

Sources ENAP

Volume 15, numéro 2 Mars, avril 2000

QUELLES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES DE STABILISATION FACE À LA MONDIALISATION?

Emmanuel Nyahoho, Ph.D., professeur à l'ENAP

« L'usage actuel de la technologie (...) soulève un problème structurel majeur : c'est elle, en une très large mesure, qui détermine le volume de la demande de travail humain nécessaire pour produire les biens et services dont nous nous entourons... En 1971, il fallait plus de 110 heures de travail humain pour produire une voiture. Aujourd'hui il n'en faut plus que 14... Comment nos systèmes économiques, nos sociétés peuvent-ils laisser le volume total de temps de travail humain être une variable dépendante de la technologie...? » Ainsi disait Ricardo Petrella (1997, p. 44-45), fondateur et président du Groupe de Lisbonne, dans son livret sur les Écueils de la mondialisation. Étranges idées sur l'économie moderne que de voir dans le progrès technique une des sources majeures d'aggravation du chômage. Plus préoccupante encore est la forte tentation de conclure sur l'impuissance de l'État, face à la vague de la mondialisation. Afin de contribuer à éclairer ce débat d'actualité, nous avons choisi d'examiner si l'économie mondialisée rend inefficace les politiques macro-économiques traditionnelles de stabilisation. Commençons d'abord par préciser les termes de cet énoncé.

Une intégration marquée et diversifiée

La mondialisation des économies est reflétée non seulement par la croissance vigoureuse et persistante des échanges de biens et services, mais aussi par le déplacement massif des capitaux d'un endroit à un autre ainsi que de la mobilité plus accentuée de la population à l'échelle planétaire.

Quelques chiffres suffisent pour fixer les idées. Le degré d'intégration des marchés de produits, mesuré par le ratio du commerce international (somme des exportations et des importations de biens et services) sur la production intérieure brute s'est de beaucoup accéléré au cours des 15 dernières années. Par exemple, entre 1980 et 1996, ce ratio, pour le Canada, passe de 55 % à 73 %, et pour les économies à revenu faible de 30 % à 42 %. L'investissement direct étranger au monde (IDE) (flux sortants) de

55 milliards \$ en 1980 monte à 240 milliards \$ en 1990 et à 347 milliards \$ en 1996. Le flux de l'IDE en provenance des pays industrialisés s'est multiplié par quatre entre 1984 et 1990.

L'ampleur de l'intégration des marchés des capitaux retient particulièrement l'attention. Le volume des transactions internationales sur obligations et titres participatifs, évalué à moins de 10 % du PIB en 1980 dépasse 100 % du PIB en 1995. Le volume des transactions quotidiennes sur le marché de devises, d'à peine 200 milliards \$ en 1986 explose littéralement pour atteindre 1200 milliards \$ en 1995, FMI (1997, p. 50-79).

Parmi les raisons de ce phénomène de mondialisation, on peut citer : les facilités de transport, de communication et les avancées technologiques qui se renforcent

mutuellement; le processus de libéralisation formel (GATT/OMC, les blocs régionaux) et informel (les firmes multinationales). Évidemment, on peut s'apitoyer longuement sur les prétendus écueils de la mondialisation tels : rente technologique éphémère, intensités de la concurrence, risque de défaillance du système bancaire, *dumping* social, détérioration de l'environnement, chômage persistant, creusement des inégalités de revenu, etc.

