

De l'incapacité des Etats Unis à assurer la paix en Irak à l'émergence de nouvelles forces politiques en Amérique Latine, de la multiplication des conflits fonciers en Chine aux difficultés institutionnelles d'une Europe élargie à 27 membres, du rôle central des questions énergétiques – gaz russe, pétrole vénézuélien, nucléaire iranien – au renouvellement du débat sur la conception de la gouvernance au sein des institutions internationales, l'année 2006 a été fertile en événements. Ces événements marquent la fin d'une époque. Ils révèlent les faiblesses et les inadaptations des pratiques de la gouvernance actuelle mais ils ne permettent pas encore de faire émerger au niveau international des orientations nouvelles tant les pensées et les passions sont prisonnières de vieux réflexes et de systèmes de pensée dépassés, au point que face aux transitions nécessaires la tentation d'un retour aux modèles du 19e siècle est aussi forte que le désir d'inventer des modes de gouvernance résolument nouveaux adaptés à la réalité du 21e siècle.

Parcourant les événements qui, en 2006, me paraissent avoir eu le plus de signification dans le domaine de la gouvernance, je reprendrai au fil du texte certains d'entre eux à plusieurs reprises pour les examiner sous différents angles.

1. La gouvernance : une réalité enracinée, un produit de l'histoire et une gestion des passions

Contrairement à une vision de la gouvernance dominée par l'économisme ambiant, réduisant tout à un jeu d'intérêts matériels et à la mise en oeuvre de règles intemporelles, 2006 nous a rappelé combien la gouvernance, c'est-à-dire la gestion pacifiée des sociétés, doit affronter les passions nées de l'histoire, prendre en compte la diversité des cultures, subir les conséquences de processus de réconciliation nationale avortés, fondés sur des mensonges historiques au nom de l'unité à refaire mais qui se remettent un jour à supputer comme des plaies mal cicatrisées.

A l'occasion de l'hypothétique entrée de la Turquie dans l'Union Européenne, c'est toute la question de la reconnaissance du génocide arménien au lendemain de la première guerre mondiale qui s'est trouvée posée. L'évoquer est un crime en Turquie. Le nier est un crime en France.

Même débat mal digéré sur le rôle des puissances coloniales, en particulier l'Angleterre et la France, au 19e siècle et au début du 20e siècle. En France, une loi a prétendu fixer l'histoire politiquement correcte : il fallait parler des aspects positifs de la colonisation. Dans les anciens pays colonisés le politiquement correct a été l'inverse pendant des années : il était de bon ton d'attribuer tous les défauts de la gouvernance à l'héritage d'une exploitation coloniale.

En Belgique, la télévision publique de Belgique francophone a suscité bien des remous avec un documentaire fiction annonçant que la Flandre néerlandophone venait de faire secession ; quel révélateur des tensions héritées de l'histoire dans un pays grand comme un mouchoir de poche !

En Amérique Latine, la victoire d'Evo Morales aux élections présidentielles de Bolivie constitue le symbole le plus visible du mouvement profond d'affirmation des « peuples indigènes » d'Amérique Latine, colonisés, réduits en semi-esclavage et parfois massacrés il y a plus de cinq cents ans lors de la colonisation espagnole.

En Chine, les non dits de la révolution culturelle continuent à rendre difficile d'assumer l'histoire. Les traumatismes liés aux interventions étrangères en Chine au 19e et 20e siècle servent de toile de fond au refus de la Chine de s'ingérer dans les affaires intérieures des autres pays, mettant un frein à tout élargissement du droit international.

En Irak, le processus électoral, loin d'amener la paix, a exacerbé les tensions entre Sunnites et Chiites, les premiers se sentant gravement menacés par la « loi de la majorité » .

Au moment où la paix mondiale est plus que jamais urgente, un vaste processus de dialogue pacifique mais sans concession au sein des sociétés et entre les sociétés, revenant sur les histoires communes parfois enfouies, une sorte d'immense processus de vérité et réconciliation, s'imposera tôt ou tard. Les gouvernants peuvent certes donner à leurs collègues des gages de bonne volonté, comme la visite à Pékin du nouveau premier ministre japonais Abe, mais cela ne fait que reporter à

plus tard la nécessité d'un véritable processus de réconciliation.

2. La fin de "la fin de l'histoire"

La défaite de George Bush aux élections de mi-mandat en raison de son incapacité à se tirer du borbier irakien sonne la fin d'une époque : celle du rêve, né de la chute du mur de Berlin en 1989, d'un ordre politique et social défini par l'Occident et tout particulièrement par les Etats Unis, associant de manière définitive économie de marché et démocratie représentative.

C'est l'époque où le politologue Francis Fukuyama annonçait la « fin de l'histoire » et où les conservateurs américains, adossés à la vieille idée de « vocation manifeste » de l'Amérique, pensaient pouvoir instaurer un nouvel ordre international à leadership américain tout en continuant à opposer un refus farouche à tout ce qui pourrait ressembler à un ordre supranational qui s'imposerait à eux-mêmes. C'est aussi l'époque où les idéologies dites néolibérales, fondées sur l'utopie d'un progrès assuré par le développement sans fin du marché mondial, semblaient, après l'implosion du système communiste centralisé, devoir s'imposer sans partage. Or, tout, petit à petit, a craqué.

Le borbier irakien montre que la puissance technologique permet de briser mais ne permet pas de construire lorsque des jeunes, au nom de leur idéologie, sont prêts à sacrifier leur vie dans des actes barbares face à une Amérique où chaque mort compte dans l'opinion publique.

