

Gilles ANDRÉANI

**Gouvernance globale :
origines d'une idée**

Un nouveau concept est apparu dans le domaine des relations internationales : celui de gouvernance globale. Né dans le sillage de la mondialisation de la fin du XX^e siècle, il vise à combler le décalage existant entre un marché mondial de plus en plus unifié et un système d'États pluraliste. Mais l'idée de la gouvernance globale, sinon le nom, est aussi ancienne que la première mondialisation de la fin du XIX^e siècle, quand cette question du décalage entre marché et politique s'est posée pour la première fois, non seulement dans l'ordre interne, mais aussi dans l'ordre international. À quatre reprises au cours du siècle dernier, cinq auteurs se sont interrogés sur la portée et les conséquences de ce décalage : Norman Angell dans les années 1910, Hans Kelsen à la fin de la Seconde Guerre mondiale, Joseph Nye et Robert Keohane dans les années 1970, enfin David Held en 1995. C'est à travers ces précurseurs de l'idée de gouvernance globale qu'est examinée ici la genèse d'un concept qui fait aujourd'hui l'objet de deux lectures antagonistes, aussi schématiques l'une que l'autre, celle des ultra-libéraux et celle des souverainistes.

Politique étrangère

Un concept a récemment envahi le champ de l'étude des relations internationales, celui de gouvernance globale : plusieurs dizaines de références par an, une revue consacrée au sujet¹, traduisent l'abondance et l'actualité de la réflexion qu'il suscite. Ce phénomène correspond à des interrogations évidentes dans un contexte marqué par la mondialisation, l'érosion des souverainetés et des démocraties nationales, et l'écart croissant entre l'intégration des marchés mondiaux et des modes de décision politiques internationaux, restés assez largement interétatiques et dont la légitimité et l'efficacité semblent de plus en plus sujettes à caution.

Le concept de gouvernance globale se situe dans l'espace ainsi ouvert entre la mondialisation de l'économie et un système international

Gilles Andréani est professeur associé à l'Université de Paris II, Panthéon-Assas.

1. *The Review of Global Governance*.

pluraliste ; il vise à combler ce décalage entre l'unicité croissante du marché et la pluralité des États, entre l'économique et le politique ; à cette fin, le concept pose que des capacités de décision et une certaine forme d'organisation politique sont nécessaires à l'échelle où s'opère l'intégration des économies, c'est-à-dire au niveau planétaire. Il ne va pas tout à fait jusqu'où conduirait la traduction littérale de *global governance*, c'est-à-dire à l'instauration d'un gouvernement mondial (c'est ce qui rend excusable d'en rester en français à l'anglicisme de « gouvernance globale », qui conserve au concept cette aura de flou et d'à-peu-près qu'il a en anglais et qui caractérise largement la production qui s'est développée sous ce vocable).

Cette recherche de capacités de décision et d'institutions mondiales capables d'assumer l'accompagnement politique de la mondialisation écarte *a priori* deux autres façons plus radicales de résoudre le décalage que celle-ci provoque entre l'économique et le politique : la première serait de revendiquer l'avance prise par le marché sur la politique à l'ère globale et de se réjouir de la suprématie finale qu'il marque ainsi sur des États obstacles au commerce et fauteurs de guerre ; la seconde, de dénoncer, sous l'apparent « apolitisme » des marchés globaux, la perpétuation des desseins de puissance des nations et particulièrement des États-Unis, grands vainqueurs de la phase actuelle de mondialisation, vision dans laquelle le conflit entre nations gagnantes et perdantes de la mondialisation est destiné à structurer un système international où la guerre économique aura remplacé la guerre tout court.

S'efforcer de rechercher les voies d'une gouvernance globale, c'est ainsi prendre parti contre ces deux lectures extrêmes, ultralibérale et souverainiste (ou « conspiratoire ») de la mondialisation ; c'est en revendiquer les bienfaits économiques, tout en admettant jusqu'à un certain point la légitimité des appréhensions qu'elle suscite ; c'est reconnaître la nécessité à la fois de réguler le fonctionnement des marchés globaux, et de rechercher les voies d'une organisation internationale productrice de décisions plus démocratiques et plus efficaces, les États et les institutions multilatérales actuelles étant jugés inaptes à cette tâche.

Rien ne paraît donc plus nécessaire qu'une telle réflexion dans un contexte de montée des mouvements antimondialisation, des attitudes

de replis identitaires et de l'incertitude sur l'orientation à long terme de la diplomatie américaine, qui hésite entre son rôle historique de garant du système multilatéral de l'après-guerre et l'égoïsme unilatéral. Cependant, aucune prescription à la mesure de ces enjeux n'a pu encore émerger du concept de gouvernance globale.

Il y a à cela de nombreuses raisons, dont la principale est que la réflexion sur la gouvernance mondiale, qui est largement le fait d'internationalistes de l'école idéaliste², tient pour acquis – voire pour bénéfique – le déclin du rôle des nations et l'érosion des démocraties nationales, tout en faisant de la définition de nouveaux modes de participation démocratiques dans l'ordre international le défi politique essentiel de la mondialisation ; or, comment émergerait un ordre démocratique international sans démocraties nationales ? Pour l'école de la gouvernance mondiale, la réponse est à trouver dans l'avènement d'une société civile transnationale, c'est-à-dire, en réalité, un conglomérat de mouvements politique et de groupes d'intérêt dont la montée est évidente dans le système international, mais dont l'assimilation à une communauté mondiale en gestation paraît largement prématurée, sinon illusoire. C'est davantage à un aller et retour entre différents niveaux d'exercice de la démocratie qu'à la définition autonome d'une hypothétique démocratie trans- ou supranationale que doit conduire la réflexion sur la gouvernance globale.