Des avantages incontestés

Bref, les témoins des critiques de la mondialisation ne ménagent rien pour lui attribuer presque tous les maux de la société. Pourtant, les agents économiques, à commencer par le consommateur ou le travailleur, trouvent largement leur compte dans cet échange mondialisé. Un rappel serait ici de mise. Le consommateur, rationnel ou pas, exige des produits de bas prix, de bonne qualité et facilement disponibles. Il aimerait bien se déplacer et s'installer là où il le faut avec le minimum de contraintes. Aucun épargnant n'aimerait voir son portefeuille ou ses investissements confisqués sous le chant des sirènes des politiques de nationalisation. S'il arrive au travailleur de se voir lésé dans ce processus d'échange, c'est d'abord parce qu'il est séduit par la stratégie de « Pas dans ma cour ». Par ailleurs, en dépit de sa simplicité, une mauvaise compréhension du principe des avantages comparatifs (non dogmatique) peut très vite donner lieu à de fausses interprétations. Quant aux gouvernements, aucun ne peut véritablement démontrer que l'ouverture de leur économie résulte en une hausse du taux de chômage. Pour preuve, les pays les plus commerçants au monde ou très orientés sur l'extérieur (États-Unis, Pays-Bas, les NPI Asiatiques, le Japon) vivent presque en situation de plein emploi contrairement à des pays relativement fermés tels l'Inde, l'Argentine, le Mexique, la Chine.

(suite à la page 2)

QUELLES POLITIQUES...

Les gouvernements figurent parmi les plus grands emprunteurs sur les marchés financiers internationaux parce que l'épargne intérieure est nettement insuffisante. Le chômage est-il attribuable au progrès technique qui s'accélère avec la mondialisation ? On sait assez que la diffusion des nouvelles technologies n'est pas tellement économe de travail, à l'exception dans certains secteurs tels l'agriculture. Certains élus ou dirigeants de pays vont être séduits par la déclaration de Napoléon rapportée par Rachline (1999) à l'effet que : « *Le commerce unit les hommes, tout ce qui les unit les coalise, le commerce est donc nuisible à l'autorité* ». Cette observation se passe de commentaires.

Il est clair que l'abondance des biens et services dont témoigne la société d'aujourd'hui résulte de l'effet conjugué de la mondialisation et de l'essor technologique. À y réfléchir froidement, toute dénonciation de la mondialisation équivaut à faire preuve d'une certaine cécité économique. Voyons à présent la controverse de politiques économiques.

Place à la main visible et à la cohésion sociale

Par politiques macro-économiques de stabilisation, on entend la résorption durable du chômage et de l'inflation. L'histoire nous renseigne sur la succession des vagues de doctrines économiques : mercantilisme, physiocratie, classique, keynésianisme, monétarisme, anticipations rationnelles, des néokeynésiens du déséquilibre, des post-keynésiens (avec ou sans trait d'union) et que sais-je encore, des classiques reconditionnés. Attardons-nous quelques instants sur ce dernier cas, aussi connu sous l'appellation de « modèle de marché » ou de la main invisible.

La main invisible jamais à l'œuvre

Il est temps de reconnaître que le modèle de marché repose sur des prémisses fondamentalement fausses : loi de marché qui n'existe nulle part. Selon Rachline (1999), « *il n'y eut guère de marchés tombés du ciel* ». Cet auteur nous explique que la souveraineté des États s'est développée d'abord dans l'univers du prendre (rapines,

expéditions guerrières, imposition) pour ensuite s'orienter vers le « vendre » avec le repli des guerres. Même si de l'avis de Rachline, le marché s'est aujourd'hui retourné contre son créateur, le souverain, il demeure qu'il peut être guidé et canalisé vers des objectifs spécifiques. Un exemple suffit pour éclairer ces propos : la trinité que constituent la libéralisation, la privatisation et la déréglementation ne s'improvise pas toute seule, mais requiert une coopération concertée des États.

Au demeurant, le discours sur les vertus du « modèle de marché » est arrogant et simplement déconnecté de la réalité. Les crises économiques antérieures ont bel et bien démontré que le chat est sorti du sac : à savoir l'inefficacité de la thèse de la main invisible.

