dans le contexte d'urgence auquel nous faisons face.

Mais l'on peut apporter d'autres réponses plus précises à ces critiques :

- Les réseaux de gouvernance globale n'adoptent pas de règles législatives. Ils définissent des normes et évaluent le comportement des acteurs en fonction des ces normes. Dans la mesure où les réseaux ne prétendent pas être une forme de

gouvernement mais simplement un outil de gestion, l'argument ayant trait à la représentativité démocratique perd une partie de sa pertinence.

- Il appartiendra aussi aux facilitateurs de veiller à ce que chaque réseau réponde de manière acceptable aux critiques ayant trait à sa représentativité. Les institutions multilatérales peuvent jouer un rôle essentiel sur ce plan. Leurs atouts technocratiques, souvent perçus à l'extérieur comme une faiblesse, pourraient constituer une force d'arbitrage dans la mesure où elles ne sont pas soumises aux pressions directes et immédiates de leurs mandants comme le sont les gouvernements, les entreprises ou la société civile. Avec les deux autres facilitateurs, ces institutions pourraient être d'une aide précieuse pour équilibrer les nouvelles adhésions et maximiser les contributions des autres participants. Le fait que ces institutions représentent généralement tous les pays de la planète leur confère une certaine autorité pour s'assurer de la prise en compte par les réseaux des intérêts des pays les plus pauvres.
- Les consultations en ligne pourraient apporter des éléments de participation démocratique plus poussée que le traditionnel processus électoral pyramidal qui commence au niveau local pour s'achever au niveau international. Un nombre considérable de gens répartis à travers le monde pourraient ainsi participer directement au traitement des questions les plus importantes pour l'humanité.
- Enfin, on peut imaginer que l'ONU demande à ses membres de soumettre à referendum un ensemble de normes élaborées par un réseau dès lors que celles-ci auraient fait l'objet d'une traduction législative dans par exemple 50 % des Etats-membres. La gouvernance en réseau offre toutes sortes de possibilités créatives de ce genre. Si cette idée devait prospérer, alors les réseaux constitueraient la première étape d'un processus législatif plus traditionnel. Dans ce genre de scénario, l'émergence progressive de la légitimité d'un réseau pourrait fort bien faire l'objet de contestations de la part de ceux qui le jugeraient peu ou pas assez légitime. Mais il faut toujours voir ces problèmes sous un angle dynamique. Et on peut parfaitement imaginer qu'une fois ses propositions présentées, sa légitimité se trouverait consacrée.

LES APPARENANCES SIMPLISTES DE CES IDEES.

Au regard de l'abondante littérature technique sur la gouvernance globale qui apparaît souvent dense, abstraite et auto-référentielle, cette description du traitement en réseaux des problèmes globaux pourra sembler naïve. Mais où est véritablement la naïveté ? N'est-elle pas chez ceux qui croient ou font semblant de croire que les mécanismes actuels ont une chance quelconque de produire des solutions globales à échéance raisonnable ?

Les possibilités d’agir sur l’amélioration de la condition humaine n’ont jamais été aussi grandes. Celles-ci contrastent singulièrement avec notre incapacité collective à gérer notre avenir. Les mouvements de contestation sentent le danger et s’expriment avec force. Partout l’opinion attend des changements radicaux dans la gestion des problèmes planétaires. De manière profonde, les gens ressentent bien que notre époque peut produire le meilleur mais aussi le pire. Ils ont aussi le sentiment aigu que nous ne disposons que de très peu de temps pour traiter ces questions.

C’est précisément pour répondre à cette formidable contrainte du temps que la problématique de la gouvernance en réseau peut tenter d’apporter des réponses.

COMMENTAIRE DE PASCAL LAMY

Oser des modes de faire nouveaux est tentant lorsque l'urgence presse et que l'appareil institutionnel est défaillant. Jean-François Rischard explore des voies de fortune et son mérite est à la hauteur de son audace.

L'idée de réseaux permanents et ouverts, animés par une institution multilatérale et spécialisés dans la solution d'un type de problème est intéressante. Mais je ne la retiendrais que comme instance de mobilisation et d'expertise, pas comme instance de production de normes et moins encore de surveillance et d'application de sanctions ou de récompenses.