Il ne faut pas pour autant renoncer à un concept qui, sans le nom, est aussi ancien que l'internationalisation des économies dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Dès cette première mondialisation, la question s'est posée du décalage entre le marché et le politique, non seulement dans l'ordre interne – où Marx opposait la société politique à la société civile³ ou bourgeoise, et l'illusion de la démocratie politique à la réalité de l'aliénation économique –, mais aussi dans l'ordre international, où coexistent deux séries de réalités : un système de rapports interétatiques placé sous le signe de la compétition, mais aussi de la coopération ; un ou plutôt des systèmes multiples de gestion des

2. David Held et Richard Falk, notamment.

3. La société civile est, chez Marx, le monde économique et des rapports de production, soit le contraire de ce que l'expression désigne aujourd'hui quand on parle de société civile internationale, c'est-à-dire une nébuleuse d'ONG et de mouvements transnationaux censés préfigurer l'émergence d'une opinion publique, voire d'une communauté politique mondiale.

échanges économiques internationaux qui semblent échapper à l'initiative des États et à la logique binaire de la guerre et de la paix qui domine leurs rapports politiques.

L'intérêt majeur du concept de gouvernance globale n'est pas d'être un nouvel avatar des idéaux des Lumières de la paix par le droit ou de la république universelle, mais de s'inscrire dans la problématique, née au XIX^e siècle, d'un système international dual, dont la composante politique et les mécanismes de gestion des échanges ne coïncident pas, c'est-à-dire dans l'analyse des conséquences de cette dualité et les efforts faits pour la surmonter ou s'en accommoder. L'on voudrait ici illustrer ce propos, en montrant comment, à quatre étapes au cours du XX^e siècle, cinq auteurs – Norman Angell dans les années 1910, Hans Kelsen à la fin de la Seconde Guerre mondiale, Joseph Nye et Robert Keohane dans les années 1970, et, en 1995, David Held – ont cherché à surmonter ce décalage.

La première mondialisation (1850-1914) s'est accompagnée de mécanismes de production de normes à l'échelle mondiale et d'une réflexion sur la précarité de cette construction en l'absence de consensus politique pour la soutenir. Les années 1940 ont vu naître la première tentative d'organisation universelle, le système des Nations unies, où devaient être pris en charge le besoin de sécurité collective et les diverses fonctions nécessaires à la liberté des échanges internationaux (le premier et les secondes étant en fait assurés à la fois par les institutions multilatérales nouvellement créées et par les États-Unis). Les années 1970 ont provoqué une prise de conscience de l'insuffisance des structures échafaudées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de désengagement américain relatif et de montée des interdépendances : en sont issus de nouvelles institutions (le G7) et un effort pour construire un consensus plus large autour du thème du nouvel ordre économique international.

Les années 1990, au cours desquelles le mot « mondialisation » et le concept de « gouvernance globale » s'imposent, s'inscrivent ainsi dans une continuité, celle de la recherche des conditions normatives et politiques du développement des échanges économiques internationaux. L'objet de cet article est de repérer, à ces quatre étapes, des précurseurs de l'idée de gouvernance globale, en choisissant un auteur représenta-

tif de la problématique dominante qui s'ébauche autour de la question à ces quatre moments.

Les années 1910 : succès et fragilité de la première gouvernance mondiale

Le cadre institutionnel de la première mondialisation⁴ s'est développé par segments de 1850 à 1914, de façon apparemment improvisée, par une conjonction d'initiatives venant du secteur privé, ainsi que de grands et de petits pays, mais d'une façon remarquablement efficace. Les « Unions » d'avant 1914 ou des arrangements équivalents couvrent de façon exhaustive les domaines d'activité concernés par le développement des échanges : commerce et finances (Bureau des statistiques commerciales, conférences sur l'harmonisation du droit du chèque ou l'unification des billets à ordre) ; transports (navigation fluviale et maritime, chemins de fers, poste, automobile) ; propriété intellectuelle (conférences de Paris et Berne, Union des brevets) ; nouvelles technologies (télégraphie, radiotélégraphie, aéronautique) ; travail (conférences de Bruxelles, Paris et Berne sur la législation du travail) ; santé (conférences sanitaires), etc.

L'Union métrique développe les standards de mesure de la deuxième révolution industrielle, l'Union géodésique les repères d'un monde dont l'exploration s'achève. La liberté de circulation est consolidée par l'Union routière. Les États commencent au tournant du siècle à coopérer aux problèmes de sécurité intérieure que pose la liberté grandissante des communications (Commission pénitentiaire internationale, répression du proxénétisme international et de la pornographie). Certains problèmes traités dans le cadre de la première mondialisation paraissent étonnamment contemporains : la sécurité alimentaire (développement du premier codex alimentaire pour faciliter la circulation des conserves et aliments industriels) ; la criminalité internationale (première ébauche d'Interpol en 1912) ; la libre circulation des travailleurs (accords intra-européens sur l'octroi des bénéfices sociaux nationaux aux travailleurs migrants) ; l'unification des normes des

4. Sur le cadre institutionnel de la première mondialisation, voir Craig Murphy, *International Organisation and Industrial Change*, Polity Press, 1994.

réseaux de communication globaux, dominée par une lutte d'influence entre le pays le plus avancé et les pays européens continentaux, regroupés dans une organisation internationale, qui prônent une harmonisation négociée plutôt que le libre jeu du marché (la télégraphie sans fil, la Grande-Bretagne qui veut conforter la position dominante de Marconi, l'URT – Union radiotélégraphique – à laquelle elle finit par adhérer).