Que pouvons-nous conclure sur la pratique des politiques de stabilisation ? Celles-ci ont donné lieu à la manipulation monétaire conduisant à une situation de stagflation (hausse concurrente du chômage et inflation). Sur le front des politiques fiscales, les enjeux sont un peu plus complexes. Depuis la fin de la Grande Guerre, chacun des gouvernements s'est activé à développer et à remettre en marche les infrastructures, les hôpitaux, les écoles, les industries, en plus de mettre en place certains filets sociaux. Ces dépenses publiques, tout en conservant leur raison d'être, ne devraient pas néanmoins être assimilées à des politiques de stabilisation automatique.

Les bases de la nouvelle gouvernance

Face à la mondialisation, les réglementations rigoureuses qui restreignent les mouvements de capitaux dans bon nombre de pays industrialisés ont été assouplies. La dévaluation des devises comme arme de compétitivité devient illusoire. Dès lors, la politique monétaire, redevenue responsable, devrait pouvoir briser l'inflation. Les consommateurs et les entreprises ne désirent rien de moins que d'avoir de la bonne monnaie (sans inflation) pour s'échanger sur le marché domestique et sur les marchés étrangers. Reste alors la question du chômage. Les dissertations économiques récentes semblent attribuer les causes du chômage à un déséquilibre entre le rapport salaires-profits.

Sans pour autant méconnaître cette dynamique de partage salaires-profits, il nous semble important de préciser que le chômage est à la fois un phénomène économique et social (entrée et sortie de la population active, dynamique de création d'emplois) alors que l'inflation peut être effectivement contrôlée par une institution (en l'occurrence la banque émettrice de la monnaie). Conséquemment, c'est la cohésion sociale qui permettra de venir à bout du chômage. Dans cette optique, les entreprises devraient avoir une responsabilité sociale de création et de maintien d'emplois (tout en se modernisant) pendant que les employés ajustent leurs revendications salariales ou autres normes à la hauteur de leur productivité. On comprend difficilement la stratégie des banques canadiennes de sabrer dans les emplois pendant qu'elles prennent le virage technologique et qu'elles réalisent des profits à des niveaux records. Pour sa part, le gouvernement peut agir sur la structure industrielle de par ses dépenses, particulièrement dans les secteurs intensifs en travail tels les hôpitaux, les écoles, les services sociaux, ainsi que de rendre plus souples les réglementations touchant le marché du travail et tout en maintenant des filets protecteurs en faveur des exclus qui ne manqueront pas. Il faudrait également penser à ramener la dette dans des limites raisonnables. •

BIBLIOGRAPHIE

- FMI (1997). *Perspectives de l'économie mondiale, mondialisation, enjeux et défis*, Washington, D.C., mai.
- RACHLINE, François (1999). « L'État face à la mondialisation. Comment le marché s'est retrouvé contre son créateur, le souverain », *Problèmes économiques*, 7-14 avril, no 2.611-2.612.
- PETRELLA, Ricardo (1997). *Écueils de la mondialisation*, Montréal, Éditions Fides, série Les Grandes Conférences.

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE EN UKRAINE

Gérard Ethier, professeur retraité, ENAP

Il ne se passe pas une journée sans qu'on nous parle, dans les médias, de la Russie ou des autres pays qui formaient, il n'y a pas si longtemps, l'empire soviétique. Parmi ceux-là, l'Ukraine tient une place importante et représente sur l'échiquier international un intérêt certain. En effet, son ouverture à un système démocratique et son adhésion à une forme de capitalisme suscitent à la fois curiosité et scepticisme, surtout à cause de la nature et de l'ampleur des changements à effectuer. Le degré de réussite d'un tel projet déterminera en grande partie la qualité des relations avec plusieurs pays, ceux d'Europe en particulier. Il faut souligner de plus que tout ceci s'est produit durant une période très courte. En même temps, l'Ukraine accédait à son indépendance, faut-il le préciser, sans effusion de sang, ce qui est rare dans l'histoire des peuples vivant ce type d'expérience. Tous ces bouleversements constituent une sorte de « révolution tranquille » que les analystes aiment étudier et scruter à la loupe.

