

## 5

# Gouvernance mondiale

## Illusoire quête du Léviathan ?

Jean-Michel SEVERINO et Olivier RAY

« Le plus grand problème pour l'espèce humaine, celui que la nature la force à résoudre, est de parvenir à une société civile administrant universellement le droit<sup>1</sup>. »

« *Why, by interweaving our destiny with that of any part of Europe, entangle our peace and prosperity in the toils of European ambition, rivalry, interest, humor, or caprice? It is our true policy to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world, so far [...] as we are now at liberty to do it.* »

### **Solidarité et régulation mondiales : la politique publique en réponse aux défis de la mondialisation**

Toute communauté humaine repose sur des mécanismes de coordination, d'arbitrage, de décision. Si ces systèmes de gouvernance demeurent largement déficients dans de nombreux États de par le monde, ceux de la communauté internationale posent des difficultés bien plus vastes encore. Ce n'est pourtant pas par manque de défis urgents auxquels elle est confrontée : les besoins de solidarité et de régulation globales se font plus pressants de jour en jour.

---

1. Emmanuel Kant, proposition V d'*Idée d'une histoire universelle d'un point de vue cosmopolite*, 1784.

2. George Washington, *Farewell Address*, 1796. « Pourquoi, en entrelaçant notre destin avec celui d'une quelconque part de l'Europe, empêtrer notre paix et notre prospérité dans les labeurs des ambitions, rivalités, intérêts, humeurs ou caprices européens ? C'est notre politique véritable d'avancer exempt d'alliances permanentes avec n'importe quelle partie du monde étranger – dans la mesure où nous sommes maintenant capables de le faire. »

Besoins de solidarité, d'abord. La mondialisation, phase d'intensification rapide des interactions transfrontalières, n'est pas nouvelle. La pauvreté non plus. Mais jamais le choc des pauvretés et des richesses n'a été aussi violent qu'aujourd'hui. Chaque année, alors que le produit intérieur brut (PIB) mondial progresse de quatre à cinq points, quatre millions de personnes supplémentaires souffrent de malnutrition – empreinte indéniable de la misère. La persistance de maladies que nous savons soigner interroge elle aussi nos principes humanistes : deux millions d'habitants du Sud continuent à mourir du paludisme chaque année, signe des limites de la solidarité mondiale. Alors que les économètres s'interrogent sur les corrélations entre mondialisation et inégalités, la perception des iniquités dans un système d'information mondialisé, elle, s'accroît indéniablement. Mélange d'inégalités objectives et de perceptions croissantes d'injustice, cette « fracture sociale planétaire » encourage les replis identitaires et exacerbe les tensions politiques. Elle pousse chaque année des millions de personnes sur les douloureux chemins de l'exil. Les défis qu'elle incarne, au Nord comme au Sud, appellent ainsi à l'émergence d'une politique sociale internationale permettant de répartir certains des gains de la globalisation et d'accompagner l'insertion des sociétés les plus fragiles dans le système économique mondial<sup>3</sup>.

Besoin de régulation, ensuite : davantage peut-être que la question sociale globale, la mise en péril des biens publics mondiaux dont nous dépendons pour vivre (santé, environnement) effraie. Si les dernières vagues du H5N1 n'ont causé que quelques centaines de morts à travers la planète, si Ebola est aujourd'hui circonscrit, si l'alphavirus du chikungunya n'a pas encore tué, qu'en sera-t-il des prochaines épizooties ? L'épidémie du sida nous l'a montré : les virus ne connaissant pas de frontière, l'émergence de nouvelles pandémies planétaires rend nécessaire la mise en place d'une véritable politique sanitaire mondiale. Les travaux scientifiques réalisés ces dix dernières années ne nous laissent pas davantage le loisir du doute : le rythme du réchauffement climatique et de la dégradation de l'environnement est tel qu'il pourrait, au cours du siècle à venir, menacer l'existence même d'une partie de l'humanité. Devant une crise environnementale qui dépasse les ressorts des États, seule une politique mondiale de l'environnement permettra de mettre en œuvre les changements nécessaires.

---

3. Cf. Jean-David Naudet, Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz, « Aide internationale : vers une justice sociale globale », *Esprit*, mai 2007.