L'impuissance des Américains à ouvrir un nouveau front par une action unilatérale en Iran a montré les limites d'un ordre international unipolaire reposant sur la suprématie technologique de l'armée américaine, alors que le poids des Etats Unis dans l'économie mondiale ne cesse de régresser au profit des grands pays émergents.

En Amérique Latine, les différentes élections au Brésil, au Chili, en Bolivie, en Equateur, au Venezuela ont révélé l'affirmation de mouvances politiques récusant le magistère que le grand cousin d'Amérique du Nord entendait exercer sur ce qu'il a toujours considéré comme son arrière cour.

Au sein même des Etats Unis, le laminage de la classe moyenne et l'accroissement des disparités sociales a fini par provoquer un débat de société : la mondialisation actuelle de l'économie, extrêmement efficace pour redistribuer la puissance économique entre les différents continents, s'avère incapable d'assurer la cohésion interne à chaque société et à redistribuer efficacement les fruits d'une richesse toujours plus grande.

Des règles internationales nouvelles s'imposent pour gérer un monde pluriel. L'ingérence sélective des pays occidentaux est de moins en moins tolérée. La Russie relève la tête. Ce n'est pas la fin de l'histoire, c'est une nouvelle histoire qui commence.

3. Crises et mutations de la démocratie

A un mois d'intervalle à peine, deux anciens dictateurs meurent : Pinochet et Saddam Hussein. Leur décès comporte de nombreuses leçons.

La première, liée à l'inculpation il y a quelques années par le juge espagnol Garzon de Pinochet, alors en cours de soins au Royaume Uni, rappelle avec l'intervention américaine en Irak qu'aucun dictateur ou ancien dictateur ne peut se voir garantir une immunité à vie au nom de ses anciennes fonctions. Celle-ci n'excuse pas tout. Progressivement, un droit international l'emporte sur l'exaltation des fonctions souveraines.

Autre analogie entre les deux personnages, le rôle des Etats Unis dans leur installation ou leur chute. Mais, paradoxalement, ces rôles sont inversés au nom du même intérêt national américain : c'est un coup d'Etat financé par la CIA qui a porté le militaire Pinochet au pouvoir. C'est une intervention armée américaine qui a chassé le militaire Saddam Hussein du pouvoir. C'est la limite du discours sur le droit. Le vieux réalisme des rapports de force, des intérêts nationaux et des zones d'influence continue à miner l'émergence d'une véritable communauté internationale fondée sur le

droit.

Pinochet est mort dans son lit. Bien des familles de victimes le regrettent. L'élection au début de l'année 2006 de Michèle Bachelet, fille d'un général opposé au coup d'Etat et pour cela exécuté par Pinochet est un beau symbole. Une femme ; la fille d'une victime de la dictature.

A l'occasion des élections présidentielles comme à l'occasion de l'enterrement de Pinochet, on a pu voir que de vieilles blessures héritées de l'époque de la dictature sont encore au Chili susceptibles de se rouvrir. Il n'empêche. Le pays est pour l'essentiel pacifié. La démocratie fonctionne. L'économie se développe. Pinochet a été chassé du pouvoir par les urnes même s'il a gardé longtemps au sein de l'armée une capacité d'influence et de nuisance considérable. Les gouvernants chiliens ont pris le parti d'un processus de réconciliation lent et imparfait, fait de recherches de la vérité et de volonté de passer l'éponge, un peu sur le modèle de l'Afrique du Sud post apartheid.

La construction de la paix est faite de laborieux compromis mais ça fonctionne. Augusto Pinochet a été un dictateur féroce. Ses exactions néanmoins, si l'on ose des degrés dans l'horreur, ne sont pas à la hauteur du sanguinaire Saddam Hussein. Tout autre est la fin de ce second dictateur : pendu au milieu des cris de haine et de vengeance. Il a été chassé par les armes et par des troupes étrangères peu légitimes à le faire au regard du droit international. Les Etats Unis se sont imaginé que l'organisation des élections libres ramènerait la paix, comme si la mise en place des formes d'une démocratie représentative valait processus de réconciliation nationale. A l'évidence il n'en est rien.

En Thaïlande, autre scénario. On célèbre unanimement le long règne du roi. Face à un premier ministre corrompu, pourtant porté au pouvoir par les urnes, le roi a cautionné un coup d'état militaire pacifique. La légitimité morale contre la légitimité démocratique. Pour l'instant, force est de reconnaître que ça marche : en Thaïlande la première garde plus de valeur que la seconde. C'est le rappel d'une vieille leçon historique : l'exercice légitime du pouvoir, s'il veut être durable, repose sur la vertu ; la légalité ne construit pas nécessairement la légitimité, c'est-à-dire, aux yeux des peuples, le sentiment d'être bien gouverné.

Les élections en Amérique Latine racontent d'une autre manière les crises et mutations de la démocratie. En Bolivie, en Equateur, au Brésil, au Venezuela, en Uruguay ce sont des personnalités atypiques de gauche qui ont été élues. Presque toujours sur leur nom et leur image plutôt que du fait de l'importance des partis qu'ils représentaient. Malgré des tensions sociales extrêmement vives, notamment en Bolivie, malgré les crises récurrentes de l'exercice du pouvoir politique en Equateur, malgré la radicalisation des oppositions entre partisans et opposants à Hugo Chavez au Venezuela, on peut dire que pour l'instant l'alternance démocratique a fonctionné sans drame majeur.