L'Ukraine représente aussi un intérêt particulier pour l'ENAP qui a participé, il y a quelques années, à des activités de coopération internationale dans ce pays. Elle a pu ainsi être un témoin plus immédiat de certaines transformations touchant l'administration publique. Dans le présent texte, je donne justement quelques précisions sur les activités déjà réalisées, sur celles à entrevoir mais surtout, je situe ces interventions dans le contexte ukrainien où la situation économique, politique et administrative est tellement difficile et complexe. La qualité et la pertinence des interventions professionnelles d'enseignement et de recherche exigent une meilleure compréhension des problèmes auxquels l'Ukraine est confrontée.

Quelques réalisations

L'implication de l'ENAP dans le dossier ukrainien remonte à 1993. En effet, c'est à ce moment que fut fondé à Kiev, le Institute of Public Administration and Local Government (IPALG). L'ENAP participa à une mission d'évaluation du programme de maîtrise en administration publique que l'Institut mettait en vigueur. La mission était sous la responsabilité du Bureau canadien d'éducation internationale (BCEI) qui gère le dossier depuis le début. En 1995, l'IPALG est devenu l'Ukrainian Academy of Public Administration (UAPA) qui a son siège social à Kiev, mais se déploie aussi dans les succursales de quatre autres villes que sont Lviv, Odessa, Dnipropetrovsk et Kharkiv.

Depuis le début du projet, la contribution de l'ENAP fut modeste. Cela peut se comprendre compte tenu de la présence assidue et intense d'autres pays, en particulier la France, l'Angleterre et l'Allemagne. Le Canada a collaboré au projet sous la gouverne du BCEI et avec la participation de plusieurs universités comme celles du Manitoba, de Carleton, de Dalhousie et de Ryerson. Il est vrai que les universités anglophones furent très impliquées dans le projet et cela se conçoit facilement, car l'attrait pour la langue anglaise est très fort en Ukraine. Les langues française et allemande ont aussi leurs adeptes mais en nombre plus restreint. De plus, parmi ceux qui choisissent la langue française, beaucoup préfèrent profiter des services offerts par la France car le gouvernement français et l'ENA y sont très actifs. Jusqu'à maintenant, l'action de l'ENAP se résume à l'organisation des visites de stagiaires, de gestionnaires et de professeurs qui se sont familiarisés avec nos programmes de formation et de perfectionnement, nos méthodes d'enseignement et nos recherches.

Le projet

L'Ukraine vit un processus de réforme administrative de première importance et beaucoup d'efforts y sont investis. L'UAPA peut assurément soutenir cette réforme surtout à cause de sa mission de formation des gestionnaires publics ukrainiens qui demeure toujours son mandat principal depuis sa fondation.

Le projet s'intitule « Renforcement de la capacité de gestion des affaires publiques ». Vont contribuer à la réalisation du projet des partenaires ukrainiens, polonais et canadiens. Le projet comprend trois grands volets : assurer le développement du centre d'études sur la réforme administrative, ajouter dans le programme d'étude une spécialisation en analyse de politiques publiques et enfin, permettre aux étudiants de l'UAPA de faire des stages d'étude au Canada et en Pologne. Sur les trois volets du projet, les compétences de l'ENAP peuvent être mises à contribution. Ses experts ont travaillé sur la réforme administrative dans plusieurs pays, ils ont l'expérience des stages aussi bien au niveau local qu'international, et le programme de formation de l'ENAP fait une place de première importance à l'analyse des politiques publiques. Enfin, l'expertise de l'ENAP en management public constitue également un atout pour intervenir. En effet, la place du management public dans le programme de formation de l'UAPA est de plus en plus marquée. L'ENAP pourrait donc y jouer un rôle aussi bien pour l'enseignement que pour la recherche et la consultation.

