

INTRODUCTION

LA GOUVERNANCE CAHIN-CAHA

PAR

PHILIPPE MOREAU-DESFARGES (*)

Toutes les années ne sont pas historiques. Il en est d'incertaines et de confuses. Rien de clair ne s'affirme; le monde bouge tout de même de manière chaotique et contradictoire. Telle est l'année 2002 pour la gouvernance globale. Cette dernière couvre l'ensemble des processus visant à gérer la multiplication des interdépendances et la globalisation des problèmes. La gouvernance globale a désormais son calendrier et ses rites. C'est notamment, au début de chaque année, la réunion simultanée du forum des riches et des puissants (Davos) et de celui des pauvres et des faibles (Porto Alegre). En 2002, le Forum de Davos, réuni exceptionnellement à New York – en particulier par souci de sécurité –, se tient à l'ombre des attentats du 11 septembre 2001. Le temps du doute est arrivé : effondrement de la nouvelle économie, scandales financiers, mise en cause des patrons charismatiques... A Porto Alegre, l'antimondialisation laisse la place au thème d'une autre mondialisation : la mondialisation constitue bien une dynamique irréversible; alors comment mieux la maîtriser et la rendre moins injuste ? Tant à New York-Davos qu'à Porto Alegre, rien de fort ne se cristallise. Les puissants redoutent trop de perdre leurs privilèges, tandis que les malheureux de la planète ou plutôt leurs porte-parole autoproclamés ne parviennent pas à formuler un modèle alternatif crédible, prenant acte des contraintes de la mondialisation et s'efforçant de concevoir des formes sociales et politiques qui lui soient adaptées.

En 2002, la problématique de la gouvernance globale apparaît dominée par deux crises : l'effondrement de l'Argentine; le bras de fer entre les Etats-Unis et l'Iraq.

L'EFFONDREMENT DE L'ARGENTINE

Depuis la fin de 1999, l'Argentine s'enfonce dans le chaos économique. Ce drame illustre bien les exigences et les difficultés de la gouvernance économique globale.

(*) Conseiller des Affaires étrangères, chercheur à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI) et co-directeur du rapport RAMSÈS.

Cette gouvernance requiert un type précis d'Etat. Cet Etat et surtout sa population, ses dirigeants doivent avoir intériorisé les disciplines économiques internationales – le tant critiqué « Consensus de Washington ». L'Argentine de Carlos Menem, en s'imposant un corset d'une rigidité extrême (tout détenteur de pesos argentins pouvant à tout moment les convertir en dollars américains, au taux « un dollar = un peso »), ne pouvait tenir que par une politique économique et budgétaire très stricte. Au contraire, profitant de la crédulité des opérateurs financiers, convaincus de faire un placement sûr en achetant des pesos, l'Argentine s'est endettée massivement. La catastrophe était inévitable. L'Argentine, fidèle à son machisme, s'est menti à elle-même, surestimant gravement ses capacités. La voici qui hurle et pleure, tels ces enfants qui, ayant fait une grosse bêtise, sont furieux qu'on ne les ait pas suffisamment retenus. La gouvernance globale réclame des Etats normalisés, ayant une double mission : utiliser les possibilités des marchés internationaux et, simultanément, faire accepter par leur peuple des obligations claires (par exemple, paiement des impôts).

Cette gouvernance est vouée à être boiteuse, aussi longtemps que son responsable institutionnel central, le Fonds Monétaire International (FMI), ne disposera pas d'une légitimité claire. La crise argentine amplifie les très nombreuses critiques adressées au Fonds : rigidité bornée, arrogance, incompréhension ou mépris des réalités locales... Le livre très polémique de l'Américain Joseph Stiglitz, *Globalization and its discontents* (en français, *La Grande Désillusion*, Fayard, 2002) obtient un grand succès, justement parce que cet ancien fonctionnaire du Fonds se déchaîne contre les turpitudes de cet organisme (qui, pourtant, l'a probablement généreusement rémunéré). Cependant, au-delà du tumulte médiatique, le FMI souffre bien d'être une bureaucratie planétaire. Les populations ne voient qu'un père fouettard, ne songeant qu'à réduire leur niveau de vie, la mission du FMI étant bien de remettre de l'ordre en général à la suite de gestions trop laxistes (comme en Argentine). Quant aux grandes démocraties riches, membres du G7, elles ne sont pas mécontentes d'avoir une institution polarisant sur elle toutes les déceptions du monde en développement.

LE BRAS DE FER ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'IRAQ

L'affrontement entre Etats-Unis et Iraq confirme les contradictions inévitables de la gouvernance politique globale.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) et, en son cœur, le Conseil de sécurité, sont bien le point de passage obligé de toute action militaire se voulant légitime. L'unilatéralisme des Etats-Unis du Président George Bush ne cesse d'être dénoncé et peut être souligné par quelques exemples spectaculaires. Toutefois, dans l'affaire iraquienne, du moins durant l'automne 2002, la toute-puissante Amérique veille à obtenir du Conseil une résolution

du Conseil, votée à l'unanimité et fixant les conditions du processus de désarmement de l'Iraq (résolution 1441 du 8 novembre 2002). Les Etats-Unis ne pouvaient faire guère plus pour marquer leur souci de respecter, « au moins jusqu'à un certain point », la légalité onusienne.

Reste évidemment la question du recours à la force. Pour les Etats-Unis, suivis pas le Royaume-Uni, la décision ultime de l'utilisation de la force contre l'Iraq de Saddam Hussein ne saurait dépendre du bon vouloir du Conseil de sécurité. Au contraire, la majorité des Etats et, en particulier, la France, insistent pour que tout recours à la force soit soumis à l'adoption d'une seconde résolution par le Conseil. Deux conceptions de la gouvernance politique globale se heurtent donc. Pour nombre d'Etats, se fondant sur la Charte des Nations Unies, cette gouvernance implique un transfert, au moins politique, du « *monopole de la force légitime* » (Max Weber) des Etats vers le Conseil de sécurité, consacré comme le policier de la planète, les armées nationales n'étant mises en marche qu'avec son accord (dans l'attente de la mise en place de l'armée onusienne, prévue par les articles 45 à 47 de la Charte). Les Etats-Unis, eux, ne peuvent se rallier à une telle approche, signifiant que tout usage de leurs capacités militaires serait soumis à l'autorisation du Conseil. Deux motifs très forts et complémentaires expliquent la ligne des Etats-Unis : d'une part, leur formidable puissance (au nom de quel humanitarisme naïf se laisseraient-ils ligoter par la machine onusienne?); d'autre part, leur extrême visibilité (depuis les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis se perçoivent comme la première cible planétaire, les coups pouvant partir de n'importe où, comme le Soudan, l'Afghanistan, l'Iraq, la Corée du Nord...). Jamais, dans un avenir prévisible, les Etats-Unis ne renonceront si, à leurs yeux, leurs intérêts suprêmes sont menacés, au recours souverain à la force.

La gouvernance globale demeure un immense chantier ou, plutôt, un ensemble de chantiers, divers, hétérogènes et même conflictuels. De ce point de vue, 2002 a été une année de questions et de débats. Or, c'est aussi par des interrogations et des controverses que l'on progresse parfois.