Mais il faut bien reconnaître que cette démocratie est en rupture avec les traditions, même si le vote pour des personnalités plus ou moins charismatiques est lui-même, en Amérique Latine, une tradition. A l'heure de la télévision reine, à l'heure d'Internet, les partis politiques et les parlements perdent progressivement leur importance. Le cas de Lula au Brésil, brillamment réélu pour la synthèse qu'il a tenté entre efficacité économique, respect des engagements internationaux et justice sociale, est intéressant : il a été porté au pouvoir la première fois adossé au parti des travailleurs, le PT, qui constituait une coalition originale allant du centre gauche à l'extrême gauche. Mais la perte de crédibilité de son parti, les scandales de corruption à répétition n'ont pas été un obstacle sérieux à sa réélection. Comme si, en ce début du 21e siècle, la définition quasi mystique qu'avait donné De Gaulle de l'élection présidentielle, « la rencontre d'un homme et d'un peuple » se vérifiait un peu plus chaque jour. Cette rencontre peut être aussi celle de tous les dangers car elle coûte cher et il faut ensuite, au temps de la politique spectacle, dédommager ceux qui l'ont financée. En outre, aucun des présidents réélus, en particulier Lula et Chavez, n'a lors de son premier mandat engagé de réforme structurelle pour assurer une meilleure redistribution de la richesse. Vieille règle de gouvernance : les qualités nécessaires pour conquérir le pouvoir ne sont pas nécessairement celles qui permettent d'en faire bon usage.

Leur conception de la justice sociale est pour l'instant presque exclusivement redistributive. Le

clientélisme de Chavez, grâce à la manne pétrolière, va de ce point de vue bien plus loin que celui de Lula.

Henrique Krauze, dans un article paru dans le journal espagnol El País a proposé dix critères pour la définition du populisme. Le leader populiste use et abuse de la parole, c'est une direction par le verbe ; il n'hésite pas à fabriquer de la vérité ; il fait un usage discrétionnaire des fonds publics ; il opère une redistribution « directe » des richesses en échange de l'obéissance, processus d'autant plus facile quand le pays dispose d'une manne pétrolière ; il fait une distinction au sein des riches entre « les riches » qui sont dénoncés et les « entreprises patriotes » qui sont exaltées ; il fait à tout moment appel aux masses, y compris le cas échéant contre les institutions ; il a recours à la dénonciation de l'ennemi extérieur pour expliquer les difficultés intérieures ; il méprise l'ordre légal ; il évoque la « volonté populaire » pour abolir les freins institutionnels.

Dans un monde où souvent les questions économiques et sociales sont complexes, où les problèmes locaux sont inséparables de problèmes globaux, où donc seules des simplifications abusives permettent de proposer au peuple des explications claires et limpides, on peut craindre que les élections ne poussent trop souvent à l'émergence de tels dirigeants populistes, dans les régions du monde où la tradition démocratique n'est pas solidement installée.

A ce processus caractéristique de l'Amérique Latine fait écho, en Europe, une étude de la fondation Jean Jaurès, la fondation du parti socialiste français, montrant que quelle que soit la Constitution dans les pays européens, le rôle des parlements tend progressivement à s'estomper.

La montée du rôle d'internet dans la gouvernance fait pendant à cet effacement progressif des parlements. Non pas qu'émergent, du moins pour l'instant, de nouvelles formes de démocratie directe où l'ensemble des citoyens seraient consultés par internet mais en raison du rôle croissant de ces nouveaux moyens de communication aussi bien pour construire les mouvements d'opinion que pour élaborer des politiques publiques.

Dès la fin des années 90, la campagne d'opposition à l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI), négocié jusque là au sein de l'OCDE sous des formes diplomatiques classiques, avait constitué le premier événement marquant de cette « démocratie internet » . Quelques courriers électroniques envoyés au départ du Canada, alertant différents réseaux sur la nature des négociations en cours, menées de façon pour le moins discrète, avaient véritablement mis le feu aux poudres et provoqué un mouvement d'indignation suffisamment puissant pour bloquer une négociation inter étatique.

Au début des années 2000, le mouvement altermondialiste, incarné par les Forums Sociaux Mondiaux (FSM), dont les premières éditions se sont tenues à Porto Alègre au Brésil, n'a pu prendre de l'ampleur que grâce à internet : l'information sur l'événement lui-même, les inscriptions, l'organisation des ateliers, leur regroupement autour de thèmes communs, tout ce qui symbolise de nouveaux processus d'auto organisation d'une société civile mondiale est impensable sans la généralisation d'internet y compris dans des continents pauvres et démunis de systèmes modernes de communication comme l'Afrique.

Dans la campagne et les débats préalables au référendum français sur la Constitution européenne, qui s'est conclu par un « non » majoritaire, on a vu s'affronter deux cultures : une culture de campagne électorale classique, incarnée par les partis politiques traditionnels et par les partisans du « oui », et une campagne largement orchestrée par internet, donnant naissance à des coalitions d'un nouveau genre autour du « non » . L'analyse détaillée des résultats du vote en France interdit de penser que la différence de style de campagne a été décisive, car la carte des opposants au référendum se superpose parfaitement à celle du vote protestataire contre les partis de gouvernement aux élections présidentielles de 2002. Le contraste entre les deux campagnes n'en reste pas moins frappant.