Un pays à comprendre

Comme il est mentionné plus haut, les anciens pays du bloc communiste vivent divers problèmes aussi bien politiques qu'économiques. L'Ukraine n'y échappe pas. Une bonne explication de cet état problématique nous est fournie par Orest Subtelny de l'Université York. Dans un texte non encore publié, intitulé *Making Sense of Ukraine : A Historical Perspective*, il dresse un portrait de l'Ukraine à partir d'une analyse historique. L'auteur constate premièrement que l'Ukraine reste tiède par rapport à l'indépendance car son identité nationale est faible et son nationalisme est plus de nature civique qu'ethnique. De fait, le pays est formé de plusieurs groupes ethniques importants, y compris ceux originaires de la Russie. Deuxièmement, si depuis 1991, l'Ukraine forme un nouvel état indépendant, il n'en reste pas moins que les mêmes leaders politiques et économiques de l'ancien régime sont toujours aux commandes. Ils exercent le pouvoir en s'ajustant aux nouvelles valeurs représentées par un système démocratique et une économie de

(suite à la page 4)

LA RÉFORME...

marché, mais définies par eux selon la compréhension et les limites qu'ils veulent bien privilégier et contrôler. Troisièmement, il est évident que le socialisme fut un échec et le nationalisme n'est pas une valeur privilégiée. En conséquence, les Ukrainiens, en délaissant ces valeurs idéologiques, se sont tournés vers des objectifs plus immédiats et plus terre à terre. Ils veulent surtout trouver les moyens de survivre et il est facile alors d'imaginer qu'ils puissent, à l'occasion, regretter certains avantages de l'ancien régime surtout lorsque les conditions matérielles sont pénibles à subir. Quatrièmement, force est de reconnaître que l'empire industriel de l'ancienne URSS s'est écroulé et que l'Ukraine, un des bijoux de cet empire industriel, en paie le prix. Devant ce désastre, on ne peut se surprendre du sentiment d'apathie, de confusion et de malaise qu'on observe dans la population même si parfois, malgré tout, on décele une volonté de s'en sortir.

L'analyse de Subtelny précise enfin que les bureaucrates qui gèrent le pays représentent un obstacle majeur au succès de la réforme administrative. L'inefficacité, l'inefficience, la corruption, l'autoritarisme, le centralisme sont les caractéristiques principales du comportement des bureaucrates aussi bien dans l'ancien régime que dans le nouveau. C'est presque devenu un trait culturel. La tâche est donc immense pour contrer un tel pouvoir et introduire les changements nécessaires.

La réforme administrative en Ukraine a permis la naissance d'un projet complexe mais stimulant. Elle exige l'aide de plusieurs agences de coopération internationale. D'ailleurs, les pays de l'Europe de l'Est suscitent beaucoup d'intérêt et de possibilités d'interventions. ●

SOURCES ENAP

- Est diffusé 5 fois l'an en janvier, mars, mai, septembre et novembre.
- Est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>
- Est disponible par abonnement, en version imprimée, au coût de 15 \$ par année pour 5 numéros.

Si vous souhaitez être avisé par courriel lors de la parution de chaque numéro sur le site web de l'ENAP, faites-en la demande par courriel à : ginette_jobin@enap.quebec.ca

Si vous souhaitez vous abonner et recevoir *Sources ENAP*

Retournez le coupon d'abonnement ci-dessous accompagné d'un chèque de 15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%) à l'adresse suivante :

Ginette Jobin

Direction des communications

École nationale d'administration publique

555, boulevard Charest Est

Québec (Québec) G1K 9E5

CANADA

ABONNEMENT

Je désire m'abonner à *SOURCES ENAP*

Nom : _____ Prénom : _____

Titre : _____

Direction : _____

Organisme : _____

Adresse : _____

Code Postal : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Courriel : _____



Université du Québec

École nationale d'administration publique

SOURCES ENAP est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Luc Bernier, Daniel Lozeau, Denis Proulx et Narhallee Rinfret.
Édition : André Chénier, directeur des communications

Sources ENAP est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :
15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532
ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :
Sources ENAP a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada
Courriel : ginette_jobin@enap.quebec.ca

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.
Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.
Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 2^e trimestre 2000
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