L'analogie avec les domaines traités aujourd'hui ne doit pas faire oublier que le cadre et les règles de la première mondialisation se caractérisent par leur diversité et leur faible degré d'institutionnalisation : dans les domaines essentiels que sont la monnaie et le commerce, l'étalon-or s'impose par consensus et ne fait l'objet d'aucune formalisation au niveau international ; en l'absence d'accords commerciaux multilatéraux, le Bureau des statistiques commerciales se contente de diffuser les innombrables tarifs et règlements douaniers qui résultent des traités de commerce bilatéraux. Rétrospectivement, ce faible degré d'institutionnalisation paraît être une des causes de l'échec de la première mondialisation ; il reste que ce système de régulation empirique et multiforme a frappé les contemporains par son efficacité.

À cette époque reste associée l'œuvre de Norman Angell ; il survit dans les manuels de relations internationales comme l'homme qui pensait, avant 1914, que la guerre générale n'aurait pas lieu parce que les pays développés n'y avaient aucun intérêt et qu'elle équivaldrait pour eux à un suicide économique⁵. En fait, ce souvenir dénature une réflexion focalisée, à la lisière de l'économique et du politique, sur les attitudes sociales et l'histoire des idées, et qui consiste à se demander pourquoi, en dépit du fait que l'interdépendance de l'économie-monde rend la guerre essentiellement autodestructrice et non rentable, celle-ci reste possible. La cause lui en paraît être les fausses doctrines, l'infection du débat public – et spécialement du débat économique – par le nationalisme et le darwinisme social, l'assimilation de la concurrence économique au conflit, l'impossibilité de faire comprendre aux opinions les bienfaits de l'économie libérale. C'est la même contradiction

5. Norman Angell, *La Grande illusion*, Hachette, Paris, 1910.

entre les intérêts économiques et les attitudes politiques qu'analyse Schumpeter dans *Contribution à une sociologie des impérialismes*⁶ ; mais là où Schumpeter met cette contradiction sur le compte de l'atavisme et de la persistance de valeurs aristocratiques et guerrières dans les sociétés bourgeoises, Angell a une vision moins esthétisante et, au fond, plus pessimiste et probablement plus juste : c'est l'entêtement des hommes et le mépris des enseignements de l'économie, assimilés au philistinisme petit bourgeois par une idéologie fin de siècle antirationnaliste, qui les rend aveugles à leur propre intérêt.

Revenant sur cette question en 1915 après le déclenchement de la Première Guerre mondiale⁷, il s'émerveillera rétrospectivement de l'« État-monde » que formaient ensemble les Unions spécialisées et les arrangements internationaux qui avaient permis la mondialisation des échanges (nostalgie parallèle à celle de Keynes, qui parle de l'« Eldorado » de l'économie mondiale d'avant 1914) et estimera que cet « État-monde » ne se reconstruira pas de lui-même : il y faudra deux conditions : la consolidation des Unions dans un cadre institutionnel unique, et l'engagement actif des États-Unis dans la défense de l'organisation internationale mondiale et de la liberté des échanges : « *Il existe déjà, bien sûr, un État-monde (...). Si vous êtes capable d'envoyer une lettre dans le village le plus obscur de Chine, un télégramme partout dans le monde, d'y commercer et de voyager pour la plus grande part en sécurité, c'est parce que, pendant une génération, les Postes du monde ont travaillé à définir des procédures de trafic et de communication et des méthodes de comptabilité, parce que l'armateur a défini un code de signaux internationaux, le banquier des conditions de crédit international ; parce qu'en fait des centaines d'accords ont été conclus, la plupart non entre gouvernements, mais entre les groupes et les parties concernés (...). Cet État-monde est inorganisé, incohérent. Il n'a ni centre, ni capitale, ni lieu de réunion. Les armateurs se réunissent à Paris, les banquiers à Madrid ou Berne, et ce qui est en fait un élément de régulation vital sera décidé dans le fumoir d'un hôtel quelconque à Bruxelles. L'État-monde n'a même pas un bureau ou une adresse. Les États-Unis devraient lui en donner un et*

6. Publié en 1919, réédité dans *Impérialisme et classes sociales*, Flammarion, Paris, 1972.

7. Norman Angell, *America and the New World-State*, Putnam's, 1915.

doter la civilisation d'un Bureau central d'organisation, une sorte de coordinateur de ses activités internationales, avec le financement nécessaire pour son personnel et son fonctionnement⁸. »

Au passage, il n'épargne pas son propre pays et pourfend le « prussianisme anglo-saxon », qu'il juge responsable de la même façon (sinon au même degré) que l'impérialisme allemand du dérèglement des esprits qui a conduit à la catastrophe de 1914.