On constate aussi que dans la préparation des élections présidentielles françaises de 2007, Ségolène Royal qui a triomphé au cours de primaires inédites de deux grands barons du socialisme, Laurent

Fabius et Dominique Strauss Kahn, a su se distinguer par son style : rôle du blog dans l'organisation des débats, constitution de groupes d'affinité autour d'elle à l'écart des courants classiques qui structuraient le parti socialiste, et surtout affirmation d'une nouvelle manière de faire la politique. Face à des défis de plus en plus complexes, le rôle du politique se transforme. Il consiste maintenant avant tout à organiser un processus de dialogue qui puisse déboucher sur des solutions adaptées et prenant en compte la diversité des intérêts en présence. C'est ce que j'ai appelé dans mes livres « la démocratie de processus » . Celle-ci s'oppose à la forme classique du débat politique qui voulait que chaque parti politique énonce d'avance de façon plus ou moins exhaustive son programme, reflet de ses priorités et choix, et oppose ce programme à ceux des autres partis. Ségolène Royal incarne cette démocratie de processus en invitant les Français à apporter leurs idées et à débattre pour élaborer ensemble un programme ... négligeant superbement toute la négociation antérieure qui a abouti au programme officiel du parti socialiste.

En Chine même, on peut observer qu'un forum d'échange comme celui qu'a créé le Quotidien du Peuple, People.com, constitue un espace de plus en plus important pour construire une opinion publique, de même que les grands sites web chinois. Ainsi, sans que personne ose vraiment le dire, une démocratie représentative conçue au 18e siècle, à l'époque du déplacement lent des hommes et des informations, s'efface devant de nouvelles formes de construction des politiques publiques.

4. La panne du système international

Le renouveau des débats sur le nucléaire s'est imposé en 2006 avec l'Iran et la Corée du Nord. Au cours des années précédentes, l'initiative de réforme des Nations Unies de Kofi Annan, quoique bien trop modeste, a tourné court. Pour les mêmes raisons, on constate la très grande difficulté de ce qu'il est convenu d'appeler la « communauté internationale » à adopter une position commune sur l'Iran et la Corée du Nord. Une fois de plus, l'absence de légitimité profonde de l'ordre international né de la seconde guerre mondiale pèse de tout son poids. Comment expliquer à l'opinion musulmane qu'Israël était légitime à se doter de la bombe atomique mais que l'Iran doit mettre fin à ses propres recherches sur le nucléaire civil au motif que ces recherches sont inséparables de celles qu'il faut mener pour le nucléaire militaire ? Pourquoi les peuples devraient-ils s'en remettre au bout du compte aux décisions des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité qui sont les vainqueurs d'une guerre mondiale achevée il y a 60 ans ? Selon moi, l'élargissement du Conseil de Sécurité envisagé pour renforcer sa légitimité, en tentant d'y faire entrer des pays comme le Japon, le Brésil où l'Inde ne pouvait qu'échouer. Il ne faisait qu'exacerber des concurrences nationales là où il s'agit de construire un ordre international. Or celui-ci ne peut reposer que sur des relations renouvelées entre une vingtaine de régions du monde. C'est la raison pour laquelle les stratégies d'intégration régionale sont inséparables de toute tentative véritable de construire une gouvernance mondiale légitime. Force est de reconnaître que dans les différents pays les élites politiques restent marquées par des logiques du 19e siècle – zones d'influence, équilibre des puissances, etc.. - et peu conscientes des nécessités impérieuses de la gestion de la planète au 21e siècle.

Le cas du sommet Chine – Afrique, qui s'est tenu à Pékin en novembre 2006, est emblématique à la fois des avancées et des reculs. En recevant à Pékin quarante huit chefs d'Etat et de gouvernement africains, le gouvernement chinois a remporté une éclatante victoire diplomatique. Cela pourrait être le prélude d'un dialogue nouveau entre régions du monde. Mais est-ce cela et est-ce interprété comme cela ? Rien n'est moins sûr. D'abord parce que ce sont les Etats africains qui ont été mis en avant de sorte que cette rencontre n'a pas renforcé l'Union Africaine, certes bien faible et boiteuse mais néanmoins amorce d'une intégration régionale. Ensuite parce que les réactions des autres régions du monde, notamment l'Europe et les Etats Unis à cette rencontre ont été plutôt formulées dans les termes anciens de lutte entre zones d'influence. Au lieu d'y voir une première rencontre entre régions du monde elles n'y voient que la volonté de la Chine de marcher sur leurs plate bandes.

Il est vrai qu'au même moment la Chine manifeste de grandes réticences à une intervention

internationale pour arrêter le génocide rampant du Darfour et, pour des raisons historiques déjà évoquées, privilégie la souveraineté des Etats sur le devoir d'ingérence de la communauté internationale. Ce processus de gestion par des Etats présumés souverains de leurs zones d'influence se voit aussi dans le Pacifique où Chine et Etats Unis font assaut de discours pacifistes tout en renforçant leur arsenal militaire dans la zone.

L'absence d'une gouvernance mondiale légitime se fait également dramatiquement sentir dans la gestion des défis globaux. Au moment où le changement climatique, annoncé depuis longtemps par toute la communauté scientifique en raison de l'émission par les sociétés humaines de gaz à effet de serre, commence à se manifester dans les faits le contraste est cruel entre l'ampleur de la prise de conscience des populations et l'inaction de la plupart des gouvernements. Non seulement les Etats Unis n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto mais le Canada, qui l'avait ratifié, prend ses distances à son égard. Quand on voit combien le protocole de Kyoto est timide eu égard aux changements qu'il faudrait conduire pour éviter des catastrophes irréversibles, comment ne pas être inquiet de constater qu'il ne parvient même pas à s'imposer !