LA GOUVERNANCE GLOBALE

Un concept tout en clair-obscur en vue de mieux gérer la mondialisation

Louis Sabourin, professeur à l'ENAP et directeur du GERFI

Le concept de gouvernance que l'on associe souvent à ceux de la bonne gouvernance ou de la gouvernance globale est étroitement lié à celui de la mondialisation, même si on l'utilise de plus en plus dans les contextes national et même local. La gouvernance globale résulte surtout du besoin de mieux gérer l'interdépendance croissante entre, non seulement les différents domaines de la vie internationale, mais aussi entre les différents paliers de gouvernement et un nombre croissant d'acteurs qui agissent présentement sur la scène mondiale et forment la nouvelle communauté internationale..

Pour saisir le sens et la portée de la gouvernance globale, il importe, dans un premier volet, de comprendre l'essence même de la mondialisation et de la globalisation et, dans un second volet, de voir pourquoi le concept de la gouvernance globale est progressivement apparu au cours des années 1980. Notion de belle apparence et d'agréable résonance, la gouvernance globale n'en est pas moins un concept fourre-tout dont l'objectif est certes clair et fort honorable, mais dont la nature et la mise en œuvre demeurent encore obscures.

La mondialisation

Bien que la mondialisation ne soit pas un phénomène récent, son impact direct et sa portée immédiate sur les citoyens le sont. Effectivement, son origine remonte aussi loin que le Moyen Âge, avec la naissance de l'État moderne, avec le déploiement territorial et l'expansion de la société internationale. Grâce aux progrès scientifiques et à la Renaissance, l'Europe des États naissants a découvert la nécessité d'aller au-delà des frontières nationales. Les explorateurs ayant révélé les possibilités immenses du monde, les savants ayant affirmé la précision des lois qui régissent l'univers, la navigation maritime ayant connu des progrès, les conquêtes coloniales pouvaient bouleverser la géographie du monde.

Les ambitions politiques, économiques et culturelles, de même que les progrès scientifiques servirent à jeter les bases de la mondialisation, tout comme les doctrines religieuses et idéologiques portant sur l'unité du genre humain. Les fondateurs du droit international, notamment Suarez et Vitoria, allaient de leur côté traiter d'une communauté internationale et mettre en exergue l'importance de la liberté du commerce international et la nécessité de réguler les relations internationales.

Progressivement, les rapports internationaux allaient se développer avec la montée de nouveaux États; ces derniers se verraient obligés, à partir du 19^e siècle, d'établir des institutions interétatiques pour gérer leurs échanges. La création de la Société des Nations en 1919, puis du système de l'ONU et de Bretton Woods, établissant le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, devaient consacrer l'essor d'organismes dont l'adhésion était ouverte en principe à tous les États de la planète. Si ces institutions ont à la fois caractérisé et favorisé la montée de la mondialisation, d'autres forces et phénomènes l'ont davantage stigmatisée et mise en lumière.

La mondialisation s'explique en fait par un faisceau de facteurs. Les profondes mutations qu'elle a suscitées ont d'abord eu pour origine l'explosion des technologies au niveau informatique et des télécommunications. De plus, la libéralisation des flux de capitaux et de marchandises, intervenue dès le début des années 60, ainsi que l'abandon de l'étalon or en 1971, ont ouvert pratiquement tous les secteurs industriels à la compétition internationale. Enfin, par le biais des multinationales, les acteurs économiques ont pu considérablement renforcer leur puissance sur le plan mondial.

Quels sont les avantages et les inconvénients de cette mondialisation ? De nombreux auteurs se sont efforcés de les analyser, depuis Michel Beaud jusqu'à Alain Minc, en passant par Philippe Arnaud et Zaki Laidi, pour n'en nommer que quelques-uns.