Les années 1920 donneront amplement matière à la pensée d'Angell, qui poursuit les mêmes thèmes de façon à la fois de plus en plus polémique et de plus en plus mélancolique⁹ : cet Anglo-américain souffre du désengagement américain d'Europe, de l'aveuglement qui, des deux côtés de l'Atlantique, pousse au paiement des réparations et des dettes de guerre, alors que l'économie mondiale a besoin de liquidités et du libre-échange ; et il prend le parti de Briand (« *qui ne savait rien et comprenait tout* ») contre Poincaré (« *qui savait tout et n'avait rien compris* »)¹⁰.

Les idées centrales d'Angell – qu'il fallait surmonter les discordances entre l'intégration économique mondiale, d'une part, la persistance des attitudes nationalistes et la fragmentation du système international, de l'autre ; qu'il était nécessaire de renforcer le cadre institutionnel qui garantissait la liberté des échanges et d'impliquer les États-Unis dans une tâche devenue trop lourde pour l'Europe – ne connaîtront un début d'application qu'avec la reconstruction du système international après la Seconde Guerre mondiale, et la création de l'ONU. En dépit de la création du Bureau international du travail, la SDN aura laissé à peu près inchangées les Unions d'avant la Grande Guerre et, surtout, créé un faible dispositif de sécurité collective qui, sans participation américaine, délégitimait l'équilibre des forces issu de Versailles, sans rien mettre à la place.

Les années 1940 : la création de l'ONU et l'organisation mondiale

Deux courants de pensée ont, aux États-Unis, préparé la négociation de la Charte des Nations unies au cours des années 1940 : l'un, qui se

8. *America and the New World State*, p. 55 et 59.

9. *The Fruits of Victory*, Collins, 1921.

10. *From Chaos to Control*, the Century co, 1932, p. 207.

situé dans la continuité de la SDN, prône la paix par le droit et l'unité du système international : c'est une réflexion de juristes, dont l'aboutissement le plus radical est la théorie du droit de Kelsen¹¹ ; l'autre, qui, au contraire, s'inscrit en rupture avec le système de la SDN pour n'avoir pas su recréer les conditions économiques de la paix, est une réflexion d'économistes qui se situe dans la lignée des critiques adressées par Keynes au traité de Versailles et qui estime que les causes économiques de la guerre doivent être reconnues et traitées dans la nouvelle organisation mondiale.

De la première ligne de pensée est issue une conceptualisation du droit international, celle de Kelsen, qui tend à en faire l'expression d'un système fédéral mondial en devenir :

- il y a continuité entre les ordres juridiques internes et le droit international, celui-ci étant supérieur à ceux-là ; la délimitation – et la validité – des ordres juridiques étatiques doit être établie par une norme supérieure, qui relève du droit international ;
- le droit interne et le droit international ne sont pas de nature différente ; celui-ci est seulement beaucoup plus décentralisé, et surtout imparfait (« primitif ») ;
- la souveraineté de l'État est relative : des droits et des obligations lui sont conférés par le droit international ; l'idée que le fondement de celui-ci est le consentement des États est une « fiction » ;
- l'État est la personnification juridique de la communauté politique interne, mais aussi un membre de la communauté internationale, où il jouit d'une autonomie relative et sujette à caution ; il est à la fois sujet et agent de l'ordre international.

L'interprétation kelsenienne du droit international propose une vision unifiée et hiérarchique de la gouvernance mondiale, mais dans laquelle les États restent au centre du système : il y a supériorité de l'ordre international, qui commande l'étendue et la validité des ordres nationaux. Il n'y a par ailleurs pas de frontière naturelle entre ce qui relève du droit interne et du droit international, mais continuité entre les

11. Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDG, Paris, 1997 (rédigé pendant la guerre aux États-Unis et publié en 1946).

deux. Il n'y a pourtant pas une citoyenneté mondiale en devenir ; la société internationale reste une société d'États, et la norme internationale vise les États (qui sont chargés de l'appliquer) et non les citoyens (sauf exceptions).

L'esprit de système pousse sans doute Kelsen trop loin : dans le concept d'une « norme fondamentale » du droit à laquelle remonteraient toutes les normes du droit international et des ordres juridiques internes et qui en commanderait la validité ; dans l'idée double de la guerre-sanction (de la violation du droit international) menée par des États qui se feraient ses instruments¹². Mais il propose un compromis entre la logique de la primauté du droit, qui implique la soumission du droit interne au droit international et une souveraineté limitée des États, et l'utopie d'un État mondial et d'un droit universel. Ce compromis a inspiré dans une certaine mesure les Nations unies, dont l'existence va de soi aujourd'hui mais paraissait, dans le contexte des années 1940, un saut dans l'inconnu.

Un thème par lequel Kelsen rejoint la deuxième source d'inspiration de la Charte des Nations unies – les critiques économiques de la paix de Versailles – est celui de l'unité du système international ; pour Kelsen, comme avant lui pour d'autres juristes universalistes, à l'instar de Georges Scelle¹³, il n'y a pas des « organisations internationales », mais des règles et des institutions qui ensemble forment l'« organisation internationale », concept qui n'est pas très éloigné de celui de gouvernance mondiale. Or, dans les années 1940, une des faiblesses de la SDN paraît, rétrospectivement, d'avoir laissé à l'écart les unions d'avant 1914 et négligé de renforcer l'organisation internationale par des institutions capables de promouvoir la liberté des échanges et la stabilité monétaire. Pour Sumner Welles¹⁴, dans la lignée de la Charte de l'Atlantique et du discours de Roosevelt de 1942 sur les quatre libertés que devront défendre les Nations unies¹⁵, l'organisation internationale devra définir dans un cadre unique les

12. Vivement critiquée par Raymond Aron dans *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Levy, 1962, p. 705-706.