La même difficulté se retrouve en ce qui concerne le système monétaire. Depuis 1971, le dollar américain est devenu de fait la monnaie internationale de référence, aussi bien comme unité de compte que comme moyen de paiement ou même comme réserve de valeurs. C'est de plus en plus intenable pour deux raisons. D'abord parce qu'un seul pays est ainsi amené à gérer, en fonction de ses propres intérêts nationaux, un outil majeur du système international. Ensuite parce que la réduction progressive de l'importance économique des Etats Unis dans le produit intérieur brut mondial ne permet plus à ce pays seul de gérer l'économie mondiale ou de prétendre le faire. Etats Unis et Chine en particulier se tiennent comme la corde au pendu. Le financement du colossal déficit commercial et public américain par l'achat de bons du trésor américains et la constitution de réserves en dollars en Chine, au Japon et en Corée s'analysent en dernier ressort comme un gigantesque crédit à l'exportation consenti par des pays plus pauvres au profit de pays plus riches. Le monde à l'envers. Ce faisant, les pays créditeurs disposent aujourd'hui du moyen de destabiliser à tout moment le système monétaire international en provoquant une crise systémique du dollar mais ils sont retenus de le faire parce qu'ils ruineraient eux-mêmes leur propre réserve de valeurs, libellée en dollars américains, et parce qu'ils entraîneraient par ricochet la même crise systémique de leur propre économie. On constate une accélération à la fin de l'année 2006 d'un mouvement déjà entrepris depuis plusieurs années de rééquilibrage des réserves de valeurs, notamment des pays pétrolier au bénéfice de l'euro et au détriment du dollar. L'économie mondiale est ainsi installée sur un volcan mais aucune négociation internationale n'est aujourd'hui engagée pour repenser le système monétaire mondial. C'est littéralement stupéfiant.

La crise de l'Organisation Mondiale du Commerce se révèle de son côté avec l'impossibilité de faire avancer les négociations dites du cycle de Doha. Pascal Lamy, le nouveau directeur général de l'OMC, a espéré provoquer un électrochoc à l'été 2006 en jetant l'éponge et en reconnaissant qu'il était impuissant à faire avancer les négociations si un certain nombre de grands Etats, à commencer par l'Union Européenne et les Etats Unis, ne faisaient pas des concessions plus importantes. Jusqu'à présent sans succès. La tendance à remplacer les accords multilatéraux producteurs d'un droit international nouveau dans le cadre de l'OMC par des accords bilatéraux s'inscrit dans le même mouvement régressif de dialogue entre Etats et de constitution de zones d'influence. Mais le blocage de l'OMC ne relève pas que de ses régressions. Il découle aussi de deux autres facteurs porteurs à terme d'évolutions positives : les critiques de la mondialisation qui obligent à en construire une vision plus humaniste; la résistance à l'extension abusive de l'échange marchand à des biens et services qui n'en relèvent pas normalement.

Dans une conférence internationale donnée en octobre à Paris, le directeur général de l'OMC reconnaissait publiquement les limites de la mondialisation. Celle-ci s'avère extrêmement efficace pour susciter le rattrapage des continents en retard et en particulier des grands pays émergents sur les pays les plus anciennement industrialisés, ceux de l'OCDE. La croissance des grands pays émergents est estimée à plus de 7 % en moyenne en 2006 quand la croissance des pays plus

anciennement industrialisés se situe entre 2 et 3 %. Mais cet effet de rattrapage, conforme à la justice, s'accompagne un peu partout dans le monde d'une aggravation des inégalités internes à chaque pays : inégalité entre régions et surtout inégalité entre riches et pauvres. La question de savoir si la mondialisation est la cause de ce fossé croissant entre richesse et pauvreté suscite de vifs débats un peu partout dans le monde ; ce fossé peut aussi s'expliquer par les nouveaux systèmes techniques qui font, selon l'expression consacrée, que les riches ont de moins en moins besoin des pauvres. Toujours est-il qu'à l'évidence la mondialisation, même si elle n'est pas la cause de ce fossé en rend difficile la résorption. C'est très visible aux Etats Unis et en Europe : deux continents globalement bénéficiaires de la mondialisation mais où le contraste est flagrant entre la couche sociale, en général qualifiée, qui en tire les avantages et la couche sociale, moins qualifiée, qui en subit les inconvénients.

Il ne fait pas de doute, selon moi, que dans les années à venir un vaste chantier va s'ouvrir pour réorganiser le système d'échanges internationaux et le fonder non plus sur l'idée d'une sorte de marché unique et indifférencié assuré par la baisse ou la suppression des droits de douane et des obstacles non tarifaires mais sur une nouvelle conception de l'articulation des niveaux d'échanges économiques depuis le niveau local jusqu'au niveau mondial. De même, le fait que dans de nombreux pays la part des profits des entreprises et les bénéfices tirés des placements financiers se situent historiquement à leur plus haut niveau pose nécessairement et de façon de plus en plus vigoureuse la question de la redistribution des richesses et celle de la responsabilité sociale des grands acteurs économiques. Qu'il s'agisse du salaire des grands patrons aux Etats Unis ou de la responsabilité sociale des riches et des entreprises en Chine, cette question sera l'une des plus importantes de la gouvernance dans les années à venir.

L'autre facteur d'évolution de l'OMC concerne la place de la propriété intellectuelle. Dans les débats aujourd'hui, la plus grande confusion règne entre dénonciation des contrefaçons et des piratages de marques et brevetisation des connaissances. Or les connaissances sont des biens qui par nature se multiplient en se partageant. Ce type de biens relève-t-il légitimement du marché ? La réponse de bon sens est que non. Mais l'économie d'un certain nombre de pays développés, au premier rang desquels les Etats Unis, repose de façon croissante sur la valorisation des avancées technologiques sous forme de brevets et licences. D'où l'introduction de ces questions dans le cycle de Doha. Mais peut-on faire l'économie d'une réflexion de fond sur la légitimité de l'approche traditionnelle avant de s'intéresser à l'internationalisation des marchés ? Évidemment non.