### **L'aide au développement, figure des aspirations et des carences de la gouvernance mondiale**

Conjuguant le mandat redistributif d'une action sociale globale au mandat réglementaire nécessaire à la protection des biens publics mondiaux, l'aide au développement peut être conçue, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, comme l'embryon d'une telle politique publique planétaire de gestion des relations Nord-Sud dans la mondialisation. Elle s'adresse en effet à des régions au cœur des défis identifiés : du fait des fragilités socio-économiques qui affectent leurs populations en forte croissance, les pays du Sud sont souvent les premières victimes des dérégulations mondiales, qu'elles soient climatiques, sanitaires ou économiques. Mais ces pays en sont tout aussi largement les acteurs – pensons à la déforestation massive en Indonésie ou aux risques sanitaires liés à la faiblesse des systèmes vétérinaires de nombreux pays africains. De ce fait, et en raison du précieux patrimoine naturel qu'ils hébergent, ces pays seront nécessairement au cœur des solutions durables que la communauté internationale apportera à ces défis planétaires.

Or, si la gouvernance mondiale peut être jugée à l'aune de cette politique publique globale émergente, nous avons de bonnes raisons de nous inquiéter. De sommet en conférence, force est de constater que les innombrables efforts de dialogue et de coordination consentis aboutissent à des résultats sans proportion aucune avec l'ampleur des défis qu'ils ont vocation à traiter. En effet, malgré tous les signes d'urgence, la mise en œuvre de financements de solidarité globale continue à buter sur des difficultés d'organisation, de cohérence, de mobilisation des acteurs, de fractionnements et de passagers clandestins qui minent son efficacité à l'échelle qui compte, c'est-à-dire à l'échelle mondiale. L'identification précise et largement consensuelle d'un « mal » public mondial (pauvreté, insécurité, maladie ou dérèglements climatiques), le chiffrage fin des moyens à mobiliser pour le traiter et la maîtrise souvent poussée des instruments pour ce faire achoppent sur le défi incessant de l'action collective.

Les négociations sur le changement climatique en sont un exemple parlant. Nous connaissons dorénavant avec un haut degré de précision les dangers encourus (montée des eaux, sécheresses et famines, dérèglement des écosystèmes, perte de biodiversité, etc.), leurs localisations ainsi que leurs échéances probables. Nous maîtrisons collectivement de plus en plus d'outils (techniques, financiers, réglementaires, etc.) performants permettant de lutter contre les émissions de gaz à effets de serre. Nous connaissons également le coût annuel qu'impliquerait leur réduction à des niveaux acceptables, l'adaptation de notre environnement aux changements climatiques ainsi que l'assurance contre les dégâts qu'ils génèrent

(de l'ordre de 1,5 % du PIB mondial – soit un point de moins que les dépenses d'armement). Malgré cela, la communauté internationale demeure dépourvue, en 2008, du mécanisme unifié d'action collective auquel nous savons pourtant que nous devons parvenir.

La réforme du système des Nations unies, serpent de mer de la communauté internationale depuis des décennies, offre des similitudes frappantes : alors que tous s'accordent sur le diagnostic des difficultés actuelles (insuffisante représentation des puissances émergentes dans les instances internationales, duplication de structures et incohérences internes, etc.) et que nous connaissons les ingrédients nécessaires à une véritable réforme des Nations unies, le sommet historique censé aboutir à une ambitieuse rénovation du système accoucha, en septembre 2005, d'une souris – rendue galeuse par une succession de compromis politiques.

La politique mondiale de la santé souffre elle aussi de symptômes voisins. Les objectifs ambitieux annoncés tambours battants chaque année dans le traitement du sida, de la tuberculose ou du paludisme sont rarement atteints. Or ceci s'explique rarement par le seul manque de moyens : Organisation mondiale de la santé (OMS), Fonds des Nations unies pour la protection de l'enfance (UNICEF), Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), Programme commun des Nations unies sur le VIH/Sida (ONUSIDA), organisations non gouvernementales (ONG), fondations, agences bilatérales de développement, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Facilité internationale d'achats de médicaments pour le traitement du VIH/Sida, du paludisme et de la tuberculose (UNITAID), laboratoires pharmaceutiques, etc., le fractionnement de la politique mondiale de santé entre la multitude d'institutions qui en ont la charge et la pléiade de ses mécanismes de financement entraîne une perte d'efficacité révoltante dans le traitement des maladies qui continuent d'accabler les populations du Sud. Les experts estiment que 2,5 milliards de dollars par an suffiraient à prévenir et à traiter le paludisme. Alors que les ressources sont largement disponibles, les incohérences de stratégies entre acteurs, les processus incessants de négociation sur les politiques à mener et la compétition pour l'obtention des financements font que cette politique demeure bien en dessous de ses potentialités.