13. Théoricien du fédéralisme, admirateur de Proudhon, il fait, lui aussi, figure de précurseur du concept de gouvernance mondiale.

14. Sumner Welles, *The World of the Four Freedoms*, Columbia University Press, 1944.

15. « Liberté d'expression, de religion, prospérité et sécurité » (*Freedom from want and freedom from fear*). Discours sur l'état de l'Union de 1942.

principes des relations politiques et des relations économiques entre États. La rédaction de la Charte de l'Atlantique, à laquelle participent, aux côtés de Roosevelt, à bord du croiseur *Augusta*, Hans Kelsen, Sumner Welles et George Marshall, symbolise cette aspiration à une refondation unitaire du système international autour de la sécurité collective et de la suprématie du droit international, d'institutions capables de garantir la liberté des échanges et de prévenir le retour de la grande dépression, et de l'universalisme juridique ainsi que de l'intégration des économies.

De cette conception unitaire du système international de l'après-guerre, plusieurs conséquences découlent :

- le regroupement, sous l'égide des Nations unies, des anciennes unions et de l'Organisation internationale du travail, ainsi que des nouvelles organisations créées au lendemain de la guerre, le FMI et le GATT, qui deviennent institutions spécialisées de l'ONU ; ce regroupement est essentiellement symbolique, puisqu'il laisse à chacune son indépendance et sa spécialisation, mais il traduit la conviction que la sécurité collective classique, d'une part, et la coopération économique internationale, de l'autre, sont deux aspects inséparables de la consolidation de la paix ;

- pour l'Administration Roosevelt, l'aspect économique de la paix ne se bornait pas au libre-échange, mais devait comporter une sorte de transposition sur le plan international du compromis fordien (encouragée en cela par l'intérêt du syndicalisme américain pour le projet d'ONU) ; elle envisageait une coordination des politiques macroéconomiques à l'échelle mondiale, dont le cadre pourrait être l'OIT, en raison de sa structure tripartite – un projet abandonné après divers avatars, mais dont l'inspiration se retrouvera ultérieurement dans le plan Marshall.

Ces idées, tout comme l'Organisation internationale du commerce prévue par le traité de La Havane, ne devaient pas résister aux évolutions de l'immédiat après-guerre : la montée vers la guerre froide, le réveil d'une certaine insularité américaine, avec laquelle devront composer les rédacteurs américains des grands traités fondateurs de l'après-guerre, de la Charte des Nations unies au Pacte atlantique. Ces reculs tactiques, y compris l'abandon de l'OIC devant le Sénat en

1950, auront été en fin de compte empreints de sagesse et un prix modeste à payer pour obtenir en contrepartie cette novation fondamentale, qui avait fait défaut lors du premier après-guerre du siècle : l'implication des États-Unis dans le rétablissement et la mise en œuvre d'un nouveau système de gouvernance mondiale.

Les années 1970 : l'interdépendance et la transformation de la puissance

L'idéalisme kelsenien ou l'universalisme keynesien qui ont inspiré la création de l'ONU, l'espoir des États-Unis soutiens et garants de l'organisation universelle et la possibilité d'une efficacité quelconque de la part de celle-ci ont rapidement succombé sous l'effet de facteurs multiples, et notamment :

- la division du monde entre l'Est et l'Ouest, d'une part, pays riches et pauvres, de l'autre ; cette division a transformé le rôle des États-Unis, de garant du système international en puissance impériale ;
- la paralysie de l'ONU, impuissante face aux problèmes de sécurité internationale dans le contexte de la guerre froide, et sans réponse face au sous-développement dans un contexte de polarisation idéologique Est-Ouest et Nord-Sud.

S'il y a un système international, ce n'est pas l'ONU qui l'incarne, c'est le régime des blocs et de l'équilibre de la terreur. Dans ce contexte, qui est celui des années 1950 et 1960, l'analyse des relations internationales penche du côté des « réalistes », Morgenthau, Waltz, Kissinger ou Aron, et éloigne la réflexion des chimères de la paix par le droit ou de la paix par la prospérité, et de la possibilité même d'une organisation mondiale véritable.

La réflexion change cependant de cours dans les années 1970 à la faveur de deux séries d'événements : la première – la défaite des États-Unis au Vietnam, les progrès de la détente et la montée de l'Europe et du Japon – relativise la perception d'une Amérique impériale et amène à s'interroger sur l'évolution du concept de puissance dans la politique internationale. La seconde – la crise du système monétaire en 1971, le premier choc pétrolier de 1973 – est le point de départ d'une réflexion sur l'adéquation des institutions internationales aux vulnérabilités de l'économie mondiale que révèlent ces deux événements. Un mot

résume ces deux séries d'interrogations, celui d'« interdépendance », dont la fortune dans les années 1970 peut se comparer à celle de la mondialisation aujourd'hui. Un livre les reflète assez fidèlement, *Power and Interdependence* de Robert Keohane et Joseph Nye¹⁶ (qui s'appuie, pour l'évolution du concept de puissance, sur les travaux de Stanley Hoffmann).