Deux menus événements - menus en apparence - symbolisent en cette fin d'année 2006 des débats qui iront en s'amplifiant dans les années à venir. En décembre 2006, un nouveau film de James Bond a été mis sur le marché. Le premier week-end, il a fait l'objet de 200 000 téléchargements gratuits. Peut-on poursuivre sérieusement 200 000 contrevenants ? Non. On va nécessairement vers l'évolution du modèle économique applicable à la production artistique et intellectuelle. Autre événement, la montée en puissance de l'édition scientifique en ligne. Jusqu'à ces dernières années, le marché de la connaissance des recherches scientifiques était contrôlé par de puissants organes de presse, Science, Nature, l'éditeur Elsevier entre autres. D'une certaine manière cela revenait à privatiser des connaissances pourtant produites souvent grâce au financement public de la recherche. Or, arrive sur le marché, avec l'édition scientifique en ligne, le modèle inverse : les organismes de recherche payent pour la mise sur internet de leur découverte et leurs articles font l'objet d'un téléchargement gratuit. Une nouvelle économie des biens qui se multiplient en se partageant commence à se mettre en place.

5. L'Europe, quoiqu'en crise, demeure la construction politique seule porteuse d'avenir pour le 21e siècle

Tout le monde glose sur l'Europe en panne, l'Europe en crise. Il est vrai que bien des clignotants sont au rouge. Le blocage du processus d'adoption d'une Constitution européenne crée une Europe à 27 littéralement ingouvernable. L'avenir dira si la présidence allemande d'Angela Merkel au

premier semestre 2007 permettra de sortir de l'impasse,

La reconduction, sans grand changement, de principes de gouvernance inventés à l'époque de l'Europe à six membres, comme l'équilibre entre les pays membres pour la nomination des commissaires ou comme la présidence tournante tous les six mois devient absurde à vingt sept membres, au même titre que les règles de décision à l'unanimité.

La croissance économique européenne est plus lente que dans le reste du monde industrialisé et, au sein de l'Europe, les pays de la zone euro ne se signalent pas par un dynamisme particulier, bien au contraire. Chacun des grands pays fondateurs, la France, l'Allemagne et l'Italie, ont des gouvernements faibles et ne sont guère en situation d'entreprendre pour leur compte des réformes structurelles ambitieuses.

Après le « non » de la France et des Pays Bas au référendum sur la Constitution, l'Europe a tenté de reprendre l'initiative en créant un débat citoyen mais, ce faisant, elle s'est heurtée à ses propres Etats membres, gouvernés par des élites frileuses et restées attachées aux anciens cadres nationaux de la politique. Cette contradiction a conduit le « Plan D » (relance de la démocratie européenne) à un fiasco.

Pour les salariés allemands et français peu qualifiés, la menace de la concurrence des Polonais, des Hongrois, des Baltes ou aujourd'hui des Bulgares est aussi forte que la menace de l'ouvrier chinois. Les tentations de repli nationaliste s'expriment donc au sein même de l'Union Européenne.

Mais cet ensemble de crises n'empêche pas l'Europe d'avancer. C'est la perspective d'entrée dans l'Union Européenne qui a formidablement accéléré, après l'effondrement de la zone d'influence soviétique, la démocratisation des pays d'Europe de l'Est, personne ne peut le nier. Cette démocratisation ne va pas sans crises, comme on le voit avec la victoire d'un parti populiste et plus ou moins xénophobe en Pologne mais c'est le reflet d'évolutions tellement rapides qu'elles sont loin d'être digérées. Personne ne peut nier non plus qu'il va se passer en Bulgarie et en Roumanie ce qui s'est passé vingt ans auparavant avec l'Espagne, le Portugal ou la Grèce : l'entrée dans l'Union Européenne crée de puissants effets de rattrapage des retards.

Sur un autre plan, l'Europe continue à être un formidable banc d'essai de la construction d'un droit supranational. En toute fin d'année 2006, l'Union Européenne vient par exemple d'adopter la directive Reach sur le contrôle des produits chimiques ; cette directive a beau être jugée bien trop timide par les défenseurs de l'environnement, elle n'en reste pas moins un progrès significatif après des décennies où les intérêts des industries chimiques ont justifié le rejet dans la biosphère de dizaine de milliers de produits chimiques de synthèse dont les impacts à long terme sur la santé humaine et sur l'environnement sont totalement ignorés.

De même, l'effort pour respecter les conditions d'adhésion énoncées en 1993 à Copenhague a suscité une transformation très rapide de la Bulgarie et de la Roumanie comme elle a permis d'éviter les innombrables conflits ethniques qui auraient pu renaître après la chute du bloc soviétique dans des pays souvent créés de façon artificielle et formés d'une mosaïque de peuples.

6. L'économie, la science et les ressources naturelles : trois domaines où l'année 2006 a été fertile en débats et en événements

Au cours des premières années du 21e siècle, l'illusion que l'économie était un champ à part de l'activité humaine relevant de présumées « lois du marché » et non de principes généraux de gouvernance s'est progressivement dissipée. Economie, formée des deux mots grecs, oïkos et nomos, ne veut-il pas dire d'ailleurs au plan étymologique : « les règles de gestion de la maison commune » ? Comment concevoir ces règles de gestion dans un système d'interdépendances internationales ? Comment ces règles s'appliquent-elles à des systèmes de production où la gestion du capital humain devient plus importante que la gestion de ressources matérielles ?