### **Généalogie du bien commun : plongée aux sources de l'action collective**

Comment expliquer les dysfonctionnements persistants de ces politiques publiques internationales, dont la nécessité est pourtant reconnue

de tous et les problèmes largement documentés ? Certes, aux contraintes propres à toute action collective viennent s'ajouter les obstacles de langue, de culture ou les susceptibilités nationales. Qui a travaillé dans une organisation internationale ne peut ignorer la réalité de ces contraintes. Mais celles-ci ne suffisent pas à expliquer les tribulations permanentes des mécanismes de gouvernance mondiale. Elles sont en vérité à rapprocher d'un élément plus fondamental, lié à la nature même du système international : l'absence d'un concept de « bien commun » à l'échelle mondiale. Alors même que, dans les faits, les Hommes n'ont jamais été aussi unis par une série de menaces pesant sur leurs épaules, l'intérêt général continue en pratique, au niveau de la communauté internationale, à être strictement défini comme la somme des intérêts particuliers des États membres qui la composent. Or, ainsi que l'a écrit un célèbre politologue français, « une addition d'intérêts particuliers ne donnera jamais pour somme l'intérêt général<sup>4</sup> ».

Dans nos sociétés, ce concept est né par le fait du roi. Le « bien commun » transcendant les intérêts individuels s'est largement constitué par la violence, à mesure que les monarchies parvenaient à écraser féodalités, autorités religieuses et particularismes de toutes sortes. « L'État, c'est moi ! » se serait écrié Louis XIV : l'intérêt général s'incarnait dans le monarque, qui personnifiait la nation. Les révolutionnaires, s'emparant du pouvoir monarchique, n'ont eu qu'à démocratiser ce puissant concept, hérité du système absolutiste. En confiant la souveraineté au peuple *via* le Parlement et le rituel électoral, ils lui ont permis de participer à la définition du bien commun. Mais, par souci d'efficacité dans la gestion de la chose publique, la République a allègrement continué à écraser les intérêts particuliers au service de « l'intérêt général », présenté comme plus légitime.

À l'échelle globale cependant, aucune forme autoritaire ne préexiste à l'intérêt général. La « communauté internationale » est une communauté bien singulière, en ce qu'elle se rapproche plus de l'état de nature décrit chez Hobbes (caractérisé par l'absence de pouvoir central et donc par l'anarchie et la violence) que du contrat social tel que pensé par Jean-Jacques Rousseau. Le mécanisme de définition du bien commun, préalable à l'action politique, y est un processus de marchandage permanent, où une politique publique intégrée et cohérente n'est menée qu'en cas d'accord durable entre l'ensemble des parties prenantes – quelque 192 États, une série d'acteurs privés et une batterie d'organisations internationales. Nous nous trouvons ici au cœur des difficultés des négociations internationales sur le climat, le commerce ou les droits de l'Homme :

---

4. Georges Burdeau, *Traité de science politique*.

en l'absence de Léviathan, nous vivons dans un système profondément instable, au consensus fragile et perpétuellement remis en jeu.

Prenant exemple sur la genèse de leurs propres systèmes politiques, les Européens regrettent l'absence d'une sorte de « contrat social planétaire » – ou sa modicité si l'on considère le droit public international comme une approximation de celui-ci. En toute logique, nous soutenons que la gouvernance mondiale, pour progresser, requiert le renforcement de l'autorité centrale du système international et l'émergence de valeurs communes. Dans une conception profondément kantienne de l'histoire, nous pensons que c'est de là que viendront l'efficacité, la cohérence et, *in fine*, la paix. Notre projet pour la gouvernance mondiale consiste ainsi à peu de choses près à instituer progressivement autour des Nations unies un réseau d'institutions modelées sur l'État classique (l'Assemblée générale des Nations unies représentant une forme de « Parlement mondial », la Cour internationale de justice et le Tribunal pénal international un « système judiciaire mondial », le Conseil de sécurité un « gouvernement mondial », le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies un « président mondial », etc.), sous-tendu par un certain consensus de l'opinion publique internationale sur leur bien-fondé. Il suffit pour s'en persuader de tourner notre regard vers Bruxelles. L'Union européenne, née du désir d'influer sur le cours d'une histoire européenne fratricide, n'est autre que la constitution graduelle d'un contrat social à l'échelle régionale grâce à l'établissement d'institutions chargées de l'incarner. Or, l'improbable réussite de l'utopie européenne rêvée par Schumann et Monet s'explique par le fait que chacun des États européens est fondamentalement l'héritier de cette tradition rousseauiste de construction d'un intérêt général par l'intermédiaire de l'État. S'il n'est pas illégitime ou déraisonnable d'aspirer à reproduire cette expérience politique à l'échelle planétaire, il importe de prendre conscience que cette aspiration n'est pas universellement partagée. Notre vision de la gouvernance mondiale, qui procède fondamentalement du concept de bien commun, est le produit d'une mémoire collective qui nous est propre. Elle entre en conflit avec celles de peuples et d'États héritiers d'autres histoires.