L'interdépendance se définit, pour Nye et Keohane, par : la multiplicité des liens entre sociétés (gouvernementaux, non-gouvernementaux et transnationaux) ; l'absence de hiérarchie entre sujets dans les relations interétatiques (que les questions de sécurité militaire ne dominent plus nécessairement, et où problèmes de politique intérieure et extérieure se mêlent de façon indiscernable) ; le non-usage de la force entre les États qu'unissent ces liens d'interdépendance complexes, ou dans la gestion de problèmes globaux économiques ou écologiques. Les auteurs examinent ensuite quatre cas (l'évolution du droit de la mer, le système monétaire international, les relations américano-canadiennes et américano-australiennes) où leur paraît se manifester cette interdépendance d'un nouveau type.

Sur le droit de la mer, qui reflétait autrefois le rapport des forces favorable aux puissances maritimes dominantes, leur capacité d'influence s'est amenuisée au profit des États côtiers ; les sujets économiques dominant, et ils sont déconnectés des questions militaires. La capacité des États-Unis d'exercer leur leadership en matière monétaire s'est amenuisée ; la capacité de négociation des Européens et des Japonais s'est accrue ; les tentatives américaines pour lier questions monétaires et commerciales aux problèmes militaires, où leur capacité d'influence est la plus grande, ont tourné à leur confusion. Quant aux relations avec le Canada, elles montrent que celui-ci est plus capable qu'autrefois de résister à la pression américaine, moins spontanément enclin à la déférence ou la loyauté envers les États-Unis, et davantage capable d'imposer son propre ordre du jour à la relation bilatérale. L'interdépendance sociale et politique croissante entre les deux pays n'a pas créé de sentiment d'appartenance à une même communauté transnationale, mais est allée de pair avec une montée du nationalisme

16. Little Brown, 1977.

canadien vis-à-vis des États-Unis. Même affaiblissement des capacités d'influence américaines vis-à-vis de l'Australie.

Cette situation d'érosion des hiérarchies internationales n'est pas due à un recul relatif de la puissance des États-Unis, mais à une difficulté croissante, dans un système international plus complexe où les sujets sont multiples, à utiliser cette puissance pour orienter l'issue d'un problème donné dans le sens voulu. Bénéfique en terme d'aspiration démocratique à l'égalité, cette tendance annonce peut-être une situation où il sera impossible, faute de « leadership », d'organiser une action collective internationale efficace. Ce que les États-Unis ne peuvent plus prétendre, en tout cas, c'est orienter à eux seuls la définition du « régime » international – c'est-à-dire du cadre et des règles – propre à un sujet donné. Il leur faudra accepter un « leadership multiple » et une certaine autonomisation des régimes qu'ils ont mis en place dans l'immédiat après-guerre.

De fait, les années 1970 ont vu se mettre en place des institutions symboliques d'un certain partage du leadership entre grandes nations développées, comme le G7. Mais elles ont aussi vu échouer les tentatives pour résoudre un problème autrement difficile, d'ailleurs identifié par Nye et Keohane, à savoir la légitimité d'un tel leadership global aux yeux de ceux qui en étaient exclus, pour l'essentiel les pays du Tiers monde. Dans les années 1960, les CNUCED avaient tenté en vain de définir un consensus global sur les relations entre commerce et développement et les conditions d'une adhésion des pays en développement à la cause du libre-échange. Dans les années 1970, la crise du pétrole fera naître l'idée d'un dialogue entre producteurs et consommateurs, et plus généralement entre pays du Nord et pays du Sud, afin de définir un « nouvel ordre économique international ». Ces initiatives iront d'échec en échec : prise de conscience de nouvelles formes d'interdépendance, incapacité du système international à transformer celle-là en un consensus ou en des institutions capables de les assumer et de les gérer.

Le dernier mot sur l'interdépendance revient ainsi à Raymond Aron, qui l'avait décrite dans *Les Désillusions du progrès*, caractérisant la « mondialisation » ou « planétarisation » que provoquaient la multiplication des contacts entre sociétés et le rétrécissement du monde, et concluant dans sa partie sur la « dialectique de l'universalité » à la per-

sistance d'« *un ordre anarchique de la puissance, d'un ordre inégalitaire du développement, d'un ordre hétérogène des valeurs*¹⁷ ».

Au terme des échecs du dialogue Nord-Sud et du nouvel ordre économique international, on assiste à une certaine dépolitisation des institutions économiques internationales, qui s'éloignent de plus en plus, dans les faits, du cadre de débat politique global que sont devenues les Nations unies : se manifeste ainsi une déconnexion qui correspond peut-être à cette fragmentation de la puissance sentie par Keohane et Nye (plus tard formalisée par ce dernier comme la différence entre le *hard power* et le *soft power*)¹⁸. L'idéal de l'après-guerre d'une coïncidence entre le politique et l'économique, entre le maintien de la paix et la liberté des échanges, assumés sous l'égide d'une même organisation mondiale, était sans doute trop schématique ; il apparaît en tout cas décalé par rapport à la multiplication des interdépendances et à la fragmentation du concept de puissance, mis en lumière par les évolutions des années 1970.