L'un des facteurs les plus marquants de ces dernières années est la volonté de Vladimir Poutine de reprendre le contrôle de l'économie russe des matières premières. Force est de reconnaître qu'au

moment de la chute du bloc soviétique les entreprises d'Etat russes ont été bradées dans le cadre d'une privatisation déraisonnable par sa rapidité. La contre réforme de Poutine était dès lors inévitable. La mise en place à la tête des nouvelles entreprises des amis du président Poutine rend l'issue de ce processus de renationalisation incertaine : outils au service d'un clan et d'un régime autoritaire ou esquisse d'une véritable stratégie nationale de développement ? Seul l'avenir le dira.

Au Japon, Toyota est en passe de supplanter General Motors comme premier constructeur mondial d'automobiles. C'est le triomphe du « toyotisme » . C'est un modèle de management qui, sans rester fidèle à l'emploi à vie, privilégie néanmoins la négociation et la gestion à long terme des ressources humaines, à l'opposé des restructurations sauvages auxquelles on assiste dans d'autres pays développés sous l'impulsion du capital financier. Le Japon assume de mieux en mieux le fait que sa vraie richesse tient à son tissu de petites et moyennes entreprises de haute qualification. Le Japon se signale également par le rapatriement de certaines activités de production autrefois délocalisées : les progrès de l'automatisation et les avantages de disposer de filières de production bien intégrées finit par l'emporter sur la recherche de zones à plus bas salaire. C'est probablement le prélude à une nouvelle pensée économique qui privilégiera la gestion des ressources humaines à long terme, la responsabilité sociale des entreprises et la conception de filières de production durables. La gouvernance économique prendra progressivement en compte cette nouvelle donne.

L'émergence progressive de l'Inde va dans les années à venir enrichir en débat : le modèle de développement indien, principalement centré sur l'investissement endogène se révélera-t-il à terme plus efficace et plus durable que le modèle chinois fondé sur l'investissement direct d'entreprises étrangères ?

En Europe, l'absorption du sidérurgiste Arcelor, né des fusions progressives au sein de la sidérurgie européenne, par le groupe Mittal, dirigé par l'entrepreneur indien du même nom, a créé à la fois traumatisme et débat. Traumatisme parce que nos sociétés restent marquées par l'idée que l'industrie lourde est à la base de l'ensemble du système productif et donc de l'indépendance nationale, même si c'est objectivement faux depuis des décennies. Débat autour du « patriotisme économique » : existe-t-il dans une économie mondialisée des « champions nationaux » qu'il faut défendre ? Le fait que Lachemi Mittal soit d'origine indienne rend-il son entreprise moins « européenne » qu'Arcelor ? En quoi l'implantation d'un siège social dans un pays plutôt qu'un autre détermine-t-elle la prospérité économique future ? Bien des sièges sociaux des entreprises d'origine européenne ou opérant en Europe se localisent aujourd'hui en fonction des avantages fiscaux qu'ils trouvent dans les différents pays plus qu'en fonction d'un quelconque patriotisme économique. En décembre 2006, un micro événement a agité l'opinion publique française : l'émigration d'un des chanteurs symbole, Johnny Halliday, en Suisse pour des raisons fiscales. Le chanteur n'a pas fait dans la nuance : il a annoncé qu'il reviendrait en France quand l'impôt sur les grandes fortunes serait abrogé ! Mittal et Johnny Halliday : ces deux événements révèlent le retard de la gouvernance économique sur les faits : à une mobilité des entreprises et des hommes devra nécessairement correspondre progressivement une harmonisation des règles fiscales mais on en est encore très loin.

Deuxième domaine intéressant après l'économie, celui de la science. Le débat sur le clonage humain continue à agiter les sociétés. Il y a de quoi. Le marché des enfants s'internationalise. Il existait déjà pour les adoptions. Il s'étend aujourd'hui à la vente des ovules ou aux mères porteuses. Avec les progrès de la biologie moléculaire l'humanité est en face de questions anthropologiques de la plus haute importance. Or, là encore, force est de constater les retards de la gouvernance mondiale : le modèle des Etats souverains et des scènes politiques nationales est strictement inadapté à des phénomènes qui par nature n'ont pas de frontière. Et il faudra bien parvenir à des règles éthiques universelles. Sinon le pire est à craindre.

Troisième domaine, la gestion des ressources naturelles. La tension entre Russie et Ukraine à propos du prix du gaz, la question de la tarification du passage des gazoducs en Biélorussie, l'affirmation par Ivo Morales le nouveau président bolivien, de sa volonté de reprendre le contrôle

des ressources en énergie fossile de la Bolivie, la multiplication par les Chinois d'accords avec des pays africains pour sécuriser leurs ressources en énergie fossile en échange de la production d'infrastructures : la conscience que l'on va d'ici à une dizaine d'années vers un pic de production énergétique et, inexorablement, vers une augmentation du prix de l'énergie primaire, a remis le pétrole et le gaz au centre des questions géostratégiques.