Le sort réservé au rapport « Unis dans l'action », commandé par le secrétaire général des Nations unies Kofi Annan pour l'amélioration de la cohérence du système onusien, témoigne de ce décalage. Un Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations unies, dont je faisais partie, était chargé de préconiser un ensemble de réformes visant à rendre l'action du système des Nations unies plus efficace, notamment dans les domaines du développement, de l'assistance humanitaire et de l'environnement. Partant du diagnostic que la gouvernance mondiale de ces défis planétaires souffrait de fragmentations néfastes (les chevauchements de structures et l'incohérence des politiques préconisées

aboutissant à l'inefficacité opérationnelle de l'ensemble du système onusien), nos recommandations allaient dans le sens d'une plus grande intégration des structures et des moyens de financement, avec l'établissement d'une chaîne de responsabilités plus claire et orientée vers des résultats mesurables. Ces conclusions ambitieuses procédaient d'une vision très « organisée » de la gouvernance mondiale, postulant l'existence d'un intérêt général bien compris en matière de développement et de protection de l'environnement. Au-delà des résistances aux changements propres à toute organisation, ce parti pris méthodologique peut expliquer que cet exercice de réforme (pourtant reconnu comme à la fois nécessaire et urgent de part et d'autre de l'Atlantique) n'ait pas encore donné lieu aux changements préconisés. En effet, partant du constat d'accord sur les dysfonctionnements patents du système, le rapport présageait d'une entente possible sur les solutions à leur apporter en matière de gouvernance. L'efficacité procéderait logiquement d'une plus grande intégration, d'une meilleure organisation et du financement stable des institutions en charge de mettre en œuvre ces politiques publiques globales.

### **Réexaminer les lignes de faille : « clash » de mythologies politiques en Occident**

Cet épisode trahit l'existence d'un véritable choc de cultures sur la gouvernance mondiale, qui aboutit à une profonde incompréhension en matière de coordination. Ces divergences de fond, qui s'expriment avec le plus de vigueur dans la relation transatlantique, problématifient l'unité de vue supposée d'un « Occident » largement fantasmagorique. La façon dont les Européens ont, ces dernières décennies, milité pour l'établissement d'institutions publiques planétaires montre que nous n'avons pas suffisamment pris acte des différences fondamentales de conception du bien commun à l'échelle globale. En effet, la première puissance mondiale ne partage pas la vision très institutionnaliste des relations internationales qui est la nôtre. Refusant de postuler l'existence d'un quelconque intérêt général donné au niveau international (d'où proviendrait-il ?), les États-Unis conçoivent la gouvernance mondiale comme un système de libre compétition entre différents acteurs – publics ou privés – qui passent entre eux des contrats bilatéraux et circonscrits. Elle consiste en quelque sorte en un vaste marché doté d'un minimum de règles exogènes, laissant libre cours à la concurrence entre institutions et façons de faire. Les États-Unis voient d'ailleurs la coopération à travers un régime multilatéral uniquement comme l'*une* des options pour résoudre

un problème donné. Leur puissance leur donne le loisir de poursuivre en toute liberté une politique dite de « *forum-shopping* » : le gouvernement américain s'investit temporairement dans les structures susceptibles de servir sa politique, tout en affaiblissant les autres, et se réserve à tout moment le droit d'agir unilatéralement. Tendance fâcheuse pour qui conçoit ces institutions comme le socle de la gouvernance mondiale.