Les années 1990 : le problème de la démocratie et de l'Europe

Le thème de la gouvernance mondiale connaît, au cours des années 1990, un regain d'intérêt lié à l'internationalisation des économies et aux progrès des technologies de l'information, mais peut-être d'abord à la fin de la guerre froide : parler d'organisation universelle, de mécanismes de décision à l'échelle mondiale, dans un monde aussi profondément divisé sur le plan stratégique et idéologique que l'était celui de la guerre froide, c'était prendre le risque de la naïveté. C'était aussi méconnaître qu'elle avait renforcé la dualité du système international, avec un volet politique et stratégique bipolaire, et un volet de régulation de l'économie internationale entièrement abandonné par l'URSS aux États-Unis et à leurs alliés occidentaux. Parler, dans ce contexte, de gouvernance globale était ainsi doublement utopique, jusqu'à ce que la chute du mur de Berlin fasse de nouveau entrevoir la possibilité d'un monde uni, doté d'une organisation internationale intégrant l'économique et le politique (précisément le monde

17. Raymond Aron, *Les Désillusions du progrès*, Calmann-Levy, 1969, 3^e partie, « La dialectique de l'universalité », p. 191 et suiv.

18. Joseph Nye, *Bound to Lead, the Changing Nature of American Power*, Basic Books, 1990.

qu'avaient cru possible les précurseurs de l'idée de gouvernance mondiale avant la Première Guerre mondiale et à la fin de la Seconde).

Mais la fin de la guerre froide a peut-être un autre effet sur ce débat : la démocratie libérale, privée d'adversaire idéologique global, n'accomplit pas pour autant ses promesses ; sur le plan international, un ordre mondial nouveau ne succède pas au système de rivalité et de coopération limitée entre blocs qui avait pendant quarante ans tenu lieu d'ordre international. La démocratie et le fonctionnement du système international se retrouvent, de ce fait, exposés ensemble à des interrogations plus fondamentales que les critiques dont ils faisaient l'objet dans le débat, polarisé idéologiquement, de la guerre froide. Ces interrogations sont doubles : y a-t-il érosion des démocraties nationales dans un monde global ? Une démocratie supranationale est-elle possible ? L'Europe est centrale dans ce débat, à la fois comme objet de critique (sa responsabilité dans l'érosion des démocraties nationales, son propre « déficit démocratique ») et comme élément d'une réponse possible (pertinence de l'échelon européen dans la prise de décision globale).

David Held, dans *Democracy and the Global Order*¹⁹, part de la démocratie nationale et du système international classique pour identifier cinq ruptures dans l'ordre que formaient ensemble les États-nations et les relations interétatiques :

- les individus deviennent directement sujets du droit international (développement du corpus juridique international sur les droits de l'homme et de mécanismes – pénaux, en particulier – pour sa mise en œuvre) ;
- l'internationalisation des mécanismes de prise de décision politique (dans des domaines de plus en plus nombreux, commerce, communications, etc., la décision est délibérée dans un cadre international ; rôle des ONG ; exemple de l'Union européenne) ;
- il est impossible de considérer les démocraties nationales comme ayant une faculté de décision autonome face aux nouvelles dimensions de la sécurité internationale (le nucléaire, les menaces transnationales) ;

19. David Held, *Democracy and the Global Order : from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity press, 1995.

- la globalisation des systèmes de communication facilite la constitution de communautés de choix et affaiblit les identités nationales ;
- l'économie et les capacités de décision des États nationaux ne coïncident plus (la première est mondiale, les secondes restent locales).

Sur ces cinq plans (le droit, le cadre de la décision politique, la sécurité, l'identité et l'économie) les relations internationales et transnationales limitent l'autonomie des États et remettent en cause leur souveraineté.

Comme beaucoup, Held est plus éloquent dans le constat que dans la prescription : de la sienne, on peut retenir la nécessité de définir des niveaux de décision démocratiques correspondant à la fois au principe d'autonomie (des citoyens) et de subsidiarité (de la décision), y compris un niveau universel. À ce niveau, il exclut une fédération mondiale, mais aussi un lien confédéral volontaire, qui lui paraît inefficace ; il revendique le développement d'une « démocratie cosmopolite ». Ce compromis emprunte à la fois au modèle européen et à la vision de Kant d'un droit cosmopolitique progressivement consolidé grâce au progrès de l'État de droit au sein des États et dans leurs relations mutuelles.

L'intérêt de Held est qu'il plaide sans nuances pour un concept de gouvernance mondiale qui ne part plus de l'idée de fonctions à accomplir à l'échelle mondiale en raison de l'intégration des économies, mais d'une délégitimation irrémédiable de l'État-nation qu'il faut ainsi compenser. Il y a évidemment là matière à débat, de la part de ceux, d'abord, qui pensent qu'il n'y a pas de substitut concevable à la démocratie nationale, mais surtout de ceux qui, tout en mesurant ses limites, restent fondamentalement sceptiques à l'égard d'hypothétiques formes de démocratie post- ou transnationales.

Citons à ce titre Habermas²⁰, qui pense qu'au niveau mondial, l'idée d'une communauté cosmopolitique est limitée au domaine des droits de l'homme, et doit se traduire par des capacités de réaction à leurs violations les plus graves, mais qu'il n'existe à ce niveau ni assez

20. Jürgen Habermas, *Après l'État-nation : une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris, 2000, p. 140 et suiv.

d'affinités entre États, ni de solidarité entre citoyens pour permettre l'émergence d'une communauté politique, qui ne peut se définir que par le fait qu'elle est un cercle fermé. Il est toutefois possible d'améliorer la qualité de la délibération publique internationale, par l'implication de la société civile transnationale et des ONG, par davantage de transparence, etc.