L'un des impacts intéressants, dans le domaine de la gouvernance, va être celui de la place des pouvoirs locaux. Stockholm prévoit de mettre en place un péage urbain. Le nouveau maire de Los Angeles, d'ailleurs d'origine latino américaine, s'attaque enfin à l'hégémonie de la voiture individuelle. France et Royaume Uni se sont engagés dans des études dites de « facteur 4 », c'est-à-dire des études visant à inventer un mode de production et de vie divisant par quatre, pour atteindre un niveau de bien-être donné, les ressources énergétiques nécessaires. Or, toutes ces études concluent à la nécessité d'une production et d'une gestion décentralisées de l'énergie. La conception des villes et la capacité de produire de manière décentralisée de l'énergie renouvelable sont au coeur des futures stratégies de développement. Là où l'énergie nucléaire et une politique d'offre en énergie renforçaient les systèmes centralisés et les Etats, la nouvelle approche de l'efficacité énergétique renforcera le rôle des collectivités locales et des villes.

Suffit-il d'une réappropriation par l'Etat des ressources naturelles d'un pays pour assurer leur bonne gestion ? Rien n'est moins sûr. Sur ce plan, l'exemple de la Chine est parlant : la maîtrise publique des sols par l'Etat et plus encore par les pouvoirs locaux a rendu trop facile l'expropriation brutale des paysans comme le montre la multiplication des révoltes. De même que l'Inde a pu vérifier, il y a une quinzaine d'années, l'inefficacité d'une gestion étatique de l'eau, la Chine va être amenée, sous cette pression sociale, à repenser sa gestion des sols dans une perspective de prospérité à long terme.

Comme on le voit, la gouvernance des ressources naturelles – l'énergie, le sol, l'eau – sera l'un des moteurs de la révolution de la gouvernance.

7. L'ouverture d'un débat international sur la gouvernance

Les années 80 et le début des années 90 ont été celles de l'abaissement du rôle de la puissance publique. Le discours des institutions internationales, au premier rang desquelles la Banque Mondiale et le FMI, opposait en permanence l'inefficacité publique à l'efficacité privée, justifiant ainsi des programmes de privatisation accélérée ou des ajustements structurels aboutissant au démantèlement d'institutions publiques laborieusement élaborées au fil des années.

La deuxième moitié des années 90 a vu, partout dans le monde, une réhabilitation de l'action publique comme condition absolue du développement. D'où la priorité progressivement accordée par les coopérations internationales aux questions de gouvernance. Pour autant, il n'y avait pas d'accord réel ni même souvent de réflexion sur la définition donnée à la gouvernance et sur la manière d'évaluer sa qualité. Longtemps la conception de la Banque Mondiale, polarisée sur la gestion économique et dominée par une vision néolibérale de la société, a régné sans partage, avec ses recettes de « bonne gouvernance » .

Progressivement, les coopérations internationales, conscientes qu'une mauvaise gestion de la société pouvait compromettre l'efficacité même de l'aide apportée aux pays moins développés, en sont venues à fixer des « conditionnalités de bonne gouvernance » c'est-à-dire à exiger que la gestion des sociétés dans les pays aidés se conforme aux modèles considérés par les bailleurs de fonds comme le seul « bon modèle » .

En 2006, deux événements significatifs se sont produits. Le premier c'est la nomination de Paul Wolfowitz, avec sa réputation de faucon de la Maison Blanche, à la tête de la Banque Mondiale. Le second c'est l'émancipation progressive de l'Europe à l'égard de l'idéologie de la gouvernance véhiculée tant par la Banque Mondiale que par le FMI.

Paul Wolfowitz a voulu imposer à son organisme l'idée que le problème central de la gouvernance était celui de la corruption. Au point que la nouvelle politique de la Banque Mondiale associe les deux termes « corruption » et « gouvernance ». Une vision aussi réductrice ne fait l'unanimité ni au sein de la Banque Mondiale ni a fortiori chez ses partenaires. En Europe, un certain nombre de pays membres ont progressivement compris la faible efficacité des conditionnalités de gouvernance ou plus précisément les contradictions internes à cette idée même : pour qu'une gouvernance soit légitime il faut qu'elle naisse des débats internes aux sociétés et non qu'elle soit imposée selon un modèle extérieur. Ces modèles sont très utiles, nourrissent les débats internes mais seule une gouvernance réellement appropriée peut fonder le développement.

La France, la première, a proposé d'adopter une définition très large de la gouvernance, en rupture avec celle de la Banque Mondiale. En août 2006 l'Union Européenne a à son tour, adopté une communication qui sans aller aussi loin que la position française, donne une définition large et souligne l'importance d'une bonne appropriation. Les principes qui sont mis en avant, la légitimité, la coopération entre les acteurs, le rôle central de la gouvernance locale, l'articulation des échelles de gouvernance vont dans le sens de ce que j'ai appelé la « révolution de la gouvernance ».

Cette même ouverture se manifeste dans le partenariat du Global Public Policy Network (GPPN). Il est formé d'un noyau de départ, l'Institut de Sciences Politiques en France, la London School of Economics au Royaume Uni, Columbia University aux Etats Unis. Le réseau commence à faire boule de neige. Ces institutions prestigieuses prennent progressivement conscience que la formation des futures élites administratives et politiques est inadaptée aux défis de la société du 21^e siècle par les concepts qu'elle véhicule et par les découpages disciplinaires sur lesquels elle repose. Lors du séminaire de lancement du GPPN en octobre 2006 à Paris, la représentante de l'université de Columbia a conclu en disant : « notre problème va être de former les formateurs ».

Débat international sur la définition de la gouvernance et sur les critères de son évaluation, engagement d'un processus international de réforme de la formation à la gouvernance : si l'année 2006 n'a pas apporté la réponse, au moins a-t-elle posé la question.

Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>