Elle correspond en réalité à une vision de l'efficacité politique bien différente de la nôtre : alors que nous voyons dans la jungle institutionnelle du système des Nations unies, où les différentes agences au service d'une même politique se trouvent en compétition les unes avec les autres, une des causes de son inefficience, les États-Unis perçoivent cette même organisation comme une bureaucratie excessivement centralisée et procédurière. Là où nous estimons nécessaire davantage de planification et de coordination, ils préconisent la décentralisation. Là où nous jugeons qu'une politique publique efficace requiert des financements pérennes, ils pensent que la quête permanente de ressources est l'un des leviers d'une gestion performante. Selon la conception américaine des relations internationales, l'amélioration de l'efficacité des Nations unies viendra donc de son évolution progressive vers une sorte de système lâche de fondations en compétition les unes avec les autres, dans lequel les différents acteurs (qui n'ont de raison d'être que par leur efficacité démontrable), pour survivre, devront convaincre les donateurs du bien-fondé de leur action. À l'image de la « destruction créatrice » schumpetérienne, la disparition des acteurs les moins efficaces permet ainsi de conserver la santé et la vigueur du système. Une fois cette compétition entre acteurs assurée, les frontières de compétences entre les institutions (autre élément du rapport « Unis dans l'action ») importent peu selon cette analyse, les plus efficaces d'entre elles se voyant confier de nouveaux mandats. Que ce système aboutisse à des incohérences sur le terrain n'est pas le premier souci des États-Unis puisque leur vision n'est pas, *in fine*, celle d'un paysage international cohérent et structuré. Comme dans tout marché performant, ce qui importe est que le client (le donateur) soit satisfait du service rendu. Il n'est dès lors pas choquant que le « bien commun », promu par les organisations en charge de le défendre, rejoigne largement les intérêts de leurs financeurs. John Bolton, néoconservateur influent et décomplexé, a vigoureusement défendu cette vision du système onusien lors de son mandat de représentant des États-Unis auprès des Nations unies – choquant au passage plus d'un diplomate africain.

Un exemple parlant de cette conception du « bien commun » comme la résultante de l'interaction entre intérêts particuliers plutôt que de l'organisation politique est le rôle joué sur la scène internationale par les grands philanthropes américains. Encouragés par d'importants cadeaux fiscaux consentis par l'État fédéral, les Bill Gates et autres richissimes

bienfaiteurs agissent à l'international avec une force de frappe bien supérieure à celle de grands organismes de développement. La fondation Bill and Melinda Gates pèse aujourd'hui près de soixante-dix milliards de dollars (l'équivalent du produit intérieur brut du Bangladesh ou du Vietnam) et débourse trois milliards de dollars par an, dont une part substantielle dans des programmes internationaux d'agriculture, de santé et d'éducation. Les dons des fondations américaines à l'étranger dépasseraient les trois milliards de dollars annuels – soit davantage que l'aide au développement dispensée par la France à travers les organismes multilatéraux (le Fonds européen de développement, la Banque mondiale ou l'ONU). Les États-Unis parviennent ainsi à affermer une part importante de l'agenda international à leurs grandes fortunes. En effet, ces fondations privées sont devenues, par les capitaux qu'elles mobilisent, de véritables acteurs influents sur l'agenda (*agenda-setters*) dans le monde du développement. Ted Turner, milliardaire américain qui s'est donné pour objectif de veiller au bon paiement des contributions américaines au budget onusien, a contribué depuis la mise en place de sa « Fondation pour les Nations unies », en 1998, pour plus d'un milliard de dollars à des projets humanitaires menés par l'ONU – se substituant de fait à l'État américain. Ce dernier consent ainsi un coût fiscal important (les dons des fondations philanthropiques étant défiscalisés aux États-Unis) pour que des acteurs privés développent une action dite d'intérêt général à l'international. Contrairement à ce qui est souvent dit à propos des chiffres de l'aide publique au développement américaine (qui représente moins de 0,2% du PIB), l'activité américaine sur la scène internationale n'est donc pas nécessairement moins généreuse que celle de l'Europe, mais radicalement différente dans ses outils, ses acteurs et sa philosophie. Ce cumul d'actions individuelles laisse cours à de multiples solidarités communautaires, à commencer par celles des communautés religieuses, de plus en plus actives en Afrique et au Moyen-Orient. Malgré l'émergence progressive de fondations privées et la force des ONG de solidarité sur le sol européen, une telle privatisation de l'action internationale paraît inconcevable de ce côté de l'Atlantique. En effet, l'action publique dans le système politique européen est traditionnellement financée par l'impôt, par l'intermédiaire de l'État, et menée par force de loi. La légitimité de la politique gouvernementale est jugée bien supérieure à celle d'un Monsieur Turner, Gates ou Soros, pour qui personne n'a voté et dont aucun citoyen ne saurait influencer les actions. Outre-Atlantique cependant, leur légitimité est réelle et incontestable, leur réussite économique étant l'ultime preuve de leur valeur. Ce que nous déplorons comme une communautarisation de la politique étrangère des États-Unis (pensons par exemple au rôle des lobbies évangélistes à Washington, qui pèse lourdement dans les choix de l'aide au développement américaine), les

Américains le voient comme le symbole de son caractère profondément démocratique.