Il me semble en effet que la partie qui se joue au niveau de la gouvernance globale a pour enjeu rien moins qu'un régime de régulation plus effectif du capitalisme de marché à l'échelle mondiale où il se déploie désormais.

Contraindre les multinationales à intégrer les externalités environnementales au fur et à mesure de leur identification, à promouvoir les normes sociales existantes déjà agréées par l'immense majorité des Etats au sein de l'OIT, et à payer un impôt juste aux pays dans lesquels elles exercent leur activité ; tenir en échec les comportements criminels - la drogue, la corruption, la traite des personnes - et opportunistes - l'évasion fiscale ; prévenir les crises financières qui mettent le développement en péril ; tout cela participe du même chantier de la convergence réelle Nord-Sud et de son envers obligé, la révolution écologique, lesquelles requerront aussi, sinon surtout, de bonnes politiques internes dans les pays en développement.

Construire de nouveaux rapports de forces à l'intérieur des pays industrialisés et des pays en développement ainsi qu'entre le Nord et le Sud est la condition du progrès car celui-ci ne sera pas concédé par lassitude. Certes l'autorégulation peut ouvrir la voie et la responsabilité sociale des entreprises mérite d'être sollicitée et certifiée. Mais discipliner les « passagers clandestins » et forcer un partage équitable de la croissance implique que

l'autorité publique prenne le relais et confère force obligatoire au nouveau contrat social mondial.

La gouvernance globale progressera à mesure que :

- L'Europe accomplira chez elle tout le travail d'harmonisation interne - environnementale, sanitaire, fiscale, comptable, e-commerce – nécessaire pour réconcilier l'intégration et l'ouverture du marché unique avec le modèle européen et ses exigences fortes d'équité et de solidarité.
- L'Europe, sur cette base, parlera d'une seule voix dans toutes les instances du système multilatéral (FMI, Banque Mondiale, Nations Unies) comme elle le fait déjà à l'OMC, c'est-à-dire en dialoguant avec partenaires sociaux, société civile et opérateurs concernés.
- L'Europe à travers ses alliances bilatérales avec ses principaux partenaires (Etats-Unis, Chine, Japon, ACP, ASEAN, Mercosur, le monde arabe qui reste à mobiliser plus effectivement) construira des coalitions ouvertes qui rendront possibles des avancées en deux temps : les exemples de l'accord de Kyoto, de "Tout sauf les Armes" et des accords commerciaux plurilatéraux sur les services et les marchés publics sont des exemples d'une stratégie européenne qui prouve le mouvement en marchant.
- L'UE et surtout ses Etats membres soumettront leurs relations bilatérales avec leurs partenaires du Sud à une éthique rigoureuse de bonne gouvernance.

Ce dont le monde a besoin aujourd'hui, c'est d'une Europe interactive qui tantôt s'allie aux Etats-Unis lorsque ceux-ci sont prêts à se départir de leur approche sécuritaire et hégémonique pour s'engager dans la voie multilatérale et tantôt les y amène par la pression politique. Mais loin de viser à un duopole de gouvernance avec eux, l'Europe doit chercher à les intégrer dans une démarche multilatérale et un cadre multipolaire, le cas échéant en ouvrant la route via des "clubs de responsabilité" comme l'ont été les "mini-ministérielles commerciales Nord-Sud" avant Doha et comme elles sont envisagées avant Cancun (septembre 2003).

Une fois la norme produite, se pose un double problème : d'une part contraindre les "Etats-voyous" ou les "passagers clandestins" ; d'autre part assister les pays pauvres dans les réformes vers une gouvernance efficace.

Articuler règles commerciales et conditionnalité financière pour promouvoir des normes multilatérales de développement durable est l'enjeu de la cohérence à assurer entre les 3 piliers – commercial, financier et normatif – du système de gouvernance globale de manière à généraliser les bonnes politiques internes, clé du développement durable. En l'absence d'un gouvernement mondial, elle ne peut être que le fait d'un groupe d'acteurs représentatifs, dominants et attentifs au bien commun de la planète, comme proposé il y a dix ans par

Jacques Delors, une sorte de Conseil de Sécurité économique qui élargirait le G8 et s'y substituerait.