Mais le passage de l'érosion des démocraties nationales à la nécessité d'une gouvernance globale est-il le chemin le plus pertinent ? Entre ces deux niveaux, la construction européenne démontre une certaine capacité de gérer les tensions entre démocratie et mondialisation. Sur ce point, on renverra à *L'Avenir de la liberté* de Jean-Marie Guéhenno²¹, où est soulignée l'originalité du mode de décision européen, qui est en effet un compromis entre démocratie nationale et décision internationale, dimension technique et politique des choix à faire, le marché et la régulation, le droit et la négociation.

Ajoutons que l'entreprise européenne apporte trois réponses novatrices aux dilemmes qui ont justifié l'émergence du concept de gouvernance globale :

– elle est, tout d'abord, l'unique exemple d'une organisation internationale où l'économique et le politique sont réellement intégrés : l'ONU juxtapose des institutions politiques et des institutions économiques spécialisées, en réalité absolument indépendantes, et qui ne lui sont rattachées que pour la forme. En dépit de l'instinct sûr des Européens pour compromettre ce qu'ils ont réalisé de meilleur, et qui leur a fait choisir à Maastricht une structure en piliers qui affaiblit l'unicité institutionnelle de l'Union, celle-ci reste incomparablement plus forte que partout ailleurs dans le système international, en particulier à l'ONU ;

– elle recourt à des mécanismes originaux de légitimation de ses décisions, uniques dans l'ordre international, consistant à combiner des instruments tels que : la participation des États à la décision, la représentation directe des citoyens de l'Union, l'implication des groupes de pression, le rôle du juge européen, et l'impulsion de l'organe de pro-

21. Jean-Marie Guéhenno, *L'Avenir de la liberté*, Flammarion, Paris, 1999.

position et d'arbitrage indépendant qu'est la Commission. Tout cela ne fait pas une démocratie européenne post-nationale, mais une sorte de *legitimacy mix* qui est une façon originale et assez empirique de produire de la décision politique légitime dans l'ordre international (là encore, attention à l'inépuisable instinct d'auto destruction des Européens qui pourrait les conduire à altérer cet équilibre, sous prétexte de le rebâtir en forme de « Constitution européenne » et donc de démocratie !) ;

– enfin, le projet européen, dont l'objectif interne de réconciliation et d'unification de l'Europe s'accomplit, se justifie de plus en plus par une fonction externe de gestion de la mondialisation : elle apporte à cet égard un intérêt, qui est la préservation de son modèle de solidarité sociale, un savoir-faire en matière de régulation multilatérale, et un style égalitaire et légaliste qui lui vaut sympathie et influence.

Une approche de la gouvernance globale ne pourrait-elle pas consister, au bout du compte, à transposer la façon qu'a eu l'Union européenne de codifier et de gérer les interdépendances entre ses membres ? Il s'agirait de les étendre à d'autres cercles de solidarité, à commencer par celui que l'Europe forme avec les autres grandes démocraties, les États-Unis et le Japon. D'imaginer des procédures de décision internationale qui tiennent compte de la réalité des démocraties nationales, et mélangent, comme dans l'UE, le facteur de légitimation démocratique que reste le consentement des États avec d'autres facteurs de consensus et de légitimité : l'expertise technique indépendante, la décision juridictionnelle, l'exposition transparente des vues des opérateurs économiques et des groupes d'intérêts, l'autorité du leadership des organisations internationales, la participation des ONG. Le problème est moins de réinventer la démocratie que de définir des cadres institutionnels et des procédures capables de définir sur le plan international les normes et les décisions dont le monde global a besoin ; et de faire ensemble que ces normes et ces décisions génèrent davantage de consensus et d'adhésion.

Pour Held, qui a plus qu'aucun autre formulé la problématique actuelle de la gouvernance globale, la mondialisation affaiblit les démocraties nationales et renvoie un nombre croissant de décisions à des cadres internationaux, par nature opaques : désaffection à l'égard des unes et contestation violente des autres sont venues, depuis,

confirmer ce diagnostic. Cependant, la réponse qu'il propose repose sur une idée de gouvernance globale qui ressemble trop à un idéal de gouvernement mondial pour emporter la conviction. Il n'est peut-être pas superflu de prendre une vue plus large de cette idée, et, pour ce faire, de remonter à ses précurseurs ; de se souvenir, avec Angell, que l'intérêt économique n'a pas suffi à préserver le consensus suscité par la première mondialisation, et que la liberté des échanges n'a été durablement rétablie, comme il le pressentait, que dans un cadre institutionnel renforcé, et activement soutenu par les États-Unis ; avec Kelsen, que la soumission au droit et l'unité du système international impliquent l'existence d'États sujets et agents de l'ordre international ; avec Keohane et Nye, que la pluralité, l'autonomie des régimes internationaux spécialisés, et leur importance croissante par rapport au système international central, sont inscrits dans l'interdépendance croissante des nations ; autrement dit, que la réponse à la question de la gouvernance globale est sans doute beaucoup plus diverse, décentralisée et dépendante des États que ne le pensent ceux qui la formulent aujourd'hui.