Au même titre que notre culture politique du contrat social influence notre conception de la gouvernance mondiale, des facteurs profondément ancrés dans l'identité américaine sont à l'origine de cette vision atomistique et parcellisante de l'action collective internationale. « *Americans do not embrace ideology because America is an ideology* » écrit Siobhan McEvoy-Levy<sup>5</sup>; cette idéologie est déterminante pour la comprendre. Comment en effet expliquer le refus par les Américains d'une définition de l'intérêt général à l'échelle internationale par le biais d'institutions mondiales, à l'image de nos structures communautaires ? Selon l'« *American myth* », récit fondateur aux sources desquelles les Américains puisent leur identité et leur culture politique, le premier Américain est un individu (chef de famille pieux et courageux) à la conquête de la frontière hostile de l'Ouest. Contrairement à l'Européen, il ne connaît pas de gouvernement préalablement constitué capable de définir ou de défendre un quelconque « intérêt général ». De plus, les pèlerins qui ont débarqué au XVII<sup>e</sup> siècle sur les côtes de ce nouveau monde, et que la mythologie américaine continue de considérer comme les véritables ancêtres du peuple américain, étaient justement des communautés religieuses fuyant des États européens qui réprimaient dans le sang leurs minorités. L'idée que, dans ce nouveau monde, l'État puisse continuer à imposer sa conception du bien commun au détriment des intérêts individuels était proprement inconcevable. Les Américains l'ont d'ailleurs rapidement fait savoir à la couronne britannique.

Les premiers pèlerins fuyant cette Europe violente, corrompue et mécréante, pour façonner leur propre destin, ont donné sens à leur fuite en lui attribuant une vocation messianique : « *For we must consider that we shall be as a City upon a hill. The eyes of all people are upon us*<sup>6</sup>. » Il aurait donc été proprement inconcevable pour leurs héritiers de compromettre cette liberté chèrement payée en se liant, par l'intermédiaire de traités contraignants, à leurs anciens bourreaux. De la doctrine Carter au projet du Grand Moyen-Orient, ce sens de la mission américaine, « *the manifest destiny* », demeure vif. La suprématie des idéaux américains (qu'ils concernent les droits de l'Homme, la démocratie ou la liberté d'entreprendre) ne pourrait ainsi souffrir les compromis impliqués par des traités internationaux astreignants contractés avec des États moins vertueux. Après tout, avant de se réincarner dans l'Union européenne, le

---

5. Cf. Siobhan McEvoy-Levy, *American Exceptionalism and U.S. Foreign Policy: Public Diplomacy at the End of the Cold War*, 2001.

6. John Winthrop, gouverneur de la colonie de Massachusetts Bay, discours de 1630, « *A Modell of Christian Charity* ».

Vieux Continent fut le terrain des guerres de religion, des croisades napoléoniennes, de la Première Guerre mondiale et du nazisme. L'isolationnisme, qui a longtemps marqué la politique étrangère des États-Unis, et l'hostilité profonde outre-Atlantique à tout semblant de gouvernement mondial trouvent donc leurs racines dans la genèse même de l'État américain et dans le processus identitaire de la société américaine.

Les différences d'approches entre les États-Unis et l'Europe face au changement climatique illustrent ce choc de cultures qui freine tout progrès dans la gouvernance mondiale. Le refus des États-Unis de signer le protocole de Kyoto et la frilosité des négociateurs américains à Bali, en décembre 2007, attestent clairement de l'hostilité profonde à tout engagement contraignant la souveraineté des États-Unis que nous venons d'évoquer. Mais ils sont également symboliques de la foi sans faille – et sans équivalent en Europe – dans la capacité du progrès technique à nous épargner les conséquences catastrophiques du changement climatique. Cette foi dans le futur et dans le progrès, particulièrement ancrée dans la culture politique états-unienne, est caractéristique de la première nation d'immigrants au monde. Les millions d'Européens qui ont rejoint les côtes américaines au XIX<sup>e</sup> siècle, les Mexicains qui ont passé le Rio Grande ou les Asiatiques qui débarquent par milliers chaque année pour tenter leur chance sur la côte ouest américaine partagent ce même rêve américain et sont mus par cette même certitude d'une vie meilleure demain. Il n'est pas étonnant que, pendant que les Européens élaborent un ensemble de réglementations complexes, établissent un marché commun d'échange du carbone et mettent en place diverses institutions pour lutter contre le changement climatique (n'est-ce pas là, après tout, les instruments qui firent le succès de la construction européenne ?), les Américains, eux, placent leur foi dans l'innovation technologique. Il n'est dès lors pas surprenant non plus qu'un nouveau système de gouvernance mondiale de l'environnement s'avère si difficile à atteindre.