La responsabilité de l'Europe comme agent de cohérence est énorme : il faut que la Convention donne à l'UE élargie davantage de volonté et de moyens pour réguler la globalisation.

COMMENTAIRE DE GUSTAVE MASSIAH

Jean-François Rischard me pardonnera la vigueur de mes réactions. Son approche est séduisante et ses propositions méritent d'être discutées. Sa démarche part des causes déterminantes de l'opposition entre le mode de gestion des problèmes de dimension mondiale et la gouvernance mondiale. Il identifie les vingt problèmes mondiaux et propose des processus de résolution de ces problèmes : les réseaux de gouvernance globale. Il est incontestable qu'il y a urgence et j'accepterai volontiers l'hypothèse d'un fossé entre les problèmes mondiaux et la capacité des institutions traditionnelles à les résoudre ; mais je n'en tirerai pas les mêmes conclusions.

Ce qui fonde l'urgence est ramené à l'identification des deux forces exponentielles, fondatrices de ruptures, l'explosion démographique et l'essor de la nouvelle économie. Mais, la rupture n'est pas intrinsèque à ces questions, elle s'apprécie par rapport à la maîtrise des changements brutaux de tendance. Si l'interrogation porte sur la capacité de gouverner, donc de prévoir et d'agir, on ne peut pas faire l'économie de la mise en perspective historique et des interrogations sur les responsabilités.

C'est là-dessus que notre diagnostic diffère. Ce qui caractérise la situation reste la non-résolution des contradictions issues du XIXe siècle : la question sociale, d'autant que la question mondiale modifie le rapport entre la question sociale et la question nationale ; et la question Nord-Sud que la crise de la décolonisation a exacerbée. Ces contradictions ne sont pas annulées par les nouvelles « révolutions », elles en sont aggravées et les caractérisent. L'incapacité, voire le refus, de les prendre en charge nourrit la crise du politique, la montée de la méfiance par rapport aux dirigeants ; elle mine la légitimité des institutions.

Cette divergence sur le diagnostic se traduit dans l'identification et la formulation des vingt problèmes mondiaux. Il n'y a pas d'évidence en la matière ; derrière une liste de questions acceptables par les décideurs actuels se profile une vision du monde et s'esquissent des réponses. Par exemple : Peut-on parler de l'environnement sans tenir compte des inégalités écologiques ? Peut-on réduire le développement à la pauvreté, sans remettre en cause les modèles de croissance et peut-on traiter la pauvreté sans mettre en parallèle la concentration des richesses et les inégalités sociales ? Peut-on éliminer des questions mondiales celle des inégalités démocratiques, des libertés et des responsabilités dans la

violation des droits fondamentaux ? Ne pas parler de l'énergie, n'est-ce pas occulter une des questions centrales de la structuration économique, géopolitique et militaire du monde ?

Peut-on opposer à une gouvernance mondiale disqualifiée une gouvernance en réseaux ? La liaison entre vingt réseaux mondiaux, c'est un système, avec sa logique. La gouvernance des réseaux proposée est une forme de gouvernance mondiale ; c'est même celle qui existe aujourd'hui, légèrement améliorée dans l'étude et la préparation des décisions. Il peut même être contre-productif de faire l'impasse sur la mise en évidence des raisons qui font que ça ne marche pas. C'est la différence avec la conférence de Bretton Woods, les débats sur l'architecture du système international portaient alors, dans une situation particulière, sur des conceptions du monde et sur un modèle de gouvernement de la planète. Pourquoi et comment ceux qui dirigent feraient-ils autre chose ? S'ils persévèrent, ce n'est pas par myopie ou par manque de propositions, c'est parce que cela ne correspond pas à leur vision du monde et à leurs intérêts. Seules les luttes et les résistances peuvent les amener à changer leur point de vue et à accepter de négocier l'avenir en tenant compte des propositions des autres.