En réalité, si l'ouverture de l'espace économique offre de formidables perspectives de croissance, il est difficile de contrôler une telle croissance. Selon d'autres, elle ressemblerait à une boule de feu qui se déplace rapidement et sur laquelle on semblerait avoir peu de contrôle. Ce qui s'est passé au cours des dernières années en Asie et en Russie avait une portée quasi implacable. La redistribution des cartes semble devenue permanente. En conséquence, on a l'impression d'évoluer vers un village global où les mouvements ascendants et descendants sont extrêmement rapides et où on n'a pas d'autres choix que de s'ajuster et s'adapter de manière continue. Cette société ouverte et globale, basée sur l'image instantanée, sur le rendement et l'efficacité immédiate, voudrait que tout ce qui ne passe pas par le marché soit éliminé ou marginalisé.

Les marchés financiers non contrôlés rejettent tout ce qui est susceptible de les perturber et de les brouiller, d'où leur volonté de réclamer toujours une intervention plus réduite de la part de l'État. La conséquence est que dans beaucoup de pays, l'État, déjà sur endetté, recule. L'État-providence fait marche arrière et, l'individu, dans beaucoup de domaines, est prié de prendre ses propres responsabilités. Nombreux sont ceux qui acceptent le défi, mais un nombre croissant de gens n'y arrivent pas. La contre-attaque aux plans national et international commence à s'articuler, comme on l'a vu lors de la conférence de l'OMC de Seattle, au début de décembre 1999. Toutefois, il ne fait plus de doute que la mondialisation exerce une influence profonde sur les façons d'agir, de penser et de consommer. Certains de ces aspects, comme les progrès qu'elle entraîne, sont positifs, alors que d'autres inquiètent profondément. Plusieurs ont l'impression que le monde de demain est fait d'incertitudes et que toutes les certitudes d'aujourd'hui risquent d'être remises en question par une course débridée vers un

matérialisme croissant et par un savoir qui transforment leurs traditions et leurs convictions. C'est comme s'il n'y avait plus de zone tampon entre eux et des forces qui les dépassent. L'homme deviendrait, dans cette perspective, dominé par ce qu'il a lui-même créé et qu'il ne pourrait plus arrêter une machine qu'il a construite lui-même. Il est donc indispensable de mieux gérer une telle mondialisation.

La gouvernance globale

C'est dans ce sillon que la notion de *gouvernance globale* est apparue, il y a une quinzaine d'années, dans la mouvance à la fois de la montée de l'interdépendance, de la crise de l'État et des changements à la fois structurels et conjoncturels, notamment sur les plans politique, économique, technologique, scientifique et culturel. Tout comme le monde s'était transformé et élargi lors de la Renaissance, des mutations profondes modifient la communauté internationale en cette fin de millénaire.

Or, face à l'incapacité de mettre en place un véritable *gouvernement mondial* ou même à établir un *Nouvel Ordre politique international* - projet formulé par le président George Bush, au lendemain de la Guerre du Golfe et de l'effondrement du mur de Berlin - plusieurs ont cru qu'il serait possible de réformer le système onusien, notamment à l'occasion de son 50^e anniversaire - et le système de Bretton Woods. Ces efforts furent vains. D'autres, en particulier les membres de la Commission de la Gouvernance globale, ont cru en 1995 que l'on devrait imaginer un système mondial qui permettrait une *meilleure intégration* et une *coordination efficace* entre les différents secteurs (économique, financier, commercial, agricole, technologique, scientifique, etc.), et les entités à caractère étatique et non étatique. Une telle gouvernance globale veillerait à la sécurité, à la prospérité et à la démocratie à l'échelon du monde.

En l'absence d'autorité internationale centrale, dotée de pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, on a donc suggéré d'établir des réseaux qui faciliteraient une telle coordination, seule capable de faire face à des situations aussi disparates que la solution des conflits et des crises économiques, la lutte contre le terrorisme, le sida, la

violence, de même que la promotion des droits humains, du développement économique et l'État de droit, pour n'en donner que quelques exemples.