### **Processus identitaires : fossé infranchissable pour la gouvernance mondiale ?**

Pourquoi aller puiser si loin l'origine des conceptions européennes et américaines de la gouvernance mondiale ? Leurs ancrages profonds dans nos processus identitaires respectifs nous apprennent qu'elles ont peu de chance d'évoluer radicalement ou rapidement. Or nous vivons aujourd'hui dans un système international dépourvu de toute autorité centrale. En cela, il se rapproche plus de la vision américaine de la gouvernance mondiale,

centrée sur la figure du marché. La défense du statu quo étant par définition beaucoup plus aisée que la mise en place d'un contrat social planétaire reposant sur des institutions renforcées et légitimes, la perpétuation du système que nous connaissons aujourd'hui est l'hypothèse la plus probable pour les décennies à venir : la communauté internationale continuera à trouver des consensus partiels là où des convergences d'intérêts existent, au détriment de la cohérence d'ensemble du système, et donc de son efficacité.

Doit-on alors se résigner à ce chaos ? Est-ce à dire qu'il est vain de se battre pour les politiques de régulation et de solidarité mondiales telles que nous les concevons ? Non, mais cette analyse doit éclairer notre stratégie d'action dans ce projet ambitieux. Deux erreurs sont en effet à s'interdire si l'on souhaite progresser sur le chemin d'une gouvernance mondiale plus organisée et efficace. La première, pourtant courante parmi les Européens, est de partir du principe que tout acteur rationnel partage une même vision du bien commun, de ce vers quoi la gouvernance mondiale doit tendre. La vérité est que nous ne provenons pas de la même histoire, et que nous avons développé des façons très différentes d'envisager le bien commun. La deuxième est de penser que notre conception de l'efficacité et de l'intérêt général serait supérieure à celle des Américains, qui n'auraient « rien compris ». Car ce choc de cultures que nous décrivons est avant tout un choc de rationalités. L'inefficacité profonde des mécanismes de gouvernance mondiale que nous connaissons aujourd'hui est à rechercher non pas dans l'inefficacité inhérente à l'une ou à l'autre de ces visions de la gouvernance mondiale, mais dans l'incompatibilité fondamentale de ces deux logiques.

Nous avons malgré tout de bonnes raisons de croire en une vision plus forte de l'intérêt général et une organisation plus poussée des relations entre États.

La première est l'imminence et la gravité des dangers auxquels nous faisons face. Il n'est pas particulièrement original d'affirmer que l'interdépendance entre les peuples va croissant en cette époque de mondialisation. Il n'est pas non plus utile d'établir ici le catalogue des calamités auxquelles nous exposent la croissance des inégalités planétaires, le réchauffement climatique ou les maladies émergentes. Il suffit de constater que pour la première fois dans l'histoire humaine, ces défis menacent non seulement la communauté internationale dans son ensemble, mais aussi ses sujets les plus privilégiés. Or « dans les ténèbres, l'imagination travaille plus activement qu'en pleine lumière<sup>7</sup> ». Le drame de l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans montre que la montée des eaux de la mer et l'intensification des catastrophes naturelles

---

7. Emmanuel Kant, *La fin de toutes choses*.

n'affectent plus seulement des peuples lointains et sous-développés, rendant le coût de l'inaction plus visible et la nécessité de la régulation plus évidente. La question sociale globale menace quant à elle l'ouverture même du système international, à mesure que les perdants de la mondialisation, fragilisés dans leurs identités, trouvent refuge dans des communitarismes « enfermants ». En l'absence de politiques mondiales de solidarité et de régulation, la mondialisation creuse ainsi sa propre tombe.

La deuxième raison, qui s'adosse à la première, est l'émergence au-devant de la scène internationale de pays dont les histoires et les cultures politiques sont davantage compatibles avec des solutions organisées de la gouvernance mondiale. Le continent africain comptera par exemple pour plus d'un cinquième de la population mondiale d'ici quarante ans ; le monde devra ainsi écouter l'attachement fort des États africains au système des Nations unies dans le traitement des problèmes auxquels ils sont confrontés. À cinquante ans, la progression anticipée du PIB chinois propulserait ce pays à des proportions relatives du PIB mondial inconnues dans notre histoire : le XXI<sup>e</sup> siècle ne sera pas américain, mais asiatique. Demain, c'est donc d'abord avec la Chine que nous discuterons des politiques mondiales. Or, il y a plusieurs millénaires, alors que nos ancêtres se regroupaient en tribus dispersées, la civilisation chinoise construisait déjà un pouvoir impérial fort, que le Parti communiste prolonge aujourd'hui. Davantage même que les nôtres, cette société a acquis une vision structurée, construite sur l'intérêt général. Une hégémonie asiatique pourrait-elle se révéler plus responsable que la précédente ? Il est aujourd'hui difficile de l'affirmer. Nous pouvons cependant gager que l'émergence d'ici là d'un système international davantage multipolaire, espace de négociation complexe entre puissances asiatiques, africaines, américaines et européennes, offrirait un environnement plus propice à la construction institutionnelle globale.