Il y a beaucoup de propositions de Jean-François Rischard que j'apprécie à condition de les mettre dans une autre perspective. Le recours, pour légitimer les processus, aux conférences intergouvernementales élargies à la participation des associations et des entreprises, auxquelles j'ajouterai les institutions élues locales. L'idée aussi des « notations » appuyée sur une opinion publique mondiale à condition qu'elle soit fondée sur une évaluation contradictoire et traduisent une négociation avec les acteurs sociaux.

Le recours à des normes et des réglementations mondiales, à condition de ne pas se reposer sur le volontariat des entreprises pour les appliquer.

L'intérêt des propositions avancées doit s'apprécier par rapport à la perspective du gouvernement de la planète et à la stratégie pour y parvenir. Du point de vue de la perspective, on ne peut se contenter de définir des politiques nationales à des fins planétaires et espérer que les citoyens définissent une identité planétaire. Il faut aussi amorcer une architecture du système international un meilleur équilibre des pouvoirs entre les forces sociales et entre le Nord et le Sud. La montée en puissance des grandes régions géoculturelles et la participation des nouveaux acteurs émergents, les mouvements associatifs et sociaux, d'une part, et les institutions locales élues, de l'autre, à côté des pouvoirs administratifs et économiques qui contrôlent le système amorcent la réforme indispensable de toutes les institutions internationales. Les réseaux pourraient y contribuer s'ils deviennent des espaces de négociation.

Pour faire progresser une citoyenneté mondiale et une société civile mondiale, l'instance à renforcer et même à inventer est l'instance judiciaire ; elle passe par les avancées du droit international, la réflexion sur les instances de recours et les références, la garantie des droits civils et politiques, comme celle des droits économiques, sociaux et culturels. Ces

droits, ceux de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, peuvent fonder une régulation publique mondiale aujourd'hui livrée sans frein au marché mondial des capitaux. Ils peuvent servir de critères dans des procédures d'évaluation publiques et contradictoires, appuyées sur des expertises construisant les points de vue des interlocuteurs. Ce n'est pas une utopie comme le montre la discussion sur le protocole additionnel sur les droits économiques sociaux et culturels lancé à la Conférence de Vienne.

Le débat principal est celui de la stratégie. Quand on ressent l'urgence et qu'on est persuadé que, face aux ruptures, des réformes de structures fondamentales sont nécessaires, il faut bien alors construire une stratégie. Celle de Jean-François Rischard peut paraître réaliste car elle est compatible avec les institutions internationales existantes ; elle pourrait même contribuer à consolider leur environnement international.

On retrouve la question de la légitimité en tant que question stratégique. Il ne faut pas sous-estimer l'aggravation de la crise de légitimité accentuée par l'unilatéralisme. La référence aux droits permettrait de réduire le déficit de légitimité. Il ne faut pas non plus sous-estimer les conflits générés sur le long terme par une apparente simplicité. Sans légitimité, les réseaux conduisent aux pouvoirs maffieux. Déployer des moyens et de l'intelligence ne résoudra rien si on ne prend pas en compte les questions essentielles, si on ne préfère pas la redistribution à la concentration des richesses, si on n'admet pas un équilibre des pouvoirs pour compenser la concentration des pouvoirs, si une citoyenneté mondiale ne compense pas les effets désastreux de la mondialisation réellement existante, celle qui construit un monde fondé sur le seul moteur du profit.

Comme le dit Jean-François Rischard, « le système en vigueur n'atteint pas ses objectifs et la gouvernance mondiale n'est pas réalisable dans ce contexte ». Il faut donc bien songer à modifier ce système ! Si la gouvernance en réseaux ne s'y attaque pas et laisse croire qu'on peut faire quelque chose à côté, grâce aux institutions internationales, n'allons-nous pas perdre encore vingt ans ? Les institutions internationales quelle que soit l'audace de leurs propositions ne trouveront aucune légitimité si elles s'entêtent à vouloir comme l'aristocrate de Visconti dans son film *Le Guépard*, que tout change pour que rien ne bouge.