La gouvernance globale issue de tels réseaux faciliterait alors un management plus cohérent et plus efficace de la mondialisation. Dans un tel esprit, la gouvernance globale ressemble alors à *une coalition d'agréats*, aussi bien au plan *vertical* (acteurs internationaux) qu'au plan *horizontal* (les secteurs d'activités) qui transcendent les pouvoirs publics classiques desquels relevait traditionnellement la gestion ou la gouvernance de la chose publique nationale et internationale. La gouvernance va donc au-delà des gouvernements.

Évidemment, le concept du « bon gouvernement » n'est pas nouveau. Platon et Aristote, de même que Confucius et Lao Tseu, en ont aussi traité, tout comme de nombreux théoriciens et praticiens du gouvernement qui sont venus après eux. Ainsi, on peut toujours admirer au Palazzo Pubblico de Sienne, les célèbres fresques du 14^e siècle de Lorenzetti sur le « bon » et le « mauvais » gouvernement. Le premier veille à ne pas abuser de son pouvoir, respecte et applique la justice, tout en s'occupant de la sécurité des populations de la ville et de la campagne, tandis que le second inspire la crainte et applique la contrainte.

Si le concept de la gouvernance est devenu récemment si populaire au point de se substituer à celui du bon gouvernement, ceci relève plus du *dépassement* que du *dépérissement* de l'État, en particulier à l'échelon international, où on s'est rendu compte que le système interétatique actuel ne pouvait plus gérer de façon satisfaisante l'interdépendance et la mondialisation.

Concept tout en clair-obscur, la gouvernance globale apparaît à la fois comme un *projet*, un *régime*, un *scénario*, un *ensemble de mécanismes* ou de *processus* qui devraient rallier un nombre croissant d'États, d'organismes internationaux, de firmes multinationales, d'ONG, d'entités et d'individus oeuvrant dans la communauté internationale. Il est aussi en partie le *reflet d'un embryon d'une conscience universelle*. La bonne gouvernance globale apparaît aussi

comme un *credo*, une *doctrine*, un *ensemble de normes* qui régiraient le management des affaires publiques. Adoptée par l'ONU, le PNUD, la Banque mondiale et l'OCDE, la bonne gouvernance définit et impose en même temps des *conditions* qui doivent être acceptées et respectées par des partenaires et des débiteurs dans la poursuite d'objectifs ayant surtout trait à la saine gestion des finances publiques et à la promotion de la démocratie et des droits humains.

Conclusion

Aux yeux de certains, la gouvernance est toujours synonyme de gouvernement ou d'administration publique; elle est en fait un concept beaucoup *plus vaste* et, par conséquent, beaucoup *plus flou*. La gouvernance implique beaucoup plus d'entités et fait appel à plus de *responsabilité* et d'*imputabilité*, bref, de *transparence* dans ce qui apparaît comme un ensemble opaque et complexe.

La gouvernance globale demeure finalement un *défi constant*, car elle requiert *des processus continus de coopération* et des *compromis* entre des intérêts différents et des entités formelles et informelles qui fonctionnent à l'échelon mondial. Elle ressemble en fait à une *toile de réseaux* dont on constate l'ampleur tout en ne discernant pas très nettement les tenant et les aboutissants, bien qu'ils soient tous interreliés, à l'image d'une mondialisation incontournable et compliquée. •

BIBLIOGRAPHIE

Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood. The Report of The Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

De Senarclens, Pierre, « *Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations* » Issj, Unesco, Paris, 155/1998, p. 92-104.

« Mondialisation et gouvernance mondiale », *Problèmes économiques*, Paris. La documentation française, no 2.611 - 2.612, avril 1999.

Sabourin, Louis, « *L'étude des relations internationales et l'émergence d'une nouvelle inhérence mondiale* », Les Cahiers du Gerfi, no 1, Montréal, ENAP, 1994.

Smouts, Marie-Claude, « *The Proper Use of Governance in International Relations* » Issj, Unesco, Paris, 155/1998, p. 81-89.