### **Quelle politique multilatérale au monde du complexe et du possible ?**

Devons-nous alors, Européens, attendre patiemment l'avènement d'un tel monde multipolaire et structuré ? Si aucun d'entre nous ne vivra sans doute assez longtemps pour le voir, nous pouvons dès aujourd'hui en poser les bases. Pour ce faire, il faudra concentrer nos efforts dans quatre directions.

Malgré la prégnance de l'exceptionnalisme dans la société américaine et son influence déterminante sur la politique étrangère de la première puissance mondiale (le néoconservatisme qui a siégé à la Maison Blanche huit ans durant en était l'expression la plus unilatéraliste), des différences

structurantes existent entre courants politiques aux États-Unis, qui épousent d'ailleurs rarement les lignes du clivage bipartisan. Nous devons donc être attentifs aux nuances de la société américaine et tirer parti de sa diversité, afin de savoir saisir les occasions de coopération qui ne manqueront pas de se présenter. Des sujets tels que le changement climatique ou la bataille contre le sida peuvent fournir l'occasion d'œuvrer, aux côtés des multiples acteurs américains, à la construction des régimes stables et efficaces dont nous avons besoin.

Nous continuons largement, en Europe, à concevoir les pays émergents comme des adversaires. Obsédés par la concurrence qu'ils évoquent pour nos emplois, vexés de la part croissante des richesses mondiales qu'ils incarnent, surpris de l'audace avec laquelle ils osent faire usage de leur pouvoir naissant, nous ne percevons pas les bénéfices que représente leur émergence à long terme. L'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud ou le Brésil deviennent en effet des acteurs incontournables du jeu multilatéral. Symbole de ce changement d'époque, Pékin a annoncé, à la fin 2007, son premier versement de contributeur à l'Association internationale de développement, l'institution de la Banque mondiale en charge des dons aux pays les plus pauvres. C'est d'abord avec ces pays émergents que nous construirons le futur ; trouvons les instances favorables à un dialogue respectueux et franc.

La France et ses partenaires européens doivent mettre leurs financements en phase avec leur discours multilatéral. C'est une question de cohérence, mais aussi d'efficacité. En effet, notre financement du système multilatéral international a beau être généreux, il est pour l'essentiel orienté vers l'Europe et les organisations de Bretton Woods – Banque mondiale et Fonds monétaire international. 2 % seulement de l'aide publique au développement française transite par les organismes des Nations unies. Pour avancer dans le sens d'une meilleure gouvernance mondiale, nous devons donc porter nos moyens à la hauteur des ambitions que nous plaçons dans l'ONU et y exercer une influence plus profonde. Malgré toutes ses déficiences actuelles, c'est du système onusien que germera la gouvernance globale dont nous avons besoin.

Enfin, nous devons poursuivre la construction d'une Europe plus forte et plus en phase avec son voisinage. Sa marginalisation dans le processus de paix au Proche-Orient et les vicissitudes de sa politique africaine en attestent : l'Union européenne a beaucoup à faire pour que sa propre politique extérieure gagne en cohérence, en efficacité et en visibilité. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra constituer un échelon intermédiaire efficace de la gouvernance mondiale et qu'elle parviendra à mobiliser ses partenaires africains autour du projet multilatéral.

Oui, la maison globale brûle. Mais l'humanité ne regarde pas ailleurs. Myope, elle observe à travers des verres multiformes un incendie dont

elle apprécie différemment, et l'origine, et la trajectoire, et les ravages. Au milieu de ce vaste brasier, la recherche de l'incendiaire est vaine. Les accusations réciproques d'égoïsme, stériles. Trouver comment accorder nos visions, faire converger les compréhensions du monde, jouer du dialogue comme du rapport de force – pour aboutir à des résultats imparfaits par essence –, voici désormais où se situe l'urgence dans la lente mutation de la gouvernance globale : un patient travail sur les cultures, où il nous faut modestement renoncer au sentiment de supériorité pour accepter de vivre ensemble dans le monde du complexe